

Planificación multiescalar, regional y local

Volumen I

Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores



NACIONES UNIDAS



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

SERIE

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

91

Planificación multiescalar, regional y local

Volumen I

Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Esta publicación es producto de la selección y edición de los mejores trabajos presentados durante el seminario internacional Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial, organizado en Santiago, del 15 al 17 de noviembre de 2017, por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del acuerdo de cooperación entre la CEPAL y la República de Corea de 2017. Los textos se han mantenido en su idioma original.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)
LC/TS.2019/53
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00472

Esta publicación debe citarse como: L. M. Cuervo y M. del P. Délano (eds.), "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 91 (LC/TS.2019/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	11
Presentación	13
Introducción	15
Parte 1	
Comunicación y coordinación como vectores de construcción de planificación multiescalar	19
I. Desafios do Desenvolvimento Territorial: Governança Multinível e Comunicação Social	21
<i>Eduardo Monteiro Martins</i>	
Resumen	21
Introdução	21
A. A Governança multinível na proteção social brasileira	22
B. A governança multinível e o desafio da comunicação	23
C. A comunicação ausente e a gestão de políticas públicas	26
D. Processos comunicativos na governança multinível	29
E. Estratégia de gestão da comunicação para a governança multinível no Sistema Único de Assistência Social	31
F. Conclusões	32
Bibliografia	33
II. Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile	35
<i>Ignacio Araya Areyuna</i>	
Resumen	35
Introducción	35
A. Centralismo y desarrollo en Chile	36
1. Un contexto cambiante	38
2. Planificación para el desarrollo	40
3. Planificación para la infraestructura	41

B.	Un plan que apuesta por el paradigma “de abajo hacia arriba”. Plan Chile 30/30: obras públicas y agua para el desarrollo”	41
1.	Su modelo de planificación.....	42
2.	Fases del proceso participativo.....	47
C.	Discusión	56
	Bibliografía	58
Parte 2		
	Planificación multiescalar a partir de entradas sectoriales	61
III.	Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE) en Argentina: utilización de la información censal para la clasificación de territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la planificación educativa.....	63
	<i>Diego Born, Nancy Montes y Inés Cruzalegui</i>	
	Resumen	63
A.	Enfoque conceptual y metodológico	64
B.	Dimensiones, indicadores y umbrales del ICSE	66
C.	Ponderación	71
D.	Medidas agregadas: determinación de umbrales de privación	73
E.	Resultados para los distintos niveles territoriales y relación con asistencia escolar.....	75
	Bibliografía	83
IV.	El planeamiento educativo situacional: datos abiertos y <i>big data</i> ¿herramientas de políticas públicas efectivas?	85
	<i>Agustín Claus</i>	
	Resumen	85
	Introducción	86
A.	El planeamiento educativo	87
B.	El planeamiento educativo situacional.....	93
C.	Gobierno abierto y los datos abiertos	95
D.	¿Datos abiertos y <i>big data</i> como herramientas de políticas educativas efectivas?	98
E.	Conclusiones preliminares y desafíos futuros.....	101
	Bibliografía	102
V.	Políticas públicas con enfoque territorial: estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multi-escalar en la ruralidad argentina.....	105
	<i>Matías Centeno, Romina Iacovino y Ricardo Bonatti</i>	
	Resumen	105
	Introducción	106
A.	El contexto del desarrollo	107
B.	Nuevas coordenadas para leer territorios	109
C.	Pensando el desarrollo rural, el desafío territorial y la política pública	112
D.	Los caminos hacia el desarrollo territorial en el INTA	114
E.	Los proyectos regionales con enfoque territorial (PRET) en San Luis	116
F.	Análisis de las percepciones del enfoque territorial en la gerencia intermedia del INTA San Luis.....	118
G.	Consideraciones finales	122
	Bibliografía	124

Parte 3**Planificación multiescalar desde niveles intermedios de gobierno y gestión**..... 127**VI. Balanço da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da sub-região de faixa de fronteira Oiapoque**..... 129*Rafael Gonçalves Gumiero*

Resumen 129

A. A percepção de novas territorialidades para o desenvolvimento da Amazônia.....130

B. Agenda 2030 e o avanço das discussões sobre desenvolvimento sustentável como prática 131

C. O Fundo Amazônia e a perspectiva do desenvolvimento sustentável.....133

D. A regionalização e balanço de indicadores da sub-região do Oiapoque.....138

E. Considerações Finais 143

Bibliografia 145

VII. Ampliando los horizontes de la intervención: una experiencia de articulación territorial. Ministerio de Desarrollo Social (Tucumán-Argentina).....147*María Gabriela González y Sofía Santillán*

Resumen147

Introducción 148

A. La situación social en la provincia de Tucumán y en la región 148

B. La pobreza, sus causas y características..... 150

C. El Ministerio de Desarrollo Social de la provincia151

D. La propuesta de gestión153

1. Fundamentos teóricos de la propuesta153

E. La llegada al territorio y la conformación de las mesas de gestión local 154

1. La mesa de gestión local como espacio de participación.....155

2. La mesa de gestión local como espacio de construcción colectiva 156

3. La mesa de gestión local como ámbito para la construcción de una mirada integral de los problemas157

F. Las mesas temáticas provinciales157

G. Mesa de Coordinación Política Interministerial 158

H. Análisis y evaluación del funcionamiento de los diferentes niveles..... 158

I. Conclusiones 162

Bibliografía 163

VIII. Instalación de la gestión metropolitana en Chile: experiencia área metropolitana de Concepción, Región del Biobío 165*Claudia Toledo Alarcón*

Resumen 165

Introducción: factores de contexto 166

A. Reflexión en torno a la modificación de la Ley 19.175 de gobiernos regionales: propuesta de una institucionalidad167

B. Radiografía del Gran Concepción: características del territorio167

C. Gestión metropolitana: avances en la construcción del Plan Estratégico para el Área Metropolitana de Concepción170

D. Propuesta de gobernanza en torno al Plan de Acción Estratégico: desafío para la coordinación multinivel.....176

E. Conclusiones 177

Bibliografía179

Parte 4

Planificación multiescalar, desarrollo local y gobierno municipal	181
IX. Excesos de la planificación del desarrollo municipal en Colombia	183
<i>Carlos J. Velázquez Muñoz</i>	
Resumen	183
Introducción	183
A. Contexto municipal colombiano	184
B. La planificación del desarrollo en Colombia	186
1. Constitucionalización de la planificación del desarrollo en Colombia	188
2. La realidad de la planificación del desarrollo municipal en Colombia.....	190
C. Resultados.....	195
Bibliografía	196
X. Planificação Territorial: Análise das práticas municipais no Vale Do Paranhana/ Rio Grande Do Sul – Brasil	199
<i>Marcos Paulo Dhein Griebeler, Mario Riedl y Jeferson Corá Lorenzão</i>	
Resumo	199
Introdução	200
A. Aporte teórico	200
1. Gestão pública.....	200
2. Planejamento estratégico municipal	202
3. Desenvolvimento econômico e social	203
B. Aspectos metodológicos	205
C. Planificação Territorial: Análise Das Práticas Municipais No Vale Do Paranhana/ Rio Grande Do Sul – Brasil.....	207
D. Considerações finais.....	215
Bibliografía	216
XI. Planificación intraescalar y desarrollo territorial a nivel municipal	217
<i>Ángel René Estrada Arévalo</i>	
Resumen	217
A. Propositiones conceptuales	217
B. Fundamentos conceptuales y metodológicos del modelo de gestión municipal	220
1. Riesgo en salud y desastres	220
2. Génesis de la vulnerabilidad y las amenazas en salud.....	221
3. Gestión local de reducción de riesgos de desastre.....	222
4. Sistemas de cobertura universal de salud basados en APS	224
5. Gobernanza de sistemas de salud.....	226
6. Planeación estratégica	227
C. Operacionalización del modelo municipal	228
D. Conclusiones	231
Bibliografía	231
XII. Análisis institucional de la gobernanza de la reducción de riesgos de desastres en la escala local. Análisis con municipios chilenos	233
<i>Patricio Valdivieso</i>	
Resumen	233
Introducción: problema, teoría y proposiciones	234
A. Contextos y comportamientos municipales.....	237
1. Exposición y vulnerabilidad	237
2. Comportamientos y desempeño en RRD	238
B. Capacidades institucionales.....	239

C.	Arreglos institucionales municipales.....	239
D.	La política.....	241
E.	Atributos de agentes e ideologías.....	243
F.	Gobernanza multinivel	243
G.	Capital social	245
H.	Conclusiones	245
	Bibliografía	246
	Anexo XII.A1.....	249
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados.....		256
Cuadros		
Cuadro II.1	Ejemplo de categorías desarrolladas por las regiones para el taller regional, Región de Los Ríos.....	49
Cuadro II.2	Sistematización del taller nacional.....	53
Cuadro III.1	Definición de indicadores y umbrales del ICSE 2010.....	67
Cuadro III.2	Incidencia de privación en los indicadores del ICSE según condición de privación en cada uno de ellos, población de 3 a 17 años, total país, 2010	71
Cuadro III.3	Estructura de ponderación del ICSE-2010	72
Cuadro IV.1	Metas educativas a diez años según ejes, descripción y cuantificación de las metas.....	89
Cuadro IV.2	Evolución anual de los costos estimados para el cumplimiento de las metas según tipo de costo	91
Cuadro IV.3	Evolución anual de los costos estimados para el cumplimiento de las metas según nivel de gobierno y tipo de costo	92
Cuadro V.1	El concepto de territorio y enfoque territorial	119
Cuadro V.2	¿Cuál debería ser el foco de los PRET en San Luis?	120
Cuadro V.3	Acciones de los PRET	121
Quadro VI.1	Projetos apoiados pelo Fundo Amazônia na sub-região Oiapoque	136
Quadro VI.2	Desmatamento da Floresta Amazônia na sub-região Oiapoque	139
Quadro VI.3	Desflorestamento nos municípios da sub-região do Oiapoque 2000-2016.....	140
Quadro VI.4	Floresta nos municípios da sub-região do Oiapoque 2000-2016	141
Quadro VI.5	Analfabetos: pessoas de 15 a 24 anos 2007 a 2014.....	141
Quadro VI.6	Indicadores renda e vulnerabilidade social da sub-região do Oiapoque	142
Quadro VI.7	Indicadores de desigualdades sociais da sub-região do Oiapoque	143
Cuadro VII.1	Principales problemas detectados en la intervención social, las soluciones propuestas	152
Cuadro VIII.1	Variables claves determinadas en el Plan de Acción Estratégico para el AMC.....	172
Cuadro VIII.2	Definiciones conceptuales en torno a la construcción del Plan de Acción Estratégico para el AMC.....	173
Cuadro VIII.3	Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 1	174
Cuadro VIII.4	Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 2	174
Cuadro VIII.5	Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 3	175
Cuadro VIII.6	Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 4.....	175
Cuadro IX.1	Comparativo entre la proporción de los ingresos corrientes de libre destinación y los ingresos corrientes de destinación específica en municipios de sexta categoría en Colombia.....	186
Cuadro IX.2	Instrumentos de planeación legal de carácter general que aplican al ámbito municipal	189
Quadro X.1	Dados socioeconômicos e ambientais dos municípios participantes da pesquisa.....	208

Quadro X.2	Questão 1: Seu município tem um diagnóstico estruturado sobre os principais problemas e desafios?	209
Quadro X.3	Questão 2: Seu município tem um plano estratégico de desenvolvimento econômico, social e ambiental?	210
Quadro X.4	Questão 3: Que estratégias o Sr. Prefeito utilizou para implementar as decisões tomadas?	211
Quadro X.5	Questão 4: Em relação à divulgação dos trabalhos.....	213
Quadro X.6	Resultado da planificação territorial nos três municípios pesquisados	213
Cuadro XII.A1.1	Factores institucionales y variables explicativas	249
Cuadro XII.A1.2	Inversiones en infraestructuras críticas y mantención de infraestructuras	250
Cuadro XII.A1.3	Inversiones en reducción de la vulnerabilidad.....	251
Cuadro XII.A1.4	Presupuestos de emergencia	252

Gráficos

Gráfico III.1	Incidencia de privación total, moderada y severa en los indicadores del ICSE, población de 3 a 17 años, total país, 2010	70
Gráfico III.2	Contribución de cada dimensión al ICSE, población de 3 a 17 años, total país, 2010	72
Gráfico III.3	Proporción de población con ICSE menor a distintos puntos de corte, población de 3 a 17 años, total país, 2010	73
Gráfico III.4	Valor promedio del ICSE, población de 3 a 17 años, población total y hogares, total país, Ciudad de Buenos Aires y Santiago del Estero, 2010.....	74
Gráfico III.5	Departamentos: distribución según nivel de vulnerabilidad en base al ICSE para la población de 3 a 17 años por provincia, total país, 2010	77
Gráfico III.6	Departamentos: distribución según nivel de vulnerabilidad en base al ICSE para la población de 3 a 17 años y nivel de la tasa de no asistencia escolar de la población de 4 a 17 años, total país, 2010	77
Gráfico III.7	Departamentos: nivel de la tasa de no asistencia escolar de la población de 4 a 17 años según nivel de vulnerabilidad en base al ICSE de 3 a 17 años, total país, 2010	78
Gráfico V.1	Capacidades instaladas en el equipo de gestión territorial	119
Gráfico V.2	Participación social en los instrumentos de política pública territorial	120
Gráfico V.3	La noción de desarrollo territorial en la gerencia intermedia del INTA.....	121
Gráfico VI.1	Evolução do Número de Projetos, por Situação Operacional no BNDES.....	135
Gráfico VI.2	Evolução do Valor Total dos Projetos (em R\$ milhões), por situação operacional no BNDES.....	135
Gráfico VI.3	Valor percentual do total do apoio do Fundo Amazônia por UF 2016.....	136
Gráfico XII.1	Curva sinusoidal.....	236
Gráfico XII.A1.1	Inversiones en RRD en porcentajes del costo total de las inversiones, período 2009-2016.....	253
Gráfico XII.A1.2	Fondos de emergencias en los presupuestos iniciales y ejecutados	254

Diagramas

Diagrama II.1	Encadenamiento de las fases de planificación.....	45
Diagrama II.2	Proceso metodológico del Plan Chile 30/30	46
Diagrama II.3	Participaciones según formato en el Plan Chile 30/30	54
Diagrama II.4	Participaciones según región y sexo del Plan Chile 30/30	55
Diagrama II.5	Organizaciones participantes del Plan Chile 30/30.....	56
Diagrama IV.1	Modelo de recopilación de datos "5 t"	100
Diagrama IV.2	Fase analítica del proyecto "huella educativa"	100

Diagrama VIII.1	Esquema proceso de instalación de la Gestión Metropolitana en el AMC.....	171
Diagrama VIII.2	Resumen proceso metodológico para la elaboración del Plan de Acción Estratégico	172
Diagrama VIII.3	Resumen Plan de Acción construido en un contexto participativo	173
Diagrama VIII.4	Modelo de gobernanza propuesta para la implementación del Plan de Acción Estratégico del AMC	177
Diagrama X.1	Representação gráfica dos elementos básicos de um plano	203
Diagrama X.2	Objetivos do Desenvolvimento Local/Regional	204
Diagrama X.3	Legenda dos elementos conceituais para o planejamento territorial.....	205
Diagrama X.4	Planejamento por intuição.....	206
Diagrama X.5	Planejamento por inspiração	206
Diagrama X.6	Planejamento por especulação	206
Diagrama X.7	Síntese das sugestões propostas.....	214
Diagrama XI.1	Hipótesis de trabajo, proposiciones	219
Diagrama XI.2	Progresión de la vulnerabilidad (modelo de presión).....	221
Diagrama XII.1	Cambio climático, eventos extremos, exposición y vulnerabilidad	234

Mapas

Mapa III.1	Distribución de las provincias según promedio del ICSE para la población de 3 a 17 años, total país año 2010.....	75
Mapa III.2	Departamentos: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país año 2010	76
Mapa III.3	Departamentos: tasa de no asistencia escolar de la población de 3 a 17 años, total país año 2010.....	76
Mapa III.4	Departamentos: nivel de vulnerabilidad (ICSE) en base a límite nacional, Córdoba, año 2010.....	79
Mapa III.5	Departamentos: nivel de vulnerabilidad (ICSE) en base a límite provincial, Córdoba, año 2010.....	79
Mapa III.6	Distribución de los departamentos según promedio del ICSE para la población de 3 a 17 años en base a los límites de los grupos quintílicos nacionales no ponderados, Chaco, año 2010	80
Mapa III.7	Distribución quintílica no ponderada de los departamentos según promedio del ICSE para la población de 3 a 17 años, Chaco, año 2010.....	80
Mapa III.8	Fracciones censales: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país 2010	81
Mapa III.9	Fracciones censales: tasa de no asistencia escolar de la población de 3 a 17 años, total país 2010	81
Mapa III.10	Departamentos: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país 2010	82
Mapa III.11	Fracciones censales: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país 2010	82
Mapa V.1	Grandes regiones de la provincia de San Luis, cartera de proyectos 2012-2019	117
Mapa VI.1	Arcos e as sub-regiões da Faixa de Fronteira.....	139
Mapa VII.1	Porcentaje de hogares con privación convergente de acuerdo al estimador provincial de IPMH, radios censales, Gran San Miguel de Tucumán, 2001	149
Mapa VII.2	Porcentaje de hogares con privación convergente de acuerdo al estimador provincial de IPMH, radios censales, Gran San Miguel de Tucumán, 2010	149
Mapa VIII.1	Área Metropolitana de Concepción (AMC).....	168
Mapa VIII.2	Fotografía del Área Metropolitana de Concepción (AMC).....	170
Mapa X.1	Localização dos municípios de Igrejinha, Rolante e Riozinho no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil	207

Resumen

En América Latina y el Caribe la integración de la mirada multiescalar y multinivel al desarrollo territorial es relativamente reciente, de inicios de 2010. El ILPES y la CEPAL han hecho parte de esta búsqueda con algunos aportes desde la investigación, como también desde la capacitación y la asistencia técnica. En estos trabajos, se postula que la introducción de la multiescalaridad en la comprensión del desarrollo territorial representa la búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la explicación del desarrollo territorial y de sus políticas.

En estas condiciones, no basta con una teoría del desarrollo, con diagnósticos ni estrategias si, al mismo tiempo, no se resuelven de forma práctica y concreta los desafíos de articular al Estado y la Sociedad Civil, conjugar los sectores, poner en sintonía los niveles de gobierno y hacer una adecuada gestión de los distintos horizontes de tiempo con los que los diferentes actores guían sus acciones.

Este volumen aborda reflexiones y experiencias relacionadas con el desafío de la planificación multiescalar, regional y local desde distintas, pero complementarias perspectivas. Está organizado en cuatro partes, a saber: "Comunicación y coordinación como vectores de construcción de planificación multiescalar", "Planificación multiescalar a partir de miradas sectoriales", "Planificación multiescalar desde niveles intermedios de gobierno y gestión", y "Planificación multiescalar, desarrollo local y gobierno municipal".

Presentación

La CEPAL, a través del ILPES, tiene como misión la de contribuir a mejorar la calidad de la planificación y la gestión pública para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Una de las estrategias empleadas con este fin es acelerar la velocidad de la transmisión horizontal de conocimiento aplicado entre los gobiernos de la región. Esta estrategia parte del reconocimiento de que el ejercicio de gobierno es un laboratorio permanente de aprendizaje, en donde la teoría y la práctica de la planificación y de la gestión pública se encuentran y fertilizan mutuamente. Se considera, así, muy importante que estos aprendizajes se plasmen en estudios, sistematizaciones, monografías y textos en general, en donde se les ordene, se les comunique y se ofrezcan los medios para que otros agentes los contrasten, los pongan a prueba y, en caso necesario, los adapten como medios para solución de problemas públicos. Es a esta forma de conocimiento para la solución de problemas públicos, donde la teoría se acompaña de métodos y procedimientos que orientan los procesos de implementación, lo que acá se denomina conocimiento aplicado.

El ILPES se ha esforzado por crear y sostener espacios de intercambio técnico entre los países de la región, con el objeto de compartir aprendizajes en materia de planificación y gestión pública para el desarrollo. Para ello, desde 2012 instituyó las Jornadas de Planificación con periodicidad anual, en seguimiento a la creación de las Reuniones de Expertos, como espacios para la reflexión, difusión e intercambio de conocimientos en estas materias. En ambos espacios se pretende reunir a los especialistas en estas materias y así contribuir a facilitar el diálogo entre los gobiernos y sus investigadores, académicos y especialistas. Se trata de ámbitos que nutren y complementan la acción privilegiada que la CEPAL y las Naciones Unidas conceden a su interlocución con los gobiernos a través de los órganos subsidiarios como el Consejo Regional de Planificación del ILPES.

El formato que se ha utilizado ha sido el de la convocatoria abierta y amplia a los especialistas, llamándolos a presentar, a través de ponencias, su reflexión sobre temas de interés y relevancia para avanzar en la agenda mundial del desarrollo. Estas ponencias se seleccionaron con base en criterios de calidad y de pertinencia, combinando las ponencias de expertos con trayectoria reconocida con la de un grupo más amplio de especialistas, quienes participan con el interés de compartir su propio conocimiento y experiencia con otros colegas en mesas de trabajo y discusión, las cuales, por la cantidad de casos presentados, se organizan en sesiones paralelas.

Los tres volúmenes que se presentan en esta colección corresponden a la Reunión de Expertos en Desarrollo Territorial desarrollada en Santiago de Chile en noviembre de 2017. En ellos se compilan las ponencias de investigadores, académicos, expertos, funcionarios públicos y autoridades presentadas alrededor de cuatro áreas temáticas: i) Disparidades y Desarrollo Territorial; ii) Gobernanza Multiescalar (o multinivel) y Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe; iii) Prospectiva Territorial; y iv) Formación de Liderazgos Públicos para el Desarrollo.

Tras la convocatoria, se recibió un total de 152 ponencias, de las cuales se preseleccionaron 109. De ellas, 67 autores fueron hombres y 42 mujeres, proviniendo de 14 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) una de Polonia y uno de Nueva Caledonia. De los cuatro temas específicos, el de "Planificación Multiescalar y Políticas de Desarrollo Territorial" fue el que acogió la mayor cantidad de postulaciones. En orden decreciente, le siguieron Disparidades Territoriales, Prospectiva Territorial y Liderazgo Público.

Durante la reunión se presentaron 85 ponencias, posteriormente a lo cual se hizo un proceso de revisión editorial que dio lugar a una selección final de trabajos que se organizó en cuatro volúmenes que incluyeron un total de 44 textos, agrupados de la siguiente manera:

- Volumen I, Planificación multiescalar, regional y local; con un total de 12 trabajos o capítulos;
- Volumen II, Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales, con un total de 8 trabajos o capítulos;
- Volumen III, Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos, con un total de 14 capítulos.

Cada una de estas publicaciones circulará solamente en forma digital y se acompañará, aparte de esta presentación general, de una introducción elaborada por los editores, en donde se destacan las novedades, tanto en términos de hallazgos como en cuanto a interrogaciones y preguntas de relevancia e interés. Esta colección de trabajos se edita y publica gracias al apoyo del Gobierno de Corea a quienes aprovechamos de agradecer por su constante apoyo a la CEPAL y al ILPES.

Introducción

*Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano*

En América Latina y el Caribe la integración de la mirada multiescalar y multinivel al desarrollo territorial es relativamente reciente, de inicios de 2010. Emerge como respuesta a momentos previos con enfoques menos plurales, aunque nunca totalmente restrictivos. De los años 1930 hasta finales de los setenta, el foco estuvo muy orientado a comprender el desarrollo territorial desde la relación vertical y casi unidireccional de lo nacional a lo regional (con lo local y lo global relativamente desdibujados); durante los ochenta, la mirada estuvo muy concentrada en el papel de lo local (con el resto de niveles poco considerados); y de los noventa en adelante, se destacó la relación de lo global con lo local, prácticamente sin intermediación alguna de lo nacional y lo intermedio. Por tanto, la introducción de la multiescalaridad en la comprensión del desarrollo territorial representa la búsqueda de una visión más amplia, que reconozca la complejidad del problema y la necesidad de considerar simultáneamente las múltiples relaciones y papeles de las escalas geográficas en la explicación del desarrollo territorial y de sus políticas.

El ILPES y la CEPAL han hecho parte de esta búsqueda con algunos aportes desde la investigación, como también desde la capacitación y la asistencia técnica. Este trabajo ha permitido acumular experiencia y conocimiento y concretar un enfoque plasmado en un libro (Máttar y Cuervo, 2017) entregado al Consejo Regional de Planificación en su reunión bienal que, en 2017, tuvo lugar en Lima, Perú. En el enfoque planteado en este libro se parte de la idea de que la planificación es “un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y temporal del desarrollo” (Máttar y Cuervo, 2017: 35). En estas condiciones, no basta con una teoría del desarrollo, con diagnósticos ni estrategias si, al mismo tiempo no se resuelven de forma práctica y concreta los desafíos de articular al Estado y la Sociedad Civil, conjugar los sectores, poner en sintonía los niveles de gobierno y hacer una adecuada gestión de los distintos horizontes de tiempo con los que los diferentes actores guían sus acciones. Si esa teoría, si esos diagnósticos y si esas estrategias no logran romper las barreras que han existido entre estos distintos componentes, será muy difícil transitar por una senda estable y definida de construcción de un desarrollo como el propuesto por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

Con esos desafíos en mente y con el propósito de avanzar en la construcción de las condiciones para hacer de ese enfoque una realidad, ILPEY CEPAL publicaron el “Panorama de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2017. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel”, cuyas reflexiones, investigaciones y planteamientos sirvieron de telón de fondo a la Reunión de Expertos en noviembre de ese mismo año, parte de cuyas contribuciones se recopila en este primer volumen, de cuatro previstos (ver la presentación general).

Este volumen ha sido organizado en cuatro partes, cada una de las cuales aborda reflexiones y experiencias relacionadas con el desafío de la planificación multiescalar, regional y local desde distintas, pero complementarias perspectivas. La primera parte, “Comunicación y coordinación como vectores de construcción de planificación multiescalar” consta de dos capítulos que aportan miradas desde un ángulo principalmente nacional. Cada uno de ellos aborda tópicos que mirados en su conjunto aportan perspectivas muy complementarias que, en cualquier proceso de planificación multinivel, deberían considerarse explícita y resolverse adecuadamente. Así, el capítulo I, de Eduardo Monteiro Martins, “Governança Multinível e Comunicação Social”, a partir de la experiencia del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) del Brasil, hace una exploración de las complejidades del lenguaje y la comunicación como herramientas humanas por excelencia para la construcción de sociedad y en este caso, de institucionalidad con sentido de bien común. Se acompaña del capítulo II, escrito por Ignacio Araya Areyuna, “Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile” donde se presenta en detalle un largo proceso institucional de planificación de la infraestructura y de sus inversiones en el mediano plazo. Este caso, entre varios aportes, aborda las complejidades de la coordinación en el proceso multinivel de construcción del mencionado plan. En ambos capítulos los autores informan y se ocupan de crear conciencia en el lector, no solo de la innegable trascendencia de resolver los desafíos de la coordinación y de la comunicación, sino también de la magnitud de la tarea, que no se resuelve con emblemas ni discursos, sino con un trabajo continuado y adecuadamente orientado.

La segunda parte, “Planificación multiescalar a partir de miradas sectoriales”, consta de tres capítulos que informan de experiencias, aportan reflexiones y señalan caminos a seguir, en este caso contruidos desde miradas más sectoriales: educación y ruralidad. En el capítulo III, Diego Born, Nancy Montes e Inés Cruzalegui, aportan la experiencia de construcción de un índice de contexto social de la educación en Argentina que utiliza información censal para clasificar los territorios con una mirada multidimensional de las condiciones de vida. Este trabajo pone de presente la importancia de la información oportuna, confiable y con sentido, para la planificación; destaca el papel a ser desempeñado por la información con desagregaciones espaciales diferenciales (multiescalaridad) para la ubicación de áreas que requieran intervenciones de corte muy específico. El capítulo IV, “El planeamiento educativo situacional: Datos abiertos y *big data* ¿herramientas de políticas públicas efectivas?”, escrito por Agustín Claus, reflexiona desde la planificación educativa, como el capítulo anterior, y propone el desafío de considerar dos entradas complementarias y con una potencial (aún por resolver) contribución en este sentido, como son el uso de los grandes datos (*big data*) y el enfoque de la planificación situacional. El capítulo V, “Políticas con enfoque territorial: estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multiescalar en la ruralidad argentina”, de Matías Centeno, Romina Iacovino y Ricardo Bonatti, hace un muy claro y bien informado recuento de la emergencia e instalación del enfoque territorial en el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) de Argentina, a partir de la experiencia de su implementación en la Provincia de San Luis, con reflexiones teóricas e identificación de desafíos de futuro con interés y pertinencia para procesos en contextos semejantes o que quieran nutrirse de sus aprendizajes.

La tercera parte, “Planificación multiescalar desde niveles intermedios de gobierno y gestión”, consta de tres capítulos, y presenta reflexiones y experiencias desde regiones de Brasil, Argentina y Chile. El capítulo VI, “Balanço da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da sub-região de faixa de fronteira Oiapoque”, de Rafael Gonçalves Gumiero, destaca la importancia de un área supranacional, como es la Amazonía, y la superposición, en plural, de los niveles nacionales (varios países), lo regional

y lo local. Subraya desafíos de naturaleza muy particular como son la continuidad de largo plazo, la importancia de la cooperación internacional y la dificultad de evaluar planes como el acá presentado. El capítulo VII, "Ampliando los horizontes de la intervención: una experiencia de articulación territorial. Ministerio de Desarrollo Social (Tucumán-Argentina)", de María Gabriela González y Sofía Santillán, expone una experiencia de planificación y gestión multiescalar e intersectorial de la política social, con una evaluación matizada de logros y limitaciones. Pone en evidencia que la integralidad se construye a través de una intervención permanente de energía institucional que, si deja de emplearse, se detiene. Abre interrogantes acerca de los factores y requisitos que sustentan la continuidad de estos procesos y de las estrategias para conseguirla. Finalmente, el capítulo VIII, "Instalación de la gestión metropolitana en Chile: experiencia área metropolitana de Concepción, Región del BíoBío", de Claudia Toledo Alarcón, hace un interesante relato de un proceso en marcha, propiciado por la apertura de opciones generadas a partir de cambios institucionales que podrían fortalecer el rol de las instancias intermedias de gobierno en un país como Chile. Se hace una propuesta de trabajo novedosa que podría ir en la vía de consolidar una mirada de territorio metropolitano cuya consolidación queda pendiente del posterior avance normativo.

La cuarta y última parte, "Planificación multiescalar, desarrollo local y gobierno municipal", consta de cuatro capítulos, con experiencias y reflexiones de países como Colombia, Brasil y Chile. En el capítulo IX, "Excesos de la planificación del desarrollo municipal en Colombia", de Carlos J. Velázquez Muñoz, se hace un valioso diagnóstico, basado en una mirada pragmática, realista y muy bien documentada de la multiplicidad de funciones y obligaciones que en materia de planificación y de gestión tiene que desempeñar el municipio colombiano. Pone en evidencia el costo de esta superabundancia de instrumentos y su posible efecto perverso al dispersar las limitadas capacidades del gobierno local de su función principal, el bienestar de los ciudadanos a su cargo. El capítulo X, "Planificação Territorial: Análise das práticas municipais no Vale do Paranha/ Rio Grande Do Sul – Brasil", de Marcos Paulo Dhein Griebeler, Mario Riedl y Jeferson Corá Lorenzão, hace un interesante ensayo por aplicar un modelo teórico de planificación para evaluar la calidad de estos procesos a nivel municipal. Aunque el instrumental desplegado para recolectar evidencia podría haberse quedado corto con respecto a la ambición del modelo, por varias razones, su valor es especialmente destacable: primero, porque intenta una mirada empírica, poco frecuente en nuestra cultura investigativa regional; segundo, porque se alimenta de una teoría bien formulada y explícitamente referenciada; tercero, porque adapta el modelo a las específicas condiciones de lo municipal; y cuarto, porque sugiere alternativas de salida, es propositivo. El capítulo XI, "Planificación intraescalar y desarrollo territorial a nivel municipal", de Ángel René Estrada Arévalo, propone un modelo de análisis y de acción para la gestión municipal de la salud. Toma la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible como fuentes de inspiración para esta construcción que, además, retoma la tradición del trabajo en el campo de la gestión social de los sistemas de salud. Esta contribución pone en diálogo la teoría y la práctica y se arriesga a proponer una contribución a la altura de los desafíos contemporáneos, aunque sean varios los desafíos conceptuales y prácticos que aún resta despejar. Finalmente, el capítulo XII, "Análisis institucional de la gobernanza de la reducción de riesgos de desastres en la escala local. Análisis con municipios chilenos", de Patricio Valdívieso, presenta un sólido estudio con una base teórica bien elaborada y consistente, y una metodología que le es coherente. Hace una excelente combinación en el uso de información de tipo cuantitativo y cualitativo. Se trata de un tipo de investigación que debería ser más frecuente en nuestro medio y que serviría, como se hace acá, para informar la política pública y sugerir sus mejores vías de cambio y consolidación. Las propuestas quedan aún en un plano general y es de esperar que ganen en concreción. Se resalta el papel activo de la gestión multiescalar en los resultados que se puedan obtener en materia de la reducción de riesgos de desastres.

No cabe duda de que esta colección de trabajos, experiencias y reflexiones está en capacidad de contribuir a acelerar los aprendizajes en materia de planificación y gestión pública para el desarrollo. ILPES Y CEPAL los ponen a disposición de la comunidad de tomadores de decisiones, de expertos y de ciudadanos con la confianza de que será utilizados para construir bienestar y sostenibilidad.

Parte 1

Comunicación y coordinación como vectores de construcción de planificación multiescalar

I. Desafios do Desenvolvimento Territorial: Governança Multinível e Comunicação Social

Eduardo Monteiro Martins¹

Resumen

O presente trabalho aborda alguns desafios da gestão da comunicação social no contexto da governança multiescalar, especialmente de seu papel na apropriação pelas equipes de gestão tanto de informações técnico-operacionais, quanto no engajamento dessas equipes aos objetivos do planejamento multiescalar. Por meio do exame das comunicações entre os diferentes níveis da política de Assistência Social, objetiva-se discutir como a efetividade de políticas públicas complexas se relaciona com o desenvolvimento integrado de uma governança multinível e uma gestão da comunicação.

Introdução

Para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente no que se refere ao preceito fundamental expresso no compromisso de que “ninguém seja deixado para trás” (ONU, 2015), como expresso no documento Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, é preciso realizar políticas públicas mais efetivas. E essa necessidade adquire especial relevância quando se trata de políticas transversais que objetivam a proteção social das populações mais vulneráveis, a fim de garantir direitos, de eliminar a pobreza, de promover o bem-estar e a prosperidade dos povos, de proteger o meio ambiente e, de alcançar o desenvolvimento territorial sustentável.

As sociedades contemporâneas enfrentam problemas complexos que a incompletude institucional de políticas setoriais, tomadas isoladamente, tem levado a resultados insuficientes. As questões que se

¹ Graduado em Comunicação Social (1999) e mestre em Sociologia (2003) pela Universidade Federal de Minas Gerais. É servidor público brasileiro, desde 2013, como Analista de Políticas Sociais na Coordenação de Processos Comunicacionais em Rede, na Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social. O autor agradece a contribuição de Marcos Maia Antunes no debate sobre governança multinível em políticas sociais.

apresentam à administração pública demandam o enfrentamento sistemático de desafios de planejamento e de governança como a pluritemporalidade, a multisetorialidade, a intersetorialidade, a participação cidadã e a avaliação e monitoramento (MATTAR e CUERVO, 2017). E, como será tratado neste artigo, um desafio que embora percebido por muitos não tem encontrado a centralidade necessária em debates e estudos sobre políticas públicas: as ações e processos comunicativos na governança multinível. O presente artigo enfatizará o papel da gestão da comunicação no campo da política de assistência social brasileira.

No Brasil, a política e os serviços de proteção social estão potencialmente acessíveis de forma gratuita a toda população e organizados no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse sistema público foi constituído a partir de um modelo de gestão descentralizada e participativa, que busca articular diferentes atores em múltiplos níveis da federação brasileira. Funcionando em um território complexo de uma sociedade diversa, desigual e populosa, a política de assistência social é executada a partir de uma extensa rede de mais de 11.000 unidades governamentais, distribuídos em 26 estados, o Distrito Federal e cerca de 5.500 municípios. Um sistema que além de operar em diferentes centros de referência em Assistência Social, ainda lida com conselhos locais de assistência social, comissões de gestores, órgãos de justiça, além das relações com outras políticas públicas como Saúde e Educação, demanda elevados esforços em capacitação, gestão pública e comunicação.

O presente trabalho aborda alguns desafios da articulação prática entre uma Governança Multinível e a Gestão da Comunicação, tanto na apropriação pelas equipes de gestão de informações verticais (top-down) técnico-operacionais oriundas do planejamento multiescalar, quanto no alinhamento dessas equipes aos objetivos do planejamento e da gestão do SUAS. Mas é enfatizado o potencial do uso de redes articuladas de comunicação que possibilitem um fluxo de informações mais abrangente, que considere as necessidades da burocracia de segundo escalão, do nível de rua e, também, dos usuários da política pública. Essa articulação, focada nas necessidades da população usuária do sistema de proteção social, envolve, além de gestores e técnicos governamentais, as representações e instâncias de controle social, as organizações da sociedade civil e as ações empreendidas em outras políticas públicas. Significa dizer que, nesse contexto, o planejamento e a gestão demandam a existência de estrutura técnica, recursos financeiros, marcos regulatórios, participação e controle sociais, bem como de coordenação política, elementos de gestão que precisam estar integrados e alinhados aos objetivos do desenvolvimento territorial sustentável.

A. A Governança multinível na proteção social brasileira

O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) vem se desenvolvendo a partir de uma longa trajetória de diálogos e embates em torno da necessidade de o Estado brasileiro assumir suas responsabilidades na garantia de direitos socioassistenciais da população, especialmente de sua parcela mais vulnerável às falhas de mercado e de governo. O sistema se estrutura em torno de três funções fundamentais: a Proteção Social, a Defesa de Direitos e a Vigilância Socioassistencial, que em conjunto possibilitam o enfrentamento de problemas sociais complexos como a fome, a pobreza, a violência, a fragilização dos laços sociais e a violação de direitos.

A Constituição Federal de 1988 promoveu avanços para as políticas sociais brasileiras, introduzindo direitos e garantias fundamentais que visam a segurança ontológica da população mais vulnerável a riscos sociais. Em 1993 foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que definiu os parâmetros da política nacional de assistência social. Anteriormente, as ações de assistência social ocorriam de forma assistemática e dispersa, tendo uma diversidade de organizações privadas como protagonistas. Com a LOAS, a Assistência Social brasileira passa a seguir os princípios do federalismo, da descentralização administrativa, da territorialização e da participação social na gestão da política. Essa política, assim, tem sido gerida por meio de comissões de pactuação, conselhos de deliberação e de controle social, conferências, além de fundos que organizam o cofinanciamento da política pelos diferentes entes federativos, recebendo contribuições predominantemente da União e dos Municípios.

Apenas em 2005 foi efetivamente implementado o SUAS como um sistema geral para a organização administrativa da política de assistência social. Seguindo os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na LOAS, o sistema objetiva superar algumas das fragilidades históricas da assistência social brasileira, como a imprecisão técnico-conceitual, a fragmentação de esforços e de recursos, a inadequação de métodos genéricos aplicados a territórios distintos e a carência de informações válidas e confiáveis sobre ações e programas desenvolvidos. Em sua primeira década de implantação, o SUAS desenvolveu-se com extraordinária velocidade, com a criação de equipamentos públicos, de equipes técnicas, de sistemas de informação, de serviços, programas, projetos e benefícios que alcançam praticamente todo o território brasileiro.

Em 2016, foi divulgado o segundo Plano Decenal da Assistência Social que propõe ações para a consolidação do Sistema Único a serem realizadas até o ano de 2025. Ainda que o plano não tenha sido construído com o recurso da caixa de ferramentas da prospectiva, ele promoveu o debate de ideias e ajudou a promover um consenso em torno de uma visão de futuro que atenda as necessidades de desenvolvimento dessa política.

A segunda década do SUAS inicia-se em um contexto político e econômico bem distinto daquele de sua origem em 2005, quando havia o protagonismo político de setores sociais que visam a garantia de direitos sociais e a economia encontrava-se em um ciclo de expansão. Embora seja importante ressaltar que, mesmo com a retração econômica iniciada em 2008, o Estado brasileiro manteve os recursos necessários à expansão do sistema, com importantes efeitos anticíclicos. A partir de 2015, restrições orçamentárias têm lançado uma sombra sobre as perspectivas futuras do SUAS. Mas o Plano Decenal indica caminhos para balizar o debate sobre o fortalecimento do sistema e da correção de falhas que ocorreram durante a rápida expansão da primeira década e que ainda persistem. E uma dessas falhas, que será destacada neste artigo, têm ocorrido nos processos comunicacionais entre os níveis de gestão e a população usuária do sistema, tendo em vista a atual centralidade do modelo vertical e unilateral de comunicação ainda adotado na gestão pública.

A gestão do SUAS pressupõe o controle social e a participação de representantes de gestores, trabalhadores e usuários dos programas, serviços e benefícios da assistência social em instâncias deliberativas como as comissões intergestores, os conselhos de assistência social, os fóruns de usuários, de trabalhadores e de gestores, além dos ciclos de conferências que ocorrem regularmente, mobilizando praticamente toda a rede socioassistencial. Um sistema com as dimensões referidas, estruturado com tamanha velocidade, enfrenta desafios comuns a outras políticas e precisa se organizar para superar as falhas identificadas, entre as quais destacamos a necessidade ampliação dos processos e ações de comunicação.

Com o SUAS, os problemas da governança multinível se tornaram visíveis para gestores e técnicos atuantes na política de assistência social, pois a sua gestão passou a ser responsabilidade dos três níveis de governo: União, Estados e Municípios, além de lidar com questões complexas (pois transbordam os limites de uma área ou setor político) e transversais, com demandas sociais que são por natureza multidimensionais, e para as quais não existem soluções óbvias, exigindo a mudança estrutural da sociedade, o que demanda a contribuição colaborativa do Estado, da Sociedade Civil e do Mercado.

B. A governança multinível e o desafio da comunicação

Considerar a comunicação em suas dimensões interpessoal, organizacional e institucional, é tratá-la como elemento intrínseco e necessário da governança, o que é fundamental para o sucesso de políticas públicas como as que compõem o SUAS. Processos e ações comunicacionais conformam a própria estrutura da ação política organizada, permitindo sua adaptação aos diferentes níveis e escalas de atuação. A dependência do correto entendimento das informações produzidas no nível federal e que orientam as operações nos níveis estaduais e municipais, deveria tornar a comunicação um dos pilares de políticas públicas descentralizadas, transversais e intersetoriais como a assistência social. Se a descentralização administrativa promoveu

condições para o desenvolvimento de uma governança multinível, ela ainda não garantiu a apropriação pelos gestores e técnicos municipais dos conceitos e procedimentos desenvolvidos no nível federal.

Essa realidade não é diferente no SUAS, como um sistema complexo que lida com uma grande diversidade de problemas cuja complexidade exigem a articulação com diferentes políticas setoriais (como Direitos Humanos, Saúde, Educação e Trabalho), com diferentes níveis de governo (municípios, estados, união e o Distrito Federal) e com diferentes atores (governo, mercado e sociedade civil). Há ainda a questão da escala que vai desde a ação localizada em áreas geograficamente distantes das sedes dos governos até áreas metropolitanas como São Paulo e Belo Horizonte, por exemplo. As idiossincrasias dos atores e as peculiaridades dos diferentes territórios em que o SUAS se desenvolve exigem a customização das ações a fim de adequar a política às reais necessidades das populações locais.

O conhecimento dos processos das políticas públicas em todas as suas dimensões com a correspondente avaliação de seus resultados e a descrição e a análise das causas de sucesso e de fracasso (Calmon e Costa, 203) podemos facilitar o intercâmbio de experiências intraorganizacionais e entre organizações e políticas. Não raro um problema que impacta a governança em um setor já foi enfrentado em outro setor de um mesmo órgão ou política. As tentativas de solucionar problemas sociais são complexas na medida dos elementos que compõem as causas dos problemas, dos interesses e dos valores de atores-chave em relação a soluções alternativas mais favoráveis a estes, bem como dos recursos disponíveis para a implementação das propostas de soluções desenhadas. A governança multinível fundada em um sistema de comunicação e troca de experiências e práticas de gestão contribui para o aprendizado e a apropriação de ações mais efetivas no enfrentamento dos problemas sociais, que estão além das capacidades de ação de setores isolados. Além da complexidade dos problemas e das soluções viáveis, existem falhas nas iniciativas tanto do Estado, como do Mercado e também da sociedade civil (Martins, 2003).

O reconhecimento dessa complexidade e das limitações institucionais de setores isolados, assim como a apropriação das experiências e estudos realizados nas últimas quatro décadas indicam a necessidade de integração das ações e dos recursos disponíveis em cada setor social E, por vias de consequência, da necessidade de coordenação técnica e política das iniciativas de enfrentamento dos problemas sociais. Nesse contexto, o conceito de governança multiescalar ou multinível, ao considerar as questões da intersectorialidade e da transversalidade dos problemas, traz elementos que podem ajudar os gestores públicos a lidar de forma mais adequada com os desafios que o mundo contemporâneo impõe à administração pública. Entre os quais, destacamos a gestão da comunicação.

Wu e outros (2014) indicam problemas e necessidade de comunicação dos gestores públicos que atuam na perspectiva da formulação das políticas, cuja ação é permeada por "... deficiências na forma como as políticas são comunicadas", o que acarreta na "ambiguidade das políticas" (Wu e outros, 2014: 103). Os autores discutem a necessidade de os gestores públicos desenvolverem "... habilidades de comunicação, persuasão e negociação essenciais para o envolvimento efetivo com os políticos e o público na definição da agenda (Wu e outros, 2014: 103)". Mas apesar de enfatizarem a importância da comunicação na administração pública, não são apresentados conceitos, modelos ou estratégias de comunicação que sejam operacionalizáveis.

O Banco Mundial tem realizado estudos que enfatizam a governança e a comunicação, disponibilizando relatos de estudos e experiências feitas em setores diversos de diferentes países. Se não chega a apresentar uma síntese operacionalizável ou mesmo um modelo teórico da comunicação social na esfera pública, esses estudos revelam dimensões da gestão pública que têm impactado negativamente o êxito de importantes políticas. No Relatório do Desenvolvimento Mundial (Mind, Society and Behaviour), divulgado em 2015, o Banco Mundial destaca a força que a visão de mundo, os valores e o comportamento pessoal de políticos, gestores e técnicos exercem sobre a efetividade das políticas públicas. Se a comunicação não é diretamente enfocada neste estudo, ela o é em substância nas entrelinhas do texto e em praticamente todos os experimentos realizados. Esse relatório ressalta a necessidade de se considerar a influência que a percepção e os distintos campos de experiências das pessoas exercem na implementação de políticas, criando barreiras ao compartilhamento de sentidos entre os atores envolvidos.

Considerar variáveis de conhecimento, de comportamento e de atitude dos diferentes atores pode contribuir para a reformulação de mensagens que sejam apresentadas conforme as habilidades cognitivas e o arcabouço de experiências dos públicos, evitando-se a os riscos das falhas de comunicação para que seja construída uma visão compartilhada em torno da produção de valor público. Assim, é destacada a “ideia de dispensar atenção ao modo como os seres humanos pensam (o processo mental) e como a história e o contexto da forma de pensamento (a influência da sociedade) podem melhorar a formulação e implementação de políticas (Banco Mundial, 2015: 02)”. Ora, essa é a ideia que se encontra subjacente a todas as teorias da comunicação que indicam a necessidade de superar o modelo puramente emissivo ou transmissivo da comunicação pública, que privilegia a visão dos gestores, desconsiderando o contexto da recepção das mensagens por seus principais interlocutores, sejam eles técnicos, gestores ou a população à qual se destinam as políticas.

O modelo emissivo/transmissivo enfatiza a pura disseminação de dados como se a transmissão da informação garantisse por si a comunicação e a apropriação pelos diferentes públicos. Um modelo alternativo e atitudes favoráveis à comunicação, considera a necessidade de entendimento mútuo e de compartilhamento dos sentidos e significados das mensagens. A comunicação busca superar aquilo que o relatório considera como “obstáculos à capacidade das pessoas de processar informações e os modos como as sociedades moldam mentalidades podem ser fontes de desvantagem para o desenvolvimento, mas que também podem ser mudadas (Banco Mundial, 2015: 04)”.

Se a interoperabilidade entre sistemas de informação já é considerada uma necessidade inadiável para conhecermos melhor as próprias condições em que se realizam as políticas públicas, ainda precisamos considerar a necessidade da interoperabilidade entre os modelos mentais de políticos, gestores, técnicos e usuários das políticas públicas, que reduzam os filtros e as barreiras à comunicação, gerando confiança mútua para que tenhamos condições mais favoráveis ao desenvolvimento sustentável da América Latina e Caribe.

No campo das organizações da sociedade civil e no Mercado, a comunicação e as tecnologias de informação, são amplamente usadas para a construção de redes de governança que progressivamente vêm sendo também adotadas pelos governos de vários países, inclusive na América Latina e Caribe. Iniciativas para garantir o acesso à informação, fortalecendo mecanismos de controle social e de participação política têm enfatizado a abertura de dados e o acesso a direitos nos princípios da transparência ativa e da máxima divulgação CEPAL, 2016: 26). Todavia, essa perspectiva ainda pode avançar na direção do uso de métodos e técnicas de comunicação e pedagogia que facilitem a apropriação e o usufruto das informações potencialmente disponíveis por gestores, técnicos e usuários de políticas públicas nos diferentes níveis de governança.

Os agentes públicos atuam em um contexto de disputas e embates, onde seus interlocutores podem se valer de estratégias de comunicação para fazer valer seus interesses. As organizações da sociedade civil se utilizam de estratégias comunicacionais dirigidas à reputação de políticos e gestores por meio de sanções simbólicas apresentadas em campanhas que promovem escândalos e dramas públicos, usando meios de comunicação alternativos para a divulgação de informações contrafatuais a fim provocam o debate público entre a sociedade civil e os agentes públicos e influenciar as agendas de governo. Mecanismos de accountability societal, por exemplo, favorecem o controle de procedimentos tecnocráticos por parte dos cidadãos e procuram influenciar os agentes públicos e cobrar a responsabilidade do Estado em preencher as lacunas existentes entre suas ações e as expectativas de resultados por parte dos cidadãos (Smulovitz e Peruzotti, 2000).

A gestão pública precisa se adaptar ao novo contexto político e às novas tecnologias abrindo-se cada vez mais a demandas de participação, controle social e transparência da sociedade. Nesse sentido, o estado brasileiro instituiu, em 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), introduzindo os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa e da linguagem cidadã. Busca-se não apenas permitir o acesso a documentos e a informações, mas também de facilitar o acesso a meios que promovam a comunicação, considerando-se o nível lexical, a bagagem de experiências e o contexto sociocultural dos interlocutores de forma a facilitar a comunicação entre gestores públicos e a população interessada ou afetada pela política.

A cultura de acesso à informação, vem se constituindo aos poucos desde a promulgação da LAI, o que veio fortalecer os órgãos de consulta de informações, como as ouvidorias que já existiam timidamente em alguns órgãos e favorecendo a criação de novas ouvidorias naqueles órgão ainda reticentes à transparência pública. Hoje, no Brasil, qualquer cidadão pode ter acesso a documentos e informações não classificadas como sigilosas (o que se tornou a exceção e não mais a regra) de quaisquer órgãos públicos, em todos os níveis de governo, incluindo organizações da sociedade civil que atuem com recursos públicos. Não obstante, se o acesso está livre, fortalecendo o protagonismo cidadão no monitoramento da administração pública, o próximo passo será caminhar na direção de processos comunicacionais em rede, favorecendo a articulação de atores dispersos na sociedade (Calmon e Costa, 2013, Santos, 2013, Henrichs e Meza, 2017). Essa ideia de governança em rede já vem sendo realizada no ativismo internacional constituído em redes de organizações e atores que funcionam como arena de comunicação, utilizando-se de estratégias e canais alternativos de comunicação que permitem a amplificação as vozes locais para uma esfera nacional ou mesmo transnacional, ampliando a escala das políticas ao provocar a ressonância social de temas locais (Keck e Sikkink, 1998).

C. A comunicação ausente e a gestão de políticas públicas

A ênfase na comunicação dentro da gestão pública ainda é incipiente. Malgrado importantes iniciativas pontuais, a comunicação tem sido uma das grande ausentes na prática cotidiana e mesmo nas teorias de políticas públicas, permanecendo taked for granted e, assim, subsumida nas diferentes etapas do ciclo das políticas públicas. Mais comumente, a comunicação aparece como explicação generalista para falhas de coordenação. É quando se houve dos planejadores que o plano deu errado por falta ou falha de comunicação.

A comunicação pública, de acordo com Grinberg (1987), Freire (2013), Yanow (1996) pode ser enriquecida por uma análise interpretativa que destaque a capacidade de produção de sentido e a polissemia das políticas públicas, pela possibilidade de múltiplos significados de uma ampla variedade de interpretações, levando às possibilidades de má-comunicação ou de não-comunicação (Yanow, 1996: 07). Nesse sentido, Paulo Freire alertava os técnicos da chamada extensão rural para o cuidado necessário de não atuar como extensionistas, mas sim como comunicadores, "(...) tomando o homem a quem serve como o centro da discussão" (Freire, 2013: 13), pela aproximação de seu campo de experiência e de sua visão de mundo. Essa atuação do técnico como comunicador é fundada na noção de comunicação como "(...) processo de interação simbólica num contexto social e cultural determinado (...)" (Grinberg, 1987: 28). Em outras palavras, uma abordagem comunicacional das políticas públicas enfatiza a aproximação dos técnicos do contexto social e do campo de experiências dos destinatários das políticas.

A (quase) ausência da comunicação não ocorre em sentido literal. Como dito, ela pode ser percebida na medida dos improvisos cotidianos, especialmente em suas falhas, na adaptação apressada da burocracia a pressões do ambiente e a escassez de recursos. Existe sim comunicação ou não teríamos feito avanços tão significativos na gestão da res publica. Mas essas ausências, lacunas ou falhas de comunicação, que são sentidas especialmente pela burocracia de nível de rua e pelos usuários das políticas públicas, têm sido minimizadas pelo papel das lideranças na gestão. O peso atribuído à liderança indica a força da necessidade de uma comunicação eficaz entre gestores, técnicos e usuários. Mattar e Cuervo (2017), por exemplo, sustentam o papel da liderança "(...) como la capacidad de inspirar e mobilizar a otros para llevar a cabo acción colectiva en la búsqueda de bienes comunes (Mattar e Cuervo, 2017: 27)". A necessidade de líderes efetivos, em certa medida, pode ser percebida como uma necessidade de suprir cada elo da cadeia de ações planejadas e modeladas pelos decisores de alto escalão de troca de informações, de coordenação, de compartilhamento de sentido. É sempre importante lembrar que, entre cada ponto do algoritmo da ação administrativa existem pessoas, com diferentes interesses, experiências e visões de mundo, e com todas as consequências que essas diferenças representam em termos de comunicação humana (Yanow, 1996, Luhmann, 2006, Pinto, 2011).

Estudioso da comunicação social na perspectiva semiótica, Julio Pinto resalta que “é inconcebível pensar a comunicação, tal como praticada nas organizações, de forma divorciada de uma ideia geral de comunicação” (Pinto, 2011: 86), posto que os contextos dão forma aos sentidos, no ambiente organizacional a comunicação adquire peculiaridades que são abordadas por Oliveira e Soares (2011: 17) ao defenderem a concepção do “paradigma relacional” como base para a compreensão do papel da comunicação nas organizações, enfatizando a construção de relacionamentos fortes entre os interlocutores. E, no caso da comunicação feita em organizações que administram políticas públicas, a necessidade de coesão e clareza das mensagens é fundamental para a efetividade dessas políticas. Pinto (2011) desconstrói o enfoque emissor/transmissivo (de mão única) da comunicação a partir de sua crítica à centralidade do ponto de vista do emissor, que se encontra na base de um “modelo transmissivo verticalizador” que seria capaz de assegurar a unidade absoluta de sentido das mensagens emitidas. Tal modelo se pauta na tese ingênua de que seria possível “conseguir eliminar os ruídos que podem interferir na mediação” (Pinto, 2011: 90). Ora, como seria possível garantir a compreensão total se a própria linguagem “é o lugar do furo, da ausência, da lacuna” o que nos impossibilita de “pensar uma comunicação que seja o lugar liso, monolítico, sem fissuras (Pinto, 2011: 92)”.

A teoria da comunicação elaborada por Luhmann (2006) ajuda a esclarecer algumas questões fundamentais das interações entre a administração pública e os diferentes interlocutores com quem ela precisa se relacionar. Para o autor, é preciso superar um conjunto de desafios que tornam a comunicação improvável, como 1) o isolamento e a individualização das consciências que fazem com que o contexto de interpretação das informações seja idiossincrático; 2) indivíduos selecionam as informações que chegam até eles e não dão a atenção devida à mensagem, já que possuem interesses diferentes em situações distintas; e 3) o resultado desejado de uma mensagem não é alcançável, pois a seletividade do receptor torna improvável que ele adote a informação presente na mensagem como premissa do seu próprio comportamento (Luhmann, 2006: 42-43). Essas três improbabilidades funcionam como “fatores de dissuasão” que dificultam a unidade dos significados entre os interlocutores. Uma implicação desses três desafios é a de que, “a comunicação não pode ser entendida como uma ‘transferência’ de informações, relatos ou unidades significantes, de um lado para o outro. O conceito de informação das primeiras teorias da informação já tinha abandonado a metáfora da transferência —e essencialmente a distinção entre emissor e receptor— quando definiu a informação como uma seleção de um repertório comum a ambos os lados” (Luhmann, 2006: 71).

A suposta ingenuidade ou dificuldade comunicacional dos gestores públicos pode ser vista como um dos principais desafios da governança. E, como vimos com Luhmann (2006), a crença do emissor de que suas mensagens são compreensíveis por si próprias, desvanece-se diante da improbabilidade da comunicação. Comunicar é construir relacionamentos cotidianamente pelo monitoramento permanente dos contextos em que a interlocução acontece, pelo enquadramento das mensagens e pela análise das condições da recepção.

No caso da Governança multinível ou multiescalar, se já não era correto no passado relegar a comunicação a um segundo plano, nos tempos atuais em que desafios surgem a cada dia, a produção de sentido via comunicação integrada deve compor o alicerce de toda política pública. Assim, é que tem sido ressaltada a preocupação de Yanow (1996) com a polissemia das políticas públicas e a necessidade de os gestores públicos questionarem sempre o significado da política pública e o modo como ela adquire sentido para os diferentes interlocutores, buscando ainda compreender o impacto dessas interpretações sobre a efetividade das políticas (Galerani, 2006).

É preciso ter uma comunicação mais integrada e mais intensiva em todos os níveis de governança. Não dá mais para trabalharmos com níveis mínimos de comunicação. De pouco adianta ter um quadro burocrático com alto nível de formação acadêmica e capacidade técnica se há poucas comunicações formais e, principalmente, se não há segurança de que as mensagens não estão sendo devidamente compreendidas pelos públicos da política. Conhecer o campo de experiência dos diferentes interlocutores das políticas públicas não é tarefa simples de ser realizada, mas precisa ser considerado como condição

necessária para comunicar com mais eficácia as políticas. E, nesse sentido, é enfatizada necessidade de conhecer o ponto de vista dos receptores, não como pacientes da ação administrativa, mas como interlocutores e autênticos stakeholders dos agentes públicos.

O sentido do texto de uma orientação técnica ou do conteúdo de uma capacitação depende daquilo que Jauss (1994) denominou de “critérios de recepção” (Jauss, 1994: 07), que são usados pelo fruidor/receptor ao interpretar um texto. Jauss destaca as dimensões da recepção e do efeito como condições para o deciframento do significado dos textos. A leitura é um acontecimento para o leitor, é o momento em que o sentido do texto se realiza na sua interpretação-leitura, que é levada a efeito via um “horizonte de expectativas” criadas a partir da experiência do leitor com o usos e efeitos de textos semelhantes. O passado influencia a leitura no presente pela criação de expectativas que podem servir como obstáculo à comunicação. Assim, considerando as mensagens emitidas pelos agentes públicos, aquelas experiências negativas (seja pelo não entendimento da mensagem, seja pelo efeito prático de negação de acesso a um bem público, por exemplo) em relação a mensagens oriundas de um órgão público podem gerar barreiras ou mesmo rejeição de novas informações vindas daquele órgão. A sensação de “lá vamos nós de novo” acaba sendo um obstáculo à comunicação. Em outras palavras, é preciso ter muito cuidado para que as mensagens enviadas sejam compreensíveis ao receptor, possibilitando que ele faça uso coerente das informações codificadas nessas mensagens.

A interpretação permite a atualização do discurso e dos argumentos do emissor pelo receptor, o qual decifra a significação da mensagem a partir de suas referências, permitindo que este possa dizer o discurso daquele pela sinonímia de suas próprias palavras. Assim, os textos com os quais o receptor teve contato, influenciam a interpretação de novos textos. O que pode ser um problema quando essa cadeia histórica de interpretações de textos complexos aponta para a produção de sentidos distintos das intenções do emissor na administração pública. Em outras palavras, pode estar ocorrendo das comunicações públicas um emaranhado complexo de múltiplas interpretações concorrentes aos propósitos dos gestores públicos. Isso não significa que vivamos em um ambiente de completo caos, mas de uma comunicação improvável. A apropriação considera a internalização do conteúdo significativo do discurso como prática coerente com a intenção dos formuladores das políticas públicas. É sim uma tarefa complexa e mesmo improvável (LUHMANN, 2006), mas que precisa ser encarada pela administração pública para reduzir a perda de sentido das políticas públicas entre a intenção dos formuladores e a implementação por técnicos e gestores.

Um exemplo das dificuldades comunicacionais que são enfrentadas na governança é a interpretação dos preceitos e princípios constitucionais fixadas na letra de uma Constituição Federal. Tais princípios são objeto de disputa hermenêutica e pragmática, o que é natural numa democracia, mas que tem dificultado sua tradução em políticas públicas que os atualize na prática da burocracia e na vida cotidiana dos cidadãos. As diferenças de sentido, todavia, tornam muitas dessas interpretações incomensuráveis e o dissenso se instala nas relações entre formuladores e gestores, entre gestores e técnicos, entre técnicos e cidadãos. Esse processo ruidoso dificulta a coordenação política, mas também prejudica a própria reflexão sobre a interdependência das soluções alternativas aos problemas da coletividade. Mattar e Cuervo (2017: 26) consideram a necessidade de as políticas públicas produzirem “valor público”, o que é alcançável pelo fortalecimento da participação social em governos abertos. E essa participação será facilitada ou dificultada conforme a capacidade de gestão da comunicação entre as lideranças do processo político e os gestores, técnicos e cidadãos que vivem o cotidiano das políticas públicas.

É preciso mais do que disseminar informações ou torná-las públicas, é preciso que os agentes públicos adotem uma atitude favorável à comunicação, que supere a visão arcaica e retrógrada de que “informação é poder”, que enfatize o compartilhamento de sentidos entre a administração pública e os múltiplos níveis e os diferentes públicos que farão uso dessas informações. É preciso uma atitude favorável à comunicação, que a retire do plano do subentendido, libertando-a do modelo transmissivo em direção ao paradigma relacional que busque a construção de relacionamentos efetivos (Oliveira e Soares, 2011; Simões, 2001).

D. Processos comunicativos na governança multinível

A governança já não exige apenas o desenvolvimento de processos participativos ou mesmo de processos comunicacionais. Parece-nos mais adequado o recurso a um conceito misto, que integre essas duas dimensões, como processo comunicativos, que juntem num único conceito e numa única atitude o compartilhamento de sentido em torno de uma visão de futuro e a participação cidadã na gestão para que seja gerado um valor público. Ainda que o conceito de governança seja polissêmico, ele lança luz sobre aspectos das políticas públicas que dependem de processos comunicativos, como a coordenação política e a definição de agenda, por exemplo.

Tratar de Governança Multinível sem considerar diretamente o papel da comunicação social é deixar em segundo plano a substância mesma da administração pública. As interações entre formuladores, implementadores e a população, que não raro acontecem em um contexto de dissenso com o uso de comunicações de tipos variados que visam a tradução da política em ações práticas. Mas que, como toda tradução, sofrem os efeitos semióticos da interpretação dos interlocutores. Como já o demonstrara Umberto Eco, a interpretação de um texto (como de todo signo) não depende das intenções do autor, tampouco da intenção dos receptores, o próprio texto traz em si intenções e limites à interpretação. Entre essas intenções, encontra-se o sentido e o significado de todo texto (Eco, 1967). E, exatamente porque a obra é aberta, é que se faz necessário trabalhar a intensão do texto. Em outras palavras, usar recursos comunicacionais que restrinjam as probabilidades de más-intepretações. Deixar a comunicação subentendida nos processos de articulação e coordenação fragiliza a governança e prejudica a efetividade das políticas.

O que os estudos de políticas públicas não têm revelado ou pelo menos não têm dado a ênfase necessária é sobre o papel da gestão da comunicação nos processos de planejamento e de governança como dimensão estratégica para minimizar ruídos e reduzir as chamadas falhas de comunicação. Os gestores públicos não podem depender de níveis mínimos de comunicação com seus principais interlocutores, é preciso maximizar as comunicações entre as partes envolvidas nos sistemas de governança, como preconizado por Mattos e Cuervo (2017). Somente assim a burocracia desenvolverá a necessária capacidade de articulação técnica e política. Oliveira e Lotta (2017) reconhecem que a assimetria nas capacidades operacionais entre os gestores federais, estaduais e municipais é “um desafio para a própria estruturação de políticas com lógica federativa, na medida em que a burocracia federal acaba concebendo políticas sem ter o respaldo necessário de capacidades em municípios e estados para implementarem-nas Oliveira e Lotta (2017: 10)”.

Embora a literatura sobre o Bolsa Família não enfatize a comunicação como dimensão estratégica, o estudo empírico realizado por Oliveira e Lotta (2017) revela que a insuficiência das comunicações é um problema na prática cotidiana da gestão do programa. As autoras indicam que nas interações entre os níveis federal, estadual e municipal, a “comunicação ainda é falha, baseando-se, sobretudo, numa comunicação gabinete-gabinete, na qual a Secretaria Estadual comunica a Secretaria Municipal sobre o não cumprimento das metas de cobertura estabelecidas pelo Bolsa Família. No entanto, a gestora reconhece que essa estratégia (a comunicação entre gabinetes) não é eficiente Oliveira e Lotta (2017: 36)”.

O estudo da burocracia de médio escalão do programa Bolsa Família buscou conhecer as capacidades estatais para tornar efetivas as políticas públicas, indica que a elevada capacidade técnica das equipes responsáveis pela gestão do programa não tem sido suficiente para reduzir falhas na articulação da intersectorialidade e da “interação intergovernamental” Oliveira e Lotta (2017: 05). A revisão da literatura feita pelas autoras sobre o Bolsa Família demonstra como a governança multinível é dificultada pelas diferenças nas capacidades entre os níveis da União, dos estados e dos municípios. Decisões tomadas no plano federal não têm se traduzido em práticas coerentes com essas decisões no nível municipal. A perda de sentido das políticas entre a formulação e a implementação é explicada como falhas em dimensões da governança, especialmente no que se refere à coordenação política, que pode estar permeada por ruídos e dificuldades de se conhecer o feedback dos diferentes atores envolvidos na gestão do programa.

A necessidade de uma comunicação que favoreça a governança multinível e multiescalar não se restringe às articulações entre gestores federais e municipais, por exemplo. Em cada um desses níveis, há necessidades de coordenação intersetorial. No caso do programa Bolsa Família, por exemplo, entre os órgãos da Assistência Social, da Educação e da Saúde. Coordenação que precisa ser refletida em cada um dos níveis para que o programa alcance a efetividade que a sociedade espera dessa e de quaisquer outras políticas públicas.

A pesquisa dessas autoras indica que municípios de grande porte e metrópoles possuem uma comunicação mais direta com o governo federal, seja por e-mail, telefone ou canais informais como o WhatsApp. Oliveira e Lotta (2017: 38). A partir do estudo das relações federativas do programa Bolsa Família, as autoras discutem alguns desafios para o desenvolvimento de capacidades estatais e destacam dois pontos diretamente relacionados com a gestão da comunicação. Nas entrevistas realizadas com gestores do programa, foi destacada a necessidade de construção de narrativas do Bolsa Família, onde a “narrativa é colocada como a construção de valores e estratégias que norteiam a atuação de todos e que é disseminada aos demais gestores, aos demais atores federais e aos estados e municípios e se transforma numa linha comum para atuação da burocracia. Oliveira e Lotta (2017: 39. Grifo meu).

Note-se o recorrente uso do termo disseminação como se este tivesse o mesmo sentido do conceito de comunicação. Ora, como demonstrado acima, a disseminação de mensagens foca no ponto de vista do emissor, enquanto a comunicação pressupõe a troca, a interlocução, o compartilhamento de sentidos, a construção de relacionamentos. Não obstante uma das conclusões das autoras ser a necessidade de se construir a “intersetorialidade via comunicação”, não é demonstrado ou mesmo exemplificado com se entende por comunicação ou como construir tal capacidade.

O principal canal de comunicação do programa Bolsa Família, por exemplo, com os gestores e técnicos de estados e municípios é o “Informe Gestores”, um boletim com periodicidade semanal com informações destinadas a gestores e técnicos do programa nos estados e municípios, mas que também é acessível a quaisquer interessados pelo website do MDS. Além de informes semanais, o programa promove encontros presenciais periódicos com gestores e técnicos locais, capacitações em educação a distância e sistemas eletrônicos de informações. Já no que se refere à comunicação com os beneficiários do programa, os principais canais de comunicação são cartas enviadas para o endereço das famílias (sem garantia de que tais endereços estejam atualizados ou corretos) e mensagens curtas impressas quando é feito o saque do benefício. Ressalte-se que ambos os canais em linguagem escrita não são diretamente acessíveis pela parcela significativa de analfabetos e de pessoas cegas que recebem o Bolsa Família.

Estudos qualitativos realizados pelo MDS em grupos focais com os beneficiários do Bolsa Família e com a análise das cartas enviadas à Ouvidoria do MDS indicam a necessidade de adequação da linguagem e do formato das cartas às capacidades da população. Em outras palavras, as mensagens podem não estar sendo corretamente compreendidas. O que se reflete na quantidade elevada de demanda de informações junto à Central de Relacionamentos. Esses são dados que apontam a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a gestão da comunicação em políticas públicas que demandam governança multinível, como é o caso do SUAS e do programa Bolsa Família. Se a comunicação com os gestores de outras políticas no plano federal sofre de algumas falhas, essas falhas tendem a ser ampliadas na interação entre o governo federal e os governos de pequenos e médios municípios, como revelaram Oliveira e Lotta (2017).

Um indicador da qualidade das comunicações de uma política pública que não deveria ser negligenciado não é apenas a quantidade, mas especialmente a qualidade das dúvidas e das demandas que chegam aos setores especializados no contato com o público do ministério, como a Central de Relacionamentos e a Ouvidoria. Os dados desses setores podem fornecer informações para subsidiar o monitoramento dessas comunicações. É o que revelou um estudo feito pelo MDS com as cartas enviadas ao ministério, indicando um elevado potencial de aprendizagem pelos gestores federais do perfil comunicacional de seus públicos (Maia e outros, 2016). A Central de Relacionamento recebeu mais de 48 milhões de chamadas telefônicas com atendimento humano e mais de 780 mil e-mails entre 2003 e julho de 2017. Cerca de 85% das demandas são relativas ao Bolsa Família e ao Cadastro Único. Os principais demandantes são

usuários de programas do ministério e também gestores municipais e estaduais. Esses números indicam a necessidade de aprofundamento das análises dessas demandas, bem como das mensagens emitidas pelo ministério. Essa construção se dá pelo mapeamento das necessidades de informação dos atores que influenciam e que sofrem a influência sobre uma política em termos de defesa de interesses, poder de mobilização de recursos, perfil de linguagem e histórico de relações, por exemplo.

E. Estratégia de gestão da comunicação para a governança multinível no Sistema Único de Assistência Social

A aproximação entre os formuladores de políticas, os gestores e os cidadãos pode ser alcançado com o uso de técnicas e recursos de comunicação. Nesse sentido, a implantação de um setor específico para cuidar da estruturação de processos comunicativos em cada órgão pode facilitar a coordenação das trocas de informações (buscando o feedback e as necessidades de informação dos usuários das políticas) e, e da participação cidadã (considerando as demandas e propostas dos usuários no processo decisório). As tecnologias da informação e comunicação não devem ser restringidas a sistemas eletrônicos de informação.

Ingressamos na era do *big data*, da web semântica, da internet das coisas e da inteligência artificial, mas é preciso não esquecer do papel que meios técnicos convencionais como o rádio e a televisão ainda exercem. O público que ainda se apresenta como mero receptor de mensagens massivas, tem condições de produzir seus próprios conteúdos e participar ativamente da vida política em seus territórios e mesmo globalmente. Tais conteúdos não dependem mais da propriedade de canais de comunicação de massa. Eles podem ser usados como recursos audiovisuais em websites construídos com recursos de acessibilidade, que permitam a deficientes visuais e auditivos a interação e o conhecimento de conteúdos técnicos, assim como possibilidade de emitirem também suas próprias mensagens.

Atualmente já não é necessário investir recursos em complexos equipamentos de telecomunicações para alcançar o nível de broadcasting das comunicações de massa. Vivemos a era das mídias sociais, das plataformas multimídia, da internet acessível. Nos dias de hoje, é possível criar programas de rádio e TV, jornais e revistas de alto padrão comunicativo e distribuir conteúdos multimídia de forma dirigida e a baixos custos. A coordenação de processos comunicativos articulados em redes de atores pode promover as condições para que a comunicação das políticas públicas alcance os diversos níveis e escalas em uma dimensão inimaginável a apenas uma década.

Para Santos (2013), a governança é o “processo de dirigir a sociedade e a economia por meio de ação coletiva de acordo com objetivos comuns Santos (2013: 15)”. Ou seja, a governança pressupõe o engajamento de outros e o compartilhamento de sentidos, indicando a necessidade de comunicação efetiva. Essa perspectiva parece também ser adotada por Mattar e Cuervo (2017), quando sustentam que o uso de tecnologias de informação e comunicação criam um novo ambiente para as administrações públicas e possibilita a criação de “nuevos espacios de encuentro y diálogo que favorezcan el protagonismo, la implicación y la deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (Mattar e Cuervo, 2017: 26).

A formação de redes de usuários que possam dialogar entre si e com redes de trabalhadores e de gestores das políticas sociais pode ampliar o controle sociais, os processos de participação e deliberação, ampliando o alcance das políticas, envolvendo e engajando atores fundamentais para a sua efetividade. A apropriação dos conteúdos dessas políticas pode contribuir para o incremento e mesmo para a mudança estrutural das condições que eventualmente dificultem essa efetividade.

Em países como a dimensão e a complexidade territorial brasileira, o uso de plataformas de comunicação que integrem a possibilidade de realizar conferências via áudio, vídeo, web e texto, nas quais um mesmo conteúdo seja comunicado em diferentes canais e suportes técnicos, pode ampliar a densidade dessas redes. No Brasil, cerca de 95% das unidades socioassistenciais contam com computadores com acesso à internet. Mas essa possibilidade tem sido restringida ao uso da internet para a alimentação de sistemas gerenciais de informação.

A estruturação de um setor que cuide da promoção de processos comunicativos e da formação de redes de atores pode induzir a produção de conteúdos técnicos e de demandas da população que passarão a ser comunicadas com o uso de tecnologias como websites, blogs, aplicativos para celulares, podcasts, webnários, laboratórios/observatórios de políticas públicas. Se no passado recente, os custos para a produção de conteúdos eram inviáveis para a maior parte dos cidadãos e mesmo dos governos, atualmente esses custos já são um obstáculo fundamental à comunicação. Parcela significativa da população já utiliza smartphones capazes de gravar e transmitir texto, áudio e vídeo. Com o desenvolvimento de mecanismos de rede e de análise para comunicação de conteúdos técnicos, os governos passarão cada vez mais a conviver com cidadãos-comunicadores.

F. Conclusões

Uma comunicação mais ampliada com a população precisa considerar os meios de informação mais utilizados por ela, bem como seus hábitos de consumo de informação, de usos de mídias, de experiências com as políticas públicas. No caso do Brasil, as pesquisas de hábitos de consumo de mídia indicam que a maior parte das pessoas se informam via canais de televisão, programas de rádio e websites. E as recomendações feitas em relatório de pesquisas frequentes feitas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, é destacada a necessidade de as políticas públicas utilizarem de meios diversificados de comunicação, com linguagem acessível a fim de alcançar o maior número possível de pessoas.

Uma pesquisa sobre os usos de meios de comunicação pela população brasileira, feita pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, concluiu que os hábitos e o consumo de mídia pelos brasileiros, sugerem que o Governo Federal considere que "É importante prestar atenção em todos os meios, observando especialmente os públicos que mais acessam cada um deles, focando assim em uma comunicação mais dirigida e com linguajar específico para cada meio, levando em consideração os diferentes perfis a serem alcançados BRASIL (2016: 34). Tal conclusão precisa se tornar uma prática em todas as instâncias de governos que produzem e recebem mensagens.

Não obstante, as recomendações da própria Secretaria de Comunicação Social que, em tese, integraria os setores de comunicação social no poder executivo federal, programas da dimensão do Bolsa Família não se utilizam dos meios de comunicação mais comuns para a população, como rádio e televisão. Ainda que uma parcela significativa dos beneficiários do programa seja analfabeta, o programa dissemina cartas e mensagens textuais padronizadas, cuja linguagem nem sempre é adequada ao léxico das famílias. Considerando o nível elevado de demanda de informações sobre o programa junto à Central de Relacionamento do Ministério do Desenvolvimento Social, é importante realizar estudos mais abrangentes sobre a eficácia das comunicações especialmente com os beneficiários, técnicos e gestores das políticas sociais, mas também com jornalistas e editores de rádio e televisão dos municípios que concentram maiores volumes de demanda de informação.

O compartilhamento de sentidos e de significados, que são a própria razão de ser da comunicação, pode ser pensado como uma linha imaginária acima da qual iniciaria o nível de clareza (e cujo limite superior seria a unidade de sentido) e abaixo da qual inicia-se o subentendimento (onde o limite inferior seria o não-entendimento) das mensagens transmitidas nos diversos meios e canais de comunicação. Assim, deixar algo subentendido em uma mensagem é correr o risco das falhas de comunicação em que as informações são interpretadas em sentido distinto daquele intencionado pelos gestores públicos.

Essa desejável unidade de sentido, apesar de improvável, pode ser perseguida por estratégias de comunicação integrada. A unidade de sentido, ou a redução de ruídos em torno de um conceito é um problema de toda comunicação, mas é mais relevante na administração pública, como condição para a comensurabilidade de dados, interoperabilidade de sistemas e da própria efetividade da governança.

A passagem do sentido técnico para o sentido comum parece não ocorrer conforme esperado pelos gestores em políticas que exigem a governança multinível, dificultando a construção de relacionamentos e o entendimento mútuo entre os interlocutores. E esse é um problema que não se limita a uma falha de comunicação, trata-se de um grande obstáculo à efetividade das políticas públicas multiníveis e multiescalares. Embora uma comunicação total seja improvável pelas razões discutidas por Luhmann (2006), a compreensão de mensagens com a respectiva apropriação de seus conteúdos informacionais pode ser observada nas atitudes e comportamentos do outro quando se nota (ou não) em sua conduta a adoção das premissas dos argumentos do emissor.

A debate proposto neste artigo buscou destacar alguns elementos da comunicação social como dimensão estratégica da governança multinível, buscando contribuir para o desenvolvimento sustentável da América Latina e do Caribe e a consecução das metas da Agenda 2030, as quais trazem a necessidade de aprimoramento das estratégias de comunicação em todos os níveis de governo e entre eles.

A comunicação integrada pode influenciar positivamente o comportamento de técnicos da ponta e da população, reduzindo ruídos e minimizando as lacunas entre a formulação e a implementação de políticas públicas. É preciso libertar a comunicação pública do modelo emissor que considera a população em geral, e os gestores dos níveis subnacionais, como meros receptores passivos de mensagens unilaterais e promover uma governança multinível que contemple conceitos e estruturas de comunicação social.

Bibliografia

- Bitar, Sergio. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. CEPAL, Serie Gestión Pública n. 85, 2016.
- Banco Mundial. *Mente, Sociedade e Comportamento (Visão Geral) – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. Washington D.C: Grupo Banco Mundial, 2015. [En línea] <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/Overview-Portuguese.pdf>.
- Brasil. Relatório Final da Pesquisa Brasileira de Mídia. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2016. [En línea]: file:///C:/Users/usuario/Desktop/Eduardo/Artigo%20Cepal/Pesquisa%20Brasileira%20de%20Mídia_2016_rel.pdf.
- Brasil. Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social (CapacitaSUAS – Caderno 1). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. [En línea]: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf.
- CNAS e MDS (Conselho Nacional de Assistência Social e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). II Plano decenal da assistência social: proteção social para todo(a)s brasileiro(a)s. Brasília, 2016. [En línea]: <http://www.mds.gov.br/cnas/plano-decenal/plano-decenal-2016-2026.pdf/view>.
- Calmon, Paulo, Costa, Arthur T. M. Redes e governança das políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas (RP3)*, edição n. 01, junho de 2013.
- Campello, Tereza, Neri, Marcelo C. (organizadores) Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013. [En línea] http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf.
- CEPAL, ACNUDH. *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*. Santiago/Chile, 2016.
- Eco, Umberto. *Obra aberta*. São Paulo: editora Perspectiva, 1968.
- Freire, Paulo. *Extensão ou comunicação?* Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2013.
- Galerani, Gilceana S. M. *Avaliação em comunicação organizacional*. Brasília: EMBRAPA, 2006.
- Grinberg, Máximo S. (Org). *A comunicação alternativa na América Latina*. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- Henrichs, Joanni Aparecida, Meza, Maria Lúcia F. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Revista Brasileira de Gestão Pública*, volume 9, n.1, jan/abr, 2017: 124-138. [En línea] http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000100124&script=sci_abstract&tlng=pt.
- Jauss, Hans Robert. *A história da literatura como provocação à teoria literária*. São Paulo: Ática, 1994.

- Keck, Margaret, Sikkink, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Itaca/Londres: Cornell University Press, 1998.
- Luhmann, Niklas. *A improbabilidade da comunicação*. 4ª ed. Lisboa: Vegas, 2006.
- Maia e outros. *Análise das Cartas da População com demandas ao MDS: potencialidade de uso como fonte de informação*. Estudo Técnico, No. 17. Brasília: SAGI/MDS, 2016. [En línea]: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/135.pdf.
- Martins, Eduardo M. *A comunicação nas organizações da sociedade civil: conhecendo as iniciativas cidadãs*. Revista e-Com, volume 2, n. 1. Belo Horizonte: Uni-BH, 2008.
- Medina-Vásquez e outros. *Prospectiva y política pública para el cambio estructural em América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL, 2014.
- Oliveira, Vanessa E. Lotta, Gabriela. *De qual burocracia as políticas públicas intersetoriais e federativas precisam?: análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família*. Brasília: Enap, 2017. (Cadernos, 50).
- Oliveira, Ivone, Soares, Ana Thereza. *Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações*. 2ª edição. São Caetano do Sul: Difusão Editorial, Rio de Janeiro: SENAC Editora, 2011.
- Organização Das Nações Unidas (ONU). *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. ONU: 2015. [En línea]: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda-2030-pt-br.pdf>.
- Pinto, Julio. *Comunicação organizacional ou comunicação no contexto das organizações*. Em OLIVEIRA, Ivone, SOARES, Ana Thereza. *Interfaces e tendências da comunicação no contexto das organizações*. 2ª edição. São Caetano do Sul: Difusão Editorial, Rio de Janeiro: SENAC Editora, 2011.
- Santos, Rodrigo L. A. *Governança e coordenação em arranjos multinível de políticas públicas transversais: Assistência Social, Saúde e Educação no Programa Bolsa Família*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013. (Dissertação de Mestrado). [En línea] <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11271/Dissertação%20Rodrigo%20Lofrano%20-%20versão%20final.pdf>.
- Simões, Roberto P. *Relações Públicas e micropolítica*. São Paulo: Summus Editorial, 2001.
- Smulovitz, Catalina, Peruzzotti, Enrique. *Societal accountability: the other side of control*. Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella, 2000.
- Wu, Xun e outros. *Guia de políticas públicas: gerenciando processo*. Brasília: ENAP, 2014.
- Yanow, Dvora. *How does a policy mean?* Washington: Georgetown University Press, 1997.

II. Desarrollando un modelo abajo-arriba de planificación en un Estado centralizado: el caso del plan de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas, Chile

Ignacio Araya Areyuna¹

Resumen

Este artículo revisa las repercusiones del modelo centralista-sectorialista predominante en Chile y reconoce los efectos que ha traído en términos de desarrollo. A la vez, a raíz de la identificación de los cambios en el contexto global plantea que éste modelo requiere acciones que permitan acercar a la ciudadanía a las tomas de decisión que le son atingentes, posicionando la planificación bottom-up como la respuesta a esta necesidad. Así, relata el proceso de Planificación que ha realizado el Ministerio de Obras Públicas para establecer un horizonte de desarrollo al 2030 buscando acuerdos concertados con los diferentes actores de la sociedad como activo fundamental en su proceso de planificación de mediano plazo.

Introducción

El presente texto tiene como motivo principal relatar un proceso de planificación estatal de abajo hacia arriba en el contexto de un país altamente centralizado. Para ello el documento ha sido desarrollado en dos partes fundamentales: 1) Centralismo y Desarrollo en Chile, y; 2) Un plan que apuesta por un paradigma “de abajo hacia arriba”.

Para ello desarrollaremos la instalación del centralismo en Chile, desde su concepción y pasando por diversas etapas y resultados. Más de allá de evaluar los efectos que ha tenido el centralismo en nuestro

¹ Geógrafo de nacionalidad chilena. Actualmente se desenvuelve como Jefe de Gabinete en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

país, se reconoce que ha sido una opción de desarrollo que ha traído a Chile hasta su situación actual, volviéndose al menos su mención histórica fundamental para comprender el contexto, dado el carácter profundamente enraizado que tiene en nuestro país.

Desde esta perspectiva, realizaremos un esfuerzo acotado de comprender las diversas representaciones del centralismo, para establecer cómo ha tenido repercusiones notorias en términos de desarrollo territorial y representatividad democrática, donde cabe mencionar que la única elección directa de nuestros representantes dentro del poder ejecutivo son el Presidente de la República y los miembros de la Concejos Regionales; a lo que debemos sumar la elección de los alcaldes, administraciones con muy bajo poder efectivo. Siendo éste el contexto institucional al planificar, haciendo que los ejercicios de planificación sean muy difíciles, con muy poca legitimidad y puesta en valor, además de ser muy volátiles a los cambios de gobierno, y en muchos casos alejados de las aspiraciones de la población al no estar planificando con ellos.

A partir del reconocimiento de estas repercusiones, elaboraremos el marco contextual —en constante cambio— en el que desarrollamos nuestra planificación, dado profundos cambios globales que tienen representaciones multiescalares y multidimensionales que han puesto en tela de juicio el paradigma de desarrollo a partir del crecimiento económico y la actual democracia representativa.

Procederemos a relatar el proceso de planificación de Infraestructura a mediano plazo (sin ser el primero) que está realizando el Ministerio de Obras Públicas, el cual tiene la intención de aplicar un modelo que permitiría traspasar responsabilidades de planificación a las regiones. La hipótesis implícita detrás de este Plan, es que en cuanto el ejercicio de planificación sea participativo y de cuenta de los diversos sectores sociales, y estos acuerden una visión objetivo de su región al año 2030, puede tomar carácter de política de Estado dada la validez adquirida, sirviendo así como principio de gobernanza para llevar a cabo un modelo de planificación “de abajo hacia arriba”, y a la vez como principio de desarrollo, en el entendido de que Chile podrá ser desarrollado cuando sea descentralizado.

El objetivo de este esfuerzo es presentar una sistematización del proceso de planificación de infraestructura del Ministerio de Obras Públicas que se está llevando a cabo en nuestro país, su diseño metodológico, su gobernanza y su quehacer, dando a conocer las principales facilidades y las dificultades que ofrece el contexto de un Estado centralizado e intentando poner en valor el enfoque territorial multiescalar.

En este sentido, los contenidos del desarrollo del Plan Chile 30/30 no serán trabajados a cabalidad en este texto, sino que pondremos especial foco en la sistematización del proceso de planificación, toda vez que el proceso es entendido como un medio para alcanzar las principales propuestas expresadas en este documento.

A. Centralismo y desarrollo en Chile

De los diversos modelos de democracia y de administración del estado, nuestro país históricamente ha optado por el centralismo (Palma, 2009) como su opción válida de desarrollo (Gastó y Vera, 2009), concentrando el poder de toma de decisión en pequeños espacios de la “elite democrática” (Delamaza, 2009).

El centralismo en Chile no es un asunto relativo solamente a la última constitución que nos rige (1981), la cual declara la funcionalidad unitaria del Estado Chileno y el rol que cumplen las regiones en aspectos administrativos relativos a efectos de desconcentración, sino que ha estado intrínseco en el desarrollo y conformación del estado-nación prácticamente desde su génesis (Palma, 2009).

Los procesos expansivos del territorio nacional durante el siglo XIX y principios del XX fueron justificando una estructura territorial que, al tener alta inestabilidad en su periferia debía focalizar su desarrollo de país en el centro (Palma, 2009), sin embargo, esta inestabilidad no era materia sólo de conflictos bilaterales o con las comunidades indígenas, sino que también los habitantes de la periferia eran vistos como un grupo social sin capacidad de autodeterminación, y en algunos casos, sin capacidad alguna más que mano de obra (Palma, 2009; Boisier, 2009; Gastó y Vera, 2009).

De esta manera, la concepción centralista fue consolidando la institucionalidad estatal y se fue estableciendo en la elite democrática como principio democrático, *"Sea como fuere, la concentración centralista ha sido acumulativa después de ciclos económicos, sociales y políticos muy diferentes entre ellos. Esta duración del proceso, ya largo y persistente, ha significado una legitimación del centralismo"* (Palma, 2009, pág. 51). Provocando también esta legitimación, ciertos activos intangibles en las relaciones existentes entre los diversos niveles de gobierno y que por medio de la fuerza de los años han conformado una cultura institucional centralista muy arraigada en nuestro estado.

Cuando hablamos de centralismo inmediatamente debemos mencionar su relación con el *poder*, concepto ampliamente trabajado en las ciencias sociales (PNUD, 2004), donde la posibilidad de toma de decisión (Boisier, 2009) está cooptada por unos pocos conformando una elite democrática nacional (Delamaza, 2009), por lo que *"En su sentido más estrecho, el poder puede definirse como las capacidades de acción distribuidas asimétricamente en la sociedad"* (PNUD, 2004, pág. 64), y ampliando su sentido, tiene una directa relación con la profundidad de la democracia, la posibilidad de autodeterminación de los sujetos colectivos territoriales, e incluso respecto de sus libertades al coartar la incidencia que tienen las personas en su propia vida y su entorno (Boisier, 2009; PNUD, 2004; Delamaza, 2009; Harvey, 2007), siendo este entorno multiescalar.

En diferentes áreas de la política pública la concentración centralista mantuvo cierto grado de satisfacción social hasta alrededor de la mitad del siglo XX (Palma, 2009), donde luego de fuertes movimientos sociales se vuelve muy visible el modelo de desarrollo centro-periferia (Gastó y Vera, 2009). Aspecto que las representaciones sistemáticas de la dictadura, vale decir, la introducción de reformas institucionales neoliberales (Delamaza, 2009) continuaron su profundización, conformando el estado actual de centralismo, el cual ha vivido sólo pequeñas modificaciones en los últimos 28 años.

Estas condiciones tienen una gran repercusión espacial, donde las tendencias de concentración generan grandes disparidades territoriales, marcando fuertemente la diferencia en el desempeño de los diferentes territorios del país (OCDE, 2009; 2017a, 2017b), donde podemos observar una gran parte del territorio nacional subutilizado (Arenas, 2009; Boisier, 2009; Von Baer, 2009).

Antonio Horvath en su artículo "visión de la infraestructura para un Chile regionalizado" escrito para el texto "Pensando Chile desde sus regiones" lo describe:

"Caracterizan al centralismo la metropolización, concentración urbana, pocas áreas verdes (...), casas, edificios y conjuntos habitacionales "tipo", aplicados en todo Chile, de Arica a Magallanes, poblaciones de lata, trenes de casas pareados como campamentos con pasajes estrechos y patios en que no caben la leña ni los vehículos, edificios de servicios públicos iguales, aplicados en todas las regiones" (Horvath, 2009, pág. 508).

Estas condiciones se pueden explicar en gran medida por la concentración de los mejores recursos humanos en el centro como uno de los principales y más nocivos efectos del centralismo (Palma, 2009), lo cual tiene varias explicaciones y expresiones.

Por un lado, bajo el principio de que existe una relación recíproca entre territorio y sujeto (Arenas, 2009), donde el nivel de desarrollo de los territorios impactará fuertemente en el desarrollo personal de sus habitantes y viceversa (Arenas, 2009; Boisier, 2009), y que lamentablemente bajo las condiciones de contexto de nuestro país *no da lo mismo donde nacer* (Boisier 2009; Marcel, 2013), los centros se transforman en polos de atracción de la población en "búsqueda de mejores posibilidades", ya sean estas laborales, de acceso a servicios, esparcimiento, etc.

Además, y como parte del modelo centralista del estado, en sus oficinas centrales concentra deliberadamente la mayor dotación de personal y sus mejores calificaciones, al menos desde la definición implícita de cantidad de cargos y la jerarquía que estos tendrán, generando un hipertrofia en el nivel central, debilitando aún más la democracia y desterritorializando las decisiones, de ahí las "construcciones tipo" descritas por Horvath.

Esto da paso a un modelo de dirigismo burocrático y que tiene una fuerte sinergia con el entendimiento sectorial de las funciones del Estado (Palma, 2009), des-consolidando su actuar como un solo ente sobre el territorio, sino que como la "n" cantidad de sectores por las cuales se divide el estado. Todo ello se puede sintetizar en la imposibilidad de las regiones y las comunidades de ser agentes de su propio desarrollo, una imposibilidad muy tangible respecto de cómo la burocracia tiene muy bien establecidas las competencias, y una más intangible respecto a cómo el centralismo les ha estado cooptando sus posibilidades de desarrollo, provocando una debilidad manifiesta en las dinámicas de desarrollo económico de las regiones contribuyendo a la desigualdad territorial del país (Azurmendi, 2009) en un desbalanceo promovido por el "modelo centralista-sectorial" (Gastó y Vera, 2009, pág. 467).

Además, los enfoques sectoriales pretenden resolver los problemas a partir del trabajo con un sector en particular posicionándose un paradigma que reduce el problema a una dimensión particular (Gastó y Vera, 2009), por lo tanto es necesario tensionar el centralismo-sectorialismo existente en Chile, tendiente a la excesiva funcionalización del quehacer estatal y sus metas sectoriales, que no toman en cuenta la integralidad de los problemas y aspiraciones asociativas de la sociedad (Delamaza, 2009).

Horvath (2009) plantea que "*Resulta claro que el centralismo es la antítesis del sistema democrático*" (Horvath, 2009, Pág. 509), o al menos resulta como antítesis de un sistema democrático que institucionaliza la posibilidad de los territorios y las comunidades de incidir en el desarrollo de su vida cotidiana y futura, ya que la conjugación de un "*Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente, el sistema político presidencialista, junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (...) crean condiciones desfavorables para la participación*" (Delamaza, 2009).

1. Un contexto cambiante

Actualmente nos enfrentamos a un grado de empoderamiento ciudadano mucho mayor, inserto en medio de una etapa transitoria mundial, masificada por los efectos de la globalización (Boisier, 2009); siendo muy clara la fortaleza y vertiginosidad de este cambio en diferentes partes del planeta, constituyendo un cambio fundamental de época (Gastó y Vera, 2009).

En este aspecto, la globalización es uno de los fenómenos más influyentes y ha jugado un rol fundamental en los procesos de cambio global, al ser un fenómeno multidimensional que envuelve la tecnología, los modos de producción, las finanzas, el comercio, las migraciones, las culturas, las artes y muchas expresiones relativas a las relaciones internacionales e interpersonales (Boisier, 2009).

Lo caracterizan relaciones dialécticas que generan flujos de fuerza que se movilizan en diversas direcciones, como la creación de estados supranacionales o las revueltas por el fortalecimiento de las autonomías locales. También en modelos de localización de los factores de producción, poniendo en contraposición la existencia de un solo mercado global con múltiples puntos de producción local, provocando una suerte de esquizofrenia micro-macro en los individuos al tensionarlos ante la necesidad de ser universal y la simultánea necesidad de ser local (Boisier, 2009).

Existen algunas interpretaciones relativas a esta fase, en donde se plantea que el hombre reinterpretó su ciudadanía, sintiéndose "ciudadano del mundo" (Morín, 2004), dejando de lado sus sentimientos de pertenencia con su territorio, sin embargo, "*ningún territorio está, a priori, fuera de la globalización, ni siquiera se está, a priori, en la periferia de ella*" (Boisier, 2009); habiendo expuesto en este artículo previamente la relación directamente recíproca entre desarrollo del territorio y de las personas que habitan en él, queda plantear entonces que nos encontramos ante un ciudadano multiescalar.

En el plano político, también la globalización ha jugado un rol destacado en la expansión de la democracia. Al presionar hacia abajo, crea nuevas tensiones para favorecer la autonomía local (Zambrano y Bustamante, 2009). De esta manera, la globalización a partir de las dinámicas de aperturas económicas que provoca, cambia el entorno donde se desenvuelven los territorios locales y sus relaciones, al establecer un sistema hiperconectado y profundamente complejo, obligando a los sistemas territoriales menores a aumentar su complejidad (Boisier, 2009).

Así, la globalización en conjunto con la profundización de las políticas de mercado han cambiado causas y explicaciones diferentes a las estudiadas previamente, aumentando notoriamente el interés en los problemas regionales en el mundo, bajo el entendimiento de que lo público ya dejó de ser monopolio estatal ante una creciente conciencia colectiva en torno a un sentido social de lo público y la legitimidad que tiene la sociedad de participar en ello (Cea, 2009).

Las transformaciones previamente descritas pueden ser caracterizadas por el consenso de que se ha vuelto inevitable *“reconocer la autonomía creciente de la Sociedad Civil frente al Estado”* (Ranaboldo, 2009, pág. 675). Se reconoce entonces que el espacio político ha sido alterado, y que la agenda será cada vez más múltiple, concreta y global, quedando muy pocas competencias en mano de las esferas centrales del aparato estatal (Palma, 2009).

Casi de forma paralela a los procesos descritos, una serie de teorías provenientes desde diversas disciplinas comienzan a cuestionar el paradigma de que el desarrollo es cuestión resultante de un buen crecimiento económico sostenido (Zambrano y Bustamante, 2009), e intenciona la idea de incorporar factores de tipo socioculturales para generar una visión más compleja de los procesos de desarrollo, *“Esta perspectiva implica un cambio de marco epistemológico para entender y promover el desarrollo, que implica una ruptura con el positivismo clásico de tipo lineal, mono causal para comenzar a utilizar una perspectiva más sistémica y de la complejidad. También, incorpora una mirada del desarrollo como proceso “de abajo hacia arriba” donde lo clave no son tanto los recursos materiales de un territorio dado sino las decisiones de los actores locales, concibiendo el desarrollo como un proceso intencionado”* (Zambrano y Bustamante, pág. 741).

En resumen, las intervenciones a favor de procesos de cambio del territorio requieren poseer igual grado de complejidad que la cuestión a la que se remite. Deben contener grados de inteligencia territorial atingentes a las intervenciones territoriales, obligando a los procesos de transformación incorporar los agentes locales en los procesos de toma de decisión (Boisier, 2009).

Desde fines del siglo XX, Chile ha presentado profundos avances en diferentes esferas relativas al desarrollo humano de la población, aspecto que no puede ser observado a la ligera. La velocidad con la que se disminuyó la pobreza es algo poco comparable con otros países en el mundo (OCDE, 2009), y la institucionalidad chilena está provista de un grado de robustez que le ha permitido a nuestro país seguir una senda de desarrollo sostenida (OCDE, 2009; OCDE 2017b).

Sin embargo, las circunstancias están cambiando, no sólo nos referimos a los fenómenos globales previamente descritos y la necesidad de incorporar a los territorios como agentes de su propio desarrollo, sino que también el cambio climático y los acuerdos internacionales, entre otros aspectos, convocan a Chile a repensar la forma en que se desarrolla (OCDE, 2017b).

Así, uno de los desafíos más profundos de nuestro modelo de desarrollo es profundizar e institucionalizar la democracia involucrando activamente a los ciudadanos en las decisiones que les competen directamente (Delamaza, 2009; Cea, 2009), requiriendo entonces institucionalizar la participación política de los ciudadanos poniendo en valor su papel en el ejercicio democrático (Delamaza, 2009).

En este sentido, García (2009) plantea que la problemática está radicada esencialmente en la creciente y sostenida desafección de la política que expresan los ciudadanos y su desconfianza frente a sus gobiernos, a la vez que posiciona la problemática sobre una crisis de representatividad que genera el sistema democrático actual.

Así, la incorporación más directa de la población a formar parte de las decisiones que les competen directamente puede ser una opción viable para enfrentar los problemas de representatividad política actual, a la vez que permite profundizar los aspectos del desarrollo, produciéndose así un círculo virtuoso de desarrollo humanizado. Ya que, por un lado, efectivamente es débil un Estado que carece de apoyo civil, y por otro lado, se torna igualmente frágil una sociedad en pugna con el Estado (Cea, 2009).

Sin duda una sociedad que ha estado alejada de los ejercicios democráticos no responderá inmediatamente al *“llamado del empoderamiento”*, estos son procesos graduales que deben ser impulsados

de manera explícita y sostenida, de manera que permitan romper con el clientelismo instalado por el actual modelo democrático, donde la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos puede robustecer la conciencia de corresponsabilidad, y fomentar un comportamiento conscientemente responsable (Cea, 2009). El estado no es una forma de vida elevada, sino que es una conformación social más dentro de otras conformaciones sociales (Cea, 2009), siendo un factor fundamental de comprensión en las diversas esferas para impulsar el desarrollo humanizado.

2. Planificación para el desarrollo

En una serie de estudios de organismos internacionales como la OCDE (2009, 2017a, 2017b) y el PNUD (2004), se ha expuesto que Chile ha logrado avanzar en variados aspectos relativos al desarrollo: aumentar niveles de alfabetización, la disminución de la pobreza, el acceso al agua potable y saneamiento son algunos de los aspectos mencionados. Sin embargo, ésta se basó en gran medida en la acumulación de capital y ha sido geográficamente desigual (OCDE, 2017b), teniendo directa relación con la opción centralista que ha mantenido nuestro país históricamente.

Por otro lado, Máttar, J., y Cuervo, L. (2017) exponen las barreras que ha tenido que sortear la planificación en Latinoamérica desde finales del siglo pasado. En este sentido, entre otras cosas, la falta de flexibilidad y la lejanía con el territorio —la realidad— son algunos de los factores determinantes para que la planificación perdiera validez en diferentes esferas, viendo así reducido su marco de acción y capacidad propia, ostentando una directa relación con el modelo centralista-sectorialista que desterritorializa el quehacer del Estado.

El ejercicio por reconocer cuales son los principales problemas intrínsecos y externos a la planificación no es un mero ejercicio en sí mismo, sino que es una apuesta por continuar desarrollando una disciplina que se posiciona como un medio para su fin (Máttar, J., y Cuervo, L., 2017), existiendo una apuesta explícita por la planificación como herramienta para el desarrollo.

Al no ser un mero ejercicio en sí mismo, la planificación debe ser capaz de contar con ciertos requisitos fundamentales para alcanzar su fin: *"se afirma que la planificación es un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido de pertenencia y de futuro y para la gobernanza multiescalar, intersectorial y pluritemporal del desarrollo"* (Máttar, J., y Cuervo, L., 2017, pág. 7), siendo necesario comprender que la planificación ha adquirido niveles de complejidad y amplitud que la obliga a posicionarse desde un enfoque de sistemas y con su discurso puesto en alcanzar acuerdos con mirada de futuro, no sólo pensando en lo inmediato y urgente sino que también en lo trascendental y estructural. Estableciendo como requisito fundamental poner en el centro de los ejercicios de planificación la diversidad de los diferentes miembros la sociedad en orden de obtener acuerdo; disociando profundamente con las lógicas concentradoras de poder.

Máttar, J., y Cuervo, L., en su texto "Planificación para el desarrollo de América Latina y el Caribe" (2017) escrito para la CEPAL, realiza una recapitulación y expone 3 grupos fundamentales de elementos que caracterizan la planificación contemporánea.

Su primer ingrediente es que no rechaza ni relega los enfoques ni las herramientas desarrolladas previamente; la planificación contemporánea es resultado de sucesivos esfuerzos previos que han dotado de herramientas y líneas de base sobre la que avanzar, consolidando un proceso de aprendizaje de la gestión pública y de su institucionalidad (Máttar, J., y Cuervo, L., 2017).

Su segundo aspecto es relativa a cómo ésta se relaciona con los cambios políticos y sociales de la democracia actual, enfrentando grandes y nuevos desafíos que son resultado de profundas transformaciones sociales descritas previamente, no sólo en el ámbito global, sino que también regional y local. Destacan los niveles de escolaridad, cambio tecnológico, tercerización económica, los nuevos grupos medios y las dinámicas simultáneas de cooperación y conflicto entre actores sociales, generando un ambiente en que la ciudadanía no necesariamente participa masivamente en organizaciones pero sí está disponible para movilizarse de acuerdo a las circunstancias reflejando una clara condición de activismo latente (Máttar, J., y Cuervo, L., 2017).

Su tercer ingrediente tiene que ver con los ciclos relativos a cómo ha crecido la región y cómo este elemento se puede ver modificado en el futuro, producto de ciertos grados de inestabilidad y desaceleramiento económico global, en una región que no ha logrado resolver de manera acabada sus grandes brechas, estando la planificación muy condicionada por estos aspectos (Máttar, J., y Cuervo, L., 2017).

De esta manera, la planificación es la herramienta para el desarrollo dada su capacidad creadora de sentido, a partir del expreso desafío de conjugar y coordinar los esfuerzos más plurales y diversos que provienen de los diferentes componentes de la sociedad (Máttar, J., y Cuervo, L., 2017), resolviendo así la impronta de la inercia del estado sectorialista-centralizado.

3. Planificación para la infraestructura

Existe una relación muy directa entre el desarrollo de un país y la infraestructura que éste va desarrollando (Fundación Chile Descentralizado, 2017; CPI, 2017), ya que la infraestructura cumple un rol fundamental para el crecimiento económico (McKinsey, 2016; CChC; 2014) y mejora la calidad de vida y crea empleos (OCDE, 2017c).

En las últimas tres décadas, Chile ha logrado desarrollar consistentemente su infraestructura, apoyado de una institucionalidad fuerte y buenos mecanismos de financiamiento, consiguiendo que la principal infraestructura necesaria para responder a las necesidades latentes fueran construidas (Chile Descentralizado, 2017). En este sentido, la OCDE (2017b) declara que el contexto de necesidades cambiantes requiere replantear cómo la infraestructura es gobernada y planificada, requiriendo mayor capacidad para identificar y responder a las necesidades a nivel local, convocando hacia un enfoque de planificación territorial y participativa.

La infraestructura tiene largos horizontes en su ciclo de vida: en términos de inversión y dependiendo del tipo de infraestructura, puede tomar alrededor de una década desde que es pensada hasta que es terminada su construcción; y en términos de su operación, su ciclo de vida puede ser de varias décadas.

Esta condición significa que los servicios de la infraestructura deben ser cuidadosamente analizados, dados sus altos montos de inversión, su período de vida y el impacto territorial que pueden provocar, necesitando considerar cada vez más las externalidades negativas como la seguridad, calidad del aire, emisiones de carbono o salud; de esta manera, con el fin de adaptarse a estas circunstancias cambiantes, el sistema de planificación deberá desarrollar una mayor capacidad de visión a largo plazo, descentralizar la toma de decisiones en materia de infraestructura, mejorar la coordinación dentro y entre sectores, establecer prioridades y desarrollar un enfoque más holístico que va más allá de las medidas de suministro para abordar las brechas de infraestructura así como considerar una amplia gama de intervenciones políticas (OCDE, 2017b).

De esta manera, en palabras de Almarza (2009) no hay duda de que una infraestructura de alto nivel y sustentable constituye una base sobre la cual se puede construir una sociedad que permita integralmente el bienestar individual y colectivo, pero resulta fundamental antes de construir grandes obras, planificar con eficacia, es decir, con una efectiva participación ciudadana y de los agentes económicos locales.

B. Un plan que apuesta por el paradigma “de abajo hacia arriba”. Plan Chile 30/30: obras públicas y agua para el desarrollo”

El Ministerio de Obras Públicas tiene una larga experiencia en materia de planificación de su infraestructura, en la cual su Dirección de Planeamiento ha jugado un rol fundamental, a modo de ejemplo, en ella se trazaron en los años 60' las líneas del Metro que hoy están siendo inauguradas. En esta ocasión, el Plan Chile 30/30 es una propuesta de planificación ministerial desde los territorios con un horizonte de mediano plazo, orientada a contribuir a un desarrollo territorial equilibrado en el país, a través de una provisión de servicios de infraestructura y gestión del recurso hídrico con sentido estratégico al 2030, en donde

confluyan los esfuerzos públicos y privados, para acortar las brechas de inequidad territorial, de inclusión, de competitividad, de crecimiento y desarrollo, que presentan las regiones (MOP, 2018a). Como objetivo busca construir la visión compartida de un Chile que puede ser desarrollado de aquí al 2030 y determinar qué políticas de infraestructura y aguas debemos impulsar para ello (MOP, 2018b). Para cumplir con el objetivo de desarrollo, establece una meta: alcanzar 30.000 dólares per cápita al 2030, de ahí su nombre Plan Chile 30/30.

Esto le otorga una condición desbordante dada la naturaleza de la infraestructura y lo intrínseco de la planificación territorial, sin embargo, en la intersección de la planificación territorial de la infraestructura debemos desarrollar las lógicas necesarias que superen la visión sectorial y que sea capaz de recoger las necesidades de los diversos territorios sobre la base del complejo contexto previamente descrito, tensionando lo más posible el modelo centralizado-sectorialista del quehacer estatal.

Así, la hipótesis implícita detrás de este Plan, es que en cuanto el ejercicio de planificación sea participativo y de cuenta de los diversos sectores sociales, y estos acuerden una visión objetivo de su región y macrozona al año 2030, puede superar los ciclos políticos y tomar carácter de política de Estado dada la validez adquirida. Este proceso participativo debe ser lo más profundo posible, pero a la vez debe ser escalar para lograr encadenar los diversos esfuerzos de planificación existentes, tanto sectoriales como territoriales.

En líneas generales, este enfoque pone como matriz de fondo el territorio, siendo éste el ámbito dónde se desenvuelven las cosas. Ahora bien, bajo la comprensión de que las regiones chilenas son más bien una construcción socio-jurídica (Boisier, 2009), debemos establecer lógicas multiescalares en los procesos de planificación, ya que las porciones en las que se divide nuestro territorio no necesariamente son atingentes a las representaciones reales del territorio en términos de la diversidad de actividades.

Por otro lado, el enfoque territorial permite armonizar el proceso de planificación y toma de decisiones con los actores sociales del territorio: *“Los actores sociales o stakeholders son todos aquellos que se encuentran ligados en alguna forma, ya sea positiva o negativa, con el territorio. El objetivo perseguido por este paradigma es la búsqueda del mejor acoplamiento entre los actores sociales con su escenario, además de sus relaciones con su entorno y con los sistemas externos. En lugar de eficiencia económica, se busca lograr la calidad global del actor con su territorio en lo relativo a la vida, trabajo, ingreso, conservación de los recursos naturales, desarrollo del paisaje y en general cualquier dimensión que permita un pleno desarrollo”* (Gastó y Vera, 2009, pág. 463).

De esta manera, debemos ser capaces de desarrollar un modelo de planificación flexible para dar cuenta de las diversidades territoriales, y a la vez muy sistemático en términos de recoger los esfuerzos previos, en orden de obtener un plan concordante. Por otro lado, para que los acuerdos alcanzados tengan la validez suficiente, y así llevar adelante la hipótesis implícita del plan, debemos desarrollar un modelo de gobernanza lo suficientemente potente de manera que equipare poderes en el momento de planificar.

1. Su modelo de planificación

La base metodológica de la construcción del Plan Chile 30/30 corresponde a la denominada “Planificación Territorial Estratégica”, la que puede definirse como un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a mediano y largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güell, 2006).

Según diversos autores existen diferentes formas de hacer Planificación Estratégica Territorial y la que inspiró este Plan es la “Nueva Planificación Territorial Estratégica” o Planes Estratégicos de segunda generación, correspondiendo a un tipo de planificación que es transformadora (crítica y discursiva, que cuestiona las actuales formas de planificar y de aplicar) e integradora, de lo cual se desprende un proceso de innovación socio-territorial (preferentemente liderado por el sector público) en articulación con el sector privado y la propia ciudadanía (MOP, 2018a).

La manifestación lógica de un proceso de este tipo, es la construcción de una estrategia territorial desde los propios territorios, cuyo fin es la identificación consensuada de un conjunto de acciones coherentes y una serie de medios para su implementación, lo que en el Plan Chile corresponde a las "iniciativas estratégicas".

Dicho esto, los principales atributos que el Plan debe tener para que funcionen como lineamientos para su modelo de planificación:

- La participación ciudadana es su columna vertebral.
- Requiere de una amplia gobernanza.
- Requiere recoger todos los esfuerzos previos de planificación territorial y sectorial.
- Es multiescalar, innovando en la planificación meso escalar.
- Debe poner un alto énfasis en el proceso.
- La naturaleza del producto son las "iniciativas estratégicas".

Con estos lineamientos establecidos comienza un proceso de definición marco del modelo de planificación a utilizar, fuertemente enraizado en el paradigma de la planificación territorial, que pone en su columna vertebral alcanzar consensos a diferentes escalas por medio de una potente participación ciudadana, poniendo en valor la sociedad civil como agentes de su propio desarrollo a partir de sus propias capacidades de autodefinición y autodeterminación como sujetos individuales y colectivos.

Cuando nos referimos a autodefinición y autodeterminación del sujeto colectivo, estamos hablando específicamente de alcanzar acuerdos en las diferentes escalas como un ejercicio de planificación, de inteligencia territorial, de profundización de la democracia y paradigma de desarrollo. Al respecto, "según lo afirma Anna Arendt, "el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos" [...] eso quiere decir que el consenso social y político en una sociedad la "empodera" autónomamente, le confiere poder. Entonces la cuestión se remite a la pregunta: ¿cómo se logra el consenso? En nuestra perspectiva la respuesta es: mediante la instalación de procesos de conversaciones sociales profesionalmente estructuradas" (Boisier, 2009, pág. 39). Estas conversaciones sociales profesionalmente estructuradas parten desde la noción de concordar una visión futura de la región/macrozona hasta determinar cuáles son las iniciativas estratégicas que deben ser desarrolladas para alcanzar dicha visión de futuro, debiendo combinar una serie de metodologías para lograr consolidar un plan de naturaleza altamente compleja.

Para conseguir que los acuerdos alcanzados fueran realmente representativos, fueron definidos en el modelo de gobernanza diferentes grupos sociales. Entendiendo las diferentes realidades territoriales de nuestro país a múltiples escalas, son los planificadores locales quienes debían reconocer a los actores locales y generar la convocatoria, por lo que el diseño establecía un mínimo de diversidad de estamentos de representación, los cuales eran: a) entidades gubernamentales; b) asociaciones gremiales y privados; c) sociedad civil organizada y ciudadanos; d) Educación y Conocimiento; e) Instituciones No gubernamentales; f) Organismos Público-privados.

Por otro lado, hemos expuesto que la naturaleza del producto de este Plan son las *iniciativas estratégicas*, concebidas como un conjunto de actividades que, en su encadenamiento, pueden resolver problemáticas territoriales reconocidas en diversas escalas, de esta manera, las iniciativas estratégicas pueden ser de escala regional, macrozonal y nacional.

Para alcanzar las iniciativas estratégicas, el proceso transitó por 5 etapas:

Etapas:
Etapa 1: Consideró el análisis previo de la información existente, con el objetivo de identificar en cada región del país las vulnerabilidades regionales vinculadas a la infraestructura. Realizado con un fuerte desarrollo en regiones y en análisis temáticos nacionales, a través de: reuniones temáticas en las 15 regiones, Talleres regionales de identificación de vulnerabilidades (con Ministerio de Medio Ambiente-Evaluación Ambiental Estratégica), Reuniones bilaterales (CPI, CCHC, COSOC y actores definidos en

las propias regiones), Conversatorios con actores públicos en particular, CORFO, CEPAL, Ministerio de Transporte y Ministerio de Desarrollo Social y Universidades Regionales entre otros.

Etapa 2: el objetivo de esta etapa fue el desarrollo de un análisis y validación de los estándares e identificación de las brechas, a partir de los productos tanto de los talleres previos en regiones como de la colaboración de la OCDE, la que identificó estándares por macrozona tomando modelos de países similares (norte Australia, Centro Italia España, Sur Nueva Zelanda, Austral países Escandinavos). En esta etapa se desarrollaron 15 Talleres Regionales Público Privados para obtener las iniciativas estratégicas en cada región, y, como apoyo a la participación ciudadana la consulta online 30 mil ideas de infraestructura. Esto fue trabajado de manera conjunta con la Agrupación de Universidades Regionales (AUR).

Etapa 3: Contempló como producto la construcción de una Visión e identificación de Iniciativas Estratégicas agrupadas por Macrozonas, teniendo como insumo lo desarrollado previamente en cada una de las regiones, con las que se construyó una propuesta visión estratégica con sus respectivas iniciativas Macrozonales que serían sometidas a discusión, modificación y validación en los talleres macrozonales.

Etapa 4: esta etapa es parte esencial de la consolidación del proceso de legitimación del plan por parte de las distintas escala territoriales con foco en las sugerencias del estudio OCDE "Análisis y brechas de infraestructura y Agua para Chile", lo que se consolidó a través de un Taller Nacional en dependencias de la CEPAL.

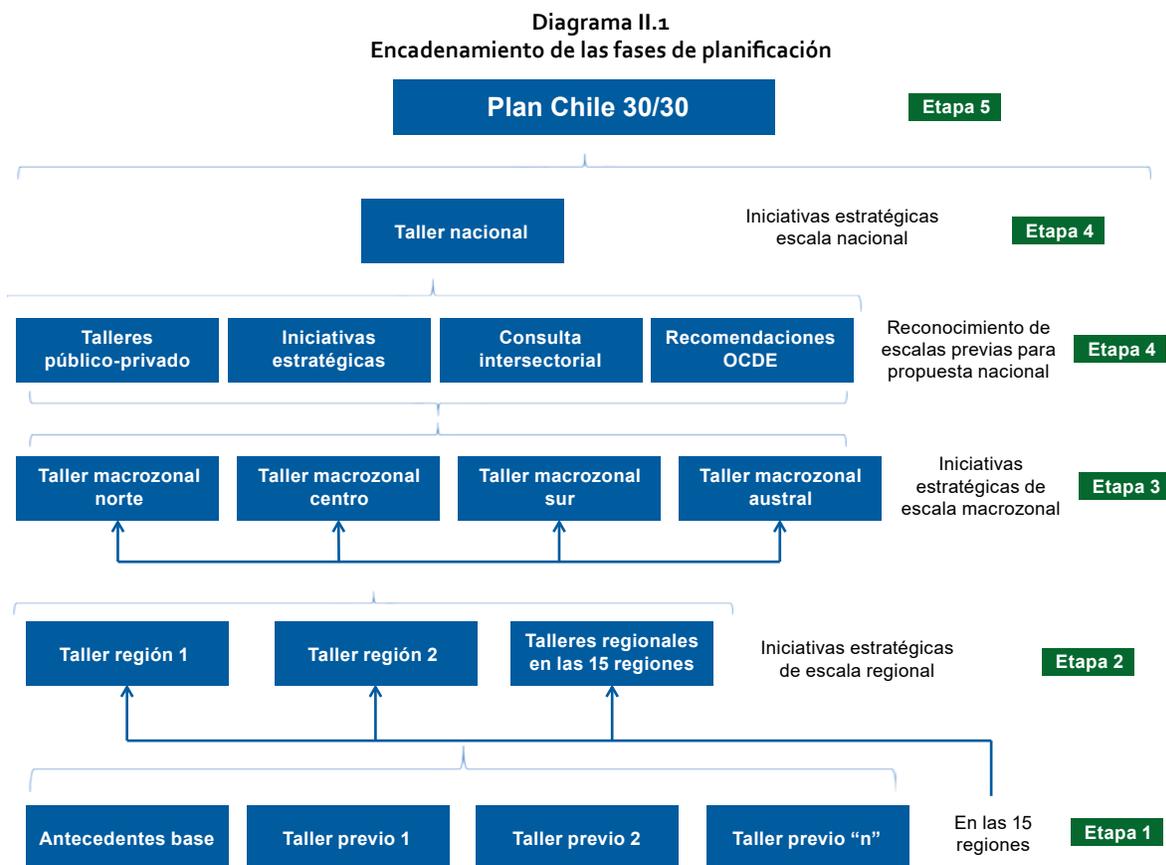
Etapa 5: Priorización de las iniciativas estratégicas, sistematización, elaboración de los productos y lanzamiento.

Las macrozonas son una apuesta del Ministerio de Obras Públicas de entender el territorio multiescalarmente, y en este proceso, requería reconocer meso-escalas que fueron denominadas macrozonas. Esto se puede llevar adelante a partir del reconocimiento de diversos factores comunes en términos territoriales (Concha, 2009), para ello se definieron 4 macrozonas. Además, la naturaleza socio-jurídica de la construcción de nuestras regiones no responde necesariamente a la realidad territorial compleja, debido a ello la Dirección de Planeamiento ha optado por la utilización de regiones "bisagra", similar al concepto de "región pivot" expuesto por Boisier (2009), dado que ciertas porciones de estas regiones correspondían a una macrozona por sobre la otra.

La utilización de la meso escala como herramienta del desarrollo territorial en América Latina ya tiene una serie de predecesores (Boisier, 2009), a pesar de la inexistencia de una institucionalidad que articule dicho proceso (Concha, 2009), siendo tal vez este aspecto la principal motivación para potenciar sinergias territoriales que el aparato institucional no estaba siendo capaz de recoger.

Estos criterios de desarrollo del plan determinaron la metodología y proceso de generación de antecedentes, que consideró actividades participativas en los distintos niveles territoriales de construcción del plan, enfocado en talleres preparatorios, conversatorios, capacitaciones, talleres regionales, talleres macrozonales, taller nacional, consultas ciudadanas y consulta virtual respecto a los resultados del plan, construidos a través de una metodología que permitió la sistematización de la información generada, y la presentación de los antecedentes con una base consistente y lógica, considerando las restricciones que un proceso participativo de estas características, con un fuerte rol innovador, genera.

Cada una de las fases buscaba conformar "*conversaciones profesionalmente estructuradas*" (Boisier, 2009), sirviendo así como lineamiento del proceso de construcción bottom-up del Plan Chile 30/30, lo que podemos observar en el siguiente diagrama:



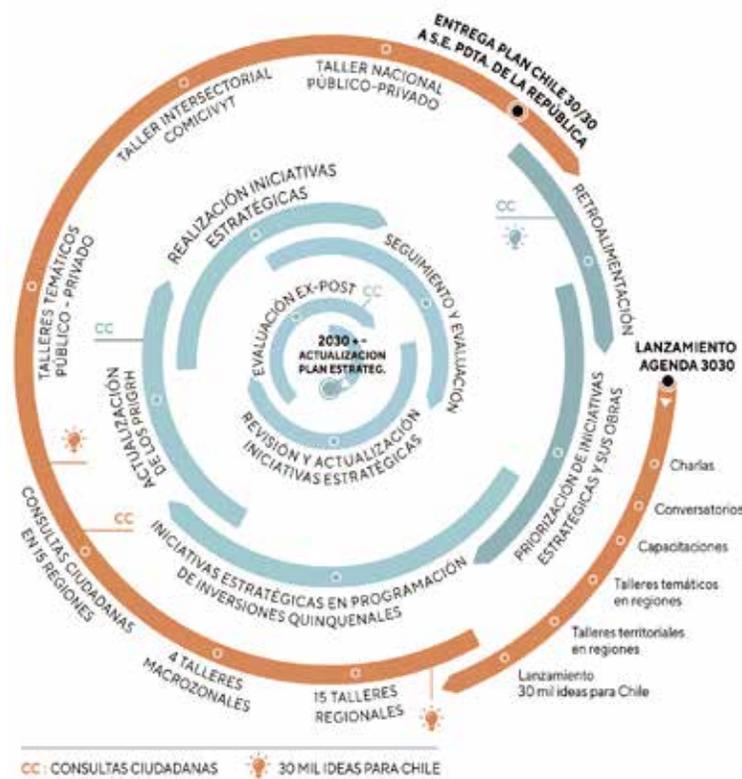
Fuente: Dirección de Planeamiento 2017, Ministerio de Obras Públicas. Inédito.

Para generar un modelo de trabajo que permitiera construir, por una parte, los antecedentes base que generaran el contenido técnico del plan, y por otra parte, desarrollar las bases de información territorializada, desde abajo hacia arriba y que permitiera darle un contexto territorial al Plan Chile 30/30, nos basamos en cinco insumos coordinados entre sí:

- i) Conversatorios con expertos a nivel nacional y estudios desarrollados, para determinar tendencias que incluyen en las brechas y decisiones necesarias a nivel país, en infraestructura y agua, orientada hacia el año 2030.
- ii) La incorporación de Planes previos del MOP, planes de otros sectores e instrumentos territoriales de desarrollo.
- iii) El desarrollo de talleres participativos, comenzando por un ciclo de talleres preparatorios regionales, que cerraron en un taller regional de validación, para identificar visión, brechas, desafíos e iniciativas estratégicas regionales al año 2030, que permitían a su vez, generar una base de visiones agregadas macrozonales, que se discutieron en talleres macrozonales.
- iv) Consulta ciudadana virtual, para considerar la opinión de aquellos que no han podido participar en los talleres; y una consulta ciudadana para revisar los resultados de la sistematización de los talleres regionales, y generar una propuesta final.
- v) Estudio OCDE "Revisión de Brechas y Estándares de Gobernanza De La Infraestructura Pública En Chile", para ello fue trabajado de manera conjunta entre equipos de la OCDE y el MOP para lograr realizar un benchmarking no sólo de carácter nacional, sino que también macrozonal, logrando adaptar la diversidad del territorio nacional.

La naturaleza del producto de la consulta es denominado “iniciativas estratégicas”, dado el carácter del plan, busca definir los principales lineamientos al 2030 y no a obras específicas que corresponden a las siguientes etapas del plan. Bajo el encadenamiento de los sistemas de planificación, estas iniciativas estratégicas resultantes darán vida a proyectos específicos que, al encadenar sus servicios de infraestructura, se resolverían los desafíos identificados; esto será realizado en una segunda etapa del Plan, lo que podemos observar en el siguiente diagrama:

Diagrama II.2
Proceso metodológico del Plan Chile 30/30



Fuente: Plan Chile 30/30 Obras del Diálogo. Publicación Colección de Mapas.

A continuación, se presentan los desarrollos metodológicos para cada una de las etapas del plan en el ámbito de la participación, considerando las adaptaciones de la metodología para cada fase:

- i) Conversatorios nacionales.
- ii) Preparación de los Talleres Regionales.
- iii) Talleres Regionales – del 17 de noviembre al 28 de diciembre 2016.
- iv) Talleres Macrozonales – del 17 de marzo al 6 de abril 2017.
- v) Sistematización y Consultas Ciudadanas – del 17 al 29 de abril 2017.
- vi) Taller Intersectorial – 24 de agosto 2017.
- vii) Taller Nacional – 28 de agosto 2017.
- viii) Las iniciativas estratégicas.
- ix) Su modelo de gobernanza y la participación obtenida.

Es importante recalcar que el encadenamiento de cada uno de estos pasos permitió la conformación de las iniciativas estratégicas a escala regional, macrozonal y nacional.

2. Fases del proceso participativo

a) Conversatorios nacionales

Durante el proceso de elaboración de antecedentes para aportar a la construcción de una visión al 2030, de manera inicial se han realizado conversatorios con presentaciones de expertos—quienes también son miembros de la sociedad civil— sobre temas vinculados a los ejes estratégicos. La intención es, por medio de éstas consultas reconocer los principales quiebres de tendencias y elementos fundamentales en la ruta del desarrollo de nuestro país. Las temáticas tratadas fueron:

- “Perspectivas y desafíos de desarrollo en América Latina y el Caribe” José Luis Samaniego – CEPAL, ONU.
- “Desarrollo Productivo para Chile – El sector agropecuario y forestal” Teodoro Rivas – ODEPA, Ministerio de Agricultura.
- “Cambio Climático: Efectos y Proyecciones para el Desarrollo del país al 2030” Laura Gallardo – CR2, Universidad de Chile.
- “La Inclusión” – Fernando Montes, Ex Rector Universidad Alberto Hurtado.
- “Financiamiento de la infraestructura” – José Miguel Torres, Coordinadora de Concesiones de Obras Públicas, MOP.
- “Cambio Climático. Efectos y Proyecciones para el desarrollo del país al 2030” – Jordan Harris, Fundación Adapt-Chile.
- “Proyecciones del Puerto de San Antonio” – Aldo Signorelli, PSA.
- Algunas reflexiones sobre el futuro. Agenda 2030 de Sostenibilidad de la ONU” – Ricardo Sánchez, CEPAL-ECLAC.
- “Programa de Desarrollo Logístico” Alexis Michea, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.
- “Logística y puertos: una plataforma estratégica para el desarrollo de Chile”- Jorge Marshall, Comisión Estrategia 2030 de puertos y logística.
- “Consideraciones para el desarrollo sostenible de infraestructura hídrica”, James McPhee, Universidad de Chile.
- “El plan de Infraestructura con horizonte de 30 años de Nueva Zelanda”, Ignacio Araya, Dirección de Planeamiento, MOP.
- “Ciudades y desarrollo territorial de Chile al 2030”, Federico Arenas, Pontificia Universidad Católica.
- “Desafíos urbanos 2030”, Luis Eduardo Bresciani, Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.
- “Planificación Urbana y Gestión Institucional para un Chile Resiliente”, Roberto Moris, CIGIDEN, PUC.
- “Planificación Urbana en Singapur”, Ignacio Araya Areyuna, DIRPLAN, MOP.
- “La amenaza sísmica en Chile”, Jaime Campos, CR2, Universidad de Chile.
- “Marco institucional para la gestión del riesgo de desastre en Chile”, Víctor Orellana, ONEMI, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- “Consideraciones para la Evaluación Ambiental Estratégica”, Claudia Bruna, Ministerio de Medio Ambiente.
- “Energía 2050”, Ministerio de Energía.
- “Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo”, Gonzalo Rivas, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo.

b) Preparación de los talleres

Para la preparación de los talleres regionales en las 15 regiones del país, se estructuró el trabajo en función de tres partes, que permitieron generar los antecedentes para el trabajo a validar en el taller regional:

- i) Estructura de Visión, brechas, desafíos e iniciativas estratégicas al 2030.
- ii) Elaboración de Escenarios de Desarrollo a partir de antecedentes de base.
- iii) Talleres Preparatorios Regionales.

i) *Elaboración de escenarios de desarrollo a partir de antecedentes de base*

De manera de generar aportes y antecedentes a la discusión que estaba desarrollando cada región fueron analizados una serie de políticas, planes, estudios y líderes de opinión. La motivación es doble, por un lado, debemos reconocer los procesos de planificación que han sido realizados previamente, tanto sectoriales como territoriales ya que presentan mucho trabajo avanzado, análisis realizados y procesos participativos, y porque debemos “hacer conversar” —coordinar— los diversos instrumentos; y por otro lado, al estar buscando llegar a acuerdos, debemos tener una base holística y lo más evidenciada posible.

ii) *Estructura de visión, brechas, desafíos e iniciativas estratégicas al 2030*

Con el objeto de construir una información base sistematizada, desde y para las regiones, que resultara de los talleres preparatorios y ordenara el material para el taller regional (antecedentes base previamente descritos), se ha optado por una matriz de ejes temáticos asociados al Plan.

Estos ejes servían como base guía al ser propuestos a partir del análisis de tendencias reconocidas y factores de desarrollo relevantes en términos multiescalares. En líneas generales, para cada eje existía una serie de preguntas relativas a encadenar los antecedentes y desarrollar las propuestas, a modo de ejemplo para el eje “Prospectiva Macro”, las preguntas eran:

- i) ¿Cuáles escenarios de desarrollo regional (variables macroeconómicas, demográficas y sociales) se identifican en la región en la actualidad y cómo se pueden proyectar al 2030 a fin de contribuir como región a que Chile logre un estándar de ingreso per cápita de país desarrollado a dicho año?
- ii) ¿Cuáles serían las principales estrategias regionales para lograr dichos objetivos?
- iii) ¿Qué se requiere impulsar en la región para generar los cambios en las tendencias de su crecimiento para lograr un desarrollo sostenible con inclusión social e integración territorial?
- iv) ¿Qué cambios de estrategia se debiesen impulsar en la región en relación con sus vinculaciones dentro y fuera del país? (países de destino de productos; países vecinos; regiones de la macrozona).

Este patrón de preguntas, con sus ajustes debidos, se realizaba para la batería completa de ejes de análisis de Plan Chile 30/30, los cuales son:

- Prospectiva macro
- Prospectiva económica productiva
- Financiamiento de la infraestructura
- Movilidad y conectividad
- Recursos hídricos
- Medio ambiente
- Reducción del riesgo ante desastres naturales y resiliencia
- Equidad territorial
- Infraestructura, espacio público y patrimonio
- Ciudades y centros poblados

La sumatoria de los talleres preparatorios, los antecedentes base y la matriz de ejes para el trabajo regional, nos permitió desarrollar una propuesta que sería sometida a validación en el taller regional.

iii) *Talleres preparatorios regionales*

Para los talleres preparatorios regionales, de carácter temático o territorial (por provincias y comunas en varias regiones), las regiones, de acuerdo a sus características y stakeholders relevantes, desarrollaron sus propias estructuras metodológicas, en la medida que les permitió estructurar el material base para la visión, brechas, desafíos e iniciativas estratégicas. Esto se explica por la necesidad de tener un plan flexible y versátil capaz de recoger la diversidad territorial de nuestro país —y a la vez como factor aglutinante de la discusión—, donde los diversos actores se podían sentir convocados por diferentes factores determinantes en su vida cotidiana como el desarrollo productivo, el trabajo en red, el cuidado del medio ambiente, etc. (Concha, 2009).

En líneas generales, a partir del convenio firmado entre el Ministerio de Obras Públicas y la Agrupación de Universidades Regionales (AUR), este trabajo preparatorio fue acompañado muy de cerca por las universidades regionales.

c) **Talleres regionales**

Sobre la base de los antecedentes señalados se procedió a realizar el ciclo de talleres regionales del Plan Chile 30/30 en cada una de las regiones del país, con el objetivo de definir por región una visión prospectiva, las brechas que diferencian a la visión de la situación proyectada vigente, los desafíos para alcanzar dicha visión e iniciativas estratégicas por región para responder a esos desafíos.

Si bien se definió una estructura inicial de ejes temáticos, como los señalados en el punto anterior, se promovió que cada región definiera los ejes de acuerdo con su realidad territorial, realizando un proceso de consolidación y homologación posterior, como parte del proceso de sistematización.

Cuadro II.1
Ejemplo de categorías desarrolladas por las regiones para el taller regional, Región de Los Ríos

Categoría regional	Ejes que involucra
Infraestructura para la logística, movilidad y equidad territorial	Prospectiva económico productiva Movilidad y conectividad Equidad territorial Ciudades y centros poblados
Vulnerabilidad y riesgos naturales	Reducción del riesgo de desastre Recursos hídricos
Medio ambiente y conservación	Medioambiente Recursos hídricos

Fuente: Elaboración propia.

Estas diversas sub-etapas permitieron que una gran cantidad de insumos y variables (planes, estudios, etc.) fueran incorporados desde las etapas tempranas en el proceso bottom-up.

i) *Metodología de talleres regionales (QProject, 2017)*

A partir del trabajo de los talleres preparatorios, y con los antecedentes generados previamente, tal como fue señalado en el punto anterior, se trabajó con una metodología base, tipo Metaplan, similar a la ya presentada, con adaptaciones regionales, en función de la metodología de trabajo que cada región desarrolló, y que consideró la participación de la Asociación de Universidades Regionales (AUR).

La estructura general de los talleres regionales y macrozonales, fue construido sobre un modelo de trabajo de talleres participativos bajo metodología METAPLAN (QProject, 2017), en la cual, por medio de un trabajo colaborativo se busca identificar la visión de los/as participantes, poniendo en común opiniones y tratando de buscar consenso en las propuestas manifestadas.

La existencia de una visión concordada, que estimule la imaginación, pero a la vez se perciba como alcanzable, es un elemento fundamental en todo proceso de planificación participativa. La idea es que la visión sea comprendida y compartida por la mayoría de los ciudadanos y los agentes económicos, y vaya evolucionando a través del tiempo, adaptándose a los cambios que ocurren cada vez con mayor frecuencia (Almarza, 2009).

En este sentido, el método METAPLAN es una técnica de moderación que permite que un grupo de personas tenga a la vista los contenidos de sus reflexiones, intercambios de opiniones y todos los elementos para que en colectivo y de manera participativa puedan arribar a conclusiones o decisiones comunes (QProject, 2017); esto permite que en el desarrollo de los talleres de conformación del plan, distintos grupos con diversos intereses puedan llegar a respuestas basadas en consenso y que permitan la participación de todos.

Se definió un perfil base de los convocados a los talleres, que implicaba la consideración de actores estratégicos regionales, y que preferentemente hayan participado en los talleres preparatorios, como, por ejemplo:

- Representantes del Consejo de Sociedad Civil (COSOC).
- Encargado de EAE del Ministerio de Medio Ambiente.
- Municipios, Secretarios de Planificación Comunal.
- Organizaciones no gubernamentales.
- Asociaciones de producción e industria.
- Representantes de organizaciones sociales.
- Otros servicios públicos, Secretarías Regionales Ministeriales.
- Asociación de Universidades Regionales.
- Mesas de organizaciones gremiales.

Para el desarrollo del taller, se realiza primeramente los resultados obtenidos a partir de los Talleres Preparatorios Regionales, una presentación de antecedentes y escenarios al 2030, y finalmente, con la metodología explicada previamente se procede al trabajo participativo bajo estas 2 preguntas fundamentales:

Pregunta N° 1 "¿Qué cambios se deben implementar a la estrategia para llegar al escenario propuesto en la región para el año 2030 respecto a la temática o categoría regional?"

Pregunta N° 2 "¿Qué lineamientos estratégicos se proponen implementar en la región para llegar a ese escenario deseado en el año 2030?"

Este proceso es acompañado por el facilitador, cumpliendo la función de recoger las diferentes perspectivas de los participantes e ir avanzando hacia alcanzar acuerdos grupales.

d) Talleres macrozonales (QProject. 2017)

Con el resultado de los talleres regionales sistematizado, se procedió a la siguiente etapa de construcción territorial del plan.

Para la preparación de los talleres macrozonales, se consideró la identificación de los puntos comunes a nivel macrozonal derivados de los talleres regionales, con la cual se construyó un modelo base de visión macrozonal, brechas, desafíos e iniciativas estratégicas que respondían a lo presentado en los talleres regionales y a los antecedentes de base relativos a otras políticas públicas, más los antecedentes

del trabajo que desarrolla la OCDE. Previo a ello se realizó un análisis de coherencia de los resultados de la sistematización regional, para identificar inconsistencias entre la visión, desafíos e iniciativas para ser cubiertas en el trabajo macrozona.

De esta manera, se construyeron propuestas base que recogían elementos de contexto, lo “que nos identifica como macrozona”, las propuestas de visiones por cada eje, las brechas en cada uno de los ejes a nivel macrozonal para alcanzar dicha visión, y las principales iniciativas estratégicas previamente identificadas a nivel macrozonal.

Previamente se realizó un análisis de consistencia, para contrastar los objetivos país con las propuestas macrozonales, de manera de considerar no sólo las propuestas de la OCDE, sino que además verificar la consistencia con los objetivos nacionales del plan, y los resultados de los conversatorios, estudios y análisis a nivel país realizados tanto para el plan, como para planes de corto plazo y territoriales.

A partir de este trabajo previo se realizaron los 4 talleres macrozonales en el país, poniendo especial énfasis en los factores comunes “¿qué nos une como macrozona?” y a partir de ahí reconocer los desafíos que debían ser enfrentados. Una vez concertados el acuerdo de visión futura sobre esta escala se continúa con una metodología similar a los talleres regionales, con sus adaptaciones respectivas.

e) Sistematización y consultas ciudadanas

Cabe mencionar que el valor de esta etapa está asociado principalmente a la necesidad de retorno a los territorios y dar cuenta de los avances del Plan. Sobre estos avances presentados, los participantes tenían la posibilidad de generar nuevos aportes a lo ya trabajado, de manera de pulir los resultados. Por otro lado, esta consulta también estuvo avocada al proceso participativo en sí mismo. Los participantes debían responder a tres preguntas (QProject, 2017):

“De lo presentado como desafíos para la infraestructura regional y macrozonal en el Plan Chile 30/30”

- ¿Qué le incorporaría?
- ¿cuáles priorizaría?
- ¿Cómo le gustaría continuar participando?

f) Taller intersectorial

A partir del proceso de sistematización se identificaron elementos transversales a las regiones y macrozonas, que trascienden al rol del Ministerio de Obras Públicas, y representan hallazgos relevantes del proceso, que deben ser enfrentados durante el periodo de ejecución del plan.

Para ello se realizó un taller nacional de análisis y propuestas a escala nacional, el día 24 de agosto del 2017, con participación de representantes de los servicios del Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, SUBDERE, ONEMI, Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Energía.

En dicho taller, se presentaron los hallazgos principales de la sistematización de carácter transversal y que implican acciones de coordinación interministerial (QProject, 2017).

g) Taller nacional

De la misma manera que las escalas macrozonal y regional llevaron a cabo actividades previas, para preparar el Taller Nacional la Dirección Nacional de Planeamiento en alianza con el Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) sostuvieron una serie de reuniones y talleres previos para tratar temáticas relevantes. En este trabajo conjunto, se procesó el trabajo realizado en las macrozonas y regiones y se reconoció cuáles eran las principales problemáticas de política pública que debían ser abordadas para lograr un estado de desarrollo; este trabajo fue dividido en 2 partes principales: i) un trabajo previo de “gabinete” que buscaba reconocer las principales líneas de convergencia entre la

primera etapa del estudio OCDE, los resultados de los talleres macrozonales y regionales y los textos de política pública del CPI y la CChC (Academia, públicos, privados y participación); ii) un proceso de validación de dichos resultados con los consejeros del CPI —Grupo con amplia representatividad política y académica—. Este trabajo generó un “marco de acción” respecto de las temáticas que debían ser trabajadas en el Taller Nacional.

Dada la envergadura de la escala nacional, este “marco de acción” escogido fue contrastado con la entrega final del Estudio OCDE: “Análisis de brechas y estándares de gobernanza de la Infraestructura Pública en Chile”, obteniendo como resultado que las principales temáticas podían ser agrupadas en 2 categorías: a) Sostenibilidad y b) Gobernanza. Una vez listo esto, el equipo DIRPLAN generó el documento “Minuta de posición para el Taller Nacional – Plan Chile 30/30”, que recogía desde el estudio OCDE los principales antecedentes, brechas y recomendaciones de la OCDE relativas al “marco de acción” definido con el CPI a partir del análisis de convergencia.

i) *Metodología del taller nacional*

A lo largo de la elaboración del Plan, el Ministerio de Obras Públicas ha sostenido trabajo conjunto con una serie de organismos (academia, públicos, privados y de variados sectores políticos), lo que le ha dado un carácter de política transversal. Esto debemos sumarlo a que hemos estado buscando puntos de común acuerdo, basado en evidencias, para ir definiendo los marcos de acción del Plan Chile 30/30.

Este carácter de transversalidad ha buscado consolidar el Plan Chile 30/30 como una política de Estado, que logre superar los ciclos políticos y se establezca como una hoja de ruta real durante su horizonte de planificación. Todos los elementos reconocidos a partir de la consulta y análisis previo apuntan hacia la necesidad de generar políticas públicas y, algunos casos, modificaciones legales cuando los instrumentos actuales se reconocían muy a destiempo.

En este sentido, en términos de participación debían ser convocados los stakeholders relevantes relativo a la esfera de las decisiones que se debían promover. Todo esto requería que el Taller Nacional fuera de un tiempo moderado, con un grupo acotado sin dejar de ser representativo, y que los participantes formaran parte de la política pública a escala nacional, nos referimos a ex ministros, políticos, la academia, representantes de gobiernos subnacionales, representantes de gobiernos centrales, entre otros.

En términos cronológicos, el taller se divide en 2 instancias: “la motivación”, donde los panelistas realizan sus exposiciones a partir de la minuta de posición; y “las intervenciones” siendo la participación de los asistentes en diferentes formatos.

En términos de metodología de participación (“las intervenciones”), ésta fue conducida bajo una pregunta principal ¿qué necesitamos para ser un país desarrollado? fueron decididas 2 instancias diferentes:

- **Mano alzada:** son intervenciones que realizan los participantes en función de la motivación establecida por los panelistas. En éstas exponen principalmente la esencia de sus puntos de vista en función de los pasos a seguir en política pública. La función efectiva de esta instancia es más bien intangible y busca instalar en la discusión ciertos elementos, convocar al diálogo y a encontrar puntos de acuerdo, ya que lo reconocemos como una carencia en el estado actual de la política pública.
- **Matriz de sistematización:** A partir de la “Minuta de posición para el Taller Nacional – Plan Chile 30/30” fueron relevados los principales elementos de política pública a trabajar, agrupados por Sostenibilidad y Gobernanza, y encadenado a ellas las principales recomendaciones expuestas con la OCDE. Para ello, equipo de DIRPLAN recogió las posturas de los diferentes participantes y las incorporaron en una instalación en el taller. Los principales resultados de esta matriz de sistematización los podemos observar resumidamente en el siguiente cuadro:

Cuadro II.2
Sistematización del taller nacional

Sistematización del taller nacional				
Agrupación	Desafíos	Iniciativa estratégica nacional	Prioridad	
Gobernanza	Gobernanza del agua	Política Nacional de Recursos Hídricos basado en el consenso	1	
		Incentivos a gobernanzas por cuenca	2	
	Coordinación horizontal y vertical	Política de Infraestructura basada en el territorio y construida inter e intra sectores	1	
		Los territorios aumentan su capacidad para planificar, financiar y administrar las inversiones	2	
	Información para la toma de decisiones	Planificación basada en mejores capacidades para el pensamiento de largo plazo y sistémico	1	
		Inteligencia y disponibilidad de datos	2	
	Financiamiento de la Infraestructura	Reforma al proceso presupuestario	1	
		Establecimiento de presupuestos plurianuales	2	
	Sostenibilidad	Movilidad de personas y cargas	Fortalecer el encadenamiento de diversos medios de transporte tanto para cargas como pasajeros	1
			Establecimiento de corredores logísticos	2
Ciudades		Ciudades Inteligentes	1	
		Marco regulatorio territorial adecuado y gobernanzas metropolitanas	2	
Equidad territorial		Infraestructura verde	1	
		Patrimonio territorial	2	
Innovación		Incorporación de Energías Renovables no Convencionales	1	
		Infraestructura multipropósito	2	
Resiliencia		Gestión activa de riesgos: información, identificación y monitoreo	1	
		Incorporación del cambio climático en la gestión de la infraestructura	2	
Medio ambiente		Conservación del equilibrio ecosistémico	1	
		gestión sostenible de residuos y reciclaje	2	
Agua		Saneamiento rural	1	
		Uso eficiente y calidad/ huella hídrica	2	

Fuente: Elaboración propia.

h) Las iniciativas estratégicas

Tal como ha sido relatado en este documento, bajo el encadenamiento de las diferentes etapas de participación, sumado a una serie de otros insumos, y el fuerte ejercicio metodológico de convergencias, hemos logrado obtener como productos una serie de iniciativas estratégicas en las tres escalas trabajadas.

Con las iniciativas estratégicas obtenidas en sus diversas escalas, comenzamos un proceso de encadenamiento escalar, relativo a reconocer cómo ciertas iniciativas estratégicas de escala superior puede resolver una serie de iniciativas estratégicas de escala menor, lo que sin duda es un ejercicio que debe ser realizado caso a caso.

De esta manera, y dado el carácter multiescalar de la planificación, podemos constatar como ciertos elementos recurrentes en diferentes espacios locales a lo largo del país, se volvían invisibles a escala regional, pero la sumatoria de estos elementos se volvían mucho más visibles en la escala macrozonal.

Por otro lado, también logramos observar asuntos relativos a la naturaleza de los servicios de infraestructura y su impacto en el territorio, que al ser revisado en una meso escala logramos encadenar una serie de factores que son fundamentales para su correcto desarrollo.

En general, la incorporación de una gran cantidad de agentes locales permitió sumar inteligencia territorial, dotando al plan de un buen grado de fortaleza. Esta flexibilidad, también escalar, permite reconocer una serie de factores que en un ejercicio tradicional no reconoceríamos. A modo de ejemplo, a escala macrozonal aparecían elementos de relevancia que no aparecieron en escala regional dada la atomización del problema, sin embargo, su recurrencia en la escala macrozonal permitieron reconocer el conflicto.

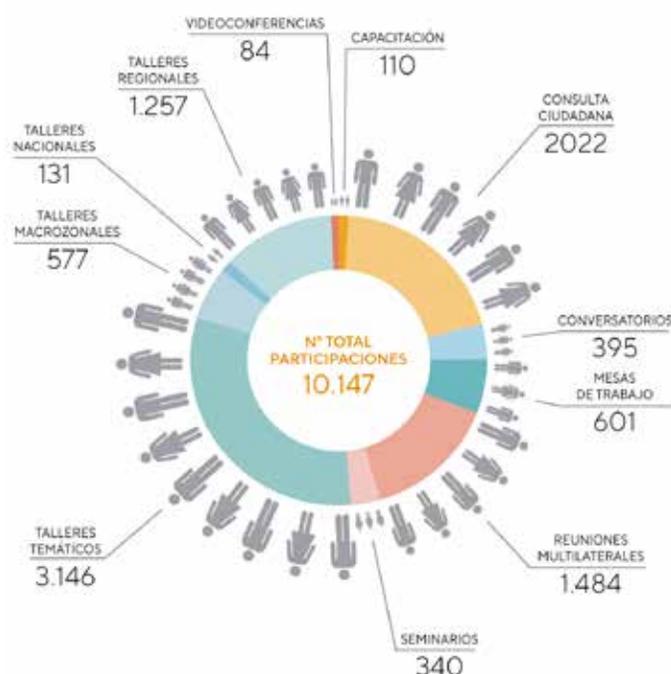
Para continuar en las etapas del Plan, para la siguiente fase y luego de una nueva retroalimentación con los territorios, comienza con un proceso de encadenamiento de sistemas de planificación, actualizando los planes existentes y comenzando a plasmar en proyectos al interior de la programación anual de inversiones las iniciativas estratégicas; todo en horizonte al 2030 y con el proceso iterativo necesario atinente a una planificación de un país que busca ser desarrollado, donde el monitoreo, seguimiento, evaluación y actualización son muy relevantes.

i) Su modelo de gobernanza y la participación obtenida

El valor principal del Plan es haber concordado acuerdos a diferentes escalas, para ello, la declaración explícita era intentar lograr la mayor representatividad posible. Por otro lado, este plan explícitamente decide incorporar en su discurso el concepto de "*participaciones*", para precisar aún más el formato deseado de participación. Establece que la consulta debe tener una capacidad iterativa, un retorno a los territorios, para ir realizando los ajustes necesarios a raíz de los resultados que íbamos obteniendo. Produciendo de esta manera un doble flujo, *de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo*, con la posibilidad explícita de que los agentes territoriales tendrían la posibilidad de ir ecualizando los resultados obtenidos. Esto es muy visible entre la escala regional y macrozonal, sin embargo esto se explica principalmente porque las iniciativas estratégicas de la escala nacional rondan más bien en la esfera de políticas públicas. Además, una alimentación recíproca tiende a abrir espacios de cooperación que desarrollan sinergias de trabajo optimizando las opciones de desarrollo (Concha, 2009), por lo que es muy importante seguir trabajando en ellas.

La flexibilidad con la que decidimos abordar el proceso participativo del plan ha facilitado la participación de ciudadanos provenientes de diferentes esferas sociales y grupos etarios.

Diagrama II.3
Participaciones según formato en el Plan Chile 30/30

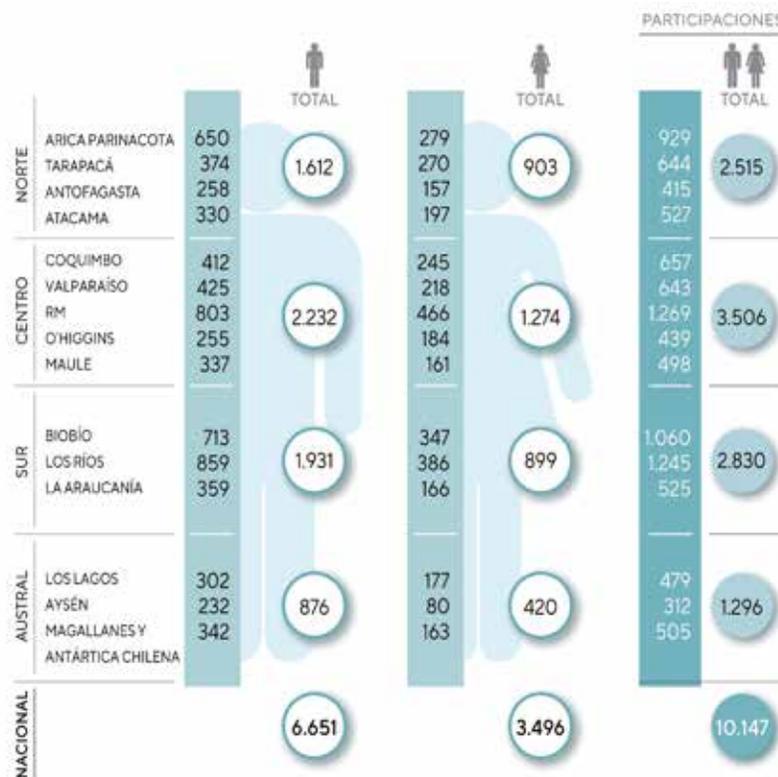


Por otro lado, la participación ciudadana en el ámbito territorial tiene una buena correlación con el porcentaje de población habitante en dichas regiones, mostrando mayores niveles de participación en la zona centro, donde nuestro país presenta alta concentración de población y una menor participación de la macrozona austral, lugar menos denso del país.

Sin embargo, en términos de equidad de género tenemos una brecha importante. En modo general, por cada dos hombres que participaban, había una mujer que lo hacía. Las explicaciones en este sentido pueden variar, pero en general tiende a explicarse por los mecanismos relativamente nuevos que el Ministerio tienen para realizar sus convocatorias. Por otro lado, esto también representa el nivel de inequidad actual del país, dada la baja presencia de la participación de la mujer en organismos del estado o de organizaciones civiles e instituciones privadas.

En cuanto a organismos/organizaciones participantes, podemos observar que la gobernanza propuesta en el diseño ha podido ser llevada adelante. En los talleres todas las personas tenían el mismo valor, logrando así equiparar poderes en el proceso participativo y que ayuda a la profundización de la democracia como factor relevante de desarrollo. Elemento que podemos visualizar en la siguiente gráfica que muestra las organizaciones participantes en el Plan Chile 30/30.

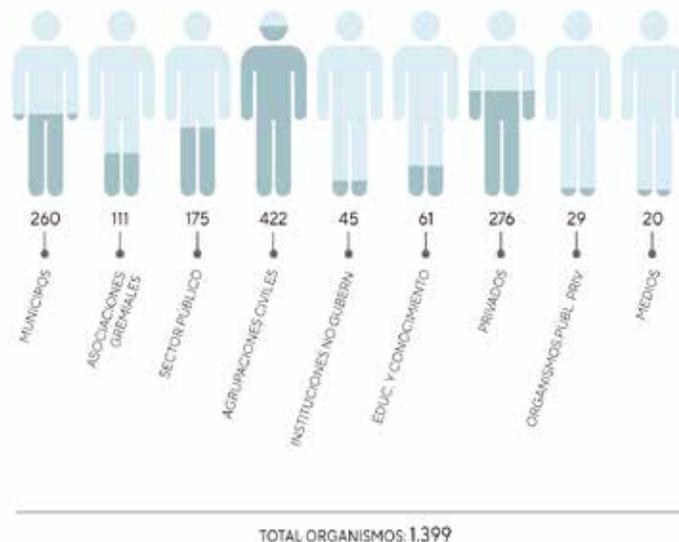
Diagrama II.4
Participaciones según región y sexo del Plan Chile 30/30



Fuente: Plan Chile 30/30 Obras del Diálogo. Publicación Colección de Mapas.

Finalmente, sobre el valor de las "participaciones", es decir el retorno a los territorios, y contrastando con el total de 1934 instituciones, participaron 5748 ciudadanos a lo largo de todo el país, siendo así un ejercicio inédito de participación en el Ministerio de Obras Públicas.

Diagrama II.5
Organizaciones participantes del Plan Chile 30/30



Fuente: Base de datos de participación territorial del Plan Chile 30/30. [Consultado 30 de octubre 2017]. Inédito, por publicar.

C. Discusión

El contexto histórico en el primer siglo de conformación de nuestro Estado provocó una necesidad de que este Estado fuera centralizado, y, tal como lo hemos expuesto en las primeras páginas de este documento, el centralismo se posiciona como una opción de desarrollo, consolidando una cultura centralista en los años venideros del quehacer estatal, cultura que en muchas ocasiones posicionaba a la periferia —entendida en esta ocasión como todo lo que no pertenece al centro— como una entidad con muy poca capacidad para hacerse cargo de su propio desarrollo.

El centralismo es concentración de poder, y en su sentido amplio tiene una directa relación con la profundidad de la democracia, la posibilidad de autodeterminación de los sujetos colectivos territoriales, e incluso respecto de sus libertades al coartar la incidencia que tienen las personas en su propia vida y su entorno.

Sus implicancias son entre otras: desequilibrios territoriales, subutilización del territorio, tendencia a aumentar la concentración dado que la población migra hacia los núcleos en búsqueda de mejores oportunidades, a la vez que hipertrofia el nivel central del Estado, desterritorializando su quehacer y dando paso a una actividad principalmente sectorialista, en lo que en este texto hemos descrito como el modelo centralista-sectorial.

El centralismo tiene por tendencia natural seguir concentrando el poder (tanto decisiones como recursos). Con ello aleja a la población de las decisiones sobre su territorio y coopta las opciones de desarrollo de los individuos ya que sus territorios se están desarrollando a ritmos desiguales.

También hemos planteado que el contexto actual está cambiando profundamente, en donde la globalización está jugando un rol fundamental. La apertura económica cambia el entorno donde se desenvuelven los territorios, siendo más hiperconectado y más versátil, obligando por tanto a los territorios a aumentar su complejidad y equiparar los desequilibrios para mantenerse competitivos, requiriendo una matriz de entendimiento de múltiples factores para comprender la realidad, siendo la inteligencia territorial la mejor fuente de éste entendimiento y motor de desarrollo.

Es evidente cómo la sociedad civil está demandando mayor presencia en las tomas de decisiones que le son atingentes, donde lo público debe dejar de ser monopolio del Estado y debemos empezar a aplicar paulatinamente ejercicios que apunten hacia una democracia más directa.

En esta línea, claramente la planificación es la respuesta, convocando a una acción más sinérgica en su quehacer, ya que su función es conjugar y coordinar los esfuerzos más plurales y diversos que provienen de los diferentes componentes de la sociedad, transformando la participación ciudadana en un activo fundamental, de ahí la importancia de la planificación bottom-up.

En cuanto al ejercicio de planificación propiamente tal, debemos reconocer que la regionalización administrativa existente no es capaz de responder a la naturaleza compleja del territorio, de esta manera, cuando pasamos de una planificación con enfoque sectorial a una planificación territorial, ésta tiene un deber con el ordenamiento de las diferentes escalas administrativas de su Estado como marco de su política pública, sin embargo, no debe reducirse necesariamente a ella.

La capacidad interrelacional, incluso interescalar de una misma escala, vuelve muy compleja su capacidad de análisis por lo que debe tener un carácter multiescalar, rompiendo con las rigideces del entendimiento clásico del territorio (Boisier, 2009), y solo así nos acercaremos a un entendimiento más acabado sobre el territorio que estamos planificando. Lo interesante de esta postura es que intenta posicionar el prisma interescalar como elemento fundamental en el enfoque territorial. La utilización de las macrorregiones como una meso escala de planificación resultó más fácil de lo imaginado, principalmente porque al ser la sociedad civil el principal agente de inteligencia territorial, su versatilidad para ser un sujeto local, regional, macro regional, nacional e incluso global, tal como lo mencionábamos previamente, permitía un flujo adecuado a quienes estaban haciendo la moderación —profesionalizando el diálogo—. La intención abierta del Plan de producir iterancia en la participación hizo que más de un ciudadano participara de acuerdos regionales y macrozonales, y así conformó la línea de base sobre los cuales se establecerían los acuerdos nacionales.

Este ejercicio, que fue elaborado en uno de los ministerios más grandes del país en un contexto de centralismo, jamás puede ser utilizado para justificar el statu quo:

- i) Las condiciones de centralismo bajo las cuales se desarrolló este plan estaban en ese preciso momento bajo mucha turbulencia producto de una agitada "discusión descentralista" en el país, discusión que ha estado presente en la esfera nacional desde hace muchos años, y que se fue desarrollando in crescendo desde los primeros años del segundo gobierno de Michelle Bachelet. Esto provocó un establecimiento de la problemática con mucho más potencia en la sociedad civil, cuestión mucho más visible en "*la periferia*" —no Santiago—. Discusión que marcó su punto más álgido con la aprobación de la reforma constitucional que instituye la elección popular del gobernador regional.
- ii) El contexto local y global están exigiendo procesos de cambio en la forma en la que gobernamos nuestros territorios, esto implica un re entendimiento de la elaboración social del estado, ampliar las esferas de lo público y aceptar la legitimidad de la participación de la sociedad civil en su ejercicio. El cambio de paradigma es necesario.
- iii) Lo anterior queda muy evidenciado con la gobernanza que se pudo llevar a cabo durante la elaboración de este plan, no por mero impulso de sus planificadores, sino que porque las condiciones ya estaban dadas por la existencia de un gran número de asociatividades existentes en todo Chile, locales, mesoescales y nacionales, de carácter público, privado y público privado, de ONGs, organizaciones civiles y académicas.
- iv) Evidentemente este proceso podría verse mucho más enriquecido con mayores capacidades instaladas en las regiones. En este artículo ha sido expuesta la necesidad de que los "procesos de empoderamiento" y el desarrollo de la "corresponsabilidad social" son condiciones que deben ser impulsadas de manera explícita, de la misma manera que acabar con la hipertrofia en los niveles centrales, ya que no ocurrirán de forma inmediata, sobre todo frente a una sociedad que ha estado alejada desde siempre del ejercicio estatal cotidiano.

De esta manera, consolidamos la etapa participativa de un Plan que tuvo sus principales desafíos en la institucionalidad existente y la cultura centralista dominante, pero que tuvo una gran llegada en las regiones y sus actores territoriales. Tuvo grandes resistencias en las etapas iniciales del Plan que incluso prolongaron los tiempos inesperadamente, pero que luego de una serie de acciones sinérgicas en las regiones del país se alcanzó el objetivo de construir una visión compartida de que Chile puede ser desarrollado, y que éste camino requiere de acciones concordadas con la sociedad.

Bibliografía

- Almarza, S. (2009), Planificación local participativa de la infraestructura, requisito para la competitividad. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 520 - 526). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Arenas, F. (2009), La construcción de las regiones chilenas: desde los hitos históricos hasta los desafíos actuales. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 61 - 75). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Aroca, P. (2009), La creciente concentración económica regional en Chile. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 76 – 85). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Azurmendi, H. (2009), Modelo estructural de planificación para el desarrollo territorial: programación y coordinación, En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 474 – 489). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Boisier, S. (2009), El retorno del actor territorial a su nuevo escenario (homenaje a Walter Stöhr). En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 19 – 46). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC) (2014), *Infraestructura crítica para el desarrollo, bases para un Chile integrado*. Publicación de la Comisión de Infraestructura de la CChC, Santiago.
- Cea, J. (2009), Rol de la sociedad civil en el desarrollo armónico de Chile: la transición pendiente. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 667 – 685). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Concha, R. (2009), Apoyo a la articulación de agentes de desarrollo a escala macrorregional. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 747 – 750). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) (2017), *Infraestructura para nuestro desarrollo, construyendo un Chile mejor*. Publicación del Consejo de Políticas de Infraestructura, Santiago.
- Delamaza, G. (2009), Rol de la sociedad civil en el desarrollo armónico de Chile: la transición pendiente. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 697 – 706). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Fernandez Güell, J. (2006), Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos, Barcelona, Editorial Reverte.
- Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado (2017), *Descentralización 2.0. Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país*. Temuco, Ediciones Universidad de la Frontera.
- García, M. (2009), ¿por qué y para qué el control ciudadano? Reflexión sobre sus fundamentos y beneficios para la democracia y el desarrollo territorial en Chile. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 797 – 803). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Gastó, J., y Vera L. (2009), Ordenamiento y sustentabilidad territorial en un mundo centralista. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 455 – 473). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Harvey, D. (2007), *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Editorial Akal, Madrid, España. 448 pp.
- Horvath, A. (2009), Visión de la infraestructura para un Chile regionalizado. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 501 – 510). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Marcel, M. (2013), *En Chile no da lo mismo donde se nace, ¿debería?*, ponencia realizada en el seminario Nueva Agenda Regional, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), 9 de julio.
- Máttar, J., y Cuervo, L. (2017), *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McKinsey&Company (2016), *Bridging global infrastructure gaps*. McKinsey Global Institute. <http://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2017/06/Bridging-Global-Infrastructure-Gaps-Full-report-June-2016.pdf>.
- Morín, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- MOP (2018a), Plan Chile 30/30. Obras del Diálogo. Informe técnico [Inédito] Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile.
- MOP (2018b), Plan Chile 30/30. El futuro no se espera, se construye. Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. ISBN 978-956-7970-36-0.
- OCDE (2009), *OCDE territorial reviews: Chile, OECD Publishing, Paris*.

- OECD (2017a), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris.
- _____(2017b), (forthcoming), *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile: Infrastructure Governance Review*, OECD Publishing, Paris.
- _____(2017c), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris.
- Palma, E. (2009), El desafío de la descentralización: la especificidad y las exigencias del caso Chileno. En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 47 – 60). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?* Santiago de Chile, diciembre.
- QProject (2017), *Sistematización y diseño participativo del Plan Chile 30/30: obras públicas y agua para el desarrollo*. Informe N° 5 de consultoría encargada por DIRPLAN, Gobierno de Chile.
- Ranaboldo, C. (2009), Identidad cultural: ¿marginalidad o dimensión clave para un desarrollo de base territorial?, En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 647 – 655). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Von Baer, H. (2009), ¿qué país queremos? ¿Hacia dónde vamos?, En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 119 – 132). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Zambrano, A., y Bustamante, G. (2009), ¿Aporta la política social al empoderamiento comunitario?: el valor del componente relacional entre actores y agentes locales de desarrollo, En H. Von Baer (editor), *Pensando Chile desde sus Regiones* (pp. 737 – 746). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Parte 2

Planificación multiescalar a partir de entradas sectoriales

III. Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE) en Argentina: utilización de la información censal para la clasificación de territorios en base a una aproximación multidimensional a las condiciones de vida como marco para la planificación educativa

*Diego Born*¹
*Nancy Montes*²
*Inés Cruzalegui*³

Resumen

La planificación y la gestión territorial de las políticas públicas requiere de información desagregada que pocas fuentes de información pueden ofrecer: una de ellas es el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (CNPV). Este trabajo resume los aspectos conceptuales y metodológicos más relevantes de la construcción del Índice de Contexto Social de la Educación (ICSE), elaborado en base a la información recogida sobre las condiciones de vida de los hogares que allí residen. El desarrollo de esta herramienta es resultado del trabajo conjunto de especialistas de dos organismos, la Dirección de Planeamiento Educativo del Ministerio de Educación de la Nación y de la Organización de Estados Iberoamericanos a partir de la firma de un convenio de cooperación y asistencia técnica.

El ICSE es una herramienta que permite segmentar territorios (radios, fracciones, departamentos, provincias) en función los diferentes niveles de vulnerabilidad o privación que enfrentan los hogares desde un enfoque multidimensional que se nutre de distintos indicadores: i) las características de la vivienda (materiales y hacinamiento), ii) el acceso al agua segura y al saneamiento adecuado, iii) la educación formal de los miembros adultos del hogar y iv) su capacidad económica (a partir de la situación laboral y de ratios de dependencia). En cada una de estas dimensiones se consideran uno o dos indicadores para

¹ Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO) y Doctor (c) en Ciencias Sociales.

² Socióloga y Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación (FLACSO).

³ Politóloga y Magíster en Administración Pública (Universidad de Princeton).

los cuales se definen umbrales de privación moderados y severos. De la agregación equiponderada de los resultados obtenidos en estos indicadores se obtiene el valor del ICSE para cada hogar/persona, a partir del cual es posible estimar resultados del ICSE (valor promedio, distribución en rangos, etc.) para distintos agregados geográficos.

El objetivo central del ICSE es ofrecer una aproximación al contexto social del sistema educativo, constituyéndose así en una variable independiente para analizar qué sucede en pequeños territorios en lo referido a educación (asistencia, proceso, sobreedad, logros y aprendizajes en las escuelas ubicadas en diferentes entornos, etc.).

El proceso de trabajo implicó la discusión con especialistas de diferentes ámbitos estatales y de organismos productores de información, la presentación a los equipos vinculados a la elaboración de la estadística educativa en todo el país y la georreferenciación de sus resultados a nivel de fracción y departamento para todo el país, sobre todo vinculado a la necesidad de planificar la cobertura del nivel inicial en el territorio argentino.

A. Enfoque conceptual y metodológico

El ICSE se construye en base a la información disponible en el CNPHV 2010, más precisamente en el Cuestionario Básico y proporciona una medida sintética de la presencia de carencias o privaciones de la población en un conjunto de dimensiones (sin pretender constituirse por ello en una medición de *pobreza*) que configuran las *condiciones sociales iniciales básicas* para quienes, por su edad, constituyen el núcleo de la educación obligatoria en nuestro país.

Detrás de esta definición general existe una serie de decisiones de carácter conceptual y metodológico referidas tanto a la información considerada como a la forma de articularla, que deben ser explicitadas para que quien se acerque a esta herramienta pueda lograr una mejor comprensión de la información que brinda, conociendo sus potencialidades y limitaciones.

Argentina ha sido pionera en la región latinoamericana en la medición de las condiciones de vida a partir de los datos censales, con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) sobre la base del Censo de 1980 (INDEC, 1984; Beccaria y Minujín, 1985). Este enfoque de medición directa de la *pobreza estructural* se ha complementado con el método indirecto de medición de la pobreza por ingresos —aplicado primero en el Gran Buenos Aires y luego en todos los grandes aglomerados urbanos del país, siempre en base a la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, 1990)—, y su metodología ha sido recientemente actualizada, con un importante impacto en los resultados obtenidos (INDEC, 2016). Cabe señalar que la pobreza por ingresos constituye un indicador relevante pero no posible de ser construido con la información censal. En este marco y sobre la base del Censo 2001, el INDEC procuró una aproximación a la medición de la pobreza a partir de datos censales, con el Índice de Privación Material de los Hogares (IMPH) (INDEC, 2003), que clasifica a los hogares en una tipología basada en la intersección entre la condición de privación de recursos patrimoniales y de recursos corrientes.

A nivel internacional, en los últimas décadas hubo una profusión de debates en torno a la medición de las condiciones de vida debido a, por un lado, la necesidad de contar con una mayor batería de indicadores sociales para la gestión y monitoreo de la políticas públicas (con un fuerte énfasis en lo territorial) y, por otro lado, al convencimiento respecto de la insuficiencia del método de la pobreza por ingresos para dar cuenta, por sí solo, del bienestar de la población y del desarrollo humano.

En lo fundamental, la vulnerabilidad social se vincula con la idea de *riesgo*, a las diferencias en la capacidad potencial (basada en sus activos tangibles o intangibles) de un hogar y de sus integrantes para responder ante cambios en un entorno en el que cada vez más la incertidumbre es la regla. Los promotores del enfoque de la vulnerabilidad social plantean que su análisis de las desigualdades y desventajas sociales es superadora de la perspectiva de la pobreza monetaria, en tanto i) combina niveles

micro (disponibilidad y estrategias de uso de los activos por parte de los hogares), meso (organizaciones, instituciones) y macro (estructura social, mercado, Estado); ii) se caracteriza por hacer foco en los activos con los que los hogares disponen, en lugar de sus carencias (de ingresos, por ejemplo); iii) es un fenómeno multidimensional, dado que incluye un conjunto de dimensiones (disponibilidad de activos, estrategias de uso de los mismos, vínculos con las estructuras de oportunidad), que trascienden la mera consideración de recursos monetarios ingresos; y iv) procura captar un fenómeno dinámico y cambiante, en el que las situaciones a identificar exceden la clasificación dicotómica que ofrece la medición tradicional de la pobreza por ingresos.

Un claro emergente de estos debates fue la promoción de la medición multidimensional de la pobreza, impulsada desde sus inicios, entre otros, por Amartya Sen y recientemente consagrada por los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible (PNUD, 2015), iniciativa que marcará la agenda global hasta el año 2030, que incluye este tipo de medición como una herramienta prioritaria para el monitoreo del cumplimiento de la primera de sus metas, que se propone eliminar la pobreza en *todas* sus formas.

La medición multidimensional de la pobreza encierra, en realidad, una multiplicidad de metodologías: bien podría asegurarse que existen tantas metodologías concretas de medición multidimensional de la pobreza como países adoptan esta forma de medición. No obstante, estas experiencias comparten una serie de aspectos centrales, entre ellos la perspectiva conceptual basada en un enfoque de derechos, la medición directa del ejercicio de estos derechos, la elección de dimensiones e indicadores relevantes para dar cuenta de los derechos considerados en cada caso, la determinación de umbrales de privación en base al marco normativo, etc.

Cabe consignar que a nivel global, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha impulsado fuertemente la construcción y oficialización de Índices de Pobreza Multidimensional (IPM) con investigaciones y asistencia técnica en una gran cantidad de países, principalmente a partir del Programa OPHI (*Oxford Poverty and Human Development Initiative*) (OPHI, 2014; Alkire y Foster, 2007; Alkire y Santos, 2010; Alkire y Robles, 2015). A su vez, UNICEF ha hecho lo propio con la medición de la pobreza multidimensional infantil (Gordon *et al*, 2003; De Neuborg *et al*, 2012a y 2012b). En América Latina la CEPAL, que históricamente ha abogado por la necesidad de contar con información estadística oficial sobre la situación social de los países y que ha realizado importantes esfuerzos para homologar y hacer comparables las mediciones entre los países, ha otorgado en sus últimas publicaciones del Panorama Social (CEPAL, 2014 y 2015) gran centralidad a ejercicios que procuran la construcción de una metodología multidimensional de la pobreza comparable entre países de la región. Asimismo hace unos años CEPAL ha llevado adelante junto a UNICEF un primer ejercicio de medición regional de la pobreza multidimensional en la infancia (CEPAL y UNICEF, 2010), con una importante repercusión.

En el caso argentino, un antecedente directo del ICSE fue el Índice de Vulnerabilidad Social (IVSg) (Con y otros, 2011), cuyos resultados surgían del Censo de 2001, utilizado para la planificación de acciones de política educativa en la Provincia y en la Ciudad de Buenos Aires (DGCyE, 2010a y 2010 b) y también en la Nación (MEN, 2015). No obstante, en la construcción del ICSE, el IVSg es reformulado tanto en sentido operacional (por cambios en la información relevada y/o disponible entre el Censo de 2001 y el Censo de 2010) como conceptual (en términos de las dimensiones, indicadores y umbrales considerados y su estructura de ponderación).

En base a estos nuevos avances (y debates aún vigentes) conceptuales y metodológicos, el ICSE se propone como una medición alternativa y superadora de las condiciones de vida de la población, en el marco nacional, para pensar la política educativa, en tanto brinda una mayor sensibilidad en sus resultados que indicadores anteriores, con mayor amplitud de temas e indicadores abordados, umbrales de privación más exigentes y formas de agregación no dicotómicas.

Así, dentro de los límites de la información disponible en el Censo de Población, el ICSE propone resumir una serie de *riesgos latentes* para la trayectoria educativa vinculados con el origen social, que son objetivos, pero que pueden implicar también efectos subjetivos. Las normas nacionales que organizan

las políticas educativas (Ley Nacional de Educación, Ley de Financiamiento Educativo, Resoluciones del Consejo Federal de Educación) tanto como un conjunto de programas y acciones implementados en el sector han priorizado la identificación de *sectores desfavorecidos*, de cara a la provisión de recursos de diferente tipo o a la implementación de determinadas ofertas educativas: el índice desarrollado y este documento responden básicamente a esa necesidad, de modo de promover una mejor descripción de los territorios en los que falta realizar alguna dimensión del derecho a la educación.

B. Dimensiones, indicadores y umbrales del ICSE

El ICSE es un índice que procura dar cuenta de las condiciones sociales de la población en edad escolar desde múltiples dimensiones. Por esta razón, considera aspectos vinculados a la situación material estructural o patrimonial de los hogares (dimensión vivienda), el acceso a servicios esenciales y vinculados a la salud como el agua y saneamiento, a la capacidad económica (considerada en forma indirecta, a partir de la inserción laboral y de la relación entre integrantes del hogar y perceptores de ingresos por trabajo y/o por jubilación o pensión) y al clima educativo del hogar (como *proxy* del capital cultural del hogar). En otras palabras, **el ICSE se define como un índice de contexto en tanto pretende constituir una herramienta complementaria para el análisis de la situación educativa y para la definición de la política pública en la materia, razón por la cual no incluye información referida a la escolarización de la población en edad teórica de asistir a los niveles obligatorios.**

Cabe mencionar que los indicadores han sido definidos atendiendo no sólo a este posicionamiento conceptual y metodológico y, obviamente, a la información disponible en el Censo 2010, sino también considerando la tradición de indicadores sociales en Argentina y a la vez innovando a partir del registro de las discusiones regionales y globales actuales sobre pobreza multidimensional (aunque esto no implique que el ICSE pueda considerarse como una medición de pobreza multidimensional).

Antes de presentar algunos aspectos referidos a la definición del contenido de los indicadores es preciso señalar que para la determinación de los **umbrales de privación**, el ICSE presenta una particularidad: a diferencia, por ejemplo, del método de las NBI, no se determina un solo umbral (a partir del cual existe privación) sino que, dentro de aquellas situaciones en las que se identifica una situación de privación, se distingue entre **privación de tipo moderada** y **privación de tipo severa** (aquí puede trazarse una analogía con la distinción al interior de la población pobre entre indigentes y pobres no indigentes), a la vez que el término privación a secas o privación total refiere a la suma de ambos tipos de privación.

Por ejemplo, en el indicador hacinamiento, aquellos hogares en que más de dos y hasta tres integrantes duermen, en promedio, en el mismo cuarto serán clasificados con privación moderada, en tanto que aquellos hogares con más de tres personas por cuarto serán clasificados como en situación de privación severa (lógicamente, aquellos hogares con hasta dos personas por cuarto utilizado para dormir se consideran no privados).

Esta distinción entre umbrales de privación, que otorga mayor sensibilidad al índice, recupera criterios aplicados por experiencias de medición multidimensional de pobreza infantil impulsadas por UNICEF (Gordon *et al*, 2003; CEPAL-UNICEF, 2010) y, aunque de otro modo (dado que, en este caso, los umbrales severos se consideran para la medición no de la pobreza sino de una situación más extrema: la destitución social), también en la medición multidimensional de la pobreza en hogares propuesta por PNUD-OPHI (Alkire y Robles, 2015).

El cuadro III.1 presenta los indicadores que conforman el ICSE, y los criterios que definen los umbrales de privación en cada uno de ellos.

Cuadro III.1
Definición de indicadores y umbrales del ICSE 2010

Umbral		Sin privación	Privación moderada	Privación severa/crítica	
Vivienda	Calidad de materiales ⁹	Hogares en viviendas con INMAT I	Hogares en viviendas con INMAT II	Hogares en viviendas con INMAT III, IV	
	Hacinamiento	Hasta dos personas por cuarto del hogar utilizado para dormir	Más de dos y hasta tres personas por cuarto del hogar utilizado para dormir	Más de tres personas por cuarto del hogar utilizado para dormir	
Agua y saneamiento	Procedencia y distribución del agua	Urbano	Agua de red pública con distribución por cañería dentro de la vivienda	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Agua de red pública sin distribución dentro de la vivienda, pero sí en el terreno b) Agua procedente de perforación con bomba a motor y distribución por cañería dentro de la vivienda	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Agua de red pública sin distribución dentro de la vivienda ni del terreno. b) Agua procedente de perforación con bomba a motor sin distribución por cañería dentro de la vivienda c) Agua procedente de perforación con bomba manual, pozo, transporte por cisterna, agua de lluvia, río, canal, arroyo o acequia
		Rural	Agua procedente de red pública o de perforación con bomba a motor con distribución por cañería dentro de la vivienda	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Agua de red pública o de perforación con bomba a motor sin distribución dentro de la vivienda, pero sí en el terreno b) Agua procedente de perforación con bomba manual o de pozo con distribución por cañería dentro de la vivienda	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Agua procedente de red pública o de perforación con bomba a motor sin distribución dentro de la vivienda ni del terreno b) Agua procedente de perforación con bomba manual o de pozo sin distribución por cañería dentro de la vivienda c) Agua procedente de transporte por cisterna, agua de lluvia, río, canal, arroyo o acequia
Equipamiento y desagüe del baño		Urbano	Baño con inodoro con sistema de arrastre de agua y desagüe a cloaca o cámara séptica, de uso exclusivo del hogar	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Baño con inodoro con sistema de arrastre de agua y desagüe a cloaca o cámara séptica, de uso compartido con otros hogares b) Baño con inodoro sin sistema de arrastre de agua con desagüe a cloaca o cámara séptica, de uso exclusivo del hogar	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Baño con inodoro sin sistema de arrastre de agua con desagüe a cloaca o cámara séptica, de uso compartido con otros hogares b) Baño con desagüe a pozo ciego, hoyo, excavación en la tierra, etc. c) Sin ningún tipo de baño o letrina
		Rural	Baño con inodoro con sistema de arrastre de agua y desagüe a cloaca o cámara séptica de uso exclusivo del hogar	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Baño con inodoro con sistema de arrastre de agua y desagüe a cloaca o cámara séptica de uso compartido con otros hogares b) Baño con inodoro sin sistema de arrastre de agua con desagüe a cloaca o cámara séptica, de uso exclusivo del hogar c) Baño con inodoro con sistema de arrastre de agua y desagüe a pozo ciego, de uso exclusivo del hogar	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> a) Baño con inodoro sin sistema de arrastre de agua con desagüe a cloaca o cámara séptica, de uso compartido con otros hogares. b) Baño con inodoro con sistema de arrastre de agua con desagüe a pozo ciego, de uso compartido con otros hogares c) Baño con inodoro sin sistema de arrastre de agua con desagüe a pozo ciego d) Baño con desagüe a hoyo, excavación en la tierra, etc. e) Sin ningún tipo de baño o letrina

Umbral	Sin privación	Privación moderada	Privación severa/crítica	
Capacidad económica ^b	Todos inactivos y sin integrantes 18 a 59/64	Hasta dos integrantes por perceptor	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> Más de 2 integrantes por perceptor	Sin perceptores
	Todos inactivos y con integrantes 18 a 59/64	Todos estudian nivel superior	No todos estudian nivel superior y hasta 2 integrantes por perceptor	a) No todos estudian nivel superior y más de 2 integrantes por perceptor b) No todos estudian nivel superior y no hay perceptores
	Con desocupados		a) Con ocupados de los cuales la mitad o más son formales, y hay hasta 4 integrantes por perceptor b) Con ocupados de los cuales menos de la mitad son formales (al menos uno formal), y hay hasta 3 integrantes por perceptor	a) Con ocupados de los cuales la mitad o más son formales, y más de 4 integrantes por perceptor b) Con ocupados de los cuales menos de la mitad son formales (al menos uno es formal), y hay más de 3 integrantes por perceptor c) Con ocupados, todos los cuales son informales d) Sin ocupados
	Sin desocupados	a) Todos los ocupados son formales b) Con ocupados de los cuales la mitad o más son formales (al menos uno es informal), y hay hasta 4 integrantes por perceptor c) Con ocupados de los cuales menos de la mitad son formales, y hay hasta 3 integrantes por perceptor	a) Ningún ocupado es formal y hay hasta 4 integrantes por perceptor b) Con ocupados de los cuales la mitad o más son formales (al menos uno es informal), y hay más de 4 integrantes por perceptor c) Con ocupados de los cuales menos de la mitad son formales, y hay más de 3 integrantes por perceptor	Ningún ocupado es formal y hay más de 4 integrantes por perceptor
Clima educativo del hogar	Hogar con al menos un integrante de 18 a 59 años	a) Promedio de años aprobados igual o mayor a 9 b) Promedio de años aprobados entre 6 y menos de 9 años, pero con al menos un integrante (<i>no hijo ni nieto</i>) que completó el nivel secundario	<i>Alguna de las siguientes situaciones:</i> Promedio de años aprobados entre 6 y menos de 9, pero SIN ningún un integrante (<i>no hijo ni nieto</i>) que completó el nivel secundario	Promedio de años aprobados inferior a 6
	Hogar sin integrantes de 18 a 59 años, pero con al menos un integrante de 60 años o más	Promedio de años aprobados igual o mayor a 6 entre la población de 60 años o más	Promedio de años aprobados inferior a 6 y CON al menos un integrante que completó el nivel primario	Promedio de años aprobados inferior a 6 y SIN ningún un integrante que completó el nivel primario
	Hogar formado exclusivamente por integrantes de hasta 17 años	El máximo nivel educativo de quien presenta mayores estudios es equivalente a 9 años aprobados o más	El máximo nivel educativo de quien presenta mayores estudios es equivalente a entre 6 y menos de 9 años aprobados	El máximo nivel educativo de quien presenta mayores estudios es equivalente a menos de 6 años aprobados

Fuente: Elaboración propia.

^a El INMAT refiere a la calidad de los materiales con que están construidas las viviendas (material predominante de los pisos y techos), teniendo en cuenta la solidez, resistencia y capacidad de aislamiento, así como también su terminación. Se clasifica la calidad de los materiales en: Calidad I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos tanto en el piso como en el techo y tiene cielorraso; Calidad II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos tanto en el piso como en el techo, y techos sin cielorraso o bien materiales de menor calidad en pisos; Calidad III: la vivienda presenta materiales poco resistentes y poco sólidos en techo y en pisos; y, Calidad IV: la vivienda presenta materiales de baja calidad en pisos y techos.

^b La condición de formalidad de la ocupación fue imputada considerando la finalización o no del nivel secundario como criterio de corte, al igual que la percepción de jubilación o pensión, para lo que, dados los altos niveles de cobertura del sistema previsional, se utilizó el criterio de considerar como perceptores a todas aquellas personas con edad mínima para el retiro del mercado laboral (60 años las mujeres y 65 años los hombres).

La dimensión **Vivienda** incluye dos indicadores: por un lado la **calidad de los materiales** de construcción (a partir del Índice de Calidad de los Materiales —INMAT—, definido por el INDEC —2013—, en base a la información sobre material del piso, del techo y el tipo de revestimiento del cielorraso), por medio del cual se evalúa la existencia o no de una adecuada separación del ambiente exterior, es decir, de una protección mínima respecto al entorno natural y social, y, por otro lado, el **hacinamiento** (ratio entre integrantes del hogar y cuartos de uso exclusivo del hogar utilizados para dormir), que procura reflejar la existencia de un espacio mínimo de privacidad y comodidad en las viviendas (Feres y Mancero, 2001).

Al igual que en el caso anterior, la dimensión **Agua y Saneamiento** incluye indicadores contemplados en el método de las NBI, aunque aquí se postulan umbrales mucho más exigentes y, siguiendo la última propuesta de la CEPAL (2015), se establecen criterios diferentes para las áreas urbanas y rurales, dada las características propias de cada entorno y la razonabilidad o no de la presencia de servicios públicos. Cabe destacar que el acceso al agua limpia y al saneamiento adecuado han sido afirmados como derechos humanos esenciales por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010 (Resolución 64/292) y así como constituyeron uno de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, actualmente forman parte de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, en tanto que existe un amplio consenso en que resultan fundamentales para evitar la propagación de enfermedades infectocontagiosas, la desnutrición y la mortalidad infantil, etc., razones por las cuales constituyen indicadores indirecta pero íntimamente vinculados a la salud, y en que son objeto de especial monitoreo y seguimiento por parte de la Organización Mundial de la Salud. El indicador referido al **agua** fue definido en función de la procedencia y de su distribución, considerando la ausencia de privación solo para aquellos hogares que cuentan con agua de red o, únicamente en las áreas rurales, de bomba a motor con distribución dentro de la vivienda. Para el caso de **saneamiento**, se utilizó información referida al equipamiento del baño, al tipo de desagüe y al uso (exclusivo o compartido con otros hogares) del baño, considerándose sin privación a aquellos hogares con baño de uso exclusivo, equipado con sistema de arrastre y desagüe a red cloacal o cámara séptica.

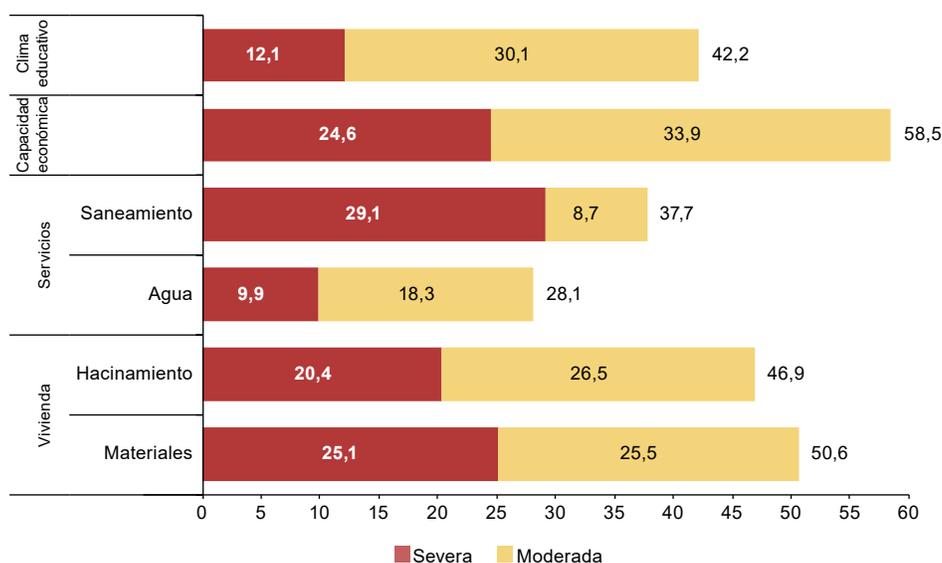
La dimensión **Capacidad Económica** procura constituir una aproximación a la posibilidad de los hogares para valerse de los recursos monetarios corrientes. Para ello, define una tipología de situaciones a partir de un conjunto amplio de variables, siendo estas las edades de los integrantes, su condición de actividad, la formalidad de las ocupaciones laborales y el ratio de dependencia. Este último se entiende como la razón entre el total de integrantes del hogar y la cantidad de integrantes que son perceptores de ingresos laborales (ocupados) y/o por jubilación o pensión. De modo general, la ausencia de privación ocurre cuando todos los integrantes del hogar activos cuentan con una ocupación formal, o cuando todos son ocupados y al menos una parte de ellos son formales y, además, la tasa de dependencia al interior del hogar es relativamente reducida.

Un punto central en torno a esta dimensión es que dado que en el Cuestionario Básico del Censo 2010 se relevó solamente la condición de actividad, fue necesario imputar tanto la formalidad o informalidad de la ocupación, como la percepción o no de jubilación o pensión. En ambos casos esto se realizó a partir de criterios simples y partiendo de la premisa, respectivamente, de la alta correlación entre formalidad laboral (descuento o aporte jubilatorio) y el nivel de educación formal, y en entre la edad y la posibilidad de ser acreedor de un beneficio previsional. Así, se optó por esta decisión frente a i) utilizar la base de datos del Cuestionario ampliado, que hubiera impedido trascender los límites territoriales de los departamentos y ii) utilizar únicamente la información presente en el Cuestionario Básico, que hubiera impedido avanzar más allá de penalizar a los hogares con desocupados, conllevando distorsiones vinculadas al dinamismo de los diferentes mercados de trabajo regionales. Por otro lado, si bien es evidente que un proceso de imputación como el citado implica, especialmente en el caso de la condición de formalidad laboral, una pérdida de precisión y sensibilidad, pese a los errores de inclusión y exclusión y a los sesgos asociados al modo de imputación, la dimensión Capacidad Económica así construida muestra una clara asociación con la probabilidad de los hogares de contar o no con los recursos corrientes imprescindibles: el cálculo realizado sobre las últimas bases de datos disponibles de la EPH, correspondientes al año 2016, da cuenta de que cerca del 85% de los niños, niñas y adolescentes que habitan hogares con privación severa en esta dimensión son clasificados como pobres por ingresos (considerando la nueva metodología de medición de la pobreza), una cifra que más que triplica la incidencia de la pobreza entre los niños, niñas y adolescentes que integran hogares sin privación en la dimensión capacidad económica (en torno a 25%).

Finalmente, con la dimensión **Clima Educativo** procuró incorporar al abanico de condiciones iniciales de contexto la educación formal de los adultos del hogar, dado que esta variable es una de las que presenta mayor correlación con la evolución de las trayectorias escolares de los niños/as y adolescentes de los hogares. En concreto, se consideró el promedio de años de escolaridad y el máximo nivel educativo alcanzado entre los integrantes de 18 a 59 años de edad (sólo de no haber al menos un integrante de estas edades en el hogar —lo cual casi no ocurre en hogares con niños en edad de asistir a la educación obligatoria—, se procedió a considerar a los otros integrantes, bajo criterios ligeramente distintos). En este caso, la ausencia de privación corresponde a hogares con un promedio de 9 o más años de escolaridad entre sus integrantes de 18 a 59 años, o bien un promedio de entre 6 y 9 años de escolaridad pero donde al menos uno de esos integrantes (cuya relación de parentesco con el jefe del hogar no fuese hijo o nieto) haya al menos finalizado el nivel secundario.

El gráfico III.1 muestra la incidencia de privación (y del tipo de privación), en los indicadores considerados en el ICSE para la población de 3 a 17 años. Se observa que en todos los indicadores los niveles de privación adquieren una magnitud destacable (oscilando la privación total entre 28,1% —indicador relativo al agua— y 58,5% —capacidad económica— y la privación severa entre 9,9% —agua— y 29,1% —saneamiento—), lo cual es síntoma de la exigencia de los umbrales escogidos.

Gráfico III.1
Incidencia de privación total, moderada y severa en los indicadores del ICSE,
población de 3 a 17 años, total país, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

Por otro lado, como puede notarse en el cuadro III.2, sufrir privación en un indicador implica una notoria mayor probabilidad de sufrir privación en otro indicador.

Por ejemplo, el 61,8% de quienes presentan privación en materiales de la vivienda están privados en hacinamiento, mientras que ello ocurre sólo con el 31,6% de quienes no están privados en materiales; en otras palabras, la probabilidad de vivir hacinados es el doble para quienes residen en viviendas con materiales deficientes que para quienes lo hacen en una vivienda de materiales sólidos y resistentes.

Con mayor o menor intensidad, esta tendencia a la sobreposición de privaciones constituye una constante entre los indicadores del ICSE, y se refuerza si se considera la profundidad de la privación.

Cuadro III.2
Incidencia de privación en los indicadores del ICSE según condición de privación en cada uno de ellos,
población de 3 a 17 años, total país, 2010

Privado en...	Incidencia de privación en...						
	Materiales	Hacinamiento	Agua	Saneamiento	CAPECO	Clima educativo	
Materiales	Sí		61,8	41,6	57,2	73,6	58,1
	No		31,6	14,4	17,8	43,1	26,0
	Sí/No		2,0	2,9	3,2	1,7	2,2
Hacinamiento	No	66,7		38,2	52,5	73,5	57,0
	Sí	36,4		19,3	24,7	45,3	29,2
	Sí/No	1,8		2,0	2,1	1,6	2,0
Agua	Sí	74,7	63,6		71,1	76,3	63,0
	No	41,2	40,3		24,7	51,5	34,1
	Sí/No	1,8	1,6		2,9	1,5	1,8
Saneamiento	Sí	76,7	65,2	53,0		78,6	64,4
	No	34,8	35,8	13,1		46,3	28,8
	Sí/No	2,2	1,8	4,1		1,7	2,2
Capacidad económica	Sí	63,6	58,9	36,7	50,7		*
	No	32,3	30,0	16,1	19,5		*
	Sí/No	2,0	2,0	2,3	2,6		*
Clima educativo	Sí	69,6	63,3	42,0	57,6	*	
	No	36,7	34,9	18,0	23,3	*	
	Sí/No	1,9	1,8	2,3	2,5	*	

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

C. Ponderación

El ICSE es una medida sintética que integra la información de todos los indicadores considerados en un solo valor resumen. Este valor oscila entre 0, cuando el hogar no presenta ningún tipo de privación, y 1, cuando se registra privación severa en todos los indicadores.

Para llegar a esta medida sintética es necesario establecer definiciones en torno a una estructura de ponderaciones, es decir, de la contribución teórica de cada componente al valor total del ICSE. Se trata de una decisión crucial pues el impacto en los resultados es directo.

El criterio seguido en el caso del ICSE fue el de *equiponderación*, asumiendo que cada dimensión reviste la misma importancia relativa, o dicho de otro modo, que no se jerarquiza entre dimensiones. En resumen:

- Cada dimensión explica una cuarta parte del valor del ICSE ($1/4=25\%$).
- Dentro de las dimensiones este peso se distribuye equitativamente entre los indicadores contemplados (si hay dos, cada uno de ellos pesa $12,5\%$ (pues $1/2*25\%=12,5\%$); si hay un solo indicador este representa el peso total de la dimensión).
- En este punto, la ausencia de privación implica que se asigne valor 0 al indicador; en el caso de que exista privación si la misma vulnera el umbral crítico, se asignará al hogar el peso total del indicador, mientras que si el vulnerado es el umbral moderado, se asignará la mitad de ese peso.

La suma de los pesos asignados en cada una de los indicadores arrojará el valor total (o resumen) del ICSE para cada hogar: esta construcción implica que **el ICSE no solo expresa la cantidad de indicadores con privación sino también la profundidad o severidad que asumen esas privaciones.**

En el cuadro III.3 se observa el detalle de la estructura de ponderación, mientras que en el gráfico III.2 se muestra peso de cada dimensión en el total del ICSE (que asume un valor 0,33 para el promedio nacional de la población de 3 a 17 años), quedando en evidencia, como se desprendería ya de los resultados por indicador, que los aportes de las dimensiones son relativamente homogéneos, oscilando entre el 19,8% de Agua y Saneamiento y el 28,7% de Capacidad Económica. Con mayor o menor intensidad, esta tendencia a la sobreposición de privaciones constituye una constante entre los indicadores del ICSE, y se refuerza si se considera la profundidad de la privación.

Cuadro III.3
Estructura de ponderación del ICSE-2010

Dimensiones	Indicadores	Dimensiones	Indicadores	Umbral		
				Sin privación (0%)	Moderado (50%)	Severo (100%)
Vivienda	Calidad de materiales	1/4=0,2500	$1/4 * 1/2 = 1/8 = 0,1250$	0,0000	$1/8 * 50\% = 1/16 = 0,0625$	$1/8 * 100\% = 0,1250$
	Hacinamiento		$1/4 * 1/2 = 1/8 = 0,1250$	0,0000	$1/8 * 50\% = 1/16 = 0,0625$	$1/8 * 100\% = 0,1250$
Agua y saneamiento	Procedencia y distribución del agua	1/4=0,2500	$1/4 * 1/2 = 1/8 = 0,1250$	0,0000	$1/8 * 50\% = 1/16 = 0,0625$	$1/8 * 100\% = 0,1250$
	Equipamiento y desague del baño		$1/4 * 1/2 = 1/8 = 0,1250$	0,0000	$1/8 * 50\% = 1/16 = 0,0625$	$1/8 * 100\% = 0,1250$
Clima educativo	Escolarización de la población adulta	1/4=0,2500	1/4=0,2500	0,0000	$1/4 * 50\% = 0,1250$	$1/4 * 100\% = 0,2500$
Capacidad económica	Acceso a empleo y ratio de dependencia	1/4=0,2500	1/4=0,2500	0,0000	$1/4 * 50\% = 0,1250$	$1/4 * 100\% = 0,2500$

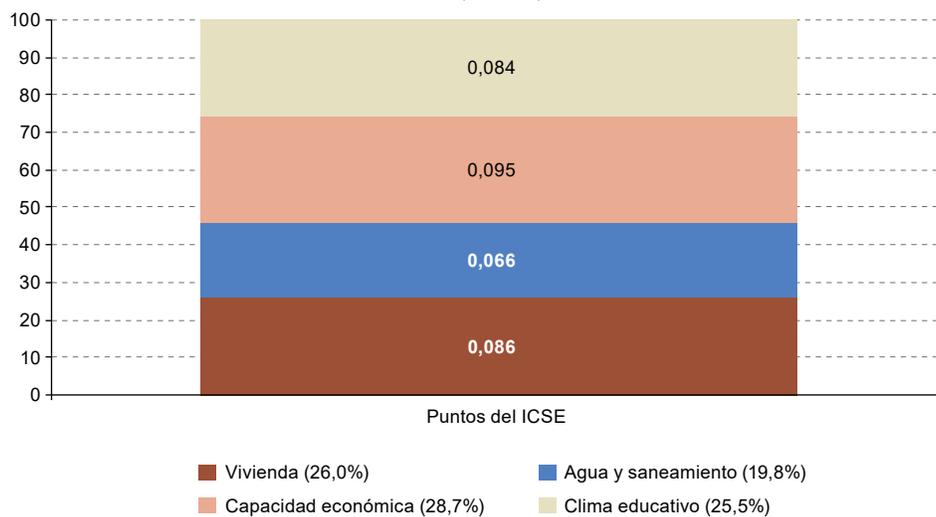
Valor del ICSE



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico III.2
Contribución de cada dimensión al ICSE, población de 3 a 17 años, total país, 2010

ICSE (Pob3-17)=0,33



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

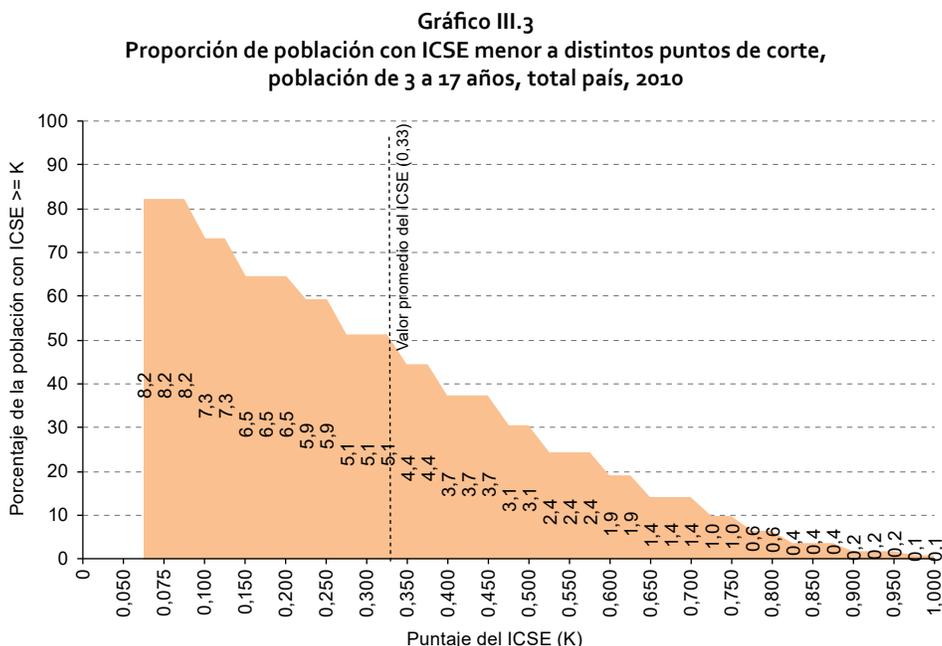
D. Medidas agregadas: determinación de umbrales de privación

Un punto nodal en la construcción de este tipo de índices es la determinación del umbral o de los umbrales para clasificar como privados o en situación de privación crítica a las unidades de análisis.

La definición del criterio de identificación de la población en situación de privación y/o su segmentación en niveles ordinales constituye una etapa clave de la metodología. A diferencia de lo que ocurre por ejemplo con la pobreza monetaria, dónde se construye una línea de pobreza (de diversas maneras, por cierto) y se confronta con los ingresos familiares para determinar la condición de pobreza o no del hogar; en este tipo de métodos directos y multidimensionales no existe un criterio estandarizado a nivel internacional, sino que coexisten diferentes visiones, que alternan entre criterios prácticos y conceptuales. Por ejemplo, en el caso de las NBI se considera que el hogar tiene NBI si presenta privación en al menos uno de los indicadores considerados y el mismo criterio siguieron CEPAL y UNICEF (2010) en el primer ejercicio regional de medición de la pobreza multidimensional infantil, mientras que PNUD-OPHI (Alkire y Foster, 2007; Alkire y Robles, 2015) abogan por que el punto de corte para la identificación de la pobreza en los IPM se vincule a la cantidad de dimensiones e indicadores contemplados (aunque en las experiencias internacionales se ha *crystalizado* un *k* o *cut-off* de 33%) y la CEPAL (2014, 2015) ha retomado esta línea en sus ejercicios sobre el IPM para los países de la región.

No obstante, si se comprende que en este tipo de herramientas el valor absoluto tiene (mucho) menos importancia que el valor relativo, es decir, que dada la posibilidad que ofrece de realizar comparaciones sincrónicas o transversales (entre diferentes grupos —definidos por la edad, el sexo, el lugar de residencia, etc.)— y diacrónicas o longitudinales (a lo largo del tiempo), la discusión sobre los puntos de corte pierde centralidad, pues es posible utilizar diferentes criterios de acuerdo a las necesidades específicas.

En el gráfico III.3 se puede observar cuál sería el porcentaje de población de 3 a 17 años en situación de vulnerabilidad dependiendo del puntaje del ICSE escogido. Por ejemplo, si se definiera como vulnerable a la población en hogares con ICSE por encima del promedio nacional (0,327) el resultado sería que el 44,5% de la población de 3 a 17 años se encuentra en situación vulnerable. En cambio si se definiera que la población vulnerable es aquella que habita en hogares con privación en al menos uno de los indicadores, este porcentaje ascendería al 82,3% (dado que sólo el 17,7% de la población de 3 a 17 años habita en hogares sin privación en todos los indicadores contemplados por el ICSE).



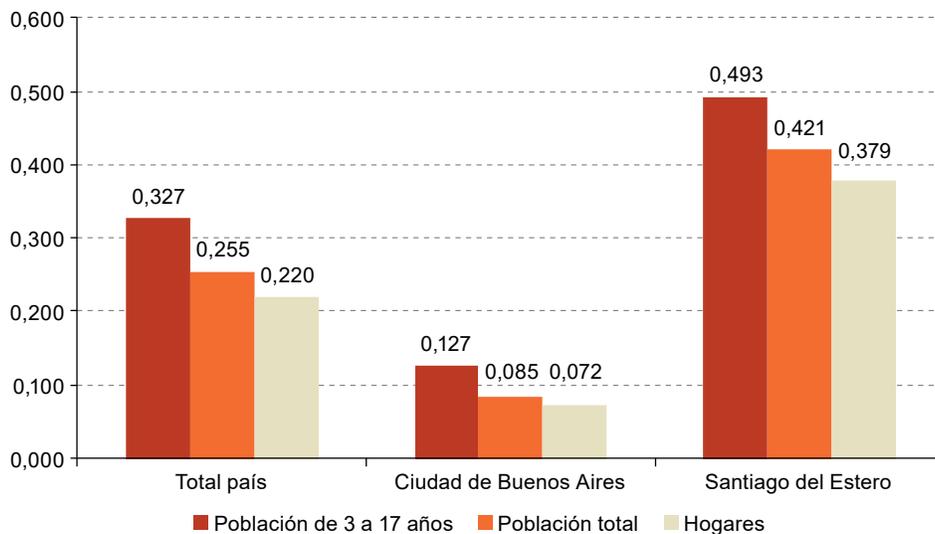
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

Si bien el ICSE se construye a nivel de hogar, como ocurre con la determinación de la presencia de NBI o de la calificación del hogar en función de su posición frente a la línea de pobreza por ingresos, el resultado obtenido para el hogar es también una propiedad de cada una de las personas que lo integran, y por tanto es posible obtener resultados del ICSE para un subgrupo de la población.

En este marco, el resultado del ICSE (el valor promedio, el porcentaje por debajo de un determinado punto de corte, etc.) variará de acuerdo a cual sea la unidad de análisis considerada: por ejemplo, como se observa en el gráfico III.4 el promedio nacional del ICSE para los hogares es de 0,220, mientras que para el total de la población se eleva a 0,255 (dado que los hogares con pocos integrantes tienden a presentar mejor situación relativa que los hogares numerosos) y llega a 0,327 si se considera el promedio nacional entre la población de 3 a 17 años (porque los hogares con niños, niñas y adolescentes tienen más probabilidad de enfrentar privaciones que los hogares formados exclusivamente por adultos). Es importante notar cómo entre las dos jurisdicciones que presentan la mejor (Ciudad de Buenos Aires) y la peor (Santiago del Estero) situación relativa, la desigualdad es menor si se compara el ICSE para la población de 3 a 17 años (el valor de Santiago es 3,9 veces el de CABA) que si se compara el ICSE para los hogares (la brecha entre Santiago y CABA se eleva hasta 5,3 veces).

Por esta razón, con el fin de evitar *injusticias* originadas en el diferente peso relativo de los distintos tipos de hogares en las comparaciones (la distancia entre los niños de Santiago del Estero y los de CABA no era *tanta* como marcaba la comparación del ICSE en hogares) se ha decidido que los **resultados del ICSE que se utilizarán para el análisis y planificación educativa sean aquellos que refieren a la población de 3 a 17 años**.

Gráfico III.4
Valor promedio del ICSE, población de 3 a 17 años, población total y hogares, total país, Ciudad de Buenos Aires y Santiago del Estero, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

En cuanto a los puntos de corte para la estimación de medidas agregadas, en aras de simplificar la decisión y facilitar la explicación de los tramos, se asume la siguiente clasificación de **niveles o estratos de vulnerabilidad**:

- Bajo y medio: valor del ICSE por debajo o igual al promedio de la población de 3 a 17 años ($\leq 0,33$).
- Alto: valor del ICSE mayor al promedio y menor o igual a una vez y media el promedio ($> 0,33$ y $\leq 0,50$).
- Crítico: valor del ICSE mayor a una vez y media el promedio ($> 0,50$).

E. Resultados para los distintos niveles territoriales y relación con asistencia escolar

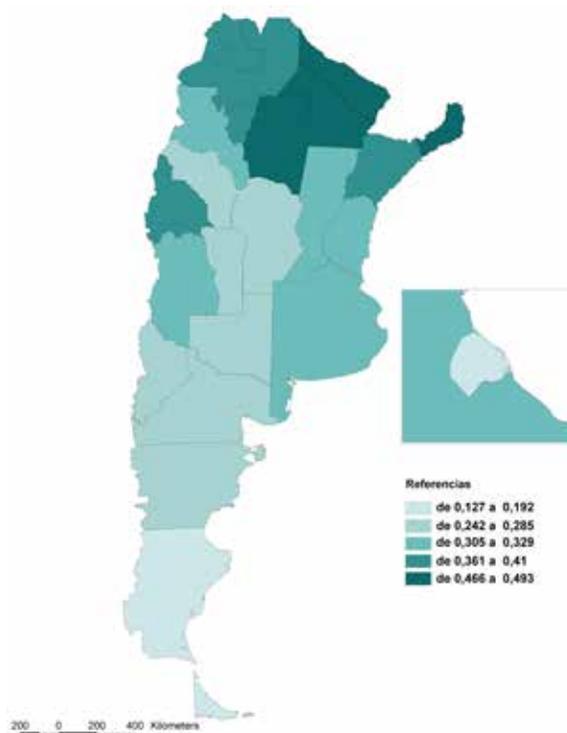
Los resultados a nivel territorial se obtienen simplemente **agregando los resultados de las unidades de análisis (población de 3 a 17 años) residentes en el territorio**, ya sean radios o fracciones censales, departamentos o provincias.

El mapa III.1 representa el valor promedio del ICSE en las provincias, agrupadas en cinco estratos, donde a mayor intensidad de color, peor es la situación relativa (es decir mayor es el ICSE). Como se observa, la CABA, Tierra del Fuego y Santa Cruz presentan la mejor situación, con valores promedio del ICSE que oscilan entre 0,127 y 0,192, mientras que en el extremo opuesto se encuentra la mayoría de las provincias del Noreste (Misiones, Chaco y Formosa) y Santiago del Estero, con valores promedios del ICSE en un rango de 0,466 a 0,493.

Más allá del interés que revisten los resultados provinciales, el valor agregado del ICSE es posibilitar la clasificación de territorios más pequeños. En este sentido, los mapas III.2 y III.3 presentan la distribución de los departamentos en función de los niveles de vulnerabilidad definidos y, adicionalmente, presenta información relativa a las tasas de no asistencia escolar de la población de 4 a 17 años (con niveles de no asistencia construidos con la misma lógica que los estratos del ICSE, es decir ubicando los puntos de corte en el promedio nacional y en una vez y media el promedio), lo que permite observar con claridad la amplia (aunque no exhaustiva) correlación entre el valor del ICSE y la tasa de asistencia escolar.

El gráfico III.5 resume la información sobre los departamentos de cada provincia según su clasificación en los distintos estratos de vulnerabilidad, evidenciando la existencia de situaciones heterogéneas tanto entre como dentro de las provincias. Por ejemplo, en Santiago del Estero, Formosa y Chaco, cerca de cuatro de cada cinco departamentos presentan un nivel crítico de vulnerabilidad, en tanto que en Misiones, cuyo ICSE se ubica en torno a los valores de las provincias anteriores, este porcentaje se reduce a cerca del 40%.

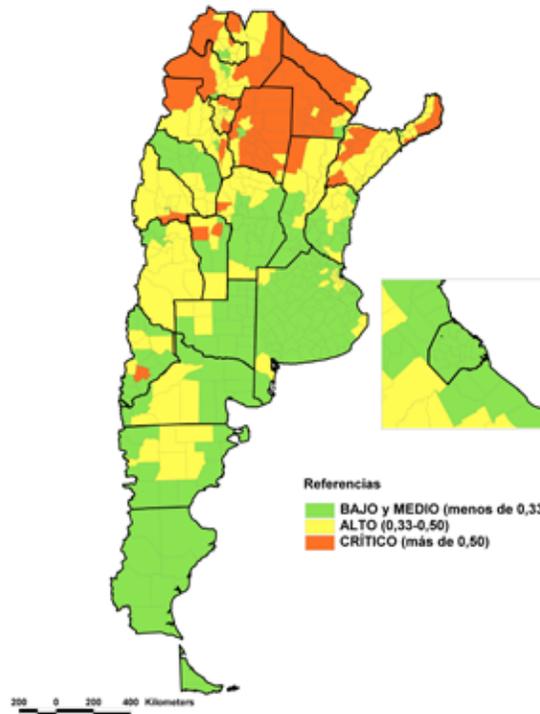
Mapa III.1
Distribución de las provincias según promedio del ICSE para la población de 3 a 17 años, total país año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

Mapa III.2

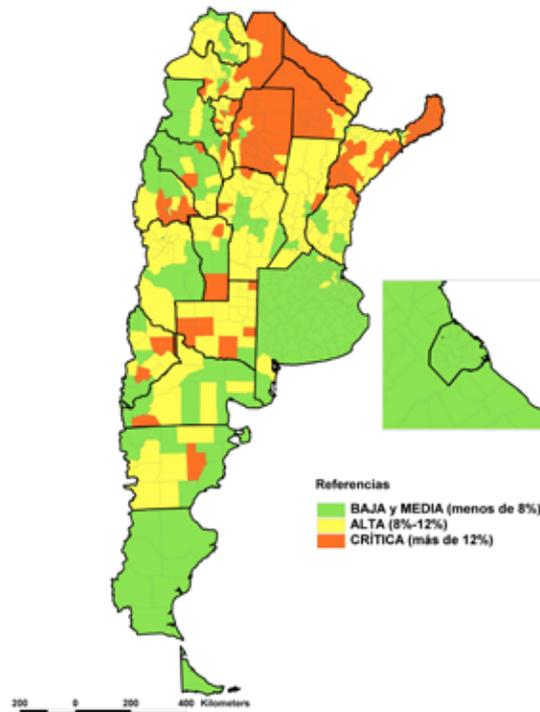
Departamentos: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

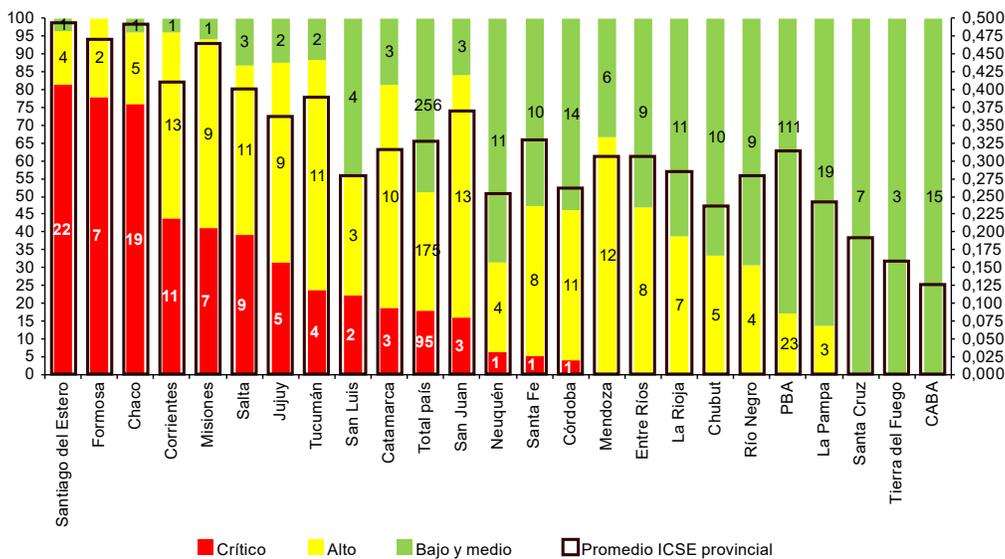
Mapa III.3

Departamentos: tasa de no asistencia escolar de la población de 3 a 17 años, total país año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

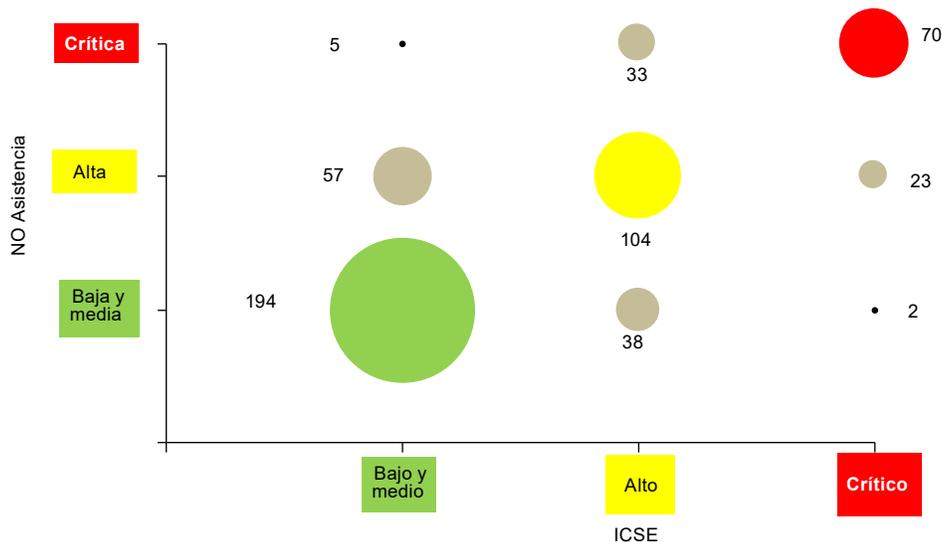
Gráfico III.5
Departamentos: distribución según nivel de vulnerabilidad en base al ICSE para la población de 3 a 17 años por provincia, total país, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

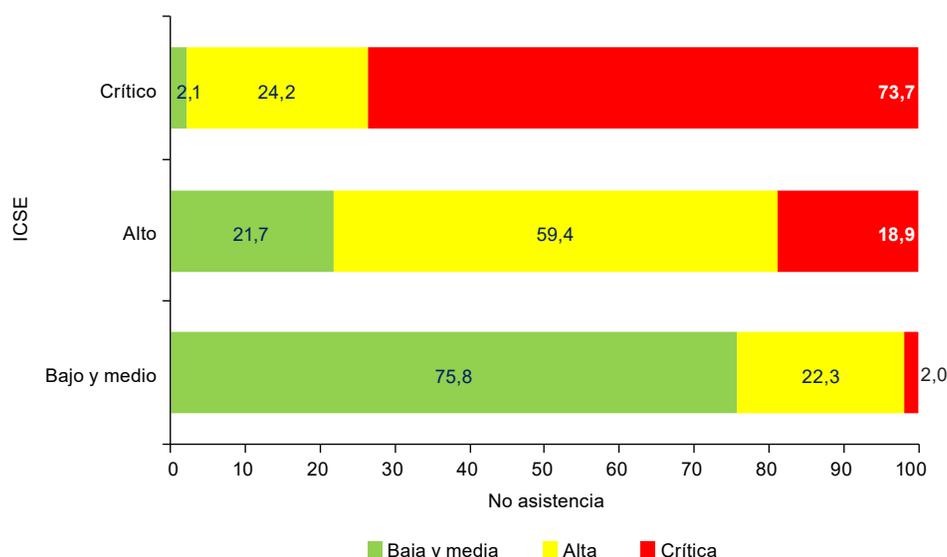
Los gráficos III.6 y III.7 sintetizan la información vinculada a la relación entre ICSE y asistencia escolar considerando todos los departamentos del país, permitiendo observar la altísima correlación entre ICSE y no asistencia escolar: por ejemplo, 70 de los 95 departamentos con ICSE crítico (mayor a 0,5, considerando el promedio de la población de 3 a 17 años) muestran también niveles críticos (superiores al 12%) de no asistencia escolar entre la población de 4 a 17 años. Contrariamente, tres de cada cuatro de los más de 250 departamentos con ICSE menor al promedio nacional de 0,33 (nivel medio o bajo) muestran también niveles menores al promedio nacional de la tasa de no asistencia (8%).

Gráfico III.6
Departamentos: distribución según nivel de vulnerabilidad en base al ICSE para la población de 3 a 17 años y nivel de la tasa de no asistencia escolar de la población de 4 a 17 años, total país, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

Gráfico III.7
Departamentos: nivel de la tasa de no asistencia escolar de la población de 4 a 17 años según nivel de vulnerabilidad en base al ICSE de 3 a 17 años, total país, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNPHV 2010.

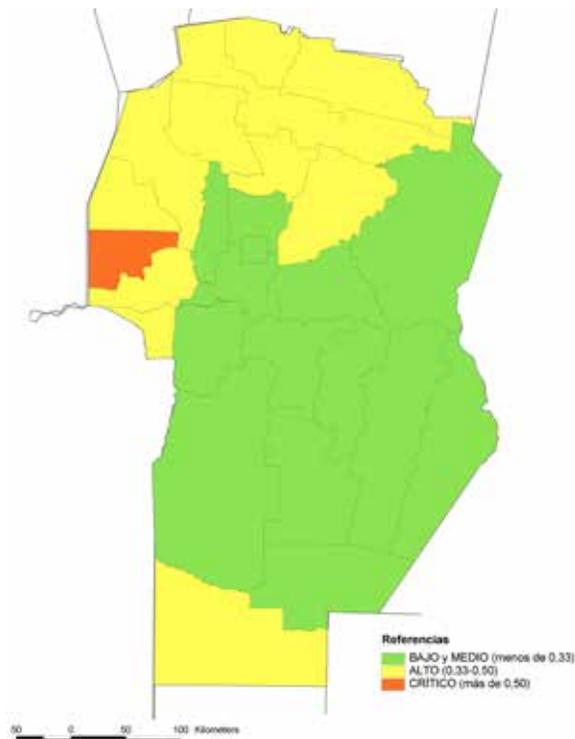
Los mapas III.4 y III.5 procuran volver brevemente sobre la discusión en relación a los puntos de corte para identificar la población o los territorios vulnerables, y a la necesidad de ser flexible al respecto, es decir, de adecuar el criterio a utilizar según la pregunta a responder. A modo de ejemplo, se presenta la distribución de los departamentos de Córdoba según los umbrales nacionales y provinciales (construidos bajo la misma lógica pero partiendo del promedio provincial del ICSE, 0,27 frente al 0,33 del promedio nacional). Como puede observarse, la heterogeneidad provincial queda mucho más de manifiesto utilizando el límite provincial, lo cual puede ser adecuado por ejemplo para la implementación de una política de alcance provincial, en tanto que lo contrario ocurriría con una política nacional que buscara identificar los departamentos con mayores niveles de vulnerabilidad social en todo el país.

En la misma sintonía, los mapas III.6 y III.7 muestran los departamentos de otra provincia, Chaco (cuyo ICSE es de 0,49, registro sustancialmente mayor al promedio nacional) clasificados según su valor del ICSE en base a otra alternativa, que consiste en el agrupamiento en quintiles (el 20% de departamentos con menor valor de ICSE constituyen el primer quintil y son los de mejor situación relativa, mientras que el 20% con mayor nivel de ICSE forman el quinto quintil, que presenta la peor situación relativa). Como se observa, mientras que con los criterios nacionales (los casi 530 departamentos de todo el país se clasifican en cinco grupos de unos 106 departamentos) la gran mayoría de los departamentos de Chaco quedan clasificados dentro del quintil de mayor vulnerabilidad, la partición de los 25 departamentos chaqueños en grupos quintílicos de cinco departamentos permite una mayor heterogeneidad analítica.

En otro orden, los mapas III.8 y III.9 avanzan un paso más en la desagregación geográfica, mostrando la clasificación de las fracciones censales en función de los niveles (considerando los puntos de corte nacionales) de vulnerabilidad en base al ICSE y de las tasas de no asistencia escolar.

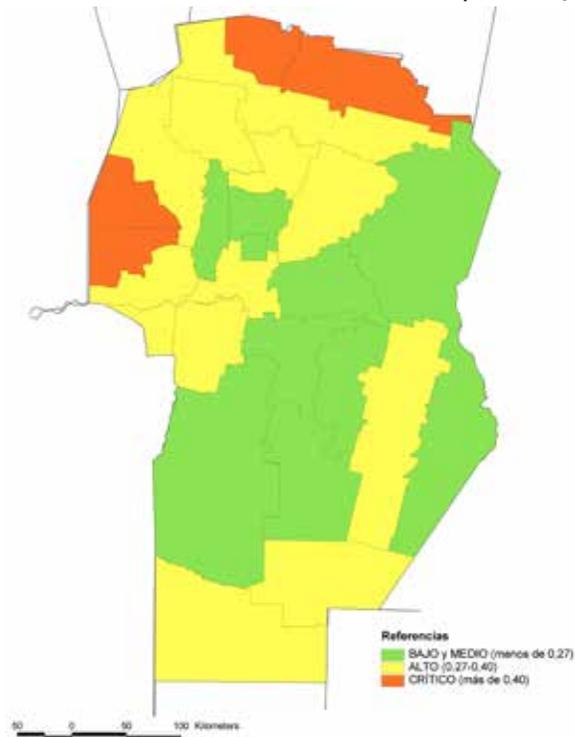
Finalmente, los mapas III.10 y III.11 reiteran dos de los esquemas de georreferenciación ya presentados: la clasificación de los departamentos y de las fracciones según los tramos o niveles nacionales del ICSE. Como puede observarse, mientras que en el primer caso la gran mayoría de los departamentos que forman parte de las provincias patagónicas y de las provincias de Buenos Aires y La Pampa presentan niveles de bajos o medios de ICSE, la mirada por fracción censal complejiza mucho más el panorama, permitiendo visualizar territorios con vulnerabilidad alta e incluso de nivel crítico.

Mapa III.4
 Departamentos: nivel de vulnerabilidad (ICSE) en base a límite nacional, Córdoba, año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

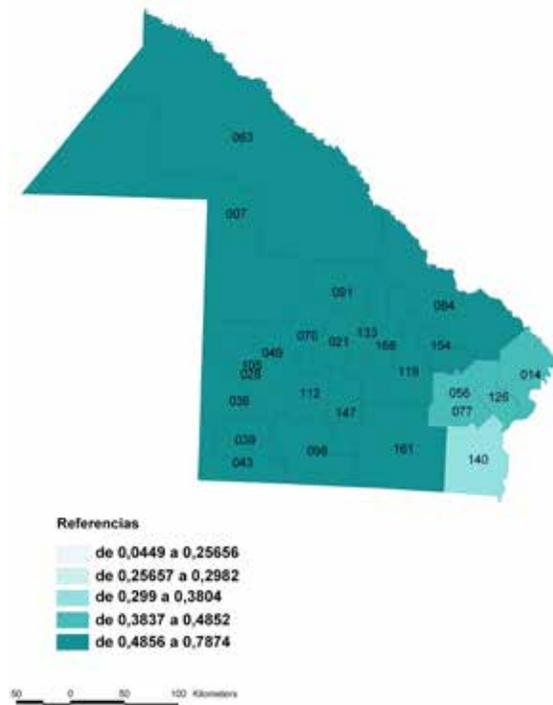
Mapa III.5
 Departamentos: nivel de vulnerabilidad (ICSE) en base a límite provincial, Córdoba, año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

Mapa III.6

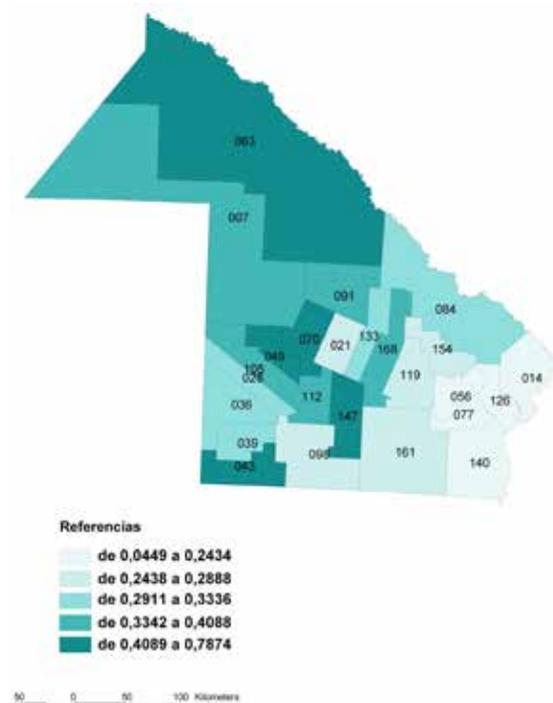
Distribución de los departamentos según promedio del ICSE para la población de 3 a 17 años en base a los límites de los grupos quintílicos nacionales no ponderados, Chaco, año 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

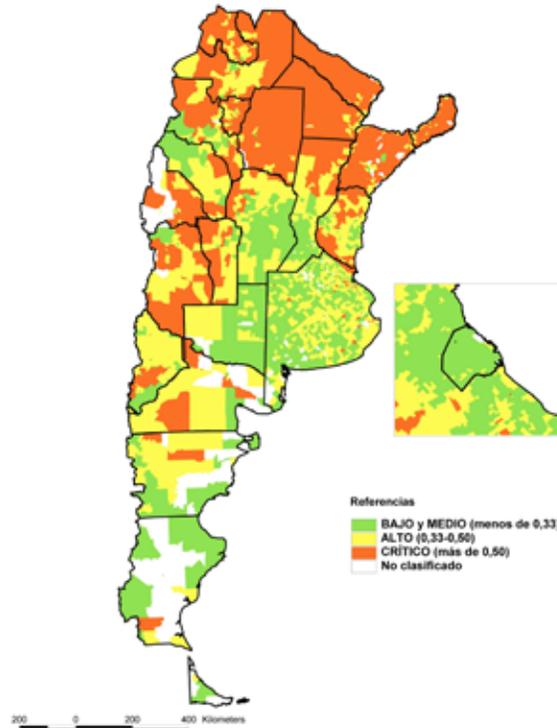
Mapa III.7

Distribución quintílica no ponderada de los departamentos según promedio del ICSE para la población de 3 a 17 años, Chaco, año 2010



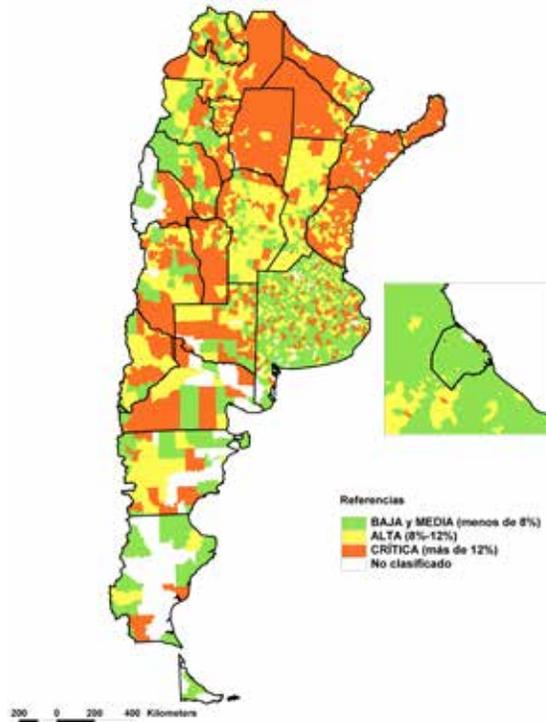
Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

Mapa III.8
Fracciones censales: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

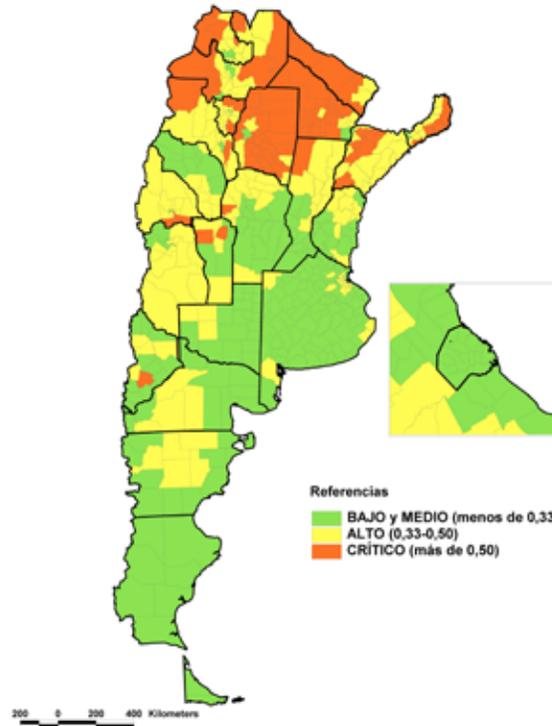
Mapa III.9
Fracciones censales: tasa de no asistencia escolar de la población de 3 a 17 años, total país 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

Mapa III.10

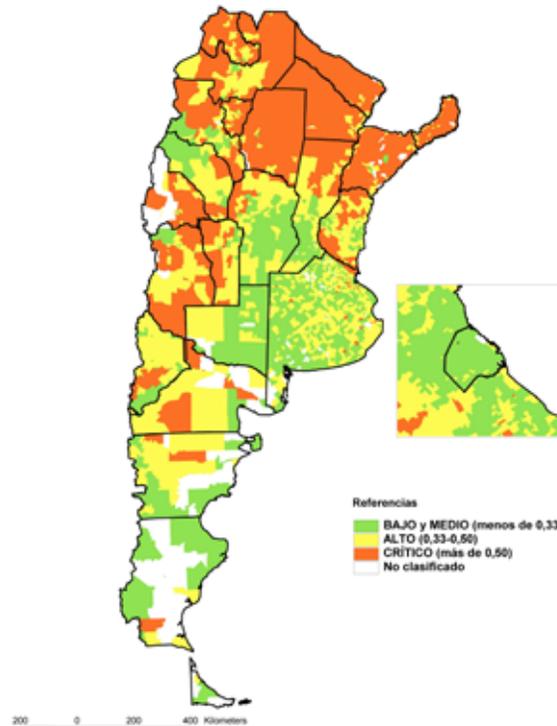
Departamentos: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

Mapa III.11

Fracciones censales: nivel de vulnerabilidad según ICSE de la población de 3 a 17 años, total país 2010



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Censo nacional de población, hogares y vivienda, 2010.

Bibliografía

- Alkire, S. y Foster (2007), "Recuento y medición multidimensional de la pobreza", *OPHI Working Paper 7*, University of Oxford, UK.
- Alkire, S. y Santos, A. (2010), "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries" *OPHI Working Paper 38*, University of Oxford, UK.
- Alkire, S. y Robles, G. (2015), *Multidimensional Poverty Index - 2015: Brief Methodological Note and Results*, University of Oxford, UK.
- Becaria, L. y Minujin, A. (1985), *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*, Buenos Aires, INDEC (Documento de Trabajo 6).
- Born, D. y Minujin, A. (2016), "Infancia y desigualdad intraurbana en ocho países de América Latina", UNICEF, Panamá.
- Born, D., Colamarco, V., Delamónica, E., y Minujin, A. (2015), "Desigualdad en el bienestar infantil en las ciudades de América Latina". En J. Carpio y A. Minujin (Compiladores), *Ciudades Divididas. Infancia e inequidad urbana*, UNTREF, Buenos Aires.
- Busso, Gustavo (2001), "Vulnerabilidad social: Nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI, 2001", Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y El Caribe", Santiago de Chile.
- Castel, R. (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.
- CEPAL (2014), *Panorama Social de América Latina, 2013*, Santiago de Chile.
- _____ (2015), *Panorama Social de América Latina, 2014*, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNICEF (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Con, M., Susini, S., Catalá, S. y Quinteros, S. (2011), *Índice de Vulnerabilidad Social. Documento metodológico*. Serie Informes Temáticos de la Dirección de Investigación y Estadística del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.
- CONEVAL (2010), *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- De Neuborg, Chai, de Milliano, Plavgo, and Wei (2012), "Cross-country MODA Study: Multiple Overlapping Deprivation Analysis (MODA)-Technical note", *Working Paper 2012-05*, UNICEF Office of Research, Florence.
- DGCyE (2010a), *Educación para la inclusión. Determinación de Áreas Críticas. Un instrumento para la acción*, DGCyE, Provincia de Buenos Aires.
- _____ (2010b), *Definiciones de Vulnerabilidad Educativa*, DGCyE, Provincia de Buenos Aires.
- Feres, J. C. y Mancero, X. (2001), *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus implicancias en América Latina*, CEPAL, Chile.
- Gordon, Nandy, Patanzis, Pemberton and Townsend (2003): *Child poverty in the developing world*, Townsend Centre for International Poverty Research, UK.
- INDEC (1984), *La pobreza en Argentina*, INDEC, Buenos Aires.
- _____ (1990), *La pobreza urbana en la Argentina*, INDEC, Buenos Aires.
- _____ (2003), "El estudio de la pobreza con datos censales: Índice de Privación Material de los Hogares. Algunos resultados desde la perspectiva de género", Presentación en la *Reunión Técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza*, La Paz.
- _____ (2004), *Censo Nacional de Población, Hogares Y Viviendas 2001. Base de Datos. Definiciones de la base de datos*, INDEC, Buenos Aires.
- _____ (2013), *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Base de datos REDATAM. Definiciones de la base de datos*, INDEC, Buenos Aires.
- _____ (2016), "La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina", *Metodología INDEC N° 22*, INDEC, Buenos Aires.
- Katzman, R. (2001), "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", 5° Taller regional del MECOVI. La medición de la pobreza, métodos y aplicaciones. CEPAL, México.
- MEN (2015), *Acompañamiento a escuelas: conceptos e instrumentos para la implementación de políticas públicas en educación 2003-2015*. Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires.
- Moser, C. (1998), "The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies", *World Development*, Volume 26 (1).
- OPHI (2014), *Measuring multidimensional poverty insights around world*, Univ. of Oxford, UK.
- PNUD (2015), *Una nueva agenda de desarrollo sostenible*, en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview.html>.
- UN-HABITAT (2005), *Urban Indicators Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects. The 2003 revision*. UN-HABITAT, New York.

IV. El planeamiento educativo situacional: datos abiertos y *big data* ¿herramientas de políticas públicas efectivas?

Agustín Claus¹

Resumen

La administración y el gobierno del sistema educativo Argentino enfrenta un desafío estructural para cumplir con el derecho efectivo a la educación en el marco de la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas y de la Agenda mDigital y de Planificación para América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina.

En la estructura del sistema educativo argentino conviven dos esquemas de administración educativa. Por un lado, la gestión escolar, se encuentra descentralizada a nivel subnacional en las provincias y, por otro lado, el financiamiento educativo se encuentra fuertemente centralizado en el Estado nacional que impacta en la gobernanza de los niveles subnacionales.

Este diseño institucional, funcional y de gestión generó una desigualdad territorial y espacial en la distribución de la oferta escolar, respecto de la demanda social por educación y, a la vez, una inequidad respecto del esfuerzo diferencial del financiamiento educativo en el marco de la capacidades fiscales de los niveles subnacionales.

El presente trabajo se inscribe en el eje de prospectiva territorial convocada para la Reunión de expertos en Planificación, Multiescalar y Desarrollo Territorial del año 2017 a realizarse en Santiago de Chile, cuyo propósito y objetivo aspira a posicionar y recuperar el rol del planeamiento estratégico situacional en el sistema educativo de la república Argentina.

¹ Administrador de nacionalidad argentina. Actualmente es investigador asociado del Programa Educación, Conocimiento y Sociedad del Área de Educación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y de la Red ESTRADO-CLACSO.

La estructura de los contenidos se organiza en cuatro secciones complementarias. La primera sección, presenta los resultados de las metas educativas en el largo plazo para garantizar el derecho efectivo a la Educación en Argentina. La segunda sección, fundamenta el rol que implica desarrollar el planeamiento estratégico situacional como herramienta técnico-política (o política-técnico) para el desarrollo territorial en el acceso, inclusión e igualdad educativa. La tercera sección, demuestra la necesidad crucial de generar sistemas de información geográfica y espacial que permitan optimizar la asignación de los recursos en los multiniveles del Estado. La última sección, la cuarta, se expone un caso de referencia acerca de la importancia de la utilización de datos abiertos y herramientas de *big data* para la formulación de políticas educativas y la necesidad de invertir en sistemas de información multiescalares.

Como cierre, por último, se esbozan las conclusiones preliminares y los principales desafíos para garantizar el derecho efectivo a la Educación Argentina en el marco de la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas y de la Agenda Digital y de Planificación para América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina.

Introducción

La administración y el gobierno del sistema educativo argentino enfrenta un desafío estructural para cumplir con el derecho efectivo a la educación en el marco de la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas y de la Agenda Digital y de Planificación para América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina.

En la estructura del sistema educativo argentino conviven dos esquemas de administración educativa. Por un lado, la gestión escolar se encuentra descentralizada a nivel subnacional en las provincias y, por otro lado, el financiamiento educativo se encuentra fuertemente centralizado en el Estado nacional que impacta en la gobernanza de los niveles subnacionales.

Este diseño institucional, funcional y de gestión generó una desigualdad territorial y espacial en la distribución de la oferta escolar, respecto de la demanda social por educación y, a la vez, una inequidad respecto del esfuerzo diferencial del financiamiento educativo en el marco de las capacidades fiscales de los niveles subnacionales.

El presente trabajo se inscribe en el eje de desarrollo territorial de la reunión de expertos en Planificación, Multiescalar y Desarrollo Territorial del año 2017 a realizarse en Santiago de Chile, cuyo propósito y objetivo aspira a posicionar y recuperar el rol del planeamiento situacional en el sistema educativo de la República Argentina.

Los contenidos se organizan en cuatro secciones complementarias. La primera, presenta un estado de situación de los planes educativos impulsados en la región y el desarrollo de las propuestas de metas educativas en el largo plazo para garantizar el derecho efectivo a la educación en Argentina. La segunda, fundamenta el rol que implica desarrollar el planeamiento situacional como herramienta técnico-político (o político-técnico) para garantizar el desarrollo territorial del acceso, la inclusión y la igualdad educativa. La tercera, aborda las tendencias del gobierno abierto, el accountability y el acceso a la información pública. La cuarta sección, expone los hallazgos preliminares acerca de la importancia de la utilización de Datos Abiertos y el *Big Data* como herramientas potenciales para la formulación de políticas educativas y la necesidad de generar sistemas de información georreferenciados, multiescalares y multidimensionales.

A modo de cierre se esbozan las conclusiones preliminares y los principales desafíos para garantizar el derecho efectivo a la Educación Argentina en el marco de la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, la Agenda Digital y de Planificación para América Latina y el Caribe.

Como corolario principal se destaca la necesidad de promover y fomentar políticas públicas educativas basadas y sustentadas en base a la evidencia empírica desde el enfoque situacional como herramienta del planeamiento multiescalar y multidimensional que permitan generar mayor capacidad estatal en el diseño y formulación de los objetos de estudios de la problemática educativa.

A. El planeamiento educativo

En las dos últimas décadas, en la mayoría de los países de la región, la demanda social por más educación resultó impulsada por la ampliación en el acceso y la cobertura junto con el requerimiento de mayor calidad en los servicios de todos los niveles educativos. Los diversos diagnósticos sectoriales y planes nacionales educativos proponen la búsqueda de consensos a través de metas plausibles con el fin de responder a las nuevas exigencias de la sociedad de cara al siglo XXI y se garantice el derecho efectivo a la educación como derecho fundamental (Scioscioli; 2015).

En Argentina, en el año 2010, la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), dependiente de Presidencia de la Nación, diseñó una propuesta de Plan Decenal de Educación integrada por 10 metas con horizonte temporal de largo plazo a diez años. Las metas consistieron en 1) Universalización de la educación inicial para los sectores de menores recursos, desde los 45 días hasta los 5 años de edad; 2) Avanzar rápidamente en cumplir la obligatoriedad de la escuela secundaria en todo el país; 3) Mejorar significativamente los resultados de aprendizaje en lengua, matemática y ciencias, introducir la enseñanza de una segunda lengua desde la escuela primaria y fortalecer la formación ciudadana democrática; 4) Jornada extendida para las escuelas primarias de gestión estatal; 5) Garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales a una educación de calidad en escuelas inclusivas; 6) Infraestructura escolar para satisfacer las necesidades de acceso y permanencia en la educación obligatoria; 7) Profesionalización docente, a través de tres estrategias principales: formación inicial y continua, carrera docente y mejoras permanentes en las condiciones de trabajo; 8) Universalización del acceso a las tecnologías de la información; 9) Mayor equidad, eficiencia y articulación de la educación superior con el desarrollo nacional; y 10) política activa de formación profesional (UPEA; 2010).

El desarrollo de este Plan atravesó varios procesos de consulta en el ámbito académico y debates con diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas con educación, aunque su proceso de consulta dentro del ámbito gubernamental no tuvo incidencia y no contó con aval político para su discusión legislativa y menos aún con un estudio de costos y una estrategia de financiamiento educativo sustentable.

A nivel global, en la línea de planificación a largo plazo, en el contexto de cumplimiento de los Bicentenarios de los países de la región, se desarrolló el compromiso "*la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*", iniciativa impulsada por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y los países miembros, representados a través de los ministros de educación, que lo materializaron en el año 2010 con la rúbrica del acuerdo regional de las Metas 2021.

Este compromiso se agrupó en 11 metas educativas: 1) Reforzar y ampliar la participación de la sociedad en la acción educadora; 2) Incrementar las oportunidades y la atención educativa a la diversidad de necesidades del alumnado; 3) Aumentar la oferta de educación inicial y potenciar su carácter educativo; 4) Universalizar la educación primaria y la secundaria básica y mejorar su calidad; 5) Ofrecer un currículo significativo que asegure la adquisición de las competencias básicas para el desarrollo personal y el ejercicio de la ciudadanía democrática; 6) Incrementar la participación de los jóvenes en la educación secundaria superior, técnico superior y en la universitaria; 7) Favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la educación técnico profesional; 8) ofrecer a todas las personas oportunidades de educación a lo largo de la vida; 9) fortalecer la profesión docente; 10) ampliar el espacio iberoamericano del conocimiento y fortalecer la investigación científica y 11) invertir más y mejor en educación (OEI; 2010).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó el estudio de costos para la mayoría de las Metas 2021 con el propósito de caracterizar el estado de la inversión en educación de los distintos países y la cuantificación del costo efectivo para el ejercicio del derecho a la educación mediante la proyección de las necesidades del financiamiento de los países de la región de manera pormenorizada como insumo y herramienta para la planificación de las estrategias por parte de cada uno de los mismos. (CEPAL; 2010a).

En la actualidad, desde la Organización de las Naciones Unidas se impulsa la agenda 2030 de desarrollo sostenible en base a un conjunto de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible cuyo objetivo general cuarto consiste en “Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos”.

En el marco del objetivo específico de educación, se delinearon un conjunto de 10 metas que orientan el fomento de las políticas educativas en cada país en particular: 1) Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y eficaces; 2) Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad; 3) Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria; 4) Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias; 5) Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad; 6) Para 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética; 7) Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible; 8) Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos; 9) Para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y 10) Para 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, entre otras cosas mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo (CNPS y PNUD; 2017).

En línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaboró un conjunto de estudios que destacan la necesidad de posicionar a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible y el rol fundamental del financiamiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable en el cual sobresale y establece la necesidad de incrementar los niveles de inversión educativa para lo cual, los países de la región deberán ser capaces de movilizar importantes niveles de financiamiento tanto interno como externo. (CEPAL; 2010b; 2016; 2017).

En Argentina, en el marco del análisis, indagación y estudio de los principales antecedentes desarrollados en los últimos años, recientemente el Ministerio de Educación de la Nación propuso un conjunto de metas para avanzar en los objetivos y demandas por educación de la población argentina en un periodo de diez años en el denominado borrador del proyecto de Ley “Plan Maestr@”.

La propuesta se estructuró en base a siete ejes que agruparon 43 metas educativas específicas. Los ejes delineados como marco de referencia fueron: 1) Cobertura y Escolarización; 2) Innovación y Calidad Educativa; 3) Carrera y Formación Docente; 4) Infraestructura y Conectividad; 5) Educación Universitaria; 6) Educación y Trabajo y 7) Evidencia Empírica para Políticas Educativas.

Para cada eje se establecieron metas específicas que establecieron el impacto esperado en el plazo de los próximos diez años. Dentro de estos ejes, las inversiones educativas de un número importante de metas fueron consideradas en el presupuesto educativo vigente, aunque un conjunto de metas requirieron cuantificar y dimensionar los costos educativos que exigen de mayor financiamiento para su cumplimiento efectivo y, caso contrario de disponibilidad de recursos, resultaría imposible alcanzar dichas metas. En el siguiente cuadro IV.1 se detallan las metas específicas.

Cuadro IV.1
Metas educativas a diez años según ejes, descripción y cuantificación de las metas

Ejes	Descripción de la meta	Metas educativas a 10 años
I. Cobertura y escolarización	Cobertura de la sala de 3 años	100%
	Cobertura de la sala de 4 años	100%
	Cobertura de la sala de 5 años	100%
	Cobertura de la población de entre 12 y 17 años	100%
	Matrícula de educación primaria con jornada extendida	100%
	Matrícula de educación secundaria con jornada extendida	100%
	Personas analfabetas menores de 65 años	0%
	Escuelas que trabajen eje de ciudadana global	100%
	Escuelas con códigos y normas de convivencia	100%
	Escuelas de nivel primario con oferta de segunda lengua obligatoria desde 1er grado	100%
	Alumnos de educación especial integrados a educación común	100%
	Jurisdicciones con planes de educación intercultural bilingüe adaptados y evaluados	24
	Días de clase	200
II. Innovación y calidad educativa	Escuelas secundarias comunes con nuevos formatos organizacionales	100%
	Jurisdicciones que incorporan metas de aprendizaje en sus diseños curriculares	24
	Docentes de nivel secundario de gestión estatal común con 2 horas institucionales semanales	100%
	Escuelas por provincia que reciben premio anual a la innovación pedagógica	500
III. Carrera y formación docente	Docentes en ejercicio adheridos al sistema de la nueva carrera docente	55%
	Becas de maestría anuales para profesores frente a los estudiantes de Institutos de formación docente	1.600
	Becas de formación docente a estudiantes del último año de secundaria con buen desempeño académico	25.500
	Docentes que realizan intercambios internacionales de formación en el marco de cooperación internacional	2.000
	Docentes de secundaria con título docente	100%
	Docentes formados en TICS	100%
	Docentes estatales de 1er y 2do grado con formación específica en alfabetización inicial	100%
	Docentes estatales de primaria que realizan trayectos de formación ciudadana/ciudadanía global	70%
	Docentes estatales de las distintas modalidades con trayecto de formación específico para desempeñarse en modalidades	100%
	Docentes estatales de educación común que acreditan un ciclo de formación en contenidos disciplinares y didáctica afín a su disciplina	100%
	Docentes estatales aspirantes a cargos directivos (inicial, primaria y secundaria de todas las modalidades) que obtienen trayecto formación específica en liderazgo educativo	100%
Directores estatales en ejercicio (inicial, primaria y secundaria de todas las modalidades) que obtienen ciclo de actualización de formación específica en liderazgo educativo	100%	
IV. Infraestructura y conectividad	Escuelas primarias con conectividad de educación común	100%
	Escuelas secundarias con conectividad de educación común	100%
	Matrícula de educación primaria común con dispositivo tecnológico	100%
	Matrícula de educación secundaria común con dispositivo tecnológico	100%
	Escuelas escuela de gestión estatal que reciben fondos destinados al mantenimiento de la infraestructura escolar	100%
	Sistema de gestión escolar en funcionamiento	1

Ejes	Descripción de la meta	Metas educativas a 10 años
V. Educación universitaria	Programa para la calidad y pertinencia, articulación con el sistema científico, sistema de formación profesional y movilidad	1
VI. Educación y trabajo	Estudiantes de escuelas del nivel secundario común que certifican un curso de capacitación laboral	50.000
	Estudiantes de escuelas estatales del nivel secundario común que realizan prácticas profesionalizantes	80%
VII. Evidencia empírica	Creación de Instituto Nacional de Evaluación	1
	Matrícula nominalizada de inicial, primario y secundario	100%
	Docentes nominalizados de inicial, primario y secundario	100%
	Unidades educativas de inicial, primario y secundario con información de infraestructura escolar	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Proyecto de Ley.

Sunstein y Holmes sostienen el argumento que los derechos presuponen un costo de ejercicio y es el Estado el principal garante, ya que todos los derechos dependen de los impuestos recaudados por el gobierno y eso significa que no resulta posible exigir, al mismo tiempo, que la política reduzca los impuestos y proporcione garantía plena a nuestros derechos, puesto que "deber es poder" y la falta de recursos implica no poder (Sunstein y Holmes; 2011).

Los recursos necesarios para lograr una mejora de la calidad del servicio y la ampliación de las oportunidades educativas son numerosos. De estas necesidades, los recursos monetarios son solo el reflejo de la expresión de la política que un país pretende alcanzar para educar a su población.

Dada una meta educativa, la estimación de costos requiere del análisis de los factores explicativos de su estructura. De aquí se desprenden dos enfoques diferentes y, al mismo tiempo, complementarios para la proyección de costos. El primero es de orientación macroeconómica cuyos costos unitarios surgen de dividir el gasto total, resultado de la ejecución presupuestaria, por la cantidad de estudiantes. El segundo, de característica microeconómica, es el resultado de la suma de los bienes y servicios costeados de forma independiente (Morduchowicz; 2003).

El sustento del primero subyace en su poder explicativo de producción de un servicio educativo de características conocidas pero con escasa información para descomponer todos sus costos por la complejidad de los distintos programas que atraviesan el servicio y las condiciones geográficas y de organización. El segundo se traduce en la suma de ingredientes o componentes para estimar un servicio específico o ideal. Sin embargo, en este último caso es necesario incluir todos los componentes y tomar en cuenta el contexto en el cual se desarrollará el servicio.

Desde la perspectiva del enfoque macroeconómico, para costear las 26 metas según los ejes delineadas, en el cuadro IV.2 se presentan los detalles de la evolución anual de los costos, para el cumplimiento del conjunto de las metas según el tipo de costo (recurrente y no recurrente), distinguiendo los costos no recurrentes vinculados con la inversión en capital propiamente dicho (infraestructura y equipamiento) y los costos no recurrentes vinculados con programas de corta duración que requieren de un gasto por única vez.

Un elemento a destacar es que durante el primer año de implementación del Plan, presupuestado para 2018, los costos no recurrentes muestran una gran relevancia, con un 43% de los requerimientos de recursos para ese año fundamentalmente destinado a cubrir las necesidades de inversiones en infraestructura y equipamiento asociado a las metas de universalización de la cobertura y jornada extendida en los distintos niveles.

Cuadro IV.2
Evolución anual de los costos estimados para el cumplimiento de las metas según tipo de costo
(En millones de dólares constantes de diciembre de 2016)

Año	Tipo de costos			
	Costos no recurrentes			Costos recurrentes
	Total no recurrentes	Cobertura y escolarización+ infraestructura y conectividad	Programas de formación y educación intercultural bilingüe	
2018	464	454	11	627
2019	466	454	12	1 378
2020	466	454	12	2 316
2021	466	454	12	3 259
2022	466	454	12	4 207
2023	446	446	-	5 251
2024	446	446	-	6 301
2025	446	446	-	7 356
2026	446	446	-	8 418
2027	446	446	-	9 485
Acumulado	4 555	4 498	58	48 598

Fuente: Elaboración propia.

Luego, a partir de 2023 los montos destinados a este tipo de inversiones de capital se reducen en USD 12 millones anuales debido al cumplimiento de los Programas de Formación y de los Planes de Educación Intercultural Bilingüe. Si bien los costos no recurrentes se mantienen en torno a los USD 446 millones hasta los últimos años del período, su peso relativo tiende a disminuir gradualmente en la medida en que se incrementan los costos recurrentes. Así, en el último año contemplado en el Plan, el peso de los recursos destinados a gastos no recurrentes explica menos del 5% del costo total para ese año.

El aumento de los costos recurrentes corresponde a un incremento de entre USD 800 y USD 1.100 mil millones por año en este tipo de gastos, y está asociado a las necesidades corrientes derivadas del cumplimiento gradual de las distintas metas, cuya demanda de recursos se estima que debería incrementarse a una tasa acumulativa del 35% anual para cumplir con los distintos objetivos en los plazos previstos en el diseño del Plan.

Dicho incremento, sin embargo, no se distribuye de manera homogénea en los distintos años. Por ejemplo, si bien entre 2018 y 2019 el incremento de los gastos recurrentes es de USD 751 millones, implica un incremento del 120% en 2019 en relación a los recursos destinados el año anterior. Contrariamente, en el año 2027 las necesidades financieras corrientes aumentan en casi USD 1.067 millones, lo que corresponde a un incremento del 13% en relación a 2026.

En Argentina el financiamiento de la educación es una obligación compartida entre la administración nacional y las jurisdicciones, en el cuadro IV.3 se diseñó un esquema de costeo por nivel de gobierno, que correspondería financiar al Estado Nacional, y aquellos costos que serían afrontados por las jurisdicciones provinciales cuya responsabilidad estaría asociada únicamente a cubrir el gasto recurrente de las metas de cobertura y jornada extendida.

Cuadro IV.3
Evolución anual de los costos estimados para el cumplimiento de las metas según nivel de gobierno y tipo de costo
(En millones de dólares constantes de diciembre 2016)

Año	Nivel de gobierno			
	Total nación	Nación		Jurisdicciones provinciales (recurrentes)
		No recurrentes	Recurrentes	
2018	922	464	458	169
2019	1 343	466	877	500
2020	1 763	466	1 297	1 019
2021	2 187	466	1 721	1 538
2022	2 617	466	2 151	2 056
2023	2 954	446	2 509	2 743
2024	3 317	446	2 872	3 429
2025	3 686	446	3 241	4 116
2026	4 061	446	3 615	4 802
2027	4 441	446	3 996	5 489
Acumulado	27 292	4 555	22 737	25 862

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la información presentada en el cuadro IV.3, durante los primeros años de implementación del Plan, el mayor esfuerzo en términos de financiamiento de los gastos requeridos sería realizado por el Estado Nacional, que debería afrontar el 85% de los costos totales estimados para 2018 (unos USD 922 millones), mientras que el conjunto de jurisdicciones provinciales financiarían el restante 15% (USD 169 millones) durante el año de inicio del Plan.

La mayor responsabilidad de financiamiento del Gobierno Nacional durante los primeros años del período se vincula principalmente con el mayor peso relativo de los gastos no recurrentes en el total, así como por el alto peso en los gastos recurrentes de aquellos programas que corresponden a financiamiento del Gobierno Nacional, como por ejemplo la Educación Universitaria, la universalización de los fondos destinados al mantenimiento de la infraestructura escolar o la implementación horas institucionales para todos los docentes secundarios, que en conjunto explican dos terceras partes del total de gastos recurrentes en ese año.

En los años subsiguientes las provincias incrementarían gradualmente su peso relativo en el financiamiento total en la medida en que los gastos corrientes correspondientes a las metas de universalización de la cobertura y jornada extendida —que son los costos recurrentes a ser cubiertos por los Gobiernos Provinciales— se incrementan de manera considerable.

Los resultados de las estimaciones preliminares señalan que para cumplir con las metas propuestas en el plan de 10 años las necesidades financieras serían USD 4.555 millones en costos no recurrentes y una inversión recurrente máxima al último del Plan de USD 9.485 millones (en dólares de diciembre de 2016) prevista para el último año del plan cuando se pretende alcanzar todas las metas. El primer caso la suma representaría el 0,99% de PIB de 2016 y en los costos máximos recurrentes del último año del Plan representarían 2,05% del PIB del año 2016.

El principal interrogante irresuelto del proyecto presentado cuyas metas implican una necesidad de financiamiento específico, resulta en el contexto en que la dinámica de crecimiento, tanto regional como mundial, no favorece el financiamiento del desarrollo. El bajo crecimiento económico regional se

suma a escenarios fiscales complejos y bajas tasas de ahorro nacionales, lo que implica un gran desafío para las políticas públicas y los medios de implementación destinados al financiamiento del desarrollo (CEPAL, 2017).

En este marco, si la economía doméstica argentina siguiera un escenario de crecimiento conservador (que supone una expansión anual acumulativa de 1% para el período 2016-2027), la necesidad de recursos en relación al PIB se situaría en 1,93% en el año de mayor erogación, que es el último año de aplicación del Plan, es decir, cuando se estima que todas las metas estarían cumplidas. Del mismo modo, en un escenario Moderado (crecimiento de 2,5% anual) debería destinarse recursos equivalentes al 1,64% del PIB; mientras que en un escenario Optimista (con un ritmo de expansión del 4% anual) dicha relación se situaría en 1,4%.

Ante el contexto de restricción presupuestaria queda planteado el desafío, aún pendiente del sistema educativo argentino, respecto de cómo superar la inequidad y la desigualdad territorial entendida como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución espacial y multiescalar del sistema educativo, debido a la extensión heterogénea de la población, la geografía y la oferta educativa a nivel territorial. Es decir, las provincias del Noroeste y Noreste del país presentan situaciones de mucha mayor necesidad que la zona central, pampeana y patagónica del país (aunque éstas a la vez también distan de ser homogéneas y registrar desigualdad intraprovincial) (CEPAL, 2013).

Desde la perspectiva social, los niños, niñas y adolescentes de los sectores socio-económicos más desfavorecidos tienen muchas más chances de no ir a la escuela, de no lograr terminarla y no alcanzar aprendizajes básicos que sus pares de sectores en mejor situación relativa. Desde la capacidad fiscal, la asignación de recursos provinciales muestra claramente una desigualdad territorial en los niveles de inversión educativa por alumno de gestión estatal con una brecha de uno a cuatro veces dicha inversión. Por eso, es necesario implementar acciones para reducir las brechas jurisdiccionales e impulsar la equidad social en el acceso, permanencia y logros escolares.

Dos corolarios principales resultan posible destacar, el primero, luego del análisis de los planes estratégicos desarrollados en la Educación de Argentina, cuyas metodologías consistieron en modelos de planificación basados en sistemas, y de las experiencias globales, para superar las limitaciones existentes, resulta fundamental indagar los enfoques implícitos que subyacen en ellos y le otorgan marco teórico desde su formulación como interpretación de la realidad objeto de estudio (CEPAL, 2014).

El segundo aspecto consiste en generar el fomento de las políticas públicas educativas basadas y sustentadas en base a la evidencia empírica desde el enfoque de planeamiento situacional como herramienta del planeamiento multiescalar y multidimensional.

B. El planeamiento educativo situacional

El sistema de administración actual de la Educación en Argentina se configuró en un régimen federal con administración descentralizada, en el cual, por un lado, el Estado nacional producto de la descentralización de los servicios educativos a las provincias (excepto el Superior Universitario), a lo largo de los últimos cuarenta años dejó de gestionar los servicios de manera directa. En contraposición, en materia de inversión y financiamiento, aún concentra una significativa centralización de los recursos fiscales tanto para las erogaciones recurrentes, como ser salarios docentes, y erogaciones no recurrentes como ser infraestructura escolar, tecnologías, entre otras.

Un aspecto relevante consiste en el financiamiento para la gestión de las capacidades estatales provinciales que implica una complejidad en sí misma, debido a que anualmente las provincias elaboran y presentan al Ministerio de Educación de la Nación sus planes operativos integrales en donde se detallan las actividades, acciones y los recursos requeridos, sobre los cuales la Nación posteriormente destina recursos para su financiamiento.

En el marco de este acuerdo de planificación acordado en el órgano máximo de consensos de política educativa llamado Consejo Federal de Educación, se constituyó como la herramienta que procura generar la orientación de las políticas educativas en el marco la planificación multiescalar y la gestión descentralizada mixta de los servicios educativos.

Mediante este desarrollo de planeamiento se expresa la lógica de la construcción de las políticas educativas “desde abajo” a cargo de las provincias que identifican desde sus realidades, desigualdades particulares y acciones específicas, la necesidad de orientar la política educativa en sentido “hacia arriba” al estado nacional, que tiene la obligación y la responsabilidad legal de velar por la equidad, calidad y justicia social del sistema educativo nacional.

Los enfoques conceptuales de la planificación se pueden interpelar según el contexto histórico en el cual cada uno se gestó y la academia permite establecer una cronología y una diferenciación entre tres modelos: enfoque normativo, estratégico y situacional.

Brevemente, el enfoque normativo, consiste en delinear el análisis y la interpretación de las problemáticas desde el “deber ser” más allá de las posibilidades facticas de operar para modificar la realidad cuya complejidad supera la idealización normativa. Las principales características son que se centra en el proceso decisorio, descuidando la viabilidad factica, se piensa como un proceso de elaboración lineal donde se prioriza la producción de los productos en etapas de diagnóstico, objetivos, programación de actividades, determinación de los recursos y evaluación de los desvíos. La racionalidad instrumental positivista subyace en el enfoque como piedra angular.

El enfoque estratégico surgió del ámbito empresarial y retoma muchos significantes del enfoque normativo, pero tiene a la vez, características particulares. En efecto, considera la complejidad de la realidad y la dificultad de imponer planes globales, admite que los decisores poseen un recorte de la realidad y que no siempre son decisiones predecibles, incorporará la lógica de distintos estamentos o niveles para la definición de las decisiones, reconoce la incertidumbre como variable clave para la planificación y se posiciona desde la realidad del “poder posible”. Es decir, la racionalidad técnico factica subyace como fundamentos de este enfoque.

El tercer enfoque, el situacional, con escasa utilización y explotación en la región, se propuso como respuesta más adecuada a realidades de los países de la región latinoamericana y se basa en una concepción epistemológica e ideológica radicalmente distinta de la que subyace en los dos modelos normativo y estratégico.

La explicación situacional es el principal hallazgo de este enfoque, en el cual cada actor o grupo de actores involucrados en la problemática explican la realidad desde la posición y rol que ocupa en la situación. El juego de actores y roles tiene un significado complejo, en el cual no existe una única realidad o una sola interpretación de la realidad, sino múltiples, cuya praxis dialéctica implica la inexistencia de disociación entre planificación y gestión en la cual la gestión e implementación generan conocimiento y éste es el insumo para la planificación estratégica situacional.

Esta concepción dialéctica implica que los actores involucrados identifiquen y tomen conciencia de los factores causales de distinta naturaleza y magnitudes que están como origen de los problemas. La determinación del consenso colectivo no resulta de un proceso de armonía, sino todo lo contrario, es un proceso de conflicto de intereses, siendo la racionalidad más técnica netamente política.

Matus en alusión a los enfoques normativo y estratégico estableció que ambos explican la realidad desde el concepto de diagnóstico y estableció su diferenciación respecto de su explicación de apreciación situacional. La planificación tradicional ignora al otro, ignora el juego social y político en el cual cada situación pasada es resultado y consecuencia de la modificación una previa situación y cada situación planificada sólo puede alcanzarse como la modificación de una situación previa por ocurrir (Matus, 2006; 2007a; 2007b).

La planificación pública requiere conformar un sistema que combine varios métodos, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo. Por lo tanto, no resulta adecuado ni práctico que todo el sistema organizativo trabaje con un mismo método de planificación. El desarrollo conceptual de la planificación estratégico situacional (PES) se sustenta en tres niveles jerárquicos, el nivel jerárquico en el cuál se utiliza el propio PES, el nivel intermedio en donde se desarrolla la planificación orientada hacia proyectos (ZOPP) y el nivel de base en el cuál se trabaja con la propuesta del método altadir de planificación popular (MAPP) (Matus, 2007d).

Desde este enfoque, el problema básico de la planificación es cómo apoyar eficientemente la acción de gobierno y gobernar exige considerar tres variables "cinturones", establecer el *proyecto de gobierno*, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada. La *capacidad de gobierno* que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto y la *governabilidad del sistema* que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse (Matus, 2007c).

En sintonía con la importancia destacada por el planeamiento situacional para generar políticas públicas educativas efectivas de cara al siglo XXI se considera crucial retomar dicho enfoque para profundizarlo a partir de la discusión epistemológica de las ciencias de gobierno y planificación, en la cual, se debería jerarquizar la praxis concreta (en el planeamiento educativo) como estrategia de superar las limitaciones y restricciones que los enfoques normativos.

C. Gobierno abierto y los datos abiertos

El desarrollo del Gobierno Abierto y los Datos Abiertos no se plantea simplemente como una nueva herramienta tecnológica, sino son conceptualizados como una filosofía moderna respecto de cómo gobernar y de cuál es el rol y la participación de los ciudadanos en la gestión pública y en los resultados alcanzados en juego con el rol del gobierno en el siglo XXI.

Tommasi y Scartascini delinear tres corrientes alternativas de la relación Estado-Sociedad, con una íntima interacción debido a que poseen el mismo objeto de estudio. La primera, proviene del desarrollo de herramientas tecnológicas de apoyo sobre las cuales el *gobierno abierto* se apoya para publicar de manera masiva datos de su gestión de gobierno (*open data*). La segunda, tiene que ver con la creciente participación de la sociedad (coprotagonistas) en los procesos de gestión pública, tradicionalmente delegados en los funcionarios, que exigen y obligan al acceso de información pública confiable y sistematizada, como expresión de una participación democrática deliberativa. La tercera corriente, como continuación de las investigaciones tradicionales sobre la organización, administración y estructura del aparato del estado (o burocracia estatal) respecto de su rol como promotor e implementador de las políticas públicas y su capacidad institucional que requieren cuantificarse (Tommasi y Scartascini, 2014).

Desde esta perspectiva, del *gobierno abierto*, se pueden señalar tres aspectos que actúan como supuestos de esta interacción entre el Estado y la sociedad. En primer lugar, la tecnología disponible a nivel masivo y la reducción del costo de acceso, permite una continua comunicación e interacción entre gobiernos y la ciudadanía. En segundo lugar, el gobierno se obliga a generar esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, como forma de potenciar sus aportes y contribuciones al proceso de formulación y toma de decisiones respecto de qué políticas son demandas críticas y permite el monitoreo, seguimiento y evaluación de la gestión pública de manera sinérgica. En tercer lugar, supone (y espera) un rol activo por parte de la ciudadanía de forma tal que aproveche los nuevos canales de comunicación e interacción, involucrándose y comprometiéndose con el desempeño y la efectividad de las políticas públicas (diseño, implementación y control).

Barros propone un esquema gráfico de periodización respecto de la promesa del *gobierno abierto* estableciendo una evolución que progresa combinando el crecimiento de los servicios a lo largo del tiempo configurando distintas fases: 1) Web 1.0. Información, 2) Web 2.0. Redes, 3) Web 3.0. Servicios Transaccionales y 4) Web 4.0. Ciudadanía Digital (Barros, 2012).

Desde el enfoque de derecho a la información y el incremento de la participación ciudadana, el *gobierno abierto* y los *datos abiertos* procuran ampliar la democracia participativa de la sociedad con el propósito de la construcción de una ciudadanía responsable posicionándose como coprotagonistas de la gestión gubernamental.

La implementación de plataformas de *Datos Abiertos* se plantea como una herramienta que potencie la transparencia del Estado para canalizar la divulgación de información pública abierta a toda la ciudadanía, que proliferó por el incremento y la expansión masiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), constituyéndose como las plataformas que concentren institucionalmente y de manera masiva todos los datos y la información de los actos y acciones de gobierno.

El rol del Estado sufrió múltiples avances y retrocesos en conjunto con la participación (o regulación) del Mercado, como agentes de coordinación del vínculo del estado social de derecho a la par de un creciente papel de la sociedad civil en la gestión pública. En este marco, ante la mayor demanda de participación ciudadana, y para que puedan ejercer su participación efectiva, se requiere garantizar el acceso a la información pública y los canales que permitan una relación continua con los órganos de gobierno, en lo que Dahl denominó el *strong principle of equality* (Dahl, 1989).

En este sentido, se da por sentado que el aumento de participación ciudadana es intrínsecamente "positiva, en el sentido que si la ciudadanía participa es por de "buena fe" y "buenas causas" y, en contraposición, es negativo cuando la ciudadanía no participa, tanto cuando no pueden o no consiguen agregar sus intereses en demanda de reivindicaciones que expresan valores, necesidades o aspiraciones compartidos (Primavera, 2004).

La Organización de Estados Americanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reiteraron que el acceso a la información constituye un derecho humano que debe ser impulsado y resguardado por parte de los Estados Nacionales. En efecto, es indispensable para el control social de los actos públicos de gobierno, el seguimiento y la rendición de cuentas como son el resto de los derechos económicos, sociales y culturales. En la actualidad, cerca de más 100 países poseen con leyes sobre el acceso a la información pública, aunque en los países de la región de América Latina y el Caribe son pocos los que institucionalizaron.

La existencia y aplicación de normativas que legalicen el acceso a la información procura reducir o impedir que los diferentes gobiernos, cualquiera sea su signo político, difundan datos distorsionados o adulterados respecto de la economía, pobreza, inflación, gastos en subsidios y/o padrones de programas sociales, entre mucha otra información que resulta necesaria para la formulación, implementación, evaluación y control de las políticas públicas. El fundamento del paradigma del *gobierno abierto* y los *datos abiertos* descansan sobre esta premisa.

Los países más avanzados en la materia institucionalizaron en sus constituciones nacionales la garantía del derecho a la información pública de los diferentes organismos de gobierno como eje fundamental de profundización de un sistema republicano de gobierno nacional. Es la naturaleza democrática y representativa de los sistemas políticos que se demanda a los servidores públicos y representantes del pueblo electos democráticamente, la rendición de cuenta de los actos de gobierno, para lo cual los datos y la información son los bienes públicos exigibles y de acceso irrestricto.

Desde la perspectiva de enfoques de derechos, Cafferata define que el acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada (Cafferata, 2009).

En este sentido, disponer de información y datos, es la base para la generación de conocimiento para determinar qué, quiénes y cómo funciona la educación en el país que permitan promover las mejoras de los aprendizajes, las pedagogías, la optimización de los recursos educativos (económicos y materiales) y el

empoderamiento social. La importancia de generar evidencia empírica permite desarrollar herramientas analíticas que sirvan de apoyo y sustento a la labor de los funcionarios, equipos directivos, docentes, auxiliares, formuladores y hacedores de política educativa, como así de la ciudadanía en general.

La discusión entre las implicancias de generar *datos*, *información* y *conocimiento* entre estos elementos no es menor debido a que entre cada concepto existen mediaciones y operaciones mentales, que debido a la simple disponibilidad de datos masivos no los convierte directamente ni en información ni mucho menos aún, en conocimiento.

La disponibilidad y el acceso a los datos son el origen de tal diferenciación, dado que el proceso surge desde el dato, convirtiéndose en información y generando conocimiento sobre una temática específica. En efecto, uno de los objetivos en la sociedad de la información consiste en generar conocimiento y saberes socialmente productivos sobre un fenómeno específico, en nuestro caso educativo (Puiggrós, 2010).

Pero no todo dato es útil para la generación de la información y, mucho menos, de conocimiento. Oszlak elaboró una clasificación que permite caracterizar los requisitos que deben cumplir los datos, para ser considerados *datos abiertos* y detalla que deben ser i) Completos, accesibles, almacenados electrónicamente; ii) Ser primarios, susceptibles de ser recogidos en la fuente con el mayor nivel de "granularidad"; iii) Ser oportunos, o sea, disponibles tan pronto se los requiera, para preservar su valor informativo; iv) Estar disponibles para el mayor número de usuarios y propósitos; v) Ser procesables y permitir su tratamiento automatizado; vi) Tener un acceso no discriminatorio; vii) Tener un formato no propietario y, por lo tanto, no depender de terceros para su obtención o procesamiento y viii) Hallarse libres de licencia, sin estar sujetos a derechos de autor (Oszlak, 2012).

Las políticas públicas efectivas en la era de las tecnologías de la información y la proliferación de herramientas tecnológicas, implican establecer prioridades sociales en base a la relación de causa-efecto y, a la vez, configurar una determinada combinación de recursos (materiales, económicos y/o simbólicos). El objetivo consiste en producir determinados resultados para contribuir a satisfacer la demanda social educativa y, es allí en la determinación de la *combinación*, en donde los datos y la información resultan clave, debido a que ante un contexto de necesidades ilimitadas y recursos limitados (y frecuentemente escasos) disponer de la posibilidad de cuantificar específicamente las necesidades y requerimientos para solucionar la problemática educativa y sobre todo, el seguimiento, monitoreo y evaluación radica una inédita importancia.

En contraposición, la disponibilidad de datos e información, no garantizan que la resolución de los conflictos educativos sea automática, debido a que el marco en el cual se sustenta la formulación de políticas públicas es en esta arena de la disputa política y no en la rigurosidad "*tecnicista*" que se proporciona una solución efectiva a la disputa en cuestión. No obstante, lejos de negar dicha importancia, casi todos los problemas, y las políticas que procuran solucionarlas, poseen al menos dos componentes, uno técnico y otro político, con lo cual, en conclusión, no es ni uno u otro, sino son ambos de manera complementaria.

Respecto del desprestigio que sufre la información y las estadísticas, y sus promotores, siguiendo a Hirschman, parece que existiera un estilo latinoamericano en la formulación e implementación de las políticas públicas, caracterizado por la predisposición y la continua urgencia por la acción, con escasa información, conocimiento y de forma inconsulta y unilateral (Hirschman, 1964).

Entonces, la gestión pública parecería limitarse a la coyuntura del presente continuo, postergando el futuro y el pasado, como privilegios ajenos a la cosa pública, dado que incorporarlos implicaría expandir de manera significativa el horizonte temporal de las políticas, definir y establecer con profundidad hacia dónde se quiere ir y de qué manera se monitorearán las acciones y se realizara la evaluación de alcance.

Como consecuencia, la arena de las políticas públicas es dominada por la improvisación, la actuación instantánea, irreflexiva, sin la anticipación de las consecuencias de las acciones que podrían generarse como interferencia de la gestión y hacer fracasar el objetivo planteado. El planeamiento o la programación son aspectos que cayeron en desuso y con cierta pérdida de legitimidad por parte de los formuladores e implementadores de políticas y se lo posiciono como cuestiones normativas, no instrumentales.

D. ¿Datos abiertos y *big data* como herramientas de políticas educativas efectivas?

La producción de información estadística en la educación se encuentra en plena discusión a nivel internacional y, en particular en la Argentina, debido a que, por un lado, se impulsa la generación de herramientas de medición de los aprendizajes, la evaluación de la formación docente, la nominalización alumnos, características de las instituciones educativas y la estructura del sistema educativo como avances hacia la mejora de la calidad educativa. Por el otro lado, se sostiene que la educación no se reduce a la simple medición de calidad, sino que la educación de calidad consiste en un proceso colectivo y multidimensional que la sociedad y los proyectos políticos deben complementarse para alcanzarla.

El interrogante que se plantea en la actualidad es la utilidad y el uso de la información de los datos abiertos y si el desarrollo de las herramientas de *Big Data* permitiría generar insumos para la planificación de políticas educativas efectivas desde la perspectiva situacional. En contextos de necesidad de planificación multiescalar y de extrema heterogeneidad territorial como es la Argentina, estos elementos podrían generar y aportar herramientas que permitan superar estas restricciones que históricamente determinaron los límites del planeamiento educativo, tanto en su formulación como implementación y evaluación de los impactos generados.

Por medio de la utilización de herramientas de la ciencia de datos o *Big Data* mediante la explotación de datos abiertos provistos por el gobierno y múltiples fuentes de información, se podría generar la evidencia empírica que permita medir aspectos y características de la trayectoria escolar, de los factores determinantes en los resultados alcanzados respecto de los aprendizajes y, más aún, generar y desarrollar los modelos explicativos de manera predictiva que en función de la caracterización multidimensional de los alumnos del sistema educativo, se permita identificar patrones y vectores que anticipen desarrollar políticas educativas que tiendan a fortalecer y asegurar dichas trayectorias escolares.

La deserción, el abandono y el bajo egreso de los alumnos en el sistema educativo no sólo son una problemática propia del sector educativo, sino que tienen y generan un alto impacto social no sólo en término de los recursos y los costos, sino en la configuración de la sociedad en su conjunto.

En Argentina, a nivel nacional, institucionalmente existe cierta información parcial disponible en los portales oficiales del Estado Nacional, tales como *repositorio.educacion.gov.ar* y *mapaeducativo.edu.ar*, las mismas se encuentran lejos de considerarse *datos abiertos* educativos. En efecto, recientemente se sancionó la implementación del Plan Nacional de Datos Abiertos con la generación del portal *datos.gob.ar* y en los cuáles se replica la información del portal educativo.

Institucionalizar en el Estado una plataforma educativa específica representaría la base para generar un proceso de empoderamiento de la propia capacidad estatal, de los actores cruciales hacedores de política educativa, profesionales, especialistas y la ciudadanía civil en general mediante el acceso del *open data* como herramienta de mejora y construcción de una educación de calidad para toda la sociedad. Implica *habitar el Estado* mediante la generación de pensamiento estatal que permita desarrollar categorías y subjetividades propias e inherentes a la gestión pública (Abad y Cantarelli, 2012).

El contenido del *open data educativo nacional argentino (ODENA)* debería satisfacer los requerimientos de lo que se entiende por *datos abiertos educativos* detallados y sería la plataforma federal a nivel nacional, sobre la cual los gobiernos subnacionales deberán ir incorporándose para construir de manera colaborativa una herramienta de potencia ilimitada como mejora y construcción de una educación de calidad para toda la sociedad.

Según el Open Education Hand Book, los *datos abiertos educativos*, se clasifican en 1) *Datos de estudiantes*: asistencia, notas, calificaciones, exámenes, tareas, origen socioeconómico, entre otros; 2) *Datos curriculares*: contenidos pedagógicos en clase, currículo, syllabus, data VLE, cantidad de libros por alumno, alfabetización digital, entre otros; 3) *Datos institucionales*: indicadores de eficiencia interna,

infraestructura, cantidad de estudiantes, presupuestos, perfiles de los profesores, consumo eléctrico, contratos, costos por estudiante, tasas de abandono o deserción, entre otros; 4) *Datos generados por los usuarios*: pruebas de aprendizaje, evaluaciones, datos de rendimiento, empleos posteriores, tiempo pasado en tareas, uso de programas software, uso de la web, entre otros; 5) *Datos gubernamentales*: enrolamiento y equidad, presupuestos, gastos, datos de alfabetizaciones, inequidades y marginalizaciones, participación; 6) *Educación Privada* tipología y criterios de asignación (2004, OEHB).

De manera complementaria, a los requisitos de los datos abiertos se deberán contemplar las particularidades de la estructura del sistema educativo nacional en Argentina, debido a su carácter federal y descentralizado a nivel subnacional. Para lo cual el ODENA debería ser multiescalar (nacional, provincial, regional, municipal y escolar) y con heterogeneidad de representación por parte de los distintos *actores* (alumnos, docentes, equipo directivo, supervisión, funcionarios, familia y la ciudadanía general). Khelladi destaca que se requiere mapear la potencialidad de manera analítica para cada uno de los interesados (Khelladi, 2015).

Generar como política de Estado la evidencia empírica, impulsa la necesidad de mayor coordinación, comunicación y transferencia de conocimientos entre los distintos órganos del Estado en todos sus niveles para la planificación de las políticas educativas. La explotación y utilización de indicadores multidimensionales y espaciales permite visualizar y georreferenciar la inequidad a nivel territorial, generando una moderna generación de políticas públicas que superen las limitaciones que históricamente generan las divisiones político administrativas de los territorios en el concierto federal.

Soares aporta un esquema para el desarrollo de políticas gubernamentales explotando el análisis del *Big Data* en tres dimensiones, el *tipo de Big Data*, sea web social media, analítico, transformación, biométricas y políticas públicas, la *información pública de gobierno y las disciplinas*, las actividades tradicionales del gobierno permiten aplicar e implementar técnicas de *Big Data* y la aplicación en *Actividades y Sectores* de regulación e intervención pública (Soares, 2012).

En el sistema educativo argentino existen diferentes aspectos y dimensiones que se encuentran interrelacionados: el retraso escolar, el desarrollo territorial, las condiciones socioeconómicas y la oferta educativa. Estos aspectos se manifiestan en un conjunto de indicadores cuya evolución y comportamiento requieren una interpelación en su contexto de ocurrencia. La modelización de escenarios en función de la modificación de cada uno requiere técnicas potentes y se posicionan con una extrema utilidad para los decisores de políticas educativas implicando institucionalizar una política de inversión económica sostenida para la valoración de la generación y producción de la evidencia empírica como bien público y con una mirada estratégica de mejora (Marr, 2015).

Además de la planificación de políticas educativas, sobre el análisis de estadísticas de acciones ya desarrolladas, el *Big Data* permite incorporar dimensiones asociadas en tiempo real y a la proyección de manera predictiva y analítica. Es decir que, al generar modelos predictivos, las matrices de las políticas públicas ya no se sustentan sólo sobre estudios de acciones pasadas, sino que se pueden considerar estudios más certeros sobre evoluciones posibles de situaciones actuales. En definitiva, posibilita la realización de análisis multiescalares para extraer nuevo conocimiento y generación de evidencia empírica, con la lógica del "n= all" (el universo de análisis es total, y no parcial) (Schonberger, 2014).

El proyecto de desarrollo denominado "Huella Educativa", si bien se encuentra en fase incipiente, consiste en un proyecto que implementa de manera inédita el *Big Data* en base a la explotación de *datos abiertos* con el propósito de desarrollar una herramienta de análisis, descriptiva y predictiva, para la planificación de políticas públicas educativas en base a información masiva e indicadores multidimensionales de forma estratégica (Zikopoulos, 2013).

En el diagrama IV.1 se presenta un esquema de la fase analítica del proyecto que consiste, en primer lugar, a partir de los *datos abiertos* educativos, la recopilación de datos en tanto registro y repositorios en bases de datos. En esta etapa resulta oportuno detallar que los registros de los datos consisten en un modelo de datos denominado "5T", en el cuál se tabula la información disponible con las características específicas de cada perfil de tabla. En el diagrama IV.1 se detallan las dimensiones principales de cada una.

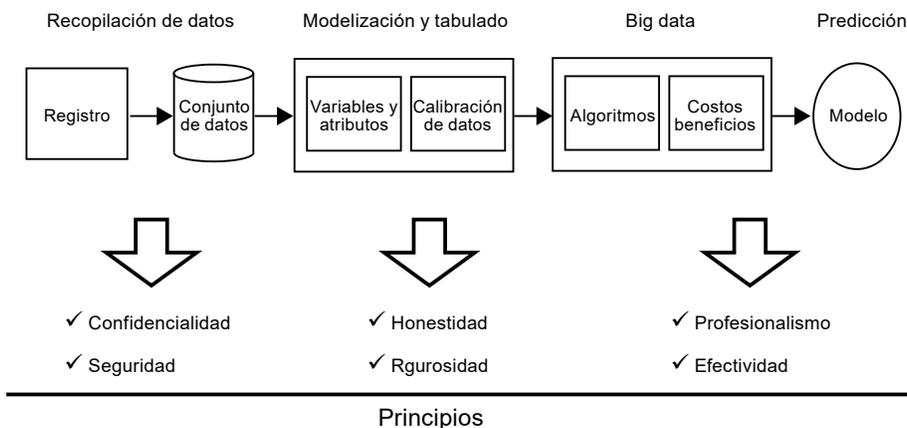
Diagrama IV.1
Modelo de recopilación de datos "5 t"



Fuente: Elaboración propia. © Copyright DD-2016/2017.

Luego, la modelización y la tabulación de los distintos datos abiertos implican identificar las variables y los atributos, pertinentes que se utilizarán en la etapa siguiente, y la calibración y consistencia de los datos. La tercer, fase corresponde al desarrollo propiamente dicho de la ciencias de los datos o *Big Data*, con el desarrollo de algoritmos, con el objetivo de generar evidencia empírica a gran escala del desempeño del sistema, y a la vez, procurar establecer inferencias y análisis predictivo de las trayectorias escolares. El modelo desarrollo, tanto en sus aspectos descriptivos como predictivos implica la continua prueba de validación de los fenómenos abordados con el objetivo de la retroalimentación de los distintos datos abiertos y la reiteración de cada una de las etapas.

Diagrama IV.2
Fase analítica del proyecto "huella educativa"



Fuente: Elaboración propia. © Copyright DD-2016/2017.

El objetivo del proyecto “Huella Educativa” consiste en generar conocimiento en base a evidencia empírica de los aspectos y fenómenos inexplorados en base a minería de datos e indicadores multidimensionales. De esta forma, es posible identificar y caracterizar la trayectoria educativa de los alumnos y futuros egresados universitarios de manera continua y dinámica, con el propósito de fortalecer de manera inédita la capacidad estatal e institucional para la planificación de políticas desde la perspectiva situacional.

E. Conclusiones preliminares y desafíos futuros

Por medio del análisis de los antecedentes recientes del desarrollo de planes educativos a nivel regional y, en particular en la Educación Argentina, sobresale la limitación de la planificación en contextos multiescalares. Los principales planes educativos priorizaron similares objetivos de manera global, en algunos de ellos detallaron de forma explícita las metas de cada objetivo y solo algunos delinearon una política y estrategia de financiamiento que permita el desarrollo efectivo a la educación desde la perspectiva de derechos.

En materia de financiamiento educativo, la fuente vía presupuesto resultaría factible de asignar, aunque representa la menor cuantía de necesidades de financiamiento, por lo tanto, las factibilidades de los planes a largo plazo se verían acotadas y supeditadas al acceso y asignación de nuevas fuentes de financiamiento educativo que le permitan generar su implementación de manera sustentable.

La identificación de responsabilidades, obligaciones y ejecución de políticas en el marco del planeamiento estratégico situacional implica establecer las reglas del juego social y político sobre el cual el gobierno y la administración de la educación en un esquema federal descentralizado operará, para lo cual, se requiere desde el Estado Nacional, como garante institucional del derecho a la educación en la Nación, generar y desplegar políticas efectivas que compensen la desigualdad que opera en la educación en los territorios heterogéneos del país.

La dimensión territorial revela un país significativamente heterogéneo que evidencia relaciones con factores no educativos, históricamente ignorados para la formulación y decisiones en educación. Esto implica y explicita a la necesaria la coordinación y diálogo interministerial y órganos para el desarrollo de indicadores espaciales que permitan visualizar la inequidad territorial, permitiendo políticas públicas que superen las limitaciones de la división territorial político-administrativa.

Los datos y la información constituyen un insumo fundamental para el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. A priori, los hacedores de políticas públicas tendrán condicionada su efectividad en cuanto hayan podido determinar claramente las metas y los resultados esperados, para lo cual, el acceso a la información es un prerequisite ineludible y la concepción de *gobierno abierto* y *open data* pueden evocar a dos posturas diferentes a la hora de transformarse en políticas públicas, o bien como innovación de la gestión pública o bien como avances en la transparencia de los actos y acciones de gobierno del Estado.

El terreno de la producción de datos e información es un campo en el cual se desarrolla la lucha por la apropiación del acceso a la información para la generación del conocimiento como resultado crucial de los avances o retrocesos de estas tendencias actuales. No obstante, el desarrollo tradicional del planeamiento educativo se encuentra limitado por su propia concepción normativa y/o estratégica, que no requieren mayor necesidad de recursos de información para comprender la problemática educativa con profundidad.

Los lineamientos esbozados para el proyecto ODENA (datos abiertos educativos) aspiran a posicionar una iniciativa en Argentina, como herramienta de mejora de la educación mediante los usos de los datos como elemento fundamental para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, el control social y el acceso a la información pública.

El planeamiento situacional sobre el análisis de estadísticas de acciones ya desarrolladas, el Big Data permite incorporar dimensiones más asociadas al tiempo real y a la proyección. Es decir que, al generar modelos predictivos, las matrices de las políticas públicas ya no se sustentan sólo sobre estudios de acciones pasadas, sino que se pueden considerar estudios más certeros sobre evoluciones posibles de situaciones actuales.

Uno de los grandes desafíos educativos de cara al siglo XXI es construir colectivamente una legitimidad en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas mediante la transparencia en el uso y la difusión de los datos e información de forma tal de promover la participación de la ciudadanía, como método de empoderamiento, y el control social para el establecimiento empírico del monitoreo, seguimiento y evaluación como mejora de la educación con equidad y calidad.

Los planes a largo plazo permiten generar los consensos políticos, ideológicos y educativos que delineen los principales horizontes para generar la orientación de las políticas globales y regionales. En contraposición, el gran desafío es cómo y cuál es la metodología de implementación de esas políticas educativas efectivas en un contexto de multiescalaridad, heterogénea desigualdad territorial y donde el juego político y social determinan las relaciones de fuerza y poder.

La utilización de los datos abiertos, la explotación y el desarrollo de herramientas de *Big Data* permitirían superar estas limitaciones, y contradicciones históricas en educación, para desarrollar una matriz de políticas públicas que garantizan el derecho efectivo a la Educación Argentina en el marco de la agenda global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, la Agenda Digital y de Planificación para América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Abad, S. y Cantarelli, M. (2012), *Habitar el Estado: Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. HYDRA, Buenos Aires, Argentina.
- Barros, A. (2012), *Datos Abiertos: ¿Qué son y cuál es su utilidad?*. En La promesa del gobierno abierto. Hofmann, Andrés, Alujas, Alvaro Ramírez y Pereznieto, José Antonio Bojórquez. México-Chile.
- Cafferata, S. (2009), *El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuesta para una ley*. Revista Lecciones y Ensayos N° 86, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010a), *Metas educativas 2021: estudio de costos*, Santiago de Chile.
- ____ (2010b), *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir.*, Santiago de Chile.
- ____ (2013), *50 Años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, Serie Desarrollo Territorial N° 15, Santiago de Chile.
- ____ (2014), *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*, Serie Desarrollo Territorial N° 17, Santiago de Chile.
- ____ (2016), *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago de Chile.
- ____ (2017), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, (LC/FDS.1/4), Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales de la República Argentina (CNPS) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, 2017, Buenos Aires, Argentina.
- Dahl, R.A. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press. EE.UU.
- Hirschman, A. (1964), *Estudios sobre Política Económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*, Madrid. Aguilar S.A. de Editores.
- Khelladi, Y. (2015), *Datos abierto en educación, primeros alcances y lecciones*. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. Open Data. Caribbean Open Institute.
- Marr, B. (2015), *Big Data: using big data analytics and metrics to make better decisions and improve performance*. Wiley. United Kingdom.

- Matus, C. (2006), *Planificar para gobernar: el método PES*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2007a), *Teoría del Juego Social*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2007b), *Adiós, Señor Presidente*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2007c), *Los tres cinturones del gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza. Argentina.
- _____(2007d), *Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)*. Lugar Editorial. Argentina.
- Morduchowicz, A. (2003), *Discusiones de economía de la Educación*. Losada. Buenos Aires, Argentina.
- Open Education Hand Book (2004), <http://booktype.okfn.org/open-education-handbook-2014/about-this-book/>.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios, 2010*, Madrid, España.
- Oszlak, O. (2012), *Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos*. VIII Conferencia Anual INPAE. San Juan de Puerto Rico. Puerto Rico.
- Primavera, H. (2004), *Todo/Nada, Siempre/Nunca, Distinto/Igual: Participación ciudadana y nuevas redes sociales*. Biblioteca Virtual TO. Boletín Virtual N° 10.
- Puiggrós, A. (2010), *La Tremenda sugestión de pensar que no es posible*. Galerna, Argentina.
- Ramírez-Aluja, Á. y Dassen, N. (2014), *Vientos de Cambio: el avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica N° 629, BID.
- Schonberger, V. M. y Cukier, K. (2014), *Big Data: A revolution that will transform how we live, work, and think*. First Mariner Books. United States of America.
- Scioscioli, S. (2015), *La educación básica como derecho fundamental*. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA). Argentina.
- Soares, S. (2012), *Big Data Governance: An Emerging Imperative*. MCBOOKS. United States of America.
- Sunstein, C. y Holmes, S. (2011), *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo XXI. Argentina.
- Tedesco, J. C. y Steinberg, C. (2015), *Avanzar en las políticas de integración de TIC en la Educación*. En *La Educación Argentina Hoy: la urgencia del largo plazo*. Siglo XXI. Argentina.
- Tommasi, M. y Scartascini, C. (2014), *Government Capabilities in Latin America: Why they are so important, What we know about them and What to do next*. Nota Técnica N° 210, BID.
- Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina (UPEA), *Presidencia de la Nación, 2010*. Argentina.
- Williamson, B. (2017), *Big Data in Education: the digital future of learnign, policy and practice*. SAGE. United Kingdom.
- Zikopoulos, P., deRoos, D., Parasuraman, K., Deutsch, T., Corrigan, D., Giles, J., (2013), *Harness the Power of Big Data*. Mc Graw Hill. United States of America.

V. Políticas públicas con enfoque territorial: estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multi-escalar en la ruralidad argentina

*Matías Centeno*¹
*Romina Iacovino*²
*Ricardo Bonatti*³

Resumen

En el actual escenario global y regional, el diálogo público demanda de interacción, de mucho trabajo y compromiso, de actores preparados y de un nivel de apertura y madurez institucional y comunitaria elevada.

Adquiere relevancia en este contexto el desarrollo territorial como concepto complejo y contenedor de las diversas actividades humanas, no sólo económicas y productivas, sino también de consideración activa de las tramas sociales y culturales de las sociedades. Ese marco nos ayuda a interpretar algunas transformaciones recientes, a la vez que favorece la comprensión de las relaciones y dinámicas de los procesos actuales de desarrollo en nuestra región.

Por tanto, una política de desarrollo territorial debería poder enmarcarse dentro de un proceso de objetivos multidimensionales: eficiencia de asignación de recursos para la competitividad territorial y conservación del sistema productivo, por un lado, y equidad en la distribución de la riqueza, mayor cohesión social, y equilibrio del entorno medioambiental, por el otro.

¹ Comunicador social, Magíster en Internacionalización del Desarrollo Local y doctorando en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Rosario. Jefe de la AER San Luis del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Argentina.

² Licenciada en sociología de la Universidad Nacional de Cuyo y Doctorando en Ciencias Sociales por la misma universidad. Actualmente es la coordinadora de desarrollo rural de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) San Luis del INTA.

³ Ingeniero agrónomo, Magister en Extensión Agropecuaria y Doctor en Ingeniería Agrónoma. Es extensicista en la AER San Luis, vinculado al desarrollo rural territorial.

En el afán de indagar sobre esta perspectiva, el presente trabajo propone explorar una noción cada vez más presente en la retórica oficial y la agenda de las políticas públicas de Argentina y la región: el enfoque territorial y la idea del desarrollo endógeno que esa visión implica. Para complementar el recorrido teórico, la propuesta incorpora la descripción del proceso de gestación y aplicación de una política pública de enfoque territorial en un organismo del Estado Nacional argentino.

El objeto de estudio es el análisis de las percepciones del enfoque territorial en los ámbitos de la gestión pública y el desarrollo rural, a partir del marco programático de acción del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), un organismo autárquico del Ministerio de Agroindustria de la Nación. En este camino será relevante comprender el contexto de la política pública, la gobernanza, el desarrollo y los territorios; como así también las herramientas institucionales desplegadas en un contexto de cambio e innovación, no exento de tensiones.

Introducción

Las instituciones han pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda de investigación de las ciencias humanas y sociales en las últimas décadas. Severas crisis económicas y sociales las han puesto en el centro de la escena y han fortalecido el control social del Estado, otorgando un nuevo impulso a las políticas públicas, que deben atender ahora a un ciudadano más ávido y demandante, en un escenario en el que se hace evidente cada vez más la necesidad de ampliar, activar y consolidar el diálogo, los desarrollos locales, las sinergias sociales y las redes proactivas de actores como una salida operativa y concreta a muchos de los conflictos actuales.

Un anclaje posible es el *enfoque territorial* como una oportunidad de construir gobernanza a partir de la consideración del gran espectro de recursos puestos en juego en cada proceso de desarrollo, en una sinergia activa entre lo material y lo intangible. Es por ello que *en clave territorial, ya no resultará viable construir políticas de manera aislada*. En esta sintonía, el diálogo público (real) demandará de interacción, de mucho trabajo y compromiso, de actores preparados (jerarquías que quieran compartir y escuchar pero también actores que quieran participar) y de un nivel de apertura y madurez institucional elevada.

Algunas de las claves para comprender este proceso de cambio pueden descubrirse al posar la mirada sobre las instituciones, el conocimiento y la demografía, aseguran Gonzalo Caballero Míguez y Christopher Kingston (2005:71), tres piezas centrales de lo que para Douglass North (2005) es la *nueva economía institucional*, que incorpora los factores culturales, históricos y políticos a la agenda del análisis económico.

Así, la competitividad requerirá de una visión ampliada, en la cual el desarrollo territorial tiene mucho que aportar a la hora de hacer operativo un enfoque que permita accionar la realidad del país y la región desde una visión más integral. Tal como destaca Kosacoff (2007:80), la posibilidad de acceder a niveles crecientes de competitividad y mantenerlos en el largo plazo no puede circunscribirse a la acción de un solo agente en particular. La experiencia internacional señala que los casos exitosos son explicados a partir de un conjunto de variables que muestran con claridad que el funcionamiento global del sistema es el que permite lograr una base sólida para el desarrollo.

“En una situación en la cual los problemas económicos se unen con la fragilidad institucional, no es necesario retornar al mercado sino *construir* el mercado. Esto significa actuar sobre las instituciones de la vida colectiva y proveer las capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tomar parte en forma efectiva”, concluye (Kosacoff, 2007:82).

En este escenario en donde lo económico ya no es lo único que importa, una política de desarrollo territorial, señala Cotorruelo (2001), debería poder enmarcarse dentro de un proceso de objetivos múltiples: eficiencia de asignación de recursos para la competitividad territorial y conservación del sistema productivo, por un lado, y equidad en la distribución de la riqueza, mayor cohesión social, y equilibrio del entorno medioambiental, por el otro.

La búsqueda sistemática del “equilibrio dinámico” de estos objetivos múltiples es un proceso altamente conflictivo, ya que las decisiones puramente empresariales pueden estar fuertemente influenciadas por el objetivo de la eficiencia y las decisiones públicas, pueden afectar el potencial competitivo territorial. Es la disminución de este tipo de brechas uno de los mayores desafíos para las políticas del desarrollo.

La idea de territorio como concepto complejo y contenedor de las actividades no sólo económicas y productivas sino también del respeto y consideración activa de las tramas sociales y culturales de las sociedades, nos ayuda a interpretar algunas transformaciones recientes, a la vez que comprender con mayor claridad las relaciones humanas y las dinámicas actuales de los procesos de desarrollo.

En el afán de indagar sobre esta perspectiva, el presente escrito propone explorar un concepto cada vez más presente en la retórica oficial y la agenda de las políticas públicas de Argentina: el enfoque territorial y la idea del desarrollo endógeno que esa visión trae aparejada.

Para complementar el recorrido teórico, la propuesta incorpora la descripción del proceso de gestación y aplicación de una herramienta de política pública en un organismo del Estado Nacional. Es así que se selecciona el caso concreto de los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en la provincia de San Luis, ubicada en el centro-oeste argentino, como un ámbito posible de análisis de las percepciones del enfoque territorial en los ámbitos de la gestión pública y el desarrollo rural.

En ese camino será necesario comprender el contexto de la política pública, la gobernanza, el desarrollo, y el territorio; como así también las herramientas institucionales que se enmarcaron en estos paradigmas. Es decir, el estudio está estructurado de modo deductivo donde se abordarán primero los grandes conceptos teóricos para luego en base a los datos empíricos, arribar al análisis haciendo foco en las unidades de análisis seleccionadas.

A. El contexto del desarrollo

Hacia el siglo XVIII y XIX la concepción del progreso estructuraba las distintas modalidades de intervención. La fe en el progreso continuo de la humanidad se convirtió así en una tendencia dominante en la modernidad a través de la razón; un proceso “irreversible”, en donde “no hay pasado mejor” (Cimadevilla, 1999).

Frente a la nueva sociedad industrial el postulado predominante era el de insertarse en el sistema de división internacional del trabajo. Sin embargo, no todos los Estados corrían con la suerte del destino irrefutable del progreso. La dinámica de la acumulación se adaptaba a contextos diferentes en tanto fueran colonias dependientes o potencias.

Especialmente desde finales de la Segunda Guerra Mundial diversos actores —con fuerte impulso de los organismos internacionales— han realizado esfuerzos permanentes para “guiar a las sociedades más atrasadas” hacia la modernidad, a través de diversas prácticas que comúnmente se conocen como *desarrollo*.

De acuerdo a Monreal y Gimeno (1998) no existe una única definición de la noción de desarrollo ya que al resultar una construcción social e histórica deviene en un concepto dinámico, polisémico (y por tanto, polémico). Isla y Colmegna (2005:5-9) lo definen a partir de cinco características esenciales a las que se ha enfrentado el concepto en los últimos tiempos:

- i) Una primera característica se refiere a su carácter teleológico, es decir, un estado de cosas deseables, ideales, al que es esperable llegar.
- ii) Una segunda particularidad, es que el desarrollo está ligado inexorablemente al progreso como componente de la civilización.
- iii) Una tercera cuestión a tener en cuenta es que el término desarrollo se refiere a dos nociones distintas pero interrelacionadas. Por un lado define el proceso de transformación hacia una economía capitalista, moderna e industrial; y por otro, se refiere a las intervenciones tendientes a mejorar la calidad de vida y el acceso a bienes y recursos materiales y simbólicos.

- iv) Una cuarta cuestión es elaborada alrededor de la objeción referida a que la antropología para el desarrollo no produce conocimiento científico sino principios de aplicación que tienen más que ver con la administración y la gestión, que con la ciencia.
- v) En quinto lugar se encuentra la propuesta de que una mayor integración a la sociedad nacional de las minorías culturales y/o étnicas permitiría superar la pobreza y la marginalidad de estas poblaciones.

Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) estructuran la evolución del concepto y sus bifurcaciones en el Siglo XX a través de cuatro puntos de quiebre de la historia reciente: 1) el desarrollo como política internacional y nacional de modernización en la década del 60; 2) la *teoría de la dependencia* de los años 70; 3) el capitalismo sin fronteras y el ajuste no modernista que vino después del *Consenso de Washington* en los 80's; y 4) los enfoques emergentes de las crisis que priorizaron lo socio-cultural y el ambiente en los años noventa, como el desarrollo sostenible, el *enfoque de las necesidades básicas*, el *neoinstitucionalismo* o el *postdesarrollo*.

En un análisis de los marcos conceptuales que atravesaron el pensamiento del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de Naciones Unidas, Luis Riffo (2013:20) destaca cinco propuestas teóricas principales que tuvieron lugar durante las décadas del 50 y del 60: el enfoque centro-periferia elaborado por la CEPAL e interpretado desde un punto de vista subnacional; la teoría de los polos de crecimiento; la teoría de la causación circular acumulativa; el desarrollo equilibrado y la teoría de la base de exportación. "Este conjunto de enfoques tuvo en común una visión crítica sobre el mecanismo de mercado como vía para lograr la superación de los desequilibrios territoriales, concluyendo que se requiere una intervención activa del Estado para lograr un mejor balance socio-espacial", concluye el autor.

Siguiendo la línea de progresión histórica, Riffo (2013:19-31) también destacará como otros marcos influyentes en el pensamiento del ILPES: la reestructuración, cambio técnico y desarrollo endógeno de los años 80 y la globalización, desarrollo económico local y competitividad desarrollada durante los noventa y principios del nuevo siglo.

Al pensar el desarrollo desde la órbita estricta de América Latina en los últimos años, Svampa (2011:1) describe un movimiento que va del Consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al *Consenso de los Commodities*, basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. "Ciertamente, si bien la explotación y exportación de bienes naturales no son actividades nuevas en la región, resulta claro que en los últimos años del siglo XX, y en un contexto de cambio del modelo de acumulación, se ha venido intensificando la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación de bienes naturales, sin mayor valor agregado", define la autora.

A partir de una mirada crítica acerca del *neodesarrollismo* —con fuerte impulso en la región desde los primeros años del Siglo XXI—, Svampa (2011:4-11) aporta elementos sustanciales para comprender que la evolución del concepto de desarrollo no se produce en un ambiente estable y de lineal suplantación de un modelo por otro; abona la idea de yuxtaposición de miradas de un mundo caracterizado por la complejidad y la inestabilidad. En esta sintonía, la autora describe dos formas que adquirieron los procesos de desarrollo en América Latina durante los últimos quince años:

- *Neodesarrollismo liberal*: asociado a los megaemprendimientos extractivos, en donde el Estado sigue subordinado al mercado aunque con una figura metareguladora. Prevalece una mirada ecoeficientista de la sustentabilidad (búsqueda de "soluciones limpias" a los problemas), lo cual hace converger a los planes de Gobierno con la agenda global que impulsa Naciones Unidas. En este contexto emerge el enfoque de la responsabilidad social empresarial (RSE) y el concepto de la gobernanza como dispositivos micropolíticos de resolución de conflictos.
- *Neodesarrollismo progresista*: plantea un nuevo umbral para leer la relación entre sociedad, política y economía, lo cual deriva en el establecimiento de una nueva agenda pública y política vinculada a los derechos, en donde el Estado se configura como el agente de redistribución. Prevalece un discurso épico y un accionar político saturado de tensiones y antagonismos con el mercado y los países del centro, a pesar de compartir ciertos enfoques propios del neoliberalismo como la renta extractivista.

Svampa (2011:11) descubre un tercer discurso como contracara del *Consenso de las Commodities*: la del *postdesarrollo*. Escobar (2005) animará en este sentido la propuesta de desmontar la categoría moderna de desarrollo, en tanto discurso de poder, con el objeto de develar los mecanismos principales de dominación (la división entre desarrollo/subdesarrollo; la profesionalización del problema —los expertos— y su institucionalización en una red de organizaciones nacionales, regionales e internacionales), así como el ocultamiento y/o subvaloración de otras experiencias/conocimientos locales y prácticas vernáculas.

B. Nuevas coordenadas para leer territorios

La crisis de los paradigmas en las ciencias, y particularmente en las ciencias sociales, ha empujado a los que las practican a indagar otras vías para entender fenómenos que ya no pueden explicarse con los viejos conceptos ni a través de las antiguas teorías. Así, ni el positivismo ni el marxismo permiten comprender la complejidad de lo que ocurre y no alcanzan para despejar las incertidumbres del comienzo de siglo (Sonntag y Arenas, 1995). Uno de estos fenómenos es el de la *hibridación* entre lo global y local.

La globalización impulsa una redefinición de lo universal y lo particular. La *transnacionalización* de la economía, de la cultura, de las formas políticas, otorga nuevos sentidos a ambas dimensiones. Simultáneamente, la intensificación de las comunicaciones crea un ritmo más acelerado del flujo de interconexiones entre lo local y lo global. “Lo externo inviste lo interno, lo local vuelve a definir lo global”, dice Waterman (1994). De este modo se “piensa globalmente pero se actúa localmente”, en una dinámica a la que Nederveen (1995) refiere como *glocalización*.

De la globalización emerge una nueva geografía, en donde los actores y las organizaciones económicas, políticas, culturales y sociales tejen el mundo en varios planos, en diferentes diseños, afirmando la coexistencia de muchas lógicas contradictorias en un mundo único. En este contexto, la tensión entre lo global y lo local, sumada a otras transformaciones que afectan a las sociedades contemporáneas, implica una serie de consecuencias que afectan el concepto de *territorio*, al mismo tiempo que abren la puerta a nuevas manifestaciones de los procesos de desarrollo.

En el camino hacia el cuestionamiento de la modernidad y la búsqueda de lugares de enunciación geopolíticos locales, de interpretación de saberes, —analizan Gras y Bidaseca (2010:22)— el territorio se ha vuelto un concepto clave en los últimos tiempos en las teorizaciones aportadas, fundamentalmente, por la geografía, pero estimulada crecientemente desde la bibliografía y la praxis de los movimientos sociales, el ambientalismo y, finalmente, su relevancia en la construcción de identidades y subjetividades políticas.

El dinamismo de la modernidad deriva en la separación del tiempo y del espacio y de su recombinación resulta un “desanclaje” de los sistemas sociales, como así también un ordenamiento y reordenamiento de las relaciones que configuran dichos sistemas. El territorio queda enmarcado así con exclusividad dentro de los límites y las fronteras nacionales, y se impone una referencia histórica a la noción de territorio como ámbito geográfico del ejercicio del poder de coacción del Estado-Nación (O. Madoery, 2008:55-58).

Sergio Boiser (2007) considera que a partir de la globalización se produce una revalorización territorial ya que se incrementa el número de territorios relevantes para la producción industrial. “De aquí que sea propio hablar de un único espacio y múltiples territorios como un resultado geográfico de la globalización”, agrega.

Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008:33) coinciden al decir que la globalización ha sido la detonante de una redistribución general de la actividad humana y que los diferentes sistemas productivos locales perciben ahora con mayor nitidez su mayor exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad.

Jordi Borja y Manuel Castells (1997) entran en el debate sosteniendo la importancia estratégica de lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico y en sus tres ámbitos principales: el de la productividad y la competitividad, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas. Se abre entonces, un espacio para *meso-gobiernos territoriales* (S. Boiser, 2007).

De esta manera, los territorios locales adquieren una mayor rol protagónico como ámbitos específicos de desarrollo. “Dado que el Estado se encuentra atravesado por lógicas diversas, emerge una nueva geografía política, caracterizada por la conformación simultánea de un espacio único y múltiples territorios (...) Lo local expresa nuevas dimensiones territoriales ya no sólo nacionales ante lo global, sino fundamentalmente subnacionales, regionales, incluso urbanas. Cada lugar, cada territorio, tiene una combinación de variables únicas, que le otorga singularidad”, señala Madoery (2008:63-64).

El territorio local —define Madoery (2008:67-69)— es un espacio cargado de sentido para quienes lo habitan, lo transforman, lo viven, le incorporan ritos, costumbres, valores, creencias. Es una entidad significativa, con cultura localizada en el tiempo y en el espacio, un espacio de construcción política. No es algo que está por fuera de los sujetos sino que es un sistema de acción social intencional, un espacio de construcción social. Es el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de los procesos de acumulación, de dominación material y simbólica, de la calidad institucional, de la organización de los actores locales, de su estrategia para afrontar desafíos y oportunidades y de los fenómenos de aprendizaje colectivo.

Retomando a Bourdieu, Porto Gonçalves (1989) analiza el territorio como espacio geográfico a la vez que como categoría espesa en la cual se condensan múltiples dimensiones de lo social. Desde esta óptica el territorio es apropiado por identidades que se fijan en él —territorialización— a partir de procesos dinámicos y mutables, estableciéndose así distintas configuraciones territoriales en cada momento, analizan Gras y Bidaseca (2010:23).

En tanto relaciones sociales proyectadas en el espacio, los territorios pueden desaparecer aunque los espacios correspondientes (formas) continúen inalterados. Esta situación sugiere la existencia de territorialidades flexibles, tomando forma cíclica, que se presentan periódicamente, o pueden ser móviles como los sugeridos por Sack (1986:256).

Estas complejidades son descritas por Haesbaert (2004) en sus estudios sobre la *multiterritorialidad*, en donde los territorios desatan procesos de construcción, destrucción y reconstrucción dinámica, que combinan simultáneamente horizontalidad y verticalidad, de manera complementaria, suplementaria y/o competitiva (Truffer, Luján y Cumar, 2016).

Abramovay (2006:8) sostiene que la noción de territorio allana el camino para un avance notable del estudio propio del desarrollo ya que invita a hacer hincapié en la manera como los diferentes actores (privados, públicos y asociativos) se relacionan en el plano local. “El proceso de desarrollo es el resultado de la forma específica como son usados los factores materiales e inmateriales disponibles, en base a estas relaciones”, concluye.

La idea actual de territorio ayuda además a interpretar y comprender mejor las relaciones sociales vinculadas con la dimensión espacial —señala Luis Llanos Hernández (2010)— y, al mismo tiempo, “va a contener las prácticas sociales y los sentidos simbólicos que los seres humanos desarrollan en la sociedad en íntima relación con la naturaleza, algunas de las cuales cambian de manera fugaz, pero otras se conservan adheridas en el tiempo y en el espacio de una sociedad”.

“El territorio puede llegar a ser todo”, advierte Coraggio (2008:17): “es la población con su composición demográfica, social, étnica, es la infraestructura física, es el medio ambiente, es el ecosistema, es la sociedad, son las instituciones, son las relaciones, son los múltiples capitales que se han inventado (social, educativo, cultural, institucional, etc.), es el articulador de discursos sobre las políticas públicas y el desarrollo”.

Según Milton Santos (1999:51) el territorio está “formado por un conjunto indisociable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, pero como el cuadro único en lo cual la historia pasa”.

Así entendido, el territorio reconoce la existencia de fuerzas profundas instaladas hacia su interior. Pensar en espacio implica soslayar el concepto a lo meramente geográfico, unificando a éste con las actividades socioeconómicas que se llevan a cabo. No obstante, en un territorio la diversidad es la regla, en cuanto se trate de cuestiones medioambientales, actores sociales, estrategias de movilización y acceso a los recursos y proyectos diversos. Por lo tanto *al hablar de territorio es pensar también en un actor y factor de desarrollo*.

La relación espacio-sociedad ha venido mutando en los últimos tiempos, sobre todo a partir de la intensificación de la globalización, el acelerado cambio tecnológico y la mayor interdependencia entre países (Sassen, 1991; Castells, 1999; Dicken, 2010). Siguiendo a Hiernaux y Lindon (1997), existen al menos tres marcos conceptuales posibles para lograr entender esta relación: 1) el espacio como contenedor, 2) el espacio como reflejo, y 3) el espacio como dimensión activa de los procesos sociales.

La relación globalización-espacio —analiza Riffo (2013:12)— ha oscilado entre enfoques que plantean la tendencia hacia la disolución del espacio como barrera a los procesos económicos, sociales, culturales y políticos y, por tanto, la emergencia de un mundo que tiende hacia la homogeneidad (Omahe, 1990), y por otra parte enfoques que postulan exactamente lo contrario: esto es, la creciente relevancia de las diferencias y las especificidades locales, la afirmación de identidades, la competitividad territorial y los conocimientos tácitos (Porter, 2000; Veltz, 1999; Massey, 2009).

Para Schneider y Peyré Tartaruga (2006) el espacio no es un simple soporte; en él se hace territorio, que es el punto de reencuentro de los actores del desarrollo, el lugar donde se organizan formas de cooperación entre empresas, donde se decide la división social del trabajo, finalmente, “el lugar de reencuentro entre las formas de mercado y las formas de regulación social”.

Lattuada, Nogueira y Urcola (2015) lo definen como construcción social, espacio geográfico al cual sus actores han dotado de identidad y de proyecto. Es decir, es impensado un territorio limitado a lo geográfico ya que implica un concepto multidimensional donde los sujetos cumplen un rol central.

Alfredo Carballeda (2008:77) describe al territorio como “el espacio habitado, donde la historia dialoga con el presente y permite a partir de reminiscencias construir una idea de futuro o incertidumbre. Allí el territorio se transforma en un ‘lugar’ delimitado por lo real, lo imaginario y lo simbólico. Esta delimitación marca los bordes que encierran al territorio en sí mismo; pero, como tales, esas orillas están en constante movimiento. Los límites del territorio tienen un importante componente subjetivo ya que son, en definitiva, inscripciones de la cultura y la historia, y se entrelazan estrechamente con la biografía de cada habitante”.

Fligstein (2001) sostiene que el desarrollo consiste en alcanzar la cohesión territorial como estrategia de cooperación y desarrollo local; esto es lograr alianzas entre territorios, lo cual requerirá que los actores sociales posean cierta “habilidad social” para estabilizar sus relaciones con los miembros de otros grupos y así conseguir la acción colectiva. En otras palabras: la cooperación social deja de ser un producto virtuoso generado por ciertas circunstancias históricas especialmente favorables o por ciertas políticas bien construidas y pasa a ser el resultado del intento de los diferentes grupos sociales de moldear sus reglas básicas (Abramovay, 2006:9).

Como un tejido necesita de la urdiembre para ser fuerte —gráfica Williner (2016:11-12)—, una alianza territorial requerirá de un conjunto de organizaciones que le otorguen el marco político, las reglas de juego claras y la necesaria legitimidad para que ese pacto pueda respetarse. “La trama o hilo transversal que atraviesa a la urdiembre, la consolida y le da flexibilidad al tejido; la acción de los agentes también consolida y flexibiliza el marco institucional y político de un marco institucional y político de un pacto territorial. Los agentes, con sus acciones de resistencia, acato, discusión y acuerdo, construyen las instituciones necesarias para pactar y a la vez le otorgan flexibilidad al pacto (a través de mecanismos de acuerdo), para que este no se tensione de tal forma que se rompa”, sostiene la autora.

Esta mirada desde el actor social contempla la esencial condición de un ser humano que tiene intereses, que puede alzar su propia voz, que vive en comunidad, que se constituye de manera relacional, que genera redes y procesos organizacionales, basados en intercambios conversacionales y que, mediante la producción colectiva de sentidos, va constituyendo y construyendo la cultura que lo contiene y lo forja de manera específica. Se trata, de considerar la vida cotidiana como escenario de las prácticas sociales, un lugar para las tramas comunicacionales que conforman la densidad de la cultura —entendida como arena de articulación y procesamiento de conflictos—, un ámbito donde se constituyen los actores y los sujetos se sitúan en el centro de la escena social, como artífice de las relaciones sociales que van tejiendo en la vida cotidiana (Uranga, 2014).

“Los actores no son meros reproductores de las estructuras en que están insertos, sino que tienen la capacidad de alterar la correlación de fuerzas dentro de un determinado campo, imponiendo un nuevo modelo de relacionamiento recíproco como base de su cooperación. Es fundamental, entonces, no sólo comprender la manera como los actores se insertan en ciertas realidades e incluso roles sociales, sino también cómo adquieren el poder de alterar las relaciones de fuerzas de los campos en los que estos roles son desempeñados”, afirma Abramovay (2006:9).

C. Pensando el desarrollo rural, el desafío territorial y la política pública

Los cambiantes contextos políticos y económicos de la Argentina de los últimos treinta años no fueron favorables para la construcción de condiciones de participación y diálogo sobre políticas y desarrollo. En las pocas coyunturas en que esas condiciones pudieron darse, el desarrollo rural no tuvo un lugar en la agenda hasta la segunda mitad de la primera década del Siglo XXI por las urgencias de las crisis económicas y políticas que se sucedieron o porque las concepciones dominantes consideraban a las políticas de desarrollo rural sólo un instrumento asistencial en el rol subsidiario reservado al Estado para garantizar la consolidación de las nuevas reglas de juego (Manzanal, 2001).

A fines de los años 90 se iniciaron las primeras acciones en la búsqueda de una política y estrategia coordinada de desarrollo rural; estas acciones maduraron parcialmente con la constitución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en 2009 al reducir la dispersión de programas relativamente independientes pero sin alcanzar una unidad en la definición y coordinación de la política de desarrollo rural, como lo demuestra la continuidad de tres agencias con relativa autonomía en la visión y las estrategias de intervención en los territorios (UCAR, INTA y actual Secretaría de Agricultura Familiar).

Concebir la relación del territorio con el desarrollo implica ajustar criterios que forjan un *enfoque de desarrollo territorial*, con sentido de acción sobre el espacio material y simbólico que configuran las relaciones sociales en él existentes (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006). En un mismo sentido Schejtman (2008) lo define al desarrollo rural como el proceso simultáneo de transformación productiva y desarrollo institucional, tendiente a elevar el bienestar de las familias y comunidades, en un determinado territorio rural.

Caracterizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2007), un enfoque de desarrollo rural territorial implica:

- La existencia de una base de recursos naturales específica;
- una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular;
- relaciones sociales, institucionales y forma de organización propias, conformando un tejido o entramado socio institucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar, y
- determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso.

Se trata de acciones implementadas por los actores, que procuran fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad.

Será además un proceso capaz de movilizar e interrelacionar los siguientes criterios y principios que, según Naciones Unidas, son necesarios para un enfoque actual sobre el desarrollo territorial (Riffo, 2013:37-46):

- El territorio como construcción social y dimensión activa del desarrollo.
- El desarrollo territorial como cambio estructural.
- La Multi-escalaridad como estrategia de intervención.
- La consideración de la innovación, aprendizaje, evolución y complejidad.
- La sustentabilidad.
- La igualdad y la inclusión social.

- La organización y participación social.
- La expansión de las libertades y capacidades.
- El despliegue de un Estado activo.

Es así que en el ámbito de las políticas públicas el territorio puede ser visto y comprendido como una nueva unidad de referencia y mediación de las acciones del Estado y el enfoque de desarrollo territorial un modo de acción que valora atributos políticos y culturales de las comunidades y sus actores (Schneider y Peyré Tartaruga, 2006).

Siguiendo a Castoriadis (1982:418) se trata entonces de un proceso de generación de autonomía y construcción de un proyecto colectivo que es la única forma posible para la realización de la emancipación. Así, todo proceso de desarrollo tendrá inexorablemente un sentido para la sociedad.

Ricardo Abramovay (2006) sostiene que una noción de desarrollo territorial puede favorecer el avance en los estudios de las regiones rurales al menos en cuatro direcciones:

- i) En primer lugar, invita a abandonar un horizonte estrictamente sectorial, que considera a la agricultura como el único sector y a los agricultores como los únicos actores de importancia en las regiones rurales. Esta reconfiguración supone dos consecuencias decisivas: a nivel operativo, exige el refinamiento de los instrumentos estadísticos que delimitan a la ruralidad; a nivel teórico, obliga a pensar que los territorios deban comprenderse más por la interacción social que por los límites físicos.
- ii) La segunda virtud importante de la noción territorial es que ella impide a confusión entre crecimiento económico y proceso de desarrollo. El abordaje territorial exige en consecuencia el análisis de las instituciones alrededor de las cuales se organice la interacción social localizada.
- iii) De esta manera, el estudio empírico de los actores y de sus organizaciones se vuelve absolutamente crucial para comprender situaciones localizadas, estimulando el estudio de mecanismos de gobernanza pública.
- iv) Finalmente, el territorio enfatiza la manera en cómo una sociedad utiliza los recursos de los que dispone en su organización productiva y, por lo tanto, en la relación entre sistemas sociales y ecológicos (Folke y Berkes, 1998). Los territorios son el resultado de la manera como las sociedades se organizan para usar los sistemas naturales en los que se apoya su reproducción, lo cual abre un interesante campo de cooperación entre las ciencias sociales y naturales para el conocimiento de esta relación.

Marcelo Sili (2005:67) define —al igual que Schejtman y Berdegué (2004)— al desarrollo territorial como un proceso de transformación rural que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar: 1) un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas que permita construir sistemas productivos locales competitivos, reducir el riesgo y la vulnerabilidad frente a los cambios en los mercados y reducir drásticamente los niveles de pobreza y marginalidad; 2) altos niveles de capital social y cultural rural a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo de la gente a su tierra y una mayor capacidad de innovación social y cultural; 3) infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida.

Un enfoque de desarrollo territorial rural deberá enmarcar la intervención social en el juego del diálogo político que se suscita entre las matrices socio-culturales. La intervención será entonces un proceso de abordaje de un territorio-escenario con intenciones de transformación, un ejercicio comunicativo con otros actores, con la cultura y con el ámbito de actuación, una situación de aprendizaje, una experiencia educativa, una “instancia de mutuas incidencias”, define Uranga (2014).

La orientación y los focos de acción de este tipo de proceso deberá asumirse compleja y no lineal. Así, la discusión sobre la orientación y promoción del desarrollo regional —si viene desde arriba o emerge desde abajo— deberá ser superada por nuevas respuestas y ecuaciones que vinculen dinámicamente las distintas aproximaciones y habiliten un diálogo entre ellas, más que un proceso de exclusión mutua (Williner, 2016:12).

A nivel del diseño y ejecución de programas de carácter institucional, enfatiza el IICA, el enfoque territorial pone de manifiesto diversos atributos que redundan en beneficio de un proceso de desarrollo, entre ellos: a) el carácter polifacético de los territorios rurales; b) la necesidad de formular políticas con objetivos múltiples e integrales; c) la necesidad de superar el marco institucional tradicional y las inversiones sesgadas hacia lo económico; y d) la urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base. Todos estos aspectos están destinados a incidir, directamente, en la definición y ejecución de las políticas públicas.

José Carpio Martín (2000:86), en tanto, considera que el reto hoy es “repensar un nuevo Desarrollo Local para un Desarrollo Rural” en tiempos de encrucijadas, lo que obliga a una relectura crítica de las teorías, los modelos, de los comportamientos, de las escalas, de la concepción y gestión de las políticas y hasta del convivir en los espacios rurales y en el mundo.

D. Los caminos hacia el desarrollo territorial en el INTA

A nivel mundial, la bibliografía señala que a partir de la década del 80 y principalmente, durante los 90 se registra un cambio en el enfoque de desarrollo rural: el paso de una visión sectorial, centrada en los aspectos técnico-productivo y económico a un enfoque sistémico e integral de lo rural basado en el concepto de territorio (Di Filippoy Mathey, 2008:4).

Así, de un discurso técnico-agrarista centrado en las cadenas productivas, la productividad agropecuaria y los mercados, se da paso a un discurso que revaloriza la cultura e identidad rural, el medio ambiente, las diversas actividades productivas y la infraestructura o servicios para mejorar la calidad de vida de la población (Sili, 2005). Asimismo, con este propósito aparecen como aspectos centrales la competitividad del territorio, la innovación tecnológica y la generación de conocimientos.

Desde hace más de 60 años, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desarrolla acciones de investigación e innovación tecnológica en las cadenas de valor, regiones y territorios para mejorar la competitividad y el desarrollo rural sustentable del país. Sus esfuerzos se orientan a la innovación como motor del desarrollo e integra capacidades para fomentar la cooperación interinstitucional, generar conocimientos y tecnologías y ponerlos al servicio del sector a través de sus sistemas de extensión, información y comunicación.

Hacia finales de los años 90, el INTA inicia un proceso de transformación y fortalecimiento de su Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología a partir de la experiencia y las demandas de los programas de intervención; a partir del cual se define “a la promoción de los sistemas locales de innovación y conocimiento, como su nuevo rol paradigmático” (Di Filippo y Mathey, 2008:5-6). En este contexto nace el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (Profeder) a través del cual se integran las acciones —hasta ese momento dispersas— de los programas ya existentes como *Prohuerta*, *Cambio Rural*, *Profam* y *Minifundio*, promoviendo, asimismo, proyectos integrados y de apoyo al desarrollo local.

Ya en el siglo XXI, el INTA institucionaliza el “desarrollo territorial” como base fundamental de su accionar. Con mayor evidencia, a partir del Plan Estratégico Institucional 2005-2015, el organismo —ubicado bajo la órbita de lo que ahora se denomina Ministerio de Agroindustria aunque autárquico en sus funciones y administración— propone “fortalecer el desarrollo nacional, regional y territorial contribuyendo a la sostenibilidad social, económica y ambiental del Sistema Agropecuario, Agroalimentario y Agroindustrial”, para lo cual establece tres pilares para todas sus acciones a futuro la competitividad, la salud ambiental y la equidad social. A partir de este último pilar el INTA se direcciona a “fortalecer la inclusión social y el desarrollo territorial, integrando las economías regionales y locales a los mercados internos e internacionales, con generación de empleos e ingresos que disminuyan los niveles de pobreza” (INTA, 2005).

El instrumento programático más evidente que el organismo estableció para encaminar las acciones con enfoque territorial fue el Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT) que nació con el objetivo de “apoyar el desarrollo de las competencias de los actores del Sistema Agroalimentario

y fortalecer las capacidades del INTA para la gestión de las estrategias de intervención en los territorios. De esta manera, se pretende realizar aportes para la mejora de la competitividad local y regional, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad ambiental" (INTA, 2006).

Los principales lineamientos de acción del Programa (INTA, 2007:10) fueron ocho:

- i) la integración de políticas sectoriales con las propuestas locales,
- ii) la articulación entre lo urbano y lo rural,
- iii) la valoración del capital humano, social y natural,
- iv) el ordenamiento territorial,
- v) la superación de la compensación,
- vi) la innovación tecnológica y organizacional,
- vii) el fortalecimiento de las capacidades territoriales y
- viii) la inclusión institucional.

El PNADT comenzó a funcionar en agosto del año 2006 a través de tres instrumentos programáticos: 1) el ya mencionado Profeder, 2) el Proyecto Integrado de Innovación Tecnológica y Organizacional y 3) el Proyecto Integrado de Innovación en Finanzas y Mercadeo. Más tarde, en noviembre de 2007, se integró un cuarto componente: el Proyecto Integrado de Innovación Productiva y Organizacional para la Equidad Social orientado a fortalecer las capacidades de intervención en el sector más vulnerable de ámbito urbano, periurbano y rural.

En el esquema institucional trazado, el PNADT se integró a su vez con los proyectos implementados en los quince Centros Regionales del INTA, los cuales le ayudan al organismo a tener una de las coberturas territoriales más importantes dentro del organigrama estatal argentino. A lo largo y ancho del país, se proyectaron así acciones orientadas a capacitar, experimentar y transferir tecnologías para las empresas agropecuarias, los profesionales, las organizaciones de productores, las PyMES y las universidades, entre otros, con el fin de potenciar las capacidades institucionales y conformar sistemas locales y regionales de innovación.

Todos estos elementos deberían articularse con otros que buscan optimizar las capacidades de los técnicos de la institución para acompañar procesos de desarrollo, readecuar las estrategias e implementar nuevas líneas de acción para la innovación tecnológica y organizacional.

Tanto el PNADT como todos sus instrumentos satélites inscribieron su accionar en una *concepción multidimensional, multisectorial y multi-escalar del desarrollo*, a partir del cual se busca integrar la dimensión económico-productiva, socio-cultural, ambiental y político-institucional como así también proveer una mirada integral del espacio. Esto implica, en términos económicos, una vinculación entre la agricultura, la industria y los servicios y, en términos sociales, la integración de los servicios —salud, educación, infraestructura, etc.— con el fin de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población que habitan esos territorios (Di Filippo y Mathey, 2008:7).

Seis años después del hito que marcó el PNADT, el INTA se encaminó hacia una nueva revisión de sus metas a corto, mediano y largo plazo. Desde la estructura central del organismo se impulsó un nuevo esquema programático y estratégico que profundizaría el giro hacia el desarrollo territorial. Fue así que en el año 2012 se avanzó hacia la reformulación conceptual, administrativa y operacional de los proyectos regionales del INTA, que son el brazo programático del instituto hacia el interior de cada una de las provincias argentinas y su vínculo más estrecho con los actores de los diversos territorios.

Hasta ese momento los proyectos regionales se distribuían con un criterio preponderantemente agroecológico y geográfico. Para lograr mayor coherencia con el nuevo enfoque adoptado por la institución, la Dirección Nacional del INTA encomendó a los centros regionales y sus estaciones experimentales la tarea de identificar en cada provincia grandes regiones homogéneas —en las cuales se asumía la existencia de diversos territorios hacia el interior—, para cada una de las cuales se desarrollaría a partir de 2013 un nuevo proyecto, denominados ahora como Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET), con una duración total de seis años, en lugar de tres como se venían organizando.

En este contexto, el PNADT se reconfiguró y dio paso al Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios cuya reformulación se inició en el primer semestre de 2012 y su presentación y aprobación culminó en mayo de 2014. Este programa - que cuenta en la actualidad con la participación de más de 1.100 profesionales, distribuidos en todas las regiones del país - "nació en un contexto institucional donde se ha priorizado el enfoque territorial, la visión de sistemas complejos, la mirada prospectiva para el accionar del INTA, la implementación de los PRET y la reformulación de instrumentos programáticos y de la cartera de proyectos del INTA", sostiene Eliseo Monti, entonces director nacional del Instituto (Elverdín, Ledesma, Zain El Din y Cittadini, 2014:5-6).

E. Los proyectos regionales con enfoque territorial (PRET) en San Luis

A partir del mandato nacional de revisar las matrices de acción institucional bajo un enfoque de desarrollo territorial, el Centro Regional que contiene a las provincias de La Pampa y San Luis del INTA designó dos comisiones provinciales. En San Luis, el equipo estuvo coordinado por el entonces director de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) e integrado por tres extensionistas y tres investigadores.

En San Luis, el equipo decidió actualizar primero el Plan Tecnológico Regional para el periodo 2012-2019, que es el instrumento que establece la visión, estrategias y objetivos del INTA en cada uno de los ambientes en los que se encuentra. Con este insumo fue posible realizar posteriormente una regionalización de la Provincia, adaptando un modelo de medición de capital territorial propuesto por Ligabue (2009), que permitió sistematizar información sobre las siguientes variables:

- Recursos físicos y ambientales (suelo, clima, precipitaciones, recursos hídricos).
- Recursos humanos (características demográficas, estructura social, características ocupacionales, escolaridad, niveles de instrucción).
- Recursos financieros (ahorro, crédito, financiamiento operando sobre el territorio).
- Actividad económica y producción (sectores productivos, dimensiones, especialidad, cadenas).
- Infraestructura y servicios (red vial, conectividad, servicios públicos y privados, uso de TIC).
- Actores y territorio (presencia y rol de individuos y asociaciones públicas y privadas, capital social, dinámicas y modelos territoriales).
- Cultura e identidad del territorio (legado histórico, tradiciones, valores, comportamientos, relaciones).

Se debatieron distintos criterios de regionalización. Considerando el criterio de base de establecer no más de tres posibles proyectos por cada Estación Experimental, el equipo de trabajo decidió considerar finalmente la división departamental de la Provincia y la distribución geográfica de las cinco Agencias del INTA en San Luis. Fue así que la Provincia quedó organizada en tres grandes regiones (Güerri y Otros, 2012):

- Región noroeste: Incluyendo a los departamentos Ayacucho, Belgrano y Juan Martín de Pueyrredón (La Capital), y a las Unidades de San Luis y Quines. Concentra el 38% de la superficie y el 52,7% de la población provincial. Consta de cinco municipios y 13 comisionados municipales.
- Región noreste: Contemplando a los departamentos Junín, Chacabuco, San Martín y Coronel Pringles y a la Agencia de Concarán. Contiene al 16% de la superficie y el 15,6% de los habitantes sanluiseños. Está atravesada por siete intendencias y 20 comisionados municipales.
- Región Sur: Comprendiendo a los departamentos de General Pedernera y Gobernador Vicente Dupuy y a las Unidades de Extensión de Villa Mercedes y Unión, además de la EEA San Luis. Aglutina al 31,7% de la población de San Luis y concentra el 45% de su superficie. Contiene a cuatro municipalidades y doce comisionados.

La EEA San Luis propuso entonces la creación de tres PRET, uno por cada región identificada, asumiendo que en cada una de ellas existe una diversidad de sub-territorios que abordar. De esta manera, ese mismo año, se realizó un concurso interno para la designación interina de tres coordinadores que

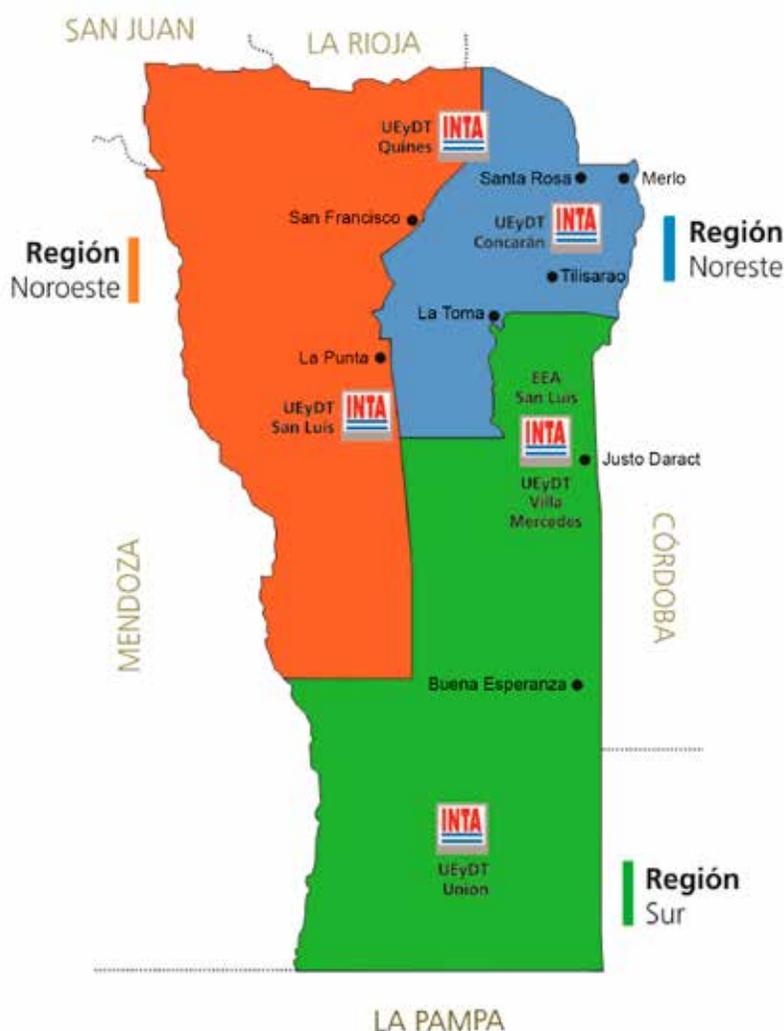
fueran los encargados de redactar los nuevos proyectos regionales para San Luis, que debían estar listos a principios de 2013, puesto que la cartera anterior de proyectos estaba finalizando.

Los proyectos resultantes fueron los siguientes:

- “Gestión de la innovación para el desarrollo local con enfoque territorial en el noroeste de la provincia de San Luis” (PRET Noroeste).
- “Fortalecimiento del proceso de desarrollo regional con enfoque territorial, en el noreste de San Luis” (PRET Noreste).
- “Gestión de la innovación para el desarrollo territorial del sur de San Luis” (PRET Sur).

En octubre de 2012 el Consejo Regional designó a los seis facilitadores interinos de los PRET (tres por San Luis, tres por La Pampa) y en febrero de 2013 los proyectos comenzaron a funcionar. A mediados de 2014, la Dirección Nacional abrió nuevamente la convocatoria a concurso para efectivizar a los coordinadores de PRET de todo el país. En San Luis, un proyecto mantuvo el mismo coordinador; en el resto de los casos asumieron el cargo nuevos profesionales, incluso provenientes fuera de la estructura del INTA.

Mapa V.1
Grandes regiones de la provincia de San Luis, cartera de proyectos 2012-2019



Fuente: PTR 2012-2019 para la EEA San Luis del INTA (Güerri y Otros, 2012).

F. Análisis de las percepciones del enfoque territorial en la gerencia intermedia del INTA San Luis

Casi en el final del primer ciclo de la novedad programática que significaron los PRET para el INTA, buscaremos a continuación indagar sobre la faz operativa de la filosofía endógena impulsada por la institución a partir de un estudio de las percepciones sobre el enfoque territorial realizado en la gerencia intermedia en la Estación Experimental Agropecuaria San Luis (EEA), la cabecera operativa del INTA en la provincia de San Luis.

Para tal fin se realizó un estudio del tipo cuanti-cualitativo, ya que la finalidad fue la de conocer y comprender, en base al marco teórico planteado, las percepciones acerca del desarrollo territorial en la EEA San Luis.

Las unidades de análisis, que formaron parte del muestreo intencional, la constituyeron informantes calificados de la gestión intermedia en la institución, es decir, jefes de agencias de extensión (AER), jefes de grupo, coordinadores de PRET, coordinadores de área y programas y dirección de la EEA. Es importante aclarar que también se recurrió a fuentes secundarias para complementar y ampliar el proceso de indagación.

En cuanto al instrumento de recolección de datos, se utilizó un cuestionario semi-estructurado con preguntas abiertas, cerradas y en abanico. Este cuestionario se organizó en tres secciones, contemplando un total de 24 preguntas:

- i) En la primera sección (4 preguntas) se consultaron datos personales.
- ii) La segunda sección (3 preguntas) abordaba el componente de gestión, indagando acerca de la experiencia previa y sus fortalezas.
- iii) En la última sección (17 preguntas) se requirió a los encuestados conceptos y puntos de vista acerca de los territorios y del enfoque territorial.

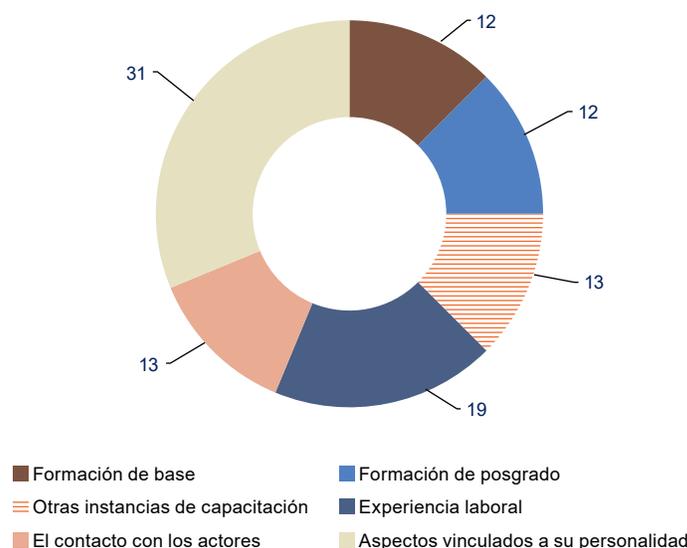
Respecto de las características censales de los encuestados, la mayoría (el 71%) no es oriundo de la provincia de San Luis y es de sexo masculino (86%). La edad promedio se encuentra por debajo de los 40 años. El 43% tiene una ocupación complementaria a su tarea en el INTA, principalmente docente universitario (28,6%) y productor agropecuario (14,3%). Por lo general se trata de un grupo de personas con pocos años de experiencia en cargos de gestión. Sólo una persona manifestó tener más de diez años de experiencia en el ámbito privado; el resto posee entre uno y cinco años de experiencia, por lo general en un organismo público.

Las capacidades técnico-profesionales priman sobre las afectivo-personales al momento de evaluar qué es lo que más aporta a cada gestor en su posición actual: el 56% de los consultados valora a la formación y la experiencia laboral como la fuente de recursos más importante para desempeñar su tarea actual.

En cuanto a la concepción de los territorios y el enfoque territorial, se pueden observar visiones con distinto nivel de concordancia con la definición que el propio INTA (2007) realiza al respecto, aunque en su mayoría logran ajustarse al marco conceptual institucional.

Para la mayoría (71,4%) los proyectos regionales de la nueva cartera (PRET) deberían enfocar su accionar al desarrollo local, en tanto el 28,6% opina que lo central debería ser el desarrollo de tecnología. Estuvieron disponibles otras cinco opciones que no lograron adhesión: ensayos, organización de talleres y jornadas, sinergia institucional, organización de grupos de productores y otros.

Gráfico V.1
Capacidades instaladas en el equipo de gestión territorial
(En porcentajes)



Fuente: Encuesta realizada a informantes calificados involucrados en la gestión intermedia del INTA en la provincia de San Luis, Argentina (2017).

Cuadro V.1
El concepto de territorio y enfoque territorial

	Concordante	Medianamente concordante	Poco concordante
Territorios	<p>“Es un concepto dinámico, superador de lo geográfico, en que el intervienen y tensionan diversos actores con problemáticas comunes en el plano económico, político, social, cultural, tecnológico”.</p> <p>“El espacio geográfico más la cultura”.</p> <p>“El lugar donde las personas estudian, trabajan, se relacionan unas con otras, en definitiva es donde vivimos y nos interrelacionamos”.</p> <p>“Un sistema que incluye lo natural y construido más sus vinculaciones, las cuales son más densas y fuertes hacia adentro que hacia afuera del sistema”.</p>	<p>“Un subconjunto de la sociedad definido principalmente en términos espaciales dentro del cual la relación entre sus ciudadanos, los factores de producción y el ambiente genera interacciones que le dan una dinámica particular que la distingue más o menos nítidamente de otros”.</p> <p>“Una base de recursos naturales similares, en donde vive gente con una determinada idiosincrasia e instituciones que se interrelacionan”.</p>	<p>“El contexto físico que ocupa nuestra sociedad y con el que interactúa”.</p>
Enfoque territorial	<p>“Es un enfoque multidimensional del desarrollo”.</p> <p>“Es una visión holística de la sociedad y su interacción con el marco físico en que se desarrolla”.</p> <p>“En el marco del trabajo en INTA, enfocarse en el territorio implica que la agenda de trabajo está relacionada con las necesidades para su desarrollo, requiere del desarrollo de la visión de futuros posibles, de un conocimiento de la situación actual, identificando fortalezas y debilidades para caminar hacia ese futuro”.</p> <p>“Una forma de plantear acciones concretas, que incorpora la complejidad como premisa del funcionamiento territorial”.</p>	<p>“Vincula cada propuesta y acción a un marco de referencia de orden superior, el territorio”.</p>	<p>“Es el enfoque que se le da a algo (por ejemplo un proyecto)”.</p>

Fuente: Encuesta realizada a informantes calificados involucrados en la gestión intermedia del INTA en la provincia de San Luis, Argentina (2017).

Cuadro V.2
¿Cuál debería ser el foco de los PRET en San Luis?

Desarrollo local	Desarrollo de tecnología
<p>"Desde lo productivo y organizacional hay que aportar al desarrollo local"</p> <p>"El enfoque territorial es una estrategia de desarrollo, las demás alternativas deben y pueden ser abordadas por otro tipos de proyectos: tecnológicos, organizacionales (CR II)"</p>	<p>"El desarrollo de tecnología, incluyendo lo organizacional, requiere de generar nuevo conocimiento y adaptar el que ya tenemos o poseen otros a las necesidades del desarrollo del territorio"</p>
<p>"Todo en su justa medida y armoniosamente"</p> <p>"Aprovechar ordenadamente los recursos y potencialidades del territorio"</p>	<p>"Porque estamos en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria"</p>

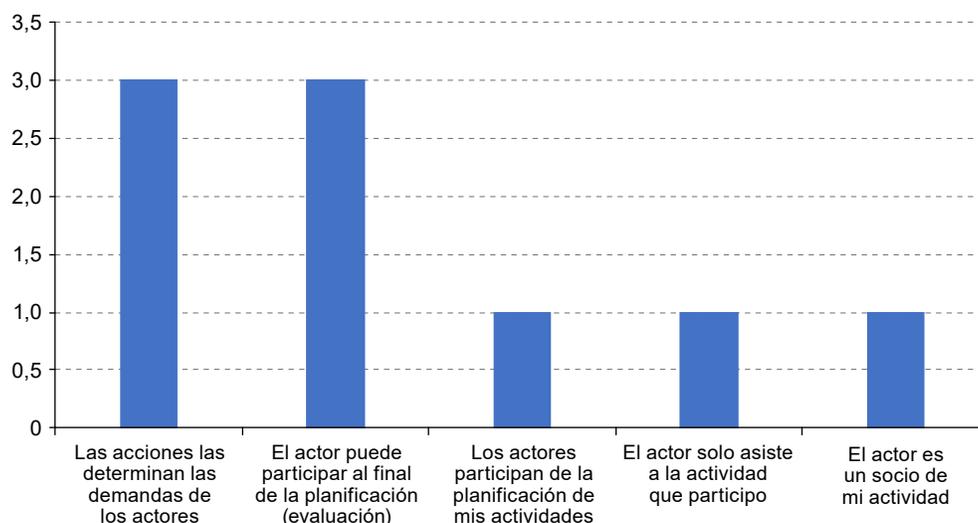
Fuente: Encuesta realizada a informantes calificados involucrados en la gestión intermedia del INTA en la provincia de San Luis, Argentina (2017).

Siguiendo la literatura específica, así como la mirada economicista no alcanza para abordar el espesor de la diversidad territorial, el desarrollo tecnológico por sí solo no alcanza. En este sentido el 57% afirma que la transferencia de tecnología no encuentra lógica con el enfoque territorial; en tanto el 43% sostiene que sí es compatible.

El actor (acorde con el enfoque territorial y el desarrollo del tipo endógeno) parece ser la figura que mejor concuerda con la nueva mirada sobre los destinatarios de las acciones del INTA; así lo considera al menos el 71% de los consultados. El restante se inclina por una figura similar: el "socio".

Más allá de las posturas, todos los consultados están de acuerdo en la idea sobre que una actividad con enfoque territorial —cualquiera sea— debería pensarse en conjunto con todos los actores y no aisladamente. Igualmente, la práctica logra contrastar esta idea, ya que de acuerdo a los encuestados en el 56% de las ocasiones los destinatarios de las acciones institucionales adquieren un rol pasivo, concordante con la figura de "audiencia", que el INTA viene utilizando desde hace décadas.

Gráfico V.2
Participación social en los instrumentos de política pública territorial



Fuente: Encuesta realizada a informantes calificados involucrados en la gestión intermedia del INTA en la provincia de San Luis, Argentina (2017).

Al consultar sobre cuál sería una acción ideal de los PRET, se observa una adecuación disímil al marco conceptual institucional.

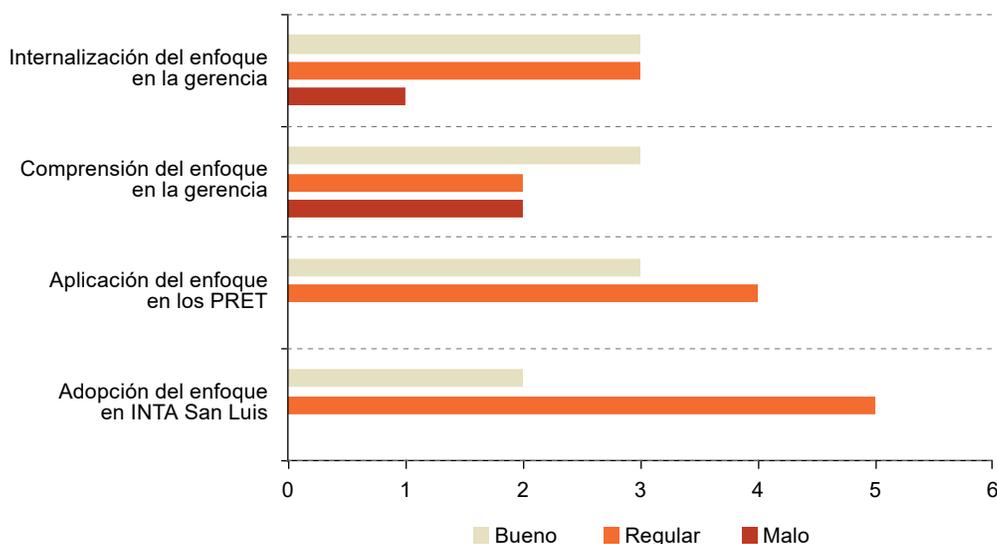
Cuadro V.3
Acciones de los PRET

Concordante	Medianamente concordante	Poco concordante
Procesos de organización social	Algo que involucre a todas las instituciones públicas tanto nacionales como provinciales	La aplicación de tecnologías desarrolladas localmente
La mejora en las condiciones económicas y sociales de una gran parte de la población mediante la agregación de valor a la producción agropecuaria conservando los recursos naturales	La satisfacción de una demanda puntual de los actores territoriales La generación de una innovación en los sistemas de producción (que incluyen las personas), realizada junto a algunos actores comprometidos con el desarrollo, tiene un fuerte impacto en permitirles lograr sus objetivos y es tan pertinente que rápidamente se contagia entre otros actores del mismo	

Fuente: Encuesta realizada a informantes calificados involucrados en la gestión intermedia del INTA en la provincia de San Luis, Argentina (2017).

Los encuestados develan un amplio abanico de frentes que considerar al momento de fortalecer el enfoque territorial en la Provincia. Primeramente, los PRET no son visualizados como la única estrategia posible para abordar las complejidades territoriales. Otro punto que destacan los informantes es el bajo grado de permeabilidad y acuerdo del enfoque pretendido a nivel interno de la organización, lo cual revela la existencia de resistencias al cambio que la institución ha impulsado en los últimos años.

Gráfico V.3
La noción de desarrollo territorial en la gerencia intermedia del INTA
(Cantidad de respuestas)



Fuente: Encuesta realizada a informantes calificados involucrados en la gestión intermedia del INTA en la provincia de San Luis, Argentina (2017).

G. Consideraciones finales

Los Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) significaron una innovación institucional relevante no sólo para el INTA —que reconfiguró su matriz de acción casi por completo, con la complejidad que eso implica en un organismo con más de 7.000 agentes— sino también para la acción estatal en el país, introduciendo un antecedente a nivel regional sobre la aplicación del enfoque endógeno y la gestión de la complejidad territorial como política pública así como el impulso de una mirada multi-escalar en los procesos de desarrollo rural y su ineludible aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En todas las regiones del país la nueva cartera de proyectos surgió no sólo del aporte de los profesionales del INTA, es decir desde una visión interna, sino también de la consideración y la interacción con diversos actores del sistema agroalimentario, a través de los distintos órganos que el mismo Instituto habilita dentro de su estructura como los consejos locales asesores (CLA) a nivel de las Agencias y los consejos regionales o nacionales, en el caso de estructuras superiores, en los que participan representantes de las asociaciones y consorcios de productores de diversas escalas, las universidades, organismos de ciencia y tecnología, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales y municipios, entre otros.

En comparación con los proyectos regionales anteriores, de corte más tecnológico-productivista, los PRET complementaron las líneas históricas de trabajo del Instituto vinculadas a la producción agrícola-ganadera con otras que, si bien ya existían, adquirieron mayor jerarquía y protagonismo, tales como las tramas sociales y la gobernanza territorial, el rol de los sujetos sociales agrarios en los procesos de transformación, el ordenamiento territorial rural, la equidad y la sustentabilidad socioterritorial, las juventudes, la mujer rural, el ecosistema emprendedor, la prospectiva territorial y los complejos procesos que atraviesan a la agricultura familiar como agente ineludible del desarrollo económico y social del país.

La instauración de los PRET reposicionó al instituto como un organismo articulador, capaz de integrar acciones con actores públicos, privados y no gubernamentales de distinto tipo. Es decir, la herramienta programática vino a fortalecer aún más la visualización del INTA como una institución “motor” o “llave” de articulaciones interinstitucionales de diverso tipo e intensidad, logrando cohesiones y entramados organizativos que otros estamentos del Estado nacional, provincial o local no son capaces de establecer o sostener desde su especificidad.

El abordaje territorial de las problemáticas del desarrollo rural se configuró además como un elemento impulsor no sólo del trabajo en red sino también de la necesidad de conformar equipos y perfiles interdisciplinarios. Esto habilitó el ingreso de una amplia gama de nuevos profesionales a la institución, complementarios a los agrónomos y veterinarios que históricamente habitaban el instituto, no sólo en funciones técnico-consultivas sino también en puestos de decisión gerencial.

El relevamiento realizado en San Luis, confirma la tendencia hacia la consideración de múltiples recursos puestos en juego en los procesos de desarrollo rural. Coincidentemente, este cambio ha sido acompañado por el ingreso de nuevas generaciones de profesionales en la línea de gestión interna del INTA, algunos de los cuales provienen de las ciencias sociales y humanas.

De la lectura de la indagación de terreno, resulta evidente que la transición de paradigmas no ha resultado un proceso libre de controversias y contradicciones. Tampoco un proceso que ni ha finalizado ni se agota en la aplicación de los PRET.

La idea del enfoque territorial no es compartida ni comprendida por todos los agentes internos consultados. El debate central muchas veces pasa por definir una orientación estratégica hegemónica del funcionamiento del Instituto: apoyo a la producción o apoyo a los actores productivos; tecnología versus gente.

Esta tensión abre un espacio de trabajo interesante a futuro que el INTA debiera considerar no sólo para compensar las posibles incongruencias institucionales de su personal sino también para ganar coherencia con el enfoque endógeno que el mismo organismo intenta impulsar, y desde allí proyectar

una acción coordinada hacia los territorios y sus actores sociales. La equidad de género aparece como otro punto crucial a considerar al momento de analizar el balance entre mujeres y hombres que acceden a puestos de gestión, y cómo ese recorte puede estar afectando las actividades proyectadas.

El enfoque territorial demanda de fuerte conexión con la actividad de terreno y la construcción de acuerdos con los actores territoriales, cuestión que aparece como resistida por algunos gerentes consultados que prefieren actividades en gabinete o planificadas desde la demanda puntual de un sector o actor o del propio grupo de profesionales intervinientes.

En este sentido se observa que los perfiles de gestores seleccionados por el INTA en esta nueva etapa institucional no siempre han sido acordes con la mirada territorial que el mismo organismo estimula. En consecuencia —producto de dicha contradicción— se produce una desviación del objetivo inicial en cuanto al desarrollo de proyectos con enfoque territorial.

Para remendar esa situación, los gerentes que no comparten o no comprenden el enfoque intentan asimismo acomodar prácticas propias de otros paradigmas (a veces incompatibles) a la mirada territorial. Este accionar se realiza para cumplir con el mandato institucional aunque sea de manera imaginaria y discursiva, lo cual lleva a disfrazar de “territorial” acciones o estrategias que claramente no lo son.

Asimismo, la gestión, planificación y monitoreo de los PRET suele plantearse de manera centralizada. Las mesas de gestión pensadas desde los lineamientos iniciales de la propuesta (integradas en teoría por el coordinador del proyecto, actores internos de extensión e investigación y actores externos territoriales) tienen dificultades para constituirse como un espacio de construcción participativa y de catalización de demandas territoriales.

Esta situación tiene múltiples motivaciones que van desde cierta verticalidad impuesta por los coordinadores de proyecto hasta el escaso interés de participar de los distintos actores (tanto internos como externos) de los procesos de planificación y monitoreo. El tema de la participación resulta en consecuencia un aspecto a ser problematizado y estudiado en busca de posibles acciones que permitan comprender mejor la relación entre los distintos actores que intervienen en el proceso de los proyectos institucionales.

A la luz de todo lo expuesto, resulta deseable atender a los siguientes desafíos aplicables en la órbita del INTA pero convergentes con los retos que el desarrollo territorial y su enfoque implican para cualquier otra organización que pretenda incorporarlo dentro su matriz operativa:

- Avanzar hacia la complementariedad de enfoques, incluyendo miradas intermedias de las problemáticas.
- Desencadenar procesos internos que mejoren la situación respecto a las miradas y enfoques vigentes y coexistentes.
- Solucionar conflictos e incongruencias institucionales derivados de la convivencia de distintos paradigmas en un mismo sistema.
- Integrar más que contraponer enfoques de trabajo.
- Promover el trabajo en grupo y participativo como estrategia de integración de enfoques y articulación social.
- Revalorizar las mesas territoriales como espacio de co-construcción, diálogo y deliberación del proceso pretendido.
- En este sentido, resulta relevante avanzar hacia la constitución de pactos territoriales capaces de fortalecer tramas institucionales y capacidades técnico-políticas (Williner, 2016).
- Ampliar la participación de los actores territoriales en la operatividad, gestión y planificación de los proyectos estatales.
- Realizar un proceso autorreflexivo y monitoreo dinámico.
- Revisar los perfiles y competencias requeridas para afrontar los complejos procesos de desarrollo territorial.

En síntesis, la adopción de un enfoque multi-escalar conlleva nuevos desafíos en términos de competencias públicas (Riffo, 2013:41) para efectos de buscar una mejor gestión de los procesos de desarrollo territorial y, por tanto, nuevos desafíos en materia de formación y capacitación de actores que sean capaces de eludir la trampa que a veces plantea la direccionalidad unívoca (y paralizante) de los procesos de desarrollo.

Bibliografía

- Abramovay, R (2006). "Para una teoría de los estudios territoriales"; en MANZANAL, NEIMAN y LATTUADA (comp.), *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: Ciccus, págs. 51-70.
- Albuquerque, F (1999), *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Albuquerque, F, Costamagna, P. y Ferraro, C (2008), *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*, San Martín: UNSAM Edita.
- Barrera, E (2006), *Turismo rural, nueva ruralidad y empleo no agrícola*, Montevideo: CINTEFORT / OIT.
- Boiser, S (1998), "Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial», Valdivia: Revista Austral de Ciencias Sociales N°2, Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Austral de Chile, Págs. 5-18.
- _____ (2001), "Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización", Santiago de Chile: conferencia ofrecida en el Instituto de Postgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño de la Universidad Católica de Chile.
- _____ (2003), *El desarrollo en su lugar (el territorio en la sociedad del conocimiento)*, Santiago de Chile: Serie GEOLIBROS, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _____ (2007), "Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial sustentable", Málaga: ponencia para el V Congreso Internacional de Ordenación del Territorio.
- Bressi, G (2003), "Los efectos de la globalización: oportunidades y retos del desarrollo local en Europa, América Latina y el Caribe", Milán: Documento preparado para el seminario "Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caballero Míguez, G. y Kingston, C (2005), "Capital social e instituciones en el proceso de cambio económico", Vitoria: *Ekonomia* N°59, Gobierno Vasco, segundo cuatrimestre.
- Carballeda, A (2008), *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social, en los escenarios de la exclusión y el desencanto*, Buenos Aires: Paidós.
- Carpio Martín, J (2000), "Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural"; en *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, págs. 85-100.
- Centeno, M (2011), *Governance del territorio del corredor Quines-Candelaria, provincia de San Luis. La comunicación en la encrucijada entre la internacionalización, la regionalización y el desarrollo local*, San Luis: Ediciones INTA.
- Cimadevilla, G. (1999). "Tocarle la cola al león. Una lectura del desarrollo a través de sus condiciones de intervención", Río de Janeiro, ponencia en el XXII Congreso Brasileiro de Ciências da Comunicação.
- De Souza Silva, J (2005). "El futuro de la planificación y la planificación del futuro. Paradigmas emergentes para la planificación del desarrollo humano y la participación ciudadana", San José: Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
- Di Filippo, M.S. y Mathey, D. (2008), *Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial: documento de trabajo N° 2*, Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Echeverri, R., Portilla, M, Rodríguez, A y Sepúlveda, S. (2003), "Desarrollo rural sostenible. Enfoque territorial", San José: Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola (IICA).
- El Verdín, J., Ledesma, S., Zain El Din, E. y Cittadini, E (eds.) (2014), *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Documento base y estructura organizativa*, Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Farrel, G. y Thirion, S. (2001), *La competitividad de los territorios rurales a escala global. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*, Bruselas: Fascículo 5, Observatorio Europeo LEADER, Unión Europea.
- Fligstein, N. (2001). "Social skill and the theory of fields". Berkeley: *Sociological Theory* 19(2), 2001, págs.105-125.

- FAO (2007), *Comunicación y desarrollo sostenible. Selección de artículos de la gna mesa redonda de las Naciones Unidas sobre comunicación para el desarrollo*, Roma: Naciones Unidas.
- García Jiménez, R (2002), "Choque entre la gobernabilidad global y local: viejos retos, nuevas expectativas", *Revista Académica de Economía*, 2002.
- Gras, C y Bidaseca, K. (2010). *El mundo Chacarero en tiempos de cambios*, Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Güerri, E. (coord.) y Otros (2012), "Propuesta de desarrollo regional y territorial para la provincia de San Luis. Plan Tecnológico Regional 2012 – 2019", San Luis: INTA.
- INTA (2005), *Plan Estratégico Institucional 2005-2015*, Buenos Aires: Ediciones INTA.
- INTA (2006), "Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios", Buenos Aires: Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión.
- INTA (2007), "Enfoque de desarrollo territorial: documento de trabajo N°1", Buenos Aires: Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios.
- Isla, A. y Colmegna, P. (comps.) (2005), *Política y poder en los procesos de desarrollo*, Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.
- Kosacoff, B (2007), *Hacia un nuevo modelo industrial. Idas y vueltas del desarrollo argentino*, Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Lattuada, M., Nogueira, M. E y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial UAI – Teseo. Ediciones Ciccus.
- Ligabue, L (2009), "Fare Partenariato. Guida d'accompagnamento", Buenos Aires: Cuadernillo de clase del módulo "Metodología del Partenariado", Master en Internacionalización del Desarrollo Local, Alma Mater Università di Bologna, Representación en Buenos Aires.
- Madoery, O (2008), *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*, San Martín: UNSAM Edita.
- Manzanal, M (2001), "Políticas, instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina de fin de siglo". Disponible en <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/MANZANAL.pdf>.
- Matus, C (2007), *Teoría social del juego social*, Buenos Aires: UNLA, Colección Planificación y Políticas Públicas.
- Monreal, P. y Gimeno, J.C. (eds.) (1998). *La controversia del desarrollo: críticas a la antropología*, Madrid: UAM, 1998.
- Pérez Correa, E (comp.) (2001), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires: CLACSO.
- Riffo, L (2013), *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*, Santiago: CEPAL, Serie Desarrollo Territorial N°15.
- Schejtman, A. y Berdegué, J.A (2004), "Desarrollo territorial rural", Santiago de Chile: Debates y Temas Rurales N°1, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Schejtman, A. y Ramírez, E. (2004), "Desarrollo territorial rural. Aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina", Santiago de Chile: Fondo Mink'a de Chorlaví.
- Schejtman, A. y Barsky, O. (2008), *El desarrollo rural en la Argentina en enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schneider, S. y Peyré Tartaruga, I. (2008), "Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales"; en Mabel MANZANAL, Guillermo Neiman y Mario Lattuada. *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS, págs. 71-98.
- Sili, M (2005), *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Sonntag, H.R y Arenas, N. (1995), "Lo global, lo local, lo híbrido. Aproximaciones a una discusión que comienza", UNESCO-MOST, Documento de Debate N°6.
- Svampa, M (2012), "Pensar el desarrollo desde América Latina". Disponible en <http://www.maristellasvampa.net/archivos/ensayo56.pdf>.
- Truffer, I., Lujan, A.B. y Cumar, R (2016), "Territorio. Espacio social complejo. Coexistencia de viejos y nuevos territorios en el espacio social. Procesos de homogeneidad y diferenciación. Identidad social". Entre Ríos: Seminario "Desarrollo y conflicto. Nuevos y viejos territorios", UNER.
- Uranga, W (2014), "Conocer, transformar, comunicar: para incidir", La Plata: Mimeo, UNLP.
- Waterman, P (1994), "Global, Civil, solidario. La complejización del nuevo mundo", Nueva Sociedad N° 132.
- Williner, A (2016)., "Pactos en la construcción de territorios"; en Nahuel ODDONE y Otros, *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*, Santiago: CEPAL, Serie Desarrollo Territorial N°20, páginas 11-17.

Parte 3
Planificación multiescalar desde niveles intermedios
de gobierno y gestión

VI. Balanço da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da sub-região de faixa de fronteira Oiapoque

Rafael Gonçalves Gumiero¹

Resumen

A Amazônia é composta por heterogeneidades territoriais, propaladas principalmente pela formação dos polos de desenvolvimento. As políticas de desenvolvimento do Estado do Brasil no período desenvolvimentista não conseguiram superar a problemática das desigualdades regionais, ampliando essas assimetrias territoriais. A Amazônia abrange grande faixa de fronteira do Brasil que é considerada estratégica para a integração regional da América do Sul. O objeto desse artigo é a sub-região Oiapoque, denominada pelo Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), formada pela fronteira dos estados do Pará, Amapá, Roraima e Amazonas do Brasil com os países Guiana, Suriname e Guiana Francesa. A Agenda 2030 é apresentada como instrumental metodológico para o planejamento destes territórios com ênfase em três dimensões, a econômica, a social e a ambiental e pode comportar formas de integração regional dos países e territórios que estão localizados no entorno da Amazônia. O objetivo desse artigo é compreender quais foram as medidas formuladas pelo Fundo da Amazônia, gestada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil para alinhamento às metas da Agenda 2030. Posteriormente, compreender se as ações do Fundo da Amazônia reduziram os indicadores de desmatamento e desigualdades sociais na sub-região Oiapoque da Amazônia. A metodologia foi aplicada em dois movimentos: 1) análise dos relatórios da Agenda 2030 e os do Fundo da Amazônia, nos anos 2015 a 2017; 2) dados sobre a preservação ambiental e desmatamento subjacente aos indicadores sociais da sub-região do Oiapoque.

¹ Professor do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará-UNIFESSPA.

A. A percepção de novas territorialidades para o desenvolvimento da Amazônia

A Amazônia pode ser compreendida por heterogeneidades territoriais que a permite interpretá-la como um mosaico territorial composto por identidades culturais da população, dinâmicas produtivas, processos históricos de formação do povoamento, compondo uma cartografia multiescalar com especificidades, que exige a formulação de diagnósticos locais conectada à escala nacional como parâmetro para formulação da agenda de políticas públicas.

Para Becker (2010) a expansão da fronteira amazônica somente pode ser compreendida se convergida com a inserção do Brasil no sistema capitalista global, no final do século XX, caracterizado pelos interesses do capital industrial e financeiro, com mediação do Estado, na mundialização contemporânea decorrente da nova escala da relação capital-trabalho e pelas relações de produção de um espaço planetário sedimentado pelo controle, hierarquização e regulação dos Estados nacionais.

As formas de ocupação da fronteira podem ser divididas segundo Becker (2010) em: a) projetos estimulados pelo Estado com o propósito de rápida integração regional, como o capital comercial especulativo de grande escala, os fazendeiros individuais, os colonos e pequenos produtores agrícolas capitalizados; b) apropriação direta do Estado vinculado à sua legitimação pela implementação de colonização oficial visando a distribuição de terra, criação de territórios para a sua gestão direta em áreas de conflitos de terras, gestão associada à empresa privada – como o caso do Programa Grande Carajás. A frente de expansão da fronteira da Amazônia permitiu ao capital financeiro a sua instalação e não ofereceu resistência, devido à ausência de organizações regionais, o que pode ser incorporado à lógica global e fragmentação da nação neste espaço.

A Amazônia pode ser analisada em diferentes movimentos de análises, cujo respaldo analítico é a metodologia histórico – estruturalista. O primeiro movimento parte da fragilização da concepção tradicional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de divisão do território brasileiro, em macrorregião, considerada a fronteira para ocupação e expansão das redes do capital – produtivo e integração nacional produtiva. O IBGE reformulou os seus estudos sobre regionalização do Brasil, organizada pelos trabalhos *Regiões Funcionais Urbanas*, de 1972, revisto e ampliado sob a título *Regiões de Influência das Cidades*, em 1987.

Mas, foi em 1990 que o IBGE apresentou novos subsídios metodológicos para repensar a organização territorial do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas, balizadas por dois critérios: homogeneidade e interdependência na divisão do espaço regional. A denominação de interdependência assumiu a ideia de áreas de influência urbana que podem orientar a refinamento de políticas públicas aos municípios ao compreender o campo de inércia dos centros polarizadores em relação ao seu entorno. Porém, não avançou o suficiente para compreender a designação de territorialidades, conforme sugerido por Becker.

Becker (2010) reforça que houve o esgotamento da interpretação da divisão regional do Brasil por macrorregião como escala ótima para o planejamento, pois as assimetrias regionais foram redimensionadas em diferentes escalas, o que exigiu uma nova regionalização do território para compreender o problema da desigualdade. A nova tendência para interpretar o meio-geográfico é a combinação de interpretação das escalas nacionais, regionais e globais, que acentuam a diversidade interna da região configurando nova geografia amazônica, para balizar as ações de políticas públicas.

As pesquisas sobre análises territoriais no Brasil exigem decifrar formas especulativas, mercantis, patrimoniais, analisando as suas estruturas locais de dominação. A proposta de Brandão para a ação é a de recomposição territorial por intermédio de políticas embasadas pela racionalidade do planejamento, conciliada com a reconstrução de espaços públicos e dos canais de institucionalizados, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar as demandas das diferentes reivindicações e interesses.

Os movimentos sociais podem e devem desbravar canais alternativos de participação e interlocução. [...] As arenas de coordenação de interesses, de diálogos, de conflitos e de consensos devem ser elaboradas continuamente (Brandão, 2007, p. 207).

Um segundo movimento de análise a respeito da interpretação da Amazônia é o balanço crítico dos programas e planos de desenvolvimento regional a partir de meados do século XX, que colocaram em marcha o processo de inserção do capitalismo moderno na Amazônia.

Dada a extensão cronológica das experiências de políticas de desenvolvimento na Amazônia, essa genealogia pode ser dividida por fases: 1. A execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, em 1946 e posteriormente a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia, (SPVA), foi instalada em 1953; 2) Nos governos militares a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966 e Polamazônia; 3) Nas gestões Fernando Henrique Cardoso as políticas de desenvolvimento regionais foram contingenciadas e a aposta do governo foi na eficiência e eficácia intermediada pela parceria público – privado, como o programa Brasil em Ação e Avança Brasil, de 1996, e nos estudos Eixos de Integração e Desenvolvimento, que poderia potencializar polos de crescimentos estimulados pelas políticas de crescimento econômico; 4) A retomada do planejamento para o desenvolvimento regional a partir das gestões de Lula e Dilma Rousseff, nos anos 2003 a 2015, representada pelo Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAM) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS) foram organizadas sob o referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesses planos houve a formulação de diagnóstico da região sob a concepção de diferentes escalas e territórios. As variáveis sociais e ambientais foram reposicionadas como centrais para o desenvolvimento, pois os programas que os antecederam marginalizaram esses temas, caros ao desenvolvimento regional da Amazônia.

A Amazônia abrange grande faixa de fronteira do Brasil com os países andinos da América do Sul, dentro deste espaço, o objeto desse artigo é a sub-região Oiapoque, denominada pelo Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), formada pela fronteira dos estados do Pará, Amapá, Roraima e Amazonas do Brasil com os países Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Essa sub-região possui grande diversidade étnica, de biodiversidade e de reservas minerais, o qual a torna estratégica para a agenda de políticas públicas posicionar uma estratégia de desenvolvimento que concilie o desenvolvimento sustentável e a equidade social.

A Agenda 2030 é mobilizada nesse artigo como instrumental metodológico para o planejamento destes territórios, que pode orientar planos e programas para o desenvolvimento sustentável e social, como o caso do Fundo da Amazônia, gestada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O objetivo desse artigo é compreender se há convergência entre as metas da Agenda 2030 com as diretrizes do Fundo da Amazônia para o desenvolvimento da Amazônia. Posteriormente, compreender se as ações do Fundo da Amazônia reduziram os indicadores de desmatamento e desigualdades sociais na sub-região Oiapoque da Amazônia. A metodologia foi aplicada em dois movimentos: 1) análise dos relatórios da Agenda 2030 e os do Fundo da Amazônia, nos anos 2015 e 2016; 2) dados sobre a preservação ambiental e desmatamento subjacente aos indicadores sociais da sub-região do Oiapoque. Nessa esteira é cotejado se as ações do governo federal do Brasil para a sub-região do Oiapoque estão balizadas pelo planejamento, por medidas inclusivas e de empoderamento subjacente à preservação ambiental.

O artigo está dividido em três tópicos e considerações finais. No primeiro tópico foi apresentado os objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O segundo tópico compreendeu os principais projetos para os estados da sub-região do Oiapoque para o desenvolvimento sustentável do Fundo Amazônia. No último tópico foi elaborado um balanço dos indicadores do desmatamento e os sociais nos estados da sub-região do Oiapoque. Ao final do artigo foi apresentada as conclusões.

B. Agenda 2030 e o avanço das discussões sobre desenvolvimento sustentável como prática

Celso Furtado no livro *O Mito do Desenvolvimento*, publicado em 1974, pioneiramente introduziu na agenda de pesquisas a questão de sustentabilidade do meio ambiente e apresentou uma importante análise sobre o processo de dependência entre países centrais e os periféricos, ao complementar que ela ocorre também dos países centrais em relação aos periféricos. Furtado utilizou como fundamentação

teórica a demanda dos países centrais em relação aos recursos não renováveis, oriundas da extração mineral e a agricultura. A hipótese de Furtado é quais as consequências caso os países que buscam o desenvolvimento forem universalizados? A resposta do teórico referido foi, haverá pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam exponenciais e comprometeria o meio ambiente e o sistema econômico mundial entraria em colapso (Furtado, 1974).

Para Furtado (1974) dois aspectos impulsionaram o processo de subdesenvolvimento a partir dos anos 1970, são eles: a) aceleração da acumulação de capital nos sistemas de produção; b) a intensificação do comércio internacional. Os resultados foram ampliação do fator trabalho e do excedente, que foi direcionado para acumulação e para intensificar e diversificar o consumo da população.

A Agenda 2030 reintroduz com centralidade o problema da sustentabilidade ambiental e a equidade social como parâmetros essenciais para o desenvolvimento, e, vai além, ao propor uma articulação política entre os países para redução do desmatamento e superação da pobreza e fome mundial.

A Agenda 2030 foi criada pela reunião de chefes de estados e governo e alto representantes, reuniram-se na sede das Nações Unidas, em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015. Essa iniciativa posiciona como ação prioritária a erradicação da pobreza extrema, como condição para promoção da sustentabilidade e igualdade. O plano é composto por 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, divididos em três diferentes dimensões para o desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (Nações Unidas, 2015).

A Agenda apresentou o reconhecimento da regionalização balizada pela abordagem sub-regional do território, o que pode facilitar a aplicação de políticas para o desenvolvimento sustentável conciliadas com as demandas dos atores locais de território rurais (Nações Unidas, 2015).

O repertório da Agenda 2030 foi composto por variáveis que permitem interpretar o desenvolvimento por outros fatores que não só, a do crescimento econômico. São destaque as variáveis: 1) redução da pobreza; 2) desenvolvimento da agricultura sustentável; 3) assegurar condições de bem-estar social e qualidade de vida; 4) ofertar educação inclusiva para a equidade; 5) igualdade de gênero e empoderamento das mulheres; 6) disponibilidade de gestão sustentável de água e saneamento; 7) acesso à energia; 8) oferta de emprego para o crescimento sustentado e inclusivo; 9) implantação de infraestrutura para promover a industrialização e as inovações; 10) redução das assimetrias regionais dos países; 11) segurança pública; 12) propor novos padrões de consumo sustentáveis; 13) é urgente a tomada de medidas para a mudança de clima; 14) uso sustentável de oceanos e mares para o desenvolvimento sustentável; 15) proteção do meio ambiente contra a sua degradação e perda da sua biodiversidade; 16) promoção de justiça; 17) e, formação de parcerias para o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas, 2015).

No caso dos países da América Latina, 28 deles do total de 33 países, não possuem condições financeiras para implementar as diretrizes da Agenda 2030. Por conta disso, que foi proposto pelo documento *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, das Nações Unidas, publicado em 2017, combinar recursos privados e públicos e buscar fontes inovadoras que permita financiar as propostas da Agenda 2030.

O problema apontado para o financiamento de recursos para aplicar a Agenda 2030 nos países latino-americano foi a queda de fluxos de recursos procedentes de fontes tradicionais, especialmente para a assistência ao desenvolvimento e a emergência de novos atores, instrumentos e mecanismos. A alternativa da Agenda 2030 a esta problemática foi a formação de uma arquitetura regional de financiamento para o desenvolvimento de políticas públicas relacionadas as demandas locais (CEPAL, 2017a).

Porém, são enfrentados obstáculos para promover o financiamento da Agenda 2030: 1) Os déficits públicos dos governos da América Latina impactaram na redução de gastos sociais e de inversões; 2) Queda de preços dos produtos primários-exportadores e redução da economia mundial; 3) O sistema tributário da América Latina é fraco, pois concilia elevado imposto sobre os bens de consumo e serviços; 4) Os sistemas tributários possuem como fragilidade as evasões dos impostos sobre a renda das empresas, de pessoas físicas, impostos sobre a renda corporativa; 5) Os governos da América Latina optaram em

incentivar a iniciativa privada, ao invés de priorizar programas de gasto público, sociais e de seguridade cidadania; 6) A evasão fiscal ocasionada pela proliferação de incentivos fiscais tributários; 7) Inclusão do tema de fluxos financeiros ilícitos na agenda internacional de desenvolvimento; 8) Reforçar a cooperação tributária regional e global; 9) Os fluxos privados de financiamento são os investimentos estrangeiros diretos (IED) e são a fonte de financiamento dos países da América Latina (CEPAL, 2017a).

Os recursos financeiros privados para a Agenda 2030 são limitados devido a preferência de fluxos financeiros privados estimulados pelo lucro. O setor público deve intervir em setores que não são atraídos os financiamentos privados e gerar estímulos para que esse capital privado se dirija para esses setores.

El financiamiento innovador para el desarrollo abarca una gran diversidad de mecanismos e instrumentos, algunos de los cuales ya se están utilizando, mientras que otros todavía se encuentran en fase de planificación. Se dividen en cuatro grandes categorías: i) impuestos, cuotas u otros cargos obligatorios sobre las actividades globalizadas; ii) contribuciones solidarias voluntarias; iii) instrumentos de carga anticipada y deuda, y iv) garantías estatales, incentivos público-privados, seguros y otros mecanismos basados en el mercado (CEPAL, 2017a, p. 24).

No relatório *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, de 2017, foi proposto como alternativa para alcançar os objetivos propostos na Agenda 2030 instrumentos para planificação nacional. Um primeiro movimento nessa direção foi a proposição do ciclo de planificação e implementação de políticas públicas: a) formulação da agenda de políticas públicas coletivamente; b) planificação de políticas; c) implementação de políticas; d) avaliação e monitoramento de políticas (CEPAL, 2017b).

Segundo o ILPES e CEPAL o envolvimento da sociedade civil na formação da agenda de políticas o entrosamento das empresas, entidades da sociedade civil e as universidades para estruturação de um espaço público para o diálogo e as deliberações coletivas acerca dos objetivos da Agenda 2030. As ações do Estado combinadas com esses processos deliberativos podem resultar em planos nacional e subnacional, proporcionados pelo diálogo inter setorial e pluralizado pelos atores (CEPAL, 2017b).

No Brasil foi criada a Comissão Nacional para os objetivos de Desenvolvimento Sustentável, composto por um comitê de caráter consultivo. A sua função é formular um plano de ações para implementação da Agenda 2030, propor estratégias, instrumentos, ações e programas, coordenação com os organismos públicos e entidades a nível nacional e subnacional. A composição desse comitê é dividida em: representantes da Secretária de Governo da Presidência da República; o Presidente da Casa Civil, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério de Planejamento, desenvolvimento e Gestão, e Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com representantes dos níveis estadual, distrital e municipal e da sociedade civil.

No próximo tópico será tratado as premissas que balizaram a formação do Fundo Amazônia e os projetos que compõe o seu repertório para a sub-região do Oiapoque.

C. O Fundo Amazônia e a perspectiva do desenvolvimento sustentável

O Fundo Amazônia possui como antecessor o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), promulgado em 2004. O Fundo da Amazônia foi criado em 2008 e é um dos principais instrumentos para conservação e uso sustentável da floresta. Há articulação do Fundo da Amazônia com o PPCDAM (4ª fase) para aplicação de medidas para preservação e uso sustentável do meio ambiente (BNDES, 2017).

O BNDES desempenha a função de gestor do Fundo Amazônia e é responsável pela recepção e aplicação de recursos, subjacente ao acompanhamento e monitoramento das ações e dos projetos apoiados, pela prestação de contas e divulgação dos resultados obtidos. Ocupa a secretaria executiva do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) (BNDES, 2017).

A agenda de trabalho do Fundo Amazônia prioriza a cooperação entre sociedade civil, academia, governo e atores locais. A operacionalização do Fundo é por intermédio de recursos de doações voluntárias em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, conservação e manter a sustentabilidade da floresta na Amazônia Legal. O Fundo Amazônia recebeu R\$ 2.850.002.041,48 em doações, até o final de 2016. A participação das doações foi dividida em 97,4% provenientes do governo da Noruega, 2,1% do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, e 0,5% da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (BNDES, 2017, p. 11).

O Fundo Amazônia considera como subsídios das suas metas, objetivos e ações o PPCDAm, que resultou um diagnóstico que abordou a extensão, a dinâmica e os vetores do desmatamento. Nesse diagnóstico constou como principais causas do desmatamento na Amazônia, a expansão da fronteira agrícola movida pela expansão de commodities, impunidade de atos ilícitos ambientais, a ocupação ilegal de terras públicas mobilizada pelos conflitos pela posse de terras e baixa segurança jurídica, baixo dinamismo econômico decorrente da ausência de infraestrutura econômica e de incentivos para fortalecer as cadeias produtivas sustentáveis. Há necessidade de investimentos em inovação e produção científica para o monitoramento e controle do desmatamento e ordenamento territorial e o uso sustentável da Amazônia Legal (BNDES, 2017).

Os objetivos do Fundo Amazônia estão sincronizados com quatro eixos do PPCDAm, quais sejam, estímulos as atividades produtivas sustentáveis, monitoramento ambiental, ordenamento fundiário e territorial, e o desenvolvimento científico e tecnológico. O fundo executa as ações propostas pelo PPCDAm, por meio de seu portfólio de projetos para redução do desmatamento (BNDES, 2017).

O eixo monitoramento e controle contempla a promoção da regularização ambiental por meio de apoio de inscrição do CAR de pequenas propriedades ou posse rurais familiares, *suporte à integração dos sistemas estaduais de CAR ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar)* e reforço à prevenção da degradação florestal gerada por incêndios em vegetação nativa (BNDES, 2017).

O eixo fomento às atividades produtivas sustentáveis prioriza a consolidação das cadeias produtivas especializadas na sociobiodiversidade e da agricultura familiar. Propõe-se implementar o programa de assentamentos verdes e a recomposição de áreas degradadas (BNDES, 2017).

O eixo ordenamento fundiário e territorial centralizou as suas ações na regularização fundiária de terras públicas, especialmente no que se refere a digitalização do acervo fundiário e formulação de bases cartográficas fundiárias dos estados. Em conjunto com a formulação dos planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (BNDES, 2017).

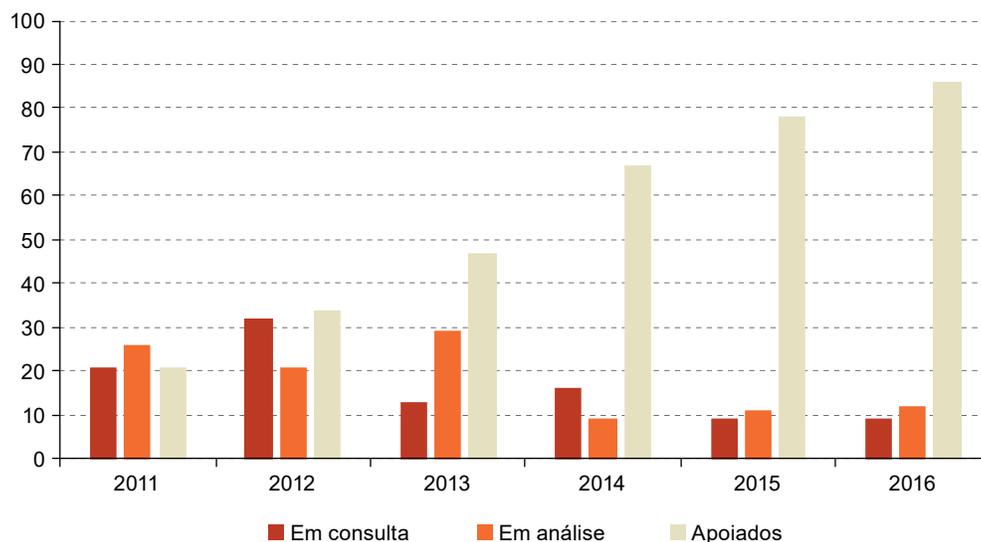
O desenvolvimento científico e tecnológico prioriza apoio a pesquisa científica e tecnológica direcionada às cadeias de produtos da sociobiodiversidade, uso sustentável e recuperação de áreas degradadas, sistema de monitoramento de uso e cobertura da terra, apoio ao desenvolvimento científico tecnológico e a infraestrutura de pesquisa (BNDES, 2017).

O eixo modalidades operacionais enveredou pelo apoio aos projetos estruturantes, denominado por atender os critérios de i) implementação de uma política pública; ii) relacionado à situação-problema; e iii) ênfase na escala no território. Os proponentes de projetos estruturantes poderão ser: i) Governo Federal; ii) governos estaduais; e iii) organizações privadas sem fins lucrativos. O critério maior é o projeto atender a escala no território, que seja direcionado: *um conjunto de municípios, de assentamentos ou de áreas protegidas, uma região estadual de planejamento, o entorno de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) etc. A definição da escala territorial deve se basear nas características do projeto e nas respectivas políticas públicas* (BNDES, 2017, p. 25).

Os projetos possuem abrangência territorial em todos os estados da Amazônia Legal. Dentre os estados participantes, quatro deles possuem maior participação no valor total do apoio financeiro (Acre, Amazonas, Mato Grosso e Pará), possuem 77% do total da área da Amazônia Legal. O maior percentual de investimentos do Fundo Amazônia está Pará, 23%, Amazônia 19%, Mato Grosso 14% (BNDES, 2017, p. 40).

Em, 2016, o Fundo Amazônia apoiou 86 projetos, o que representou o maior número de projetos apoiados na série histórica de 2011 a 2016.

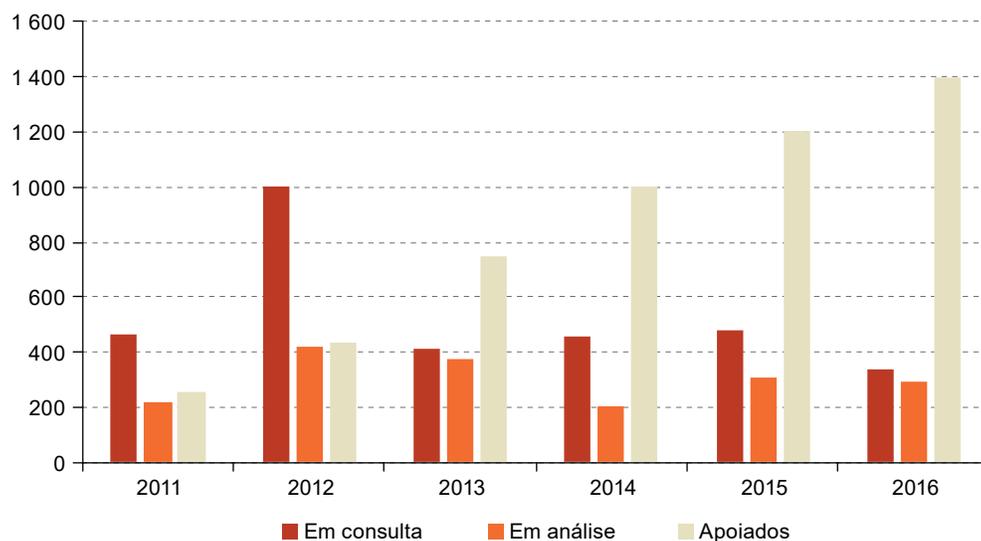
Gráfico VI.1
Evolução do Número de Projetos, por Situação Operacional no BNDES



Fonte: BNDES, 2016.

Em 2016, o valor aplicado nos projetos acompanhou a curva ascendente do número de projetos apoiados pelo Fundo da Amazônia e alcançou o maior valor investido, R\$ 1.367.000.000,00 milhões.

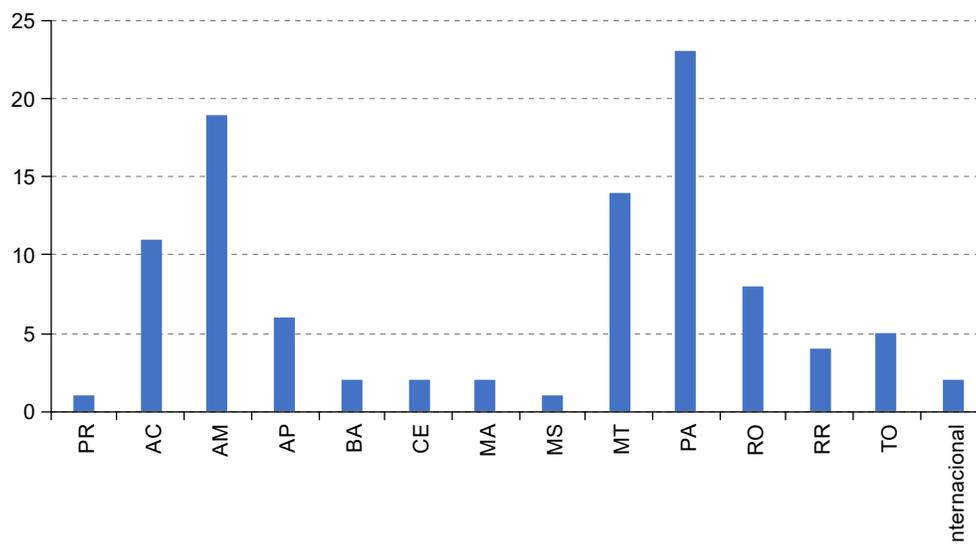
Gráfico VI.2
Evolução do Valor Total dos Projetos (em R\$ milhões), por situação operacional no BNDES



Fonte: BNDES, 2016.

A distribuição de recursos do Fundo da Amazônia por área dos projetos ficou organizada da seguinte maneira: (1) produção sustentável R\$ 363.949.045,19 (26%); (2) monitoramento e controle R\$ 656.592.486,20 (47%); (3) ordenamento territorial R\$ 185.245.434,67 (13%); (4) desenvolvimento científico e tecnológico R\$ 191.133.533,46 (14%) (BNDES, 2017, p. 50).

Gráfico VI.3
Valor percentual do total do apoio do Fundo Amazônia por UF 2016



Fonte: BNDES 2017.

O apoio do governo federal para financiamento da carteira de projetos do Fundo Amazônia foi dividido em projetos em situação de consulta, em análise e apoiados. Na liderança ficou o Pará, com 23% do financiamento da carteira, seguido pelo Amazonas com 19% e em terceiro lugar, o Mato Grosso com 14%.

Quadro VI.1
Projetos apoiados pelo Fundo Amazônia na sub-região Oiapoque

Região	Projetos	Status	Responsável	Objetivo	Período	Valor (R\$)
Pará	Ilhas de Belém	Concluído	UFPA - Fadesp	Implementar metodologia para formulação de zoneamento econômico e ambiental em escala local de ilhas situadas no entorno da cidade de Belém	2012 a 2015	1 138 083,93
Todos os estados Amazônia	Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia	Concluído	NAEA-UFPA	Balço dos impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes da expansão da fronteira econômica da Amazônia	2012 a 2016	2 704 084,90
Todos estados da Amazônia	Nova Cartografia Social na Amazônia	Concluído	UFPA - Fadesp	Coleta de dados sobre impactos socioeconômicos e ambientais decorrentes da expansão da fronteira econômica da Amazônia, no âmbito da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia	2010 a 2015	4 614 587,03
Pará, Amazonas e Rondônia	Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável	Concluído	Instituto Floresta Tropical	Apoiar a expansão da prática de manejo florestal sustentável por meio de ações de capacitação técnica, sensibilização dos atores-chave e dos trabalhadores e da pesquisa aplicada	2010 a 2015	7 449 000,00
Todos os estados do bioma Amazônia	Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) – Fase 2	Concluído	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)	Reforçar a consolidação de UCs no bioma Amazônia, para conservação da biodiversidade da região	2009 a 2015	19 949 058,91

Região	Projetos	Status	Responsável	Objetivo	Período	Valor (R\$)
Nove terras indígenas (TI) na Amazônia	Gestão e Governança de Terras Indígenas nas Bacias do Rio Negro e Xingu – PGTAs	Aprovados	Instituto Socioambiental (ISA)	Apoiar a implementação do Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) do Parque Indígena do Xingu e a elaboração de PGTAs para as TI's ianomâmis e da região do Alto Rio Negro, com a sistematização do conhecimento e fortalecimento de estruturas de governança locais e das organizações indígenas	Início em 2016 e 42 meses prazo para conclusão	12 317 000,00
Amazônia Legal	Fortalecimento do Controle e do Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia	Aprovados	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)	Apoiar as atividades do Ibama de fiscalização ambiental e controle do desmatamento na Amazônia Legal	Início em 2016 e 15 meses prazo para conclusão	56 295 964,63
Terras indígenas (TI) Parque do Tumucumaque (PA e AP), Paru D'Este (PA) e Zo'é (PA)	Bem viver sustentável iepé	Aprovados	Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé)	(i) Implementar o Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) das TIs Parque do Tumucumaque (AP e PA) e Rio Paru D'Este (PA); e (ii) elaborar PGTA para a TI Zo'é (PA)	42 meses (a partir da data da contratação)	11 858 793,87
Municípios sub-região do Oiapoque nos estados do Amazonas, de Mato Grosso, do Pará e de Rondônia	Fortalecimento da gestão ambiental na amazônia imazon	Aprovado	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia	Diagnóstico fundiário e gestão ambiental para preservação e controle desmatamento	36 meses (a partir da data da contratação)	12 104 865,00

Fonte: BNDES 2015; BNDES 2016.

O projeto Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia, organizado pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), que é um programa de pós-graduação da Universidade Federal do Pará (UFPA), formulou o Índice de Sustentabilidade dos Municípios Amazônicos (Isma) para os municípios amazônicos. O objetivo desse índice é verificar o grau de vulnerabilidade socioambiental dos municípios e ele emprega quatro variáveis, a econômica, ambiental, político-institucional e sociocultural (BNDES, 2017).

Segundo a pesquisa do NAEA foram identificadas mesorregiões mais críticas em cada estado e dentro da regionalização proposta pela PDFF na sub-região do Oiapoque os municípios-base em estado de maior vulnerabilidade foram: Amapá (Norte do Amapá – município de Oiapoque); Pará (Marajó – município de Breves); Rondônia (Madeira-Guaporé – município de Guajará Mirim); Roraima (Sul – município de Mucajaí).

A segunda etapa do projeto foi organizar comitês regionais da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia, para envolver as universidades com os atores do território, para ampliar a capacidade de formular agenda de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável para a Amazônia. A ideia de governança democrática nas mesorregiões mais vulneráveis ambientalmente foi mobilizada pelo projeto, permitiu organizar as demandas populares e compor índices de sustentabilidade para monitoramento da Amazônia (BNDES, 2017).

Destaco o projeto Fortalecimento da gestão ambiental na Amazônia, realizado nos municípios da sub-região do Oiapoque nos estados do Amazonas, de Mato Grosso, do Pará e de Rondônia, cujo objetivo foi a formulação do diagnóstico fundiário e gestão ambiental para preservação e controle desmatamento (BNDES, 2017).

No próximo tópico foi apresentada a regionalização do Oiapoque e foram coletados indicadores de desmatamento e os indicadores sociais dessa sub-região.

D. A regionalização e balanço de indicadores da sub-região do Oiapoque

A regionalização da sub-região do Oiapoque foi resultado do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que reuniu esforços com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Em 2007 a PNDR foi instituída como política pública e além de apresentar medidas para superar as assimetrias regionais, formulou três planos macrorregionais direcionados para a região Norte, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), a região Nordeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), e região Centro-Oeste, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO). Para as sub-regiões elegidas pela política como estratégicas e prioritárias, foram formulados o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA). A justificativa para denominar essas sub-regiões como prioritárias foi o alto índice de pobreza avaliado no Semiárido e a importância estratégica na integração econômica sul-americana na Faixa de Fronteira (BRASIL-MI, 2005).

A revisão da PNDR ocorreu por intermédio do diálogo, pela realização de fóruns à nível estadual e federal entre governo federal e as demandas da população, permitiu que a equipe técnica responsável pela segunda versão da PNDR propor como diretrizes ou eixos temáticos: 1) critério de elegibilidade e tipologia; 2) Governança, diálogo federativo e participação social; 3) Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional; 4) Desenvolvimento regional sustentável - vertente produtiva, vertente educação, vertente da ciência, tecnologia e inovação; e 5) Infraestrutura e desenvolvimento regional (BRASIL-MI, 2012).

O grupo RETIS da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) colaborou com o Ministério da Integração Nacional para a formulação da regionalização da Faixa de Fronteira e a dividiu em 3 Arcos de Fronteiras: o Norte, o Central e o Sul, e 17 sub-regiões.

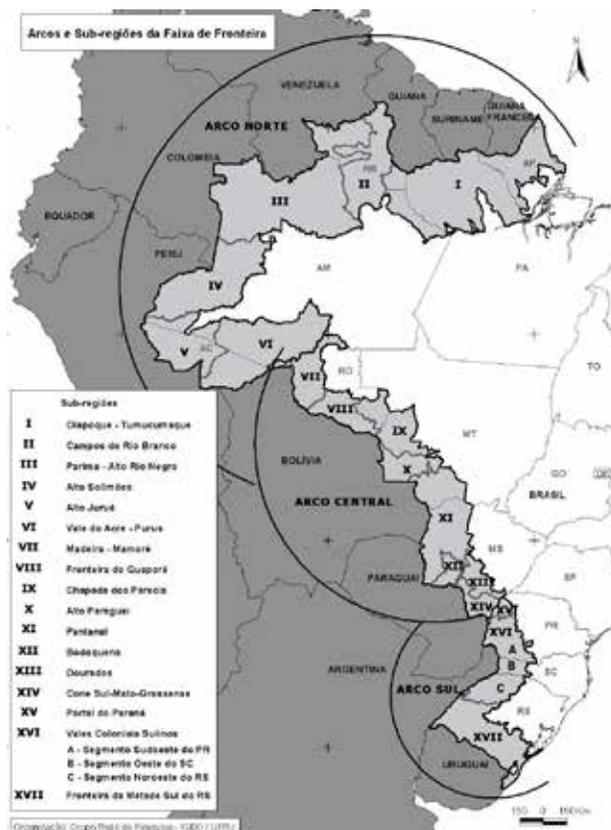
O Arco Norte é localizado na faixa de fronteira dos Estados do Amapá, do Pará, de Roraima, do Amazonas e Acre. O Arco Norte é formado pela presença de grandes áreas de reserva indígenas e a identidade territorial tem uma importância fundamental para o território. As sub-regiões do Arco Norte foram divididas em: (I) Oiapoque - Tumucumaque; (II) Campos do Rio Branco; (III) Parima Alto Rio Negro; (IV) Alto Solimões; (V) Alto Juruá; (VI) Vale do Acre Purus (BRASIL-MI, 2009).

A sub-região Oiapoque está localizada da foz do Oiapoque até o sul de Roraima e o Noroeste de Amazonas. Os municípios que compõem essa sub-região são: Oiapoque, Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Ferreira Gomes, Pracúba, Calçoene, Amapá, no Estado do Amapá; Alenquer, Almeirim, Faro, Oriximiná, Óbidos, no Estado do Pará; Uruará, Nhamundá, no Estado do Amazonas; Caroebe, São João da Baliza e São Luiz do Anauá, no Estado de Roraima (BRASIL-MI, 2009).

Essa sub-região possui como características baixa densidade de povoamento subjacente a mobilidade transfronteiriça de grupos indígenas. A sua economia é gerada pela cultura extrativista de madeira, minérios, agricultura familiar, pecuária e indústria de papel (BRASIL-MI, 2009).

Há intensos conflitos territoriais, de um lado os indígenas tentam manter suas áreas de preservação, e do outro, os garimpeiros e madeireiros buscam destruir a floresta. Há predomínio do emprego urbano e do trabalhador autônomo e indicadores educacionais abaixo das médias nacionais (BRASIL-MI, 2009).

Mapa VI.1
Arcos e as sub-regiões da Faixa de Fronteira



Fonte: BRASIL-MI, 2009.

O desmatamento por quilômetro quadrado e a sua variação dos anos 2015 a 2016 na sub-região do Oiapoque foi caracterizada pelo avanço das taxas, a Amazonas com 54%, seguida pelo Pará com 41% e Roraima com 34% a expansão do desmatamento. A exceção foi o Amapá, que reduziu -4% o desmatamento, em relação aos demais estados.

Quadro VI.2
Desmatamento da Floresta Amazônica na sub-região Oiapoque
(Em porcentagem)

Estados da sub-região Oiapoque	Desmatamento 2015 (km ²)	Desmatamento 2016 (Km ²)	Variação desmatamento 2015-2016 (em porcentagens)
Amapá	25	24	-4
Amazonas	712	1 099	54
Pará	2 153	3 025	41
Roraima	156	209	34
Amazônia Legal	6 207	7 989	29

Fonte: BNDES 2017.

Os dados em relação ao desflorestamento foram ampliados para os municípios da sub-região do Oiapoque e avançou sistematicamente no período de 2000 a 2016. O destaque negativo ficou por conta da porcentagem de desmatamento que os municípios alcançaram em relação ao perímetro ocupado por sua área de extensão, medido por quilômetros quadrados. Em 2016, os municípios de Caroebe alcançou 8.44%, São João da Baliza com 12.62%, e São Luiz com a maior taxa dentre todos os 18 municípios do Oiapoque, 37,88%.

Quadro VI.3
Desflorestamento nos municípios da sub-região do Oiapoque 2000-2016

Municípios da sub-região Oiapoque	Área (km ²) ^a	2000 (em porcentagens)	2004 (em porcentagens)	2008 (em porcentagens)	2012 (em porcentagens)	2016 (em porcentagens)
Serra do Navio (AP)	7 762	0,56	0,89	0,91	0,92	0,93
Oiapoque (AP)	22 642	0,47	0,73	0,84	0,90	0,94
Laranjal do Jari (AP)	30 974	0,40	0,51	0,56	0,61	0,63
Pedra Branca do Amapari	9 495	1,31	2,15	2,35	2,44	2,56
Ferreira Gomes (AP)	5 047	1,89	2,47	2,65	2,73	2,85
Pracuúba (AP)	4 407	0,83	1,24	1,44	1,59	1,68
Calçoene (AP)	14 283	0,09	0,93	1,13	1,28	1,32
Amapá (AP)	9 186	0,41	1,01	1,13	1,18	1,19
Alenquer (PA)	22 286	5,13	5,50	5,90	6,22	6,48
Almeirim (PA)	72 964	1,91	2,11	2,30	2,42	2,51
Faro (PA)	11 794	1,59	1,81	1,92	2,01	2,08
Óbidos (PA)	28 031	5,19	5,71	6,21	6,57	6,78
Oriximiná (PA)	107 782	1,09	1,24	1,32	1,39	1,43
Urucará (AM) ^b	28 012	1,07	1,16	-	-	-
Nhamundá (AM)	14 132	2,98	3,15	3,23	3,40	3,48
Caroebe (RR)	12 120	4,43	6,05	7,25	7,83	8,44
São João da Baliza (RR)	4 305	7,65	9,98	11,51	12,08	12,62
São Luiz (RR)	1 537	25,16	31,31	35,13	36,45	37,88

Fonte: PRODES. Consultado em: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>.

^a Esta área foi extraída do polígono de cada município, baseando-se no mapa digital fornecido pelo IBGE na escala 1/2.500.000 ano 2001. Pode haver uma diferença mínima em relação a área oficial divulgada pelo mesmo IBGE.

^b Os dados não estão disponíveis para os anos 2008 a 2016.

Complementa os dados sobre o processo de desmatamento na sub-região do Oiapoque, a devastação da floresta, em que a sua redução é contabilizada em porcentagem em relação à área por quilômetros quadrados correspondente a cada município.

Dentre os 18 municípios que compõe a sub-região do Oiapoque, em 17 deles a floresta está reduzindo. Somente o município de Almeirim, no Pará, de 2008 a 2012 houve recomposição da floresta, passou de 77.31% para 79.44%. Porém, o cenário é dramático, como no caso dos municípios de Serra do Navio, Laranjal, Pedra Branca, Faro e Almeirim, em que o perímetro das florestas reduziu drasticamente de 2000 a 2016, conforme apresentados os dados no quadro VI.4.

Os indicadores sociais possibilitam apreender se o avanço dos projetos do Fundo Amazônia está reduzindo as assimetrias regionais. A taxa de analfabetos ampliou dos anos 2007 a 2014 no Amapá, de 0,43 para 0,67, ao passo que em outras unidades federativas que compõe a sub-região do Oiapoque foi reduzido o analfabetismo.

Quadro VI.4
Floresta nos municípios da sub-região do Oiapoque 2000-2016

Municípios da sub-região Oiapoque	Área (km ²) ^a	2000 (em porcentagens)	2004 (em porcentagens)	2008 (em porcentagens)	2012 (em porcentagens)	2016 (em porcentagens)
Serra do Navio (AP)	7 762	99,31	98,71	61,87	73,23	43,18
Oiapoque (AP)	22 642	59,87	55,63	40,47	48,39	19,70
Laranjal do Jari (AP)	30 974	98,04	97,33	73,61	76,38	48,00
Pedra Branca do Amapari	9 495	98,24	96,79	65,96	79,77	22,47
Ferreira Gomes (AP)	5 047	63,95	63,45	53,91	28,82	21,58
Pracuúba (AP)	4 407	73,12	71,15	49,03	29,94	25,46
Calçoene (AP)	14 283	81,73	78,47	49,61	32,28	23,62
Amapá (AP)	9 186	34,31	33,56	18,35	14,96	7,39
Alenquer (PA)	22 286	81,09	80,71	77,05	75,61	64,34
Almeirim (PA)	72 964	92,87	92,34	77,31	79,44	54,24
Faro (PA)	11 794	96,13	95,91	88,05	76,02	27,36
Óbidos (PA)	28 031	73,59	73,04	70,07	68,24	32,26
Oriximiná (PA)	107 782	93,82	93,61	80,10	77,44	76,77
Urucará (AM) ^b	28 012	95,11	95,01	-	-	-
Nhamundá (AM)	14 132	86,73	86,55	76,04	68,76	51,79
Caroebe (RR)	12 120	94,70	93,04	88,02	54,33	89,20
São João da Baliza (RR)	4 305	92,21	89,88	87,99	65,28	87,25
São Luiz (RR)	1 537	74,70	68,55	64,29	54,03	61,98

Fonte: PRODES. Consultado em: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>.

^a Esta área foi extraída do polígono de cada município, baseando-se no mapa digital fornecido pelo IBGE na escala 1/2.500.000 ano 2001. Pode haver uma diferença mínima em relação a área oficial divulgada pelo mesmo IBGE.

^b Os dados não estão disponíveis para os anos 2008 a 2016.

Quadro VI.5
Analfabetos: pessoas de 15 a 24 anos, 2007 a 2014

Estados da Amazônia Legal	2007	2009	2012	2014
Brasil	2,22	1,94	1,38	1,15
Amazônia	2,21	2,33	1,85	1,29
Acre	4,59	3,18	2,42	2,64
Amazonas	1,32	2,00	2,23	1,14
Amapá	0,43	0,42	0,99	0,67
Maranhão	5,93	4,96	3,74	2,47
Mato Grosso	1,51	1,02	0,37	0,58
Pará	2,83	3,08	2,08	1,52
Rondônia	1,10	0,94	0,46	0,66
Roraima	0,89	1,63	1,21	0,78
Tocantins	2,45	1,51	1,62	0,92

Fonte: Ipea Data. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>.

Apesar de avanços na redução e amenização dos impactos gerados pelas assimetrias regionais intra-regionais, dentro dos estados da sub-região Oiapoque, em 2010 os indicadores de renda *per capita* dos municípios do Amapá estão abaixo da média estadual que é R\$ 598.98, somente Laranjal se aproximou da média, com R\$ 598.38. A mesma situação ocorreu nos municípios do Pará, em que estão abaixo da

média estadual, de R\$ 446.76, somente Almeirim possui renda *per capita* superior a da média estadual, com R\$ 484.16. A situação é replicada para os municípios dos estados de Amazonas e Roraima, todos abaixo da média estadual.

Os indicadores de vulnerabilidade social melhoraram de 2000 para 2010 nos municípios da sub-região do Oiapoque, na categoria porcentagem de pobres, porém na categoria de porcentagem de extremamente pobres houve avanço na ampliação da pobreza nos municípios de Laranjal, Pracaúba, Oriximiná e Nhamundá. Nessa categoria em outros municípios houve redução.

Quadro VI.6
Indicadores renda e vulnerabilidade social da sub-região do Oiapoque

UF e Municípios da sub-região do Oiapoque	Renda per capita			Porcentagens de extremamente pobres		Porcentagens de pobres	
	2000	2010	2014 ^a	2000	2010	2000	2010
Amapá	424,57	598,98	911,83	17,4	9,93	38,13	24,07
Oiapoque AP	526,35	598,38		17,28	21,31	39,64	31,24
Laranjal do Jari AP	321,34	432,92		17	8,94	38,59	24,49
Pedra Branca do Amapari AP	181,08	397,98		44,72	19,65	66,14	36,14
Serra do Navio AP	278,6	484,63		33,73	16,99	56,54	29,33
Ferreira Gomes AP	220,69	416,72		21,67	14,94	55,5	33,75
Pracaúba AP	180,57	228,81		36,54	37,72	69,32	55,75
Calçoene AP	240	417,71		36,43	22,76	55,93	41,85
Amapá AP	273,32	406,9		29,28	21,53	52,73	42,01
Pará	335,76	446,76	676,49	22,89	15,9	46,92	32,33
Alenquer PA	165,11	215,33		36,59	34,14	67,77	52,34
Almeirim PA	486,59	484,16		28,56	20,47	48,37	38,3
Faro PA	130,14	180,47		44,77	38,39	76,74	55,62
Oriximiná PA	264,69	332,29		25,26	26,43	52	46,08
Óbidos PA	162,15	255,03		34,78	24,98	61,18	48,27
Amazonas	351,63	539,8	782,76	27,13	16,43	48,5	30,78
Urucará AM	289,82	246,99		35,74	31,33	67,56	49,07
Nhamundá AM	136,82	195,12		43,4	43,78	71,51	62,76
Roraima	462,18	605,59	946,82	16,53	15,66	33,56	26,65
Caroebe RR	266,73	334,97		34,49	14,79	57,53	36,44
São João da Baliza RR	258,85	365,67		23,8	13,96	44,93	31,23
São Luiz do Anauá RR	295,57	344,73		23,87	18,06	54,17	33,52

Fonte: Atlas Brasil. Disponível em www.atlasbrasil.org.br.

^a Não foi possível atualizar os dados para os municípios em relação ao ano de 2014, pois os micros dados dos municípios são atualizados a cada censo.

O indicador de índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) foi ampliado no período de 2000 a 2010 em todos os municípios da sub-região do Oiapoque, a mesma tendência é apresentada em relação à média estadual, de 2000 a 2014. Porém, o coeficiente de Gini, nos anos 2000 a 2010, apresentou aumento da desigualdade nos municípios de Laranjal, Ferreira Gomes, Pracaúba, Calçoene, Amapá, Faro, Oriximiná, Óbidos, Nhamundá. Nessa situação pontua que há uma nítida divisão entre os municípios que reduziram e aumentaram a desigualdade.

Quadro VI.7
Indicadores de desigualdades sociais da sub-região do Oiapoque

UF e Municípios da sub-região do Oiapoque	IDHM			Índice de Gini		
	2000	2010	2014 ^a	2000	2010	2014 ^a
Amapá	0,577	0,708	0,747	0,62	0,6	0,47
Oiapoque AP	0,537	0,658		0,67	0,69	
Laranjal do Jari AP	0,481	0,665		0,57	0,55	
Pedra Branca do Amapari AP	0,442	0,626		0,68	0,61	
Serra do Navio AP	0,569	0,709		0,66	0,6	
Ferreira Gomes AP	0,537	0,656		0,5	0,6	
Pracauúba AP	0,44	0,614		0,59	0,65	
Calçoene AP	0,488	0,643		0,61	0,67	
Amapá AP	0,488	0,643		0,61	0,66	
Pará	0,518	0,646	0,654	0,65	0,62	0,486
Alenquer PA	0,433	0,564		0,56	0,58	
Almeirim PA	0,526	0,642		0,72	0,65	
Faro PA	0,431	0,563		0,54	0,56	
Oriximiná PA	0,517	0,623		0,61	0,64	
Óbidos PA	0,452	0,594		0,54	0,59	
Amazonas	0,515	0,674	0,688	0,67	0,65	
Urucará AM	0,487	0,62		0,75	0,6	
Nhamundá AM	0,441	0,586		0,55	0,65	
Roraima	0,598	0,707	0,71	0,61	0,63	0,502
Caroebe RR	0,492	0,639		0,68	0,55	
São João da Baliza RR	0,538	0,655		0,55	0,53	
São Luiz do Anauá RR	0,545	0,623		0,62	0,55	

Fonte: Atlas Brasil. Disponível em www.atlasbrasil.org.br.

^a Não foi possível atualizar os dados para os municípios em relação ao ano de 2014, pois os micros dados dos municípios são atualizados a cada censo.

A ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional e o afinamento do diálogo federativo entre o governos federal e os estaduais compromete a superação da pobreza e subdesenvolvimento em pleno o século XXI, inviabilizando a concessão de direito social básico para população brasileira, como saúde, educação e renda.

E. Considerações Finais

Nesse artigo foi apresentada a sub-região do Oiapoque como uma faixa de fronteira estratégica entre os estados de Pará, Amazonas, Roraima e Amapá e que pode abranger possíveis relações de integração com os países Guiana, Surinami e Guiana Francesa.

Nessa abordagem territorial, a PNDR avançou na metodologia de regionalização de territórios e apresentou importantes subsídios para pensar os territórios e as suas escalas. Porém, a sua reprovação realizada pela ausência de consenso político entre o Poder Executivo e Legislativo da instância federal, e com os governos estaduais, desalinhando as diretrizes que poderiam dar sustentabilidade e autonomia da PNDR emplacar uma Política de desenvolvimento regional para o Brasil, cito a não aprovação do FNDR e da atuação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional formada por representantes estaduais.

De acordo com Brandão (2014) vários aspectos da política regional não avançaram, dentre eles, a reprovação do FNDR e a temática não foi prioridade na agenda governamental. Porém, avançaram programas de transferência de renda, crescimento do emprego, valorização do salário mínimo, expansão do crédito para o consumo, expansão do Ensino Superior, impactou na redução dos índices de vulnerabilidade social.

Para Araújo (2007), o FNDR desempenharia um poderoso instrumento para o desenvolvimento regional, pois, por intermédio dele, seriam balizadas as metas para a redução das desigualdades regionais. A sua execução seria providenciada por recursos federais, estaduais e privados, ficando os Comitês Regionais responsáveis pela sua gestão. Portanto, para a autora supracitada, o FNDR poderia reunir recursos e destiná-los às ações definidas como fundamentais pelo Conselho Nacional de Políticas Regionais.

A ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional não permitiu formular o planejamento a longo prazo e cedeu espaço aos programas como o PAC, o BNDES para o desenvolvimento regional, porém, o seu campo de atuação é limitado, pois os investimentos estão orientados para áreas de dinamismo econômico, o que influencia a absorção de recursos pelos polos de dinamismo, comprometendo a isonomia federativa.

A análise do Fundo Amazônia é justificada como uma possível conexão no Brasil da Agenda 2030 e pelo balanço de projetos na área social e sustentável com a participação das comunidades locais no planejamento e na implementação de projetos, com destaque para o ordenamento territorial em assentamentos rurais e terras indígenas.

Na ausência de uma política de desenvolvimento regional foi mobilizada como alternativa para o desenvolvimento regional a Agenda 2030 e o Fundo Amazônia como mecanismos que poderiam mirar para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal e da sub-região do Oiapoque. Os objetivos mobilizados pela Agenda 2030 e Fundo Amazônia se assemelham pelo novo repertório proposto para o desenvolvimento, de superação da pobreza, a educação inclusiva e a equitativa para população, empoderamento de gênero, redução das desigualdades regionais do país e entre os países, e preservação de ecossistemas, permitem ressignificar o conceito de desenvolvimento e formular uma nova agenda de políticas públicas para o desenvolvimento territorial e local alinhado às suas demandas sociais.

Porém, os indicadores sociais e de vulnerabilidade social, como o índice de Gini e a renda média *per capita* demonstraram que houve redução de desigualdades regionais em determinados municípios, porém, em outros houve ampliação das assimetrias territoriais, o que permite apontar que é de difícil percepção interpretar a pluralidade do território do Oiapoque. Houve redução nos indicadores da dimensão social somente para o caso do analfabetismo. As taxas de analfabetismo foram reduzidas em todos os estados da sub-região do Oiapoque, com exceção do Amapá.

Os dados referentes ao desmatamento aumentaram em todos os estados da sub-região do Oiapoque, com exceção do Amapá. As maiores taxas foram do estado do Pará subjacente aos maiores investimentos do Fundo Amazônia nesse estado para redução do desmatamento, nos anos de 2015 a 2016.

Como alternativa para superar essas assimetrias intra-regionais é necessário a formação de uma coalizão de medidas propostas pela Agenda 2030 e o Fundo Amazônia sob o protagonismo do Estado, pelo planejamento intermediado pelas escalas nacionais, estaduais e locais. A Agenda 2030 e o Fundo Amazônia dialogam ao propor ações que tenham como respaldo as demandas locais das populações que habitam os territórios para fomentar o desenvolvimento. A participação da população em reuniões, fóruns deliberativos é essencial para a formação de agenda de políticas públicas.

Os projetos do Fundo Amazônia que estão concluídos no estado de Pará e em todo território da Amazônia Legal parecem ter como proposta a ampliação de áreas de produtividade da agricultura familiar como geração de renda e inclusão da população, composta pelo mosaico cultural grupos indígenas, quilombolas, agricultores familiares, historicamente marginalizada dos processos de desenvolvimento clássico, gestado pela industrialização e avanço dos projetos logísticos no período desenvolvimentista na Amazônia.

Essas medidas somadas à expansão do ensino federal público pelas universidades federais e institutos federais podem emergir como uma alternativa para a redução das assimetrias regionais e sociais. Por conta disso, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) investiu-se de tamanha capacidade para realizar transformações no cenário social brasileiro. Dentro desse escopo, a Universidade Federal do Pará propôs uma série de projetos ao Fundo Amazônia que dialoguem com as demandas locais para gerar novas alternativas para o desenvolvimento sustentável e territorial.

O destaque em relação aos projetos concluídos no Pará e que possuem como abrangência territorial da Amazônia Legal são: as Ilhas de Belém; Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia; Nova Cartografia Social na Amazônia; Disseminação e Aprimoramento das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável; Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) – Fase 2 e Gestão Socioambiental de Municípios do Pará.

Esses projetos parecem dar lampejos de novas formas de organização territorial da população em nichos produtivos, a formulação de estratégias que resgatem a lógica de projeto e de ações planejadas, participativas e politizadas. Neste contexto, é fundamental formular ações que perpassem pelo Estado para o planejamento multiescalar direcionado à recomposição territorial, reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados de participação.

Bibliografía

- Araújo, Tânia Bacelar. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: Diniz, Clélio Campolina (org). Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Editora: Universidade de Brasília, 2007.
- Becker, Bertha. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. *Bol. Mus. Pará*. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.- abr. 2010.
- BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Fundo da Amazônia: Relatório de Atividades 2016*. 2017.
- Brandão, Carlos Antônio (2007), *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 1. ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp.
- _____. (2013), *Transversalidade, Multiescalaridade E Os Desafios Da Legitimação Das Políticas Regionais No Brasil*. In: Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares, organizadores. Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea / Brasília: Gráfica Movimento.
- _____. (2014), *Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado*. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 2, p. 339-344.
- Brasil. Ministério de Integração Nacional; Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (2005a), *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília. Agosto.
- _____. (2005b), Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília, MI/SPR. 415 p. Disponível em <http://www.integracao.gov.br>.
- _____. (2009), Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. Brasília, fevereiro, 2009. Disponível em <http://www.integracao.gov.br/cartilha-pdf>.
- _____. (2010), *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF.
- _____. (2012), *Documento de referência I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, julho, 2012. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/nova-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos*, (LC/FDS.1/4), Santiago, 2017.
- _____. (2017), *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4.268(FDS.1/3)/Rev.1)*, Santiago, 2017.
- Furtado, Celso (1974), *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Nações Unidas (2015), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*.

VII. Ampliando los horizontes de la intervención: una experiencia de articulación territorial. Ministerio de Desarrollo Social (Tucumán-Argentina)

*María Gabriela González*¹

*Sofía Santillán*²

Resumen

El trabajo que se desarrolla a continuación, forma parte de una propuesta de articulación con el territorio realizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Tucumán para el período 2007-2011 y 2011-2015.

Se analiza la situación de la provincia a partir del proceso de recuperación iniciado a fines del año 2003, la mejora en los indicadores sociales y las dificultades con las que se enfrentaba el Ministerio de Desarrollo Social para hacer frente a la complejidad de las situaciones sociales que se presentaban en el territorio.

Teniendo como perspectiva la importancia de fortalecer a los actores locales (ya sean municipios o comunas) y por supuesto a la provincia misma como forma de potenciar el desarrollo endógeno (Arocena, 1995) y también colocando al Estado como un actor central para este proceso (Beck, 1998), es que se desarrolló esta propuesta que toma en cuenta el fin del Estado de Bienestar y también los procesos de mundialización.

Siguiendo a Jessop (op.cit), la transformación del Estado de Bienestar Keynesiano, implica la necesidad de integrarse con otros Estados para la toma de decisiones constituyendo un actor de nivel superior —como las regiones— y apelar a niveles inferiores como pueden ser los municipios, como parte de nuevas estrategias económicas y de desarrollo local.

En base a estos principios se cuenta la propuesta de articulación territorial y fortalecimiento de actores locales del MDS de la Provincia de Tucumán, así como el modelo de vinculación con los diferentes programas o herramientas de la política pública del propio Ministerio y del resto de los Ministerios provinciales. Se analiza la conformación de espacios multi-actorales en tres niveles:

¹ Abogada y trabajadora social de nacionalidad argentina, Diplomada en Control de Gestión de Políticas Públicas y Doctoranda en Trabajo Social. Es profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y asesora del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán.

² Trabajadora Social de nacionalidad argentina, es docente de la Tecnicatura Superior en Administración Pública con orientación al Desarrollo Local en la Universidad Nacional de Tucumán (UNT) y Directora de Articulación Territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán.

- i) Mesas de Gestión Local (municipales, comunales o barriales): espacios pensados para el fortalecimiento de actores locales (institucionales o de la sociedad civil) a partir del conocimiento mutuo y la práctica de la gestión asociada. También para habilitar espacios de diálogo que permitan el desarrollo de diagnósticos locales para la atención de las problemáticas que generan la disparidad territorial, desde la óptica local.
- ii) Mesas Temáticas Provinciales (hacia adentro del Ministerio de Desarrollo e interministeriales): conformadas por funcionarios de niveles operativos de ministerios con incidencia en el bienestar social, que analizan las problemáticas locales a nivel provincial, que aportan acciones y recursos para atenderlas y proponen alternativas para la adecuación programática a las realidades locales.
- iii) Mesa de Coordinación Política Interministerial: formada por Secretarios de Estado de los distintos Ministerios u otros enviados a fin de tomar decisiones o viabilizar políticamente propuestas de las Mesas Técnicas y de las Mesas de Gestión Local.

Introducción

La provincia de Tucumán integra junto con otras ocho provincias, la zona denominada Norte Grande Argentino. La región ocupa un 25% de la superficie total del país y contiene aproximadamente a un 20% de sus habitantes como consecuencia de la disminución paulatina del aporte de población, ocurrida a partir de la declinación del antiguo orden colonial.

El desarrollo capitalista afianzado en el siglo XX, desbarató la estructura económica colonial—gravemente herida por el cierre de las aduanas interiores— y perfiló un tipo de economía extensiva, de poca inversión de capital. La excepción fueron los complejos industriales azucareros de Jujuy y Tucumán, muy diferentes entre sí y en el caso de Tucumán con muchos obstáculos y complicaciones. En el año 1966 la provincia fue obligada por la dictadura del Gral. Engaña a cerrar once de los veintisiete ingenios que estaban activos.

Las medidas del año 1966 condujeron al exilio interior a unos 220 mil tucumanos que migraron hacia los centros urbanos—principalmente Buenos Aires y también la capital provincial (San Miguel de Tucumán)— y hundieron en la desesperanza a gran parte del interior de la provincia. Esto continuó durante los años 80 y 90: hubo decrecimiento poblacional y crecimiento del tamaño de las propiedades rurales en función al tipo de cultivos priorizados y al desarrollo tecnológico. La población rural que perdió sus tierras o se vio obligada a vender, aumentó aún más la presión sobre los centros urbanos y en particular las zonas periféricas.

A. La situación social en la provincia de Tucumán y en la región

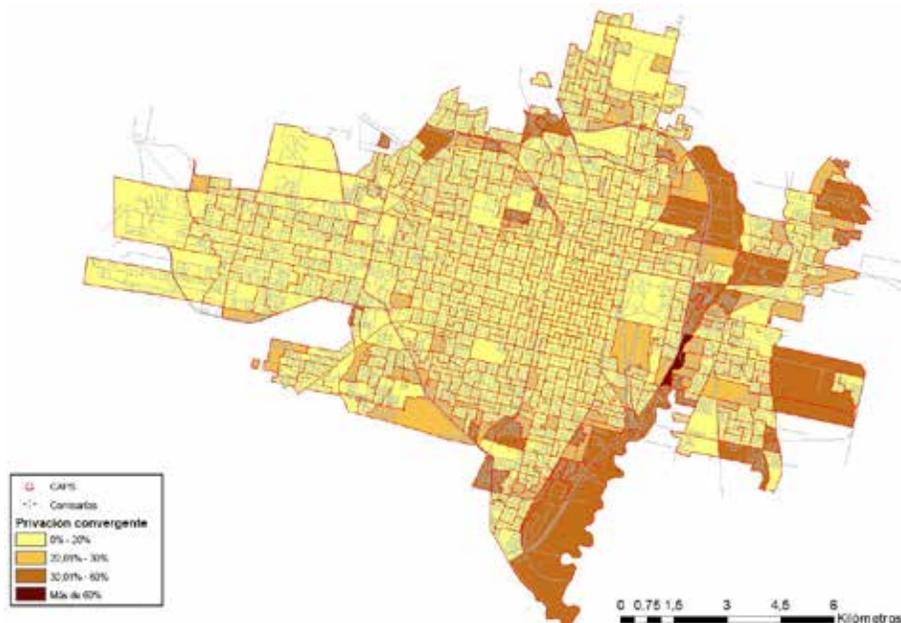
Es la porción de territorio nacional con indicadores sociales más deficitarios si hablamos de pobreza estructural medida a partir del modelo de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la zona contiene a las seis provincias que sobrepasan el 15% de hogares con NBI cuando el promedio nacional es de un 9,1%. En el caso de la provincia de Tucumán este indicador se colocó en un 13,3% de hogares con este tipo de problemas (INDEC-Censo 2010).

Esto a pesar de que si comparamos los resultados del censo del 2001 y del 2010 para la Región, las NBI han decrecido en cuatro de las nueve provincias que la integran, aún más fuertemente que en el resto del país.

Si consideramos el Índice de Privación Material de Hogares (IPMH) que nos permite medir la intensidad de la pobreza, el territorio se encuentra bastante fragmentado. EL IPMH toma datos censales y clasifica la pobreza en patrimonial, por ingresos y convergente, que es la que indica ambas privaciones en forma conjunta. La pobreza patrimonial muestra carencias estructurales vinculadas a la vivienda y el saneamiento en tanto la pobreza por ingresos se calcula a partir del nivel de escolaridad del jefe de familia y de la tasa de dependencia.

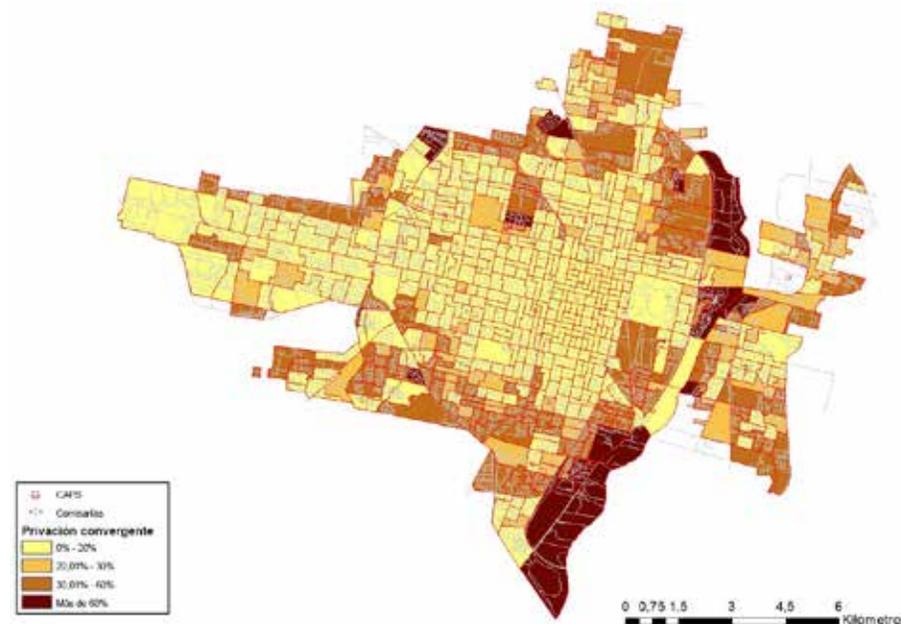
Si nos acercamos a los aglomerados urbanos, se puede observar claramente en el mapa del Gran San Miguel de Tucumán, el cordón de pobreza que se intensifica notablemente en la periferia de la capital provincial. Si bien la pobreza convergente ha disminuido notablemente entre ambos censos, la situación continúa siendo muy compleja (véase los mapas VII.1 y VII.2).

Mapa VII.1
Porcentaje de hogares con privación convergente de acuerdo al estimador provincial de IPMH, radios censales, Gran San Miguel de Tucumán, 2001



Fuente: Dirección de estadística de la provincia, Gobierno de Tucumán.

Mapa VII.2
Porcentaje de hogares con privación convergente de acuerdo al estimador provincial de IPMH, radios censales, Gran San Miguel de Tucumán, 2010



Fuente: Dirección de estadística de la provincia, Gobierno de Tucumán.

La mejora del indicador de pobreza convergente está directamente relacionada con la de los ingresos de las familias producto de las políticas de reparación de derechos del período 2003-2015. Esto se refleja claramente al medir la pobreza por ingresos y en la evolución que esta tuvo para la provincia y para el país. De acuerdo a datos de la Universidad Católica Argentina (2014), la pobreza pasó de afectar a un 49,7% de la población en el año 2003, a un 27,2% en 2007 y a un 18,2% en 2013. En el mismo período la indigencia pasó de un 22,8% en el año 2003 a un 4,4 % de la población en 2013.

En el caso de la provincia de Tucumán la situación es similar en cuanto a la recuperación de los ingresos de la población y la disminución de la pobreza y la indigencia. En el 2003 la provincia registra la cifra de un 30% de la población bajo línea de indigencia y un 61% de la población bajo línea de pobreza. Ya en el último trimestre del 2005, la indigencia se ubicaba en el 18% y la pobreza en el 46% de acuerdo a datos del INDEC. De acuerdo a la Dirección Provincial de Estadísticas para el año 2013 los hogares en situación de indigencia y pobreza eran el 4,8% y el 19,7% respectivamente.

B. La pobreza, sus causas y características

Más allá de la estructura productiva de la región del Norte Grande y las desventajas de la misma, la crisis que impactó en el país como consecuencia de las políticas de ajuste de los años ochenta y noventa, tuvo como ya se vio, un enorme impacto en la población más vulnerable que fue particularmente afectada. Por otro lado, en la provincia de Tucumán, el cierre de los ingenios había adelantado la crisis casi una década generando procesos de empobrecimiento de larga data cuyas consecuencias persisten hasta hoy.

La complejidad del proceso está dada además porque paralelamente al empobrecimiento de las mayorías, los sectores más ricos se benefician con el proceso económico de modo que la brecha de ingresos crece y la desigualdad aumenta. Según muestra Cruces, el coeficiente de Gini para el Gran Buenos Aires pasa de 0,324 en 1974 a 0,518 en 2003 y para el total del país —áreas urbanas— de 0,45 en 1992 a 0,53 en el período 2002-2003 (Cruces, 2009).

Se generaron entonces en la provincia y en el país algunas de las condiciones que generan exclusión social tanto en lo relativo al agravamiento de la desigualdad como a la actitud del Estado frente a la misma. Recordemos que en todo el período que va desde mediados de los años setenta hasta el año 2003 se produjo primero la retracción del Estado y luego la desestructuración del Estado de Bienestar que la Argentina y la Provincia habían conocido.

Auyero utiliza el concepto de exclusión al explicar el proceso de dualización y aumento de la desigualdad de la sociedad argentina de este período. Por un lado existe un sector que accede a bienes y servicios propios de las sociedades desarrolladas y por el otro aparecen (o se consolidan) espacios de marginalidad avanzada (Auyero, 2014).

Si bien la expresión exclusión social comienza a ser utilizada en Francia, numerosos autores la estudian tanto en Europa como en América (Castel, 1998; Canudas, 2005; Cohen y Franco, 2006; Lenoir, 1974; Karsz, 2004; Wacquant, 2007) y la caracterizan como un fenómeno cuyos factores principales, serían: 1) el agravamiento de la desigualdad asociado a la dinámica que adquiere el capitalismo y a las decisiones de los gobiernos en torno a su intervención en el proceso económico y social; 2) la permanencia en el tiempo de condiciones de desventaja en el aspecto laboral, educativo, sanitario y en la estructura familiar (cantidad de hijos) que se repite de generación en generación; 3) la imposibilidad de los sujetos de salir por sí solos de su situación; 4) El debilitamiento de lazos familiares, de los vínculos comunitarios; 5) El distanciamiento creciente con el resto de los sectores sociales; 6) La difusión de atributos negativos asociados a su comportamiento y también —dependiendo de los países— a factores raciales y de asentamiento territorial lo que da lugar a conductas discriminatorias; 7) El debilitamiento y la disminución de las interacciones con las instituciones de la sociedad y el Estado; 8) Las dificultades para percibirse a sí mismos fuera de los estereotipos impuestos.

A su vez el resto de la sociedad, penetrada por un discurso de exaltación del individualismo y del éxito personal como consecuencia de la generalización del denominado neo-liberalismo (doctrina de fe durante la década de los años 80 y 90), construye un discurso que estigmatiza y hace culpable a cada uno por la suerte que corre. Esto fue generando las condiciones para un mayor distanciamiento con el resto de los sectores sociales también a partir de la difusión de atributos negativos asociados a la condición social, de asentamiento territorial y a la acentuación de conductas discriminatorias ya mencionadas que asocian por ejemplo pobreza con delincuencia.

Más allá de que esta descripción presenta matices si hablamos de zonas urbanas, peri-urbanas o rurales, lo cierto es que a fines del año 2006 la Provincia se encontraba con una situación aún muy compleja y una institución (en ese momento Secretaría General de Políticas Sociales) que había sufrido los efectos del desmantelamiento del Estado.

C. El Ministerio de Desarrollo Social de la provincia

Como se dijo, a partir de fines del año 2003 el Estado asume una posición diferente en relación a la problemática social y del país en general. Tanto a nivel nacional como provincial se retoma la iniciativa y se fortalecen las instituciones públicas a fin de poder resolver problemas. Es así que podemos decir que el período 2003-2015 se caracteriza por el crecimiento continuo del área de asistencia y desarrollo social focalizada (Serrano y Fernández, 2005) orientada directamente a atender a la población vulnerada por el proceso económico.

Se distinguen dos ciclos: 2003-2007 de la Secretaría General de Políticas Sociales creada en octubre del año 2003 (SGPS) y 2007-2015 del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) creado en octubre del año 2007.

Al inicio, era una estructura muy pequeña que fue creciendo hasta la creación del Ministerio de Desarrollo Social, además de la profunda crisis que atravesaba la provincia, el área social estaba desmantelada. Todo el primer período estuvo orientado a fortalecerla con recursos humanos (las personas con estudios superiores que se desempeñaban en el área pasaron de setenta y ocho a doscientos noventa y ocho entre psicólogos, psicólogos sociales y trabajadores sociales) y con tecnología básica para que pudiera funcionar así como con medios de movilidad adecuados.

De las funciones asignadas en este período surge claramente la concepción de una política de asistencia y desarrollo social por temas (alimentario, proyectos productivos, discapacidad, familia) o grupos etarios (niñez, adolescencia, juventud, adultos mayores). La estructura administrativa responde a la del organigrama tradicional que se va agrandando pero que mantiene ese diseño de unidades, cada una de las cuales se ocupa de lo suyo. La mención a grupos especialmente vulnerados aparece como "la población en situación de riesgo y/o de vulnerabilidad" con la que se procura promover la autogestión "... el fortalecimiento de procesos comunitarios basados en la autogestión, asociatividad, y la profundización de lazos solidarios" (Decreto de creación de la SGPS). Es como si cada unidad se ocupara de algo diferente y además de esta población en situación de riesgo.

La tarea central durante el primer período fue atender la emergencia a través de herramientas ya tradicionales en la provincia: las políticas alimentarias que fueron impulsadas y financiadas por el gobierno nacional y la asistencia directa cuyo presupuesto fue incrementándose paulatinamente. Esta propuesta luego fue creciendo también a partir de las iniciativas nacionales que impulsaron programas de apoyo a la economía social así como distintas propuestas de fortalecimiento familiar y también de participación comunitaria.

La estructura por órganos/direcciones a cargo de programas o acciones si bien permitió una especialización en la comprensión y conocimiento para la atención de la problemática que les daba origen, dificultaba el trabajo articulado, la complementación de los recursos y abordar más integralmente a las familias. El Estado estaba nuevamente presente, sin embargo, había sectores para los que no era suficiente.

Con la creación del MDS, la preocupación por los sectores más vulnerados, se ve de algún modo reflejada en las funciones que se le asignan al nuevo ministerio, que si bien replican el mismo esquema de organización y funciones por temas y grupos etarios, incluyen concretamente: "Promover la democratización de todos los ámbitos sociales para garantizar la inclusión de los sectores más vulnerables de la comunidad"; "Asistir y promover a familias y comunidades vulnerables, posibilitando su organización y participación para la efectivización de sus derechos" (Decreto de Creación).

El primer plan de trabajo del MDS se discutió y consensuó durante la última etapa de la SGPS. Se definieron problemas comunes o estructurales y propuestas para abordarlos tal como se describe en el siguiente cuadro extraído del Plan Estratégico 2007-2011 del Ministerio de Desarrollo Social

Cuadro VII.1
Principales problemas detectados en la intervención social, las soluciones propuestas

Problemas	Soluciones
Falta de integralidad en la repuesta	Conformar mesas de trabajo por objetivos generales del área
Falta de una estrategia común	Promover la creación de espacios intersectoriales para el abordaje de las problemáticas sociales
Centralización de las acciones de la Secretaría internamente y hacia la comunidad	Estructurar equipos territoriales para toda la Secretaría
Dificultad en la territorialización de las acciones	Determinar funciones del equipo en territorio y su relación con las mesas de trabajo y los programas
Distribución in equitativa de recursos hacia la comunidad	Establecer parámetros por zona
Falta de comunicación adecuada hacia los sectores más vulnerables	Estructurar un sistema de información adecuada a la comunidad a los fines de lograr mejores resultados
Falta de recursos al Interior de la Secretaría	Aumentar el equipamiento: movilidad, equipamiento informático, insumos, infraestructura
Falta de comunicación adecuada entre las áreas de la Secretaría	Generar espacios de investigación y consulta permanente de datos sobre problemáticas sociales. Promover intercambio de experiencias y conocimientos Crear herramientas de comunicación de la SGPS
Falta de capacitación de los recursos humanos	Capacitación de equipos territoriales Equipos de programa
Falta de un sistema de información social para el área	Estructurar un área de estadística que produzca información útil

Fuente: Plan Integral 2007-2011 de la Secretaría General de Políticas Sociales de la Provincia de Tucumán

Se definieron entonces algunos principios que orientarían la intervención:

La Territorialización de las Intervenciones Sociales

Referida a la necesidad de realizar intervenciones basadas en las particularidades de cada zona. Esto implica conocer las potencialidades y debilidades de cada comunidad o territorio para a partir de ahí intervenir en los procesos sociales. Esto permite desarrollar además objetivos estratégicos del área: el fortalecimiento del gobierno local y la promoción de la participación comunitaria, ambos fundamentales para generar la sustentabilidad de los procesos de desarrollo.

El Enfoque Integral de los Problemas

La necesidad de abordar integralmente las problemáticas de los hogares vulnerables es coherente con la forma como éstas se dan en la vida cotidiana. La pobreza es un fenómeno complejo en el que convergen distintas variables a ser atendidas, atraviesa todas las acciones de los miembros del hogar y torna muy difíciles desde los actos más sencillos hasta los más complejos, desde los vitales, hasta los vinculados al crecimiento espiritual. La racionalidad de los programas no permite abordar debidamente éstas situaciones; es necesario hacer un esfuerzo de coordinación intra e inter-sectorial que responda a la lógica de las familias y comunidades, potenciando y acompañando sus intentos de desarrollo.

La Participación Activa de la Comunidad en la Resolución de los Problemas

Como ya se mencionó, se considera fundamental construir procesos de co-gestión con la comunidad para garantizar así la sustentabilidad de los mismos, recuperar el conocimiento y la experiencia de la población y fortalecer el ejercicio democrático. Es imprescindible contar con el apoyo de los actores de cada zona para realizar intervenciones que tengan el impacto esperado.

D. La propuesta de gestión

Dada la necesidad de hacer operativos los principios enunciados, se intentó modificar el esquema general de trabajo del MDS a partir de la creación de espacios de diálogo entre los distintos sectores sobre temas comunes: exclusión social, desarticulación familiar, violencia de género, etc. Esta iniciativa no prosperó, pero si se desarrolló la expansión de las acciones del Ministerio a cada uno de los gobiernos locales teniendo en cuenta además las limitaciones de los mismos para pensarse a sí mismos y para actuar con el resto de las instituciones, por lo que la propuesta se concretó con la conformación de las denominadas Mesas de Gestión Local que avanzaban además tanto en la mirada integral como en efectivizar la participación comunitaria.

1. Fundamentos teóricos de la propuesta

Desde la perspectiva de la administración nos inclinamos entonces por favorecer una estrategia de gobierno en red que potenciara los recursos públicos (que sobre todo en el interior de la provincia son siempre escasos) y de la sociedad civil. El marco teórico que brinda la teoría de la Gobernanza (Abal Medina, 2012) resulta propicio para justificar teóricamente esta propuesta así como la metodología de la Gestión Asociada entre el Estado y la Sociedad Civil (Poggiese, 1999).

Es importante decir que el gobierno Nacional venía promoviendo espacios de articulación inter-jurisdiccionales y con la sociedad civil para el manejo de los Centros de Integración Comunitaria desde el año 2004. Este esquema fue replicado entonces en la Provincia de Tucumán en casi todos los gobiernos locales, como forma de generar un espacio adecuado para pensar desde lo local, las problemáticas de las que se ocupa el Ministerio de Desarrollo Social.

También la Teoría del Desarrollo Endógeno (Madoeri, 2007) propone hacer pie en la dinámica territorial. Hay un esfuerzo por centrarse en las capacidades locales a fin de construir un entramado de desarrollo que recupere la idea central de mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto. Dice Arocena (2005) en relación a lo local:

“...no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local, sino que un territorio es sociedad local cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza, pero, además, cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros” (Madoeri, op.cit p:97).

A diferencia de otras perspectivas, si bien el desarrollo endógeno no se centra en el Estado Nacional como espacio de consideración principal sino que plantea una redefinición de esa mirada territorial en la que cobra importancia tanto lo sub como lo supra-nacional, la orientación del Estado Nacional es vital para posibilitar todo el proceso. Posicionarnos en el sistema-mundo desde el interés regional-y por supuesto nacional, es una necesidad que parecía posible en el marco de la perspectiva de desarrollo sostenida por el Gobierno Nacional durante el período que se analiza.

También los autores dedicados a estudiar las políticas públicas plantean como imprescindible para hacer frente con mayor efectividad a las situaciones de pobreza, la coordinación inter-jurisdiccional como elemento clave además para una mayor eficiencia al evitar la superposición de acciones y perspectivas aprovechando al mismo tiempo, las mayores capacidades de cada nivel de gobierno (Székely,2010). También, y dada la complejidad de las situaciones sociales que enfrentan las familias y comunidades, destacan la necesidad de la coordinación inter-sectorial (educación, salud, vivienda, desarrollo social) y de la sociedad civil en un trabajo conjunto coordinado y conducido por el Estado (Repetto, 2004).

La apelación a la participación de la sociedad civil parece imposible de soslayar después de nuestra experiencia histórica. Resulta evidente la necesidad de fortalecer la democracia ampliando los espacios de decisión (Bobbio, 1994) y comprometiendo a la sociedad civil en la co-gestión de las políticas y en la participación activa en los procesos de desarrollo. El esfuerzo debe centrarse en aquellos sectores que naturalmente no tienen espacios ni posibilidades de formar parte de las decisiones, para de ese modo, posibilitar que el desarrollo sea inclusivo (Repetto, op.cit).

Es necesario en este sentido establecer dispositivos sustentables que permitan generar los hábitos y disposiciones necesarios para la participación además de estar dispuestos a compartir la información y habilitar la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Este es un resguardo para el fortalecimiento y profundización de la democracia. Dice Acevedo al respecto:

"...la ciudadanía, como cualquier rol, requiere, para que se construya su ejercicio efectivo, de un proceso de preparación. En este sentido, su aprendizaje supera en mucho el conocimiento de aquellos derechos de los que se es titular; supone la existencia de espacios que otorguen la oportunidad de constituirse en sujeto de derechos y responsabilidades en la práctica cotidiana" (Acevedo, 2003:158).

E. La llegada al territorio y la conformación de las mesas de gestión local

La provincia de Tucumán se encuentra conformada por 93 comunas rurales y 19 Municipios, distribuidos geográficamente a lo largo y a lo ancho de 22.524 km² de superficie.

El primer desafío fue garantizar con los recursos existentes la llegada a cada una de estas localidades, lo que se resolvió con un cronograma que permitió recorrer en dos semanas toda la provincia y repetir la visita con frecuencia quincenal. Se regionalizó la provincia en zonas conformadas por cinco o seis localidades colindantes, evaluando también las posibilidades de accesibilidad. Se consideró que una mirada regional garantizaría mayor impacto en acciones tendientes a favorecer el desarrollo local, dado que las características de una zona trascienden las fronteras político-administrativas ya sean comunales o municipales.

Se designaron equipos territoriales para cada región conformados por dos personas, que tenían como consigna generar la información diagnóstica que permitiera dar cuenta de las características de cada territorio desde la voz de sus actores locales. Las tareas se estructuraban siguiendo el siguiente esquema de trabajo:

- i) Presentación ante autoridades locales, con la proposición de conformar un espacio de encuentro para los actores locales,
- ii) Identificación de referentes institucionales locales de diferentes sectores: educación, salud, empleo, producción etc.,
- iii) Identificación de otros agentes del Estado en el territorio (equipos territoriales de programas u otros niveles de gobierno),
- iv) Contacto con actores locales referentes de programas pre existentes en el territorio,
- v) Identificación de potencialidades de la comunidad y problemáticas relevantes,
- vi) Gestión de un espacio físico para reuniones,
- vii) Elaboración de informes diagnósticos con la información recolectada,
- viii) Convocatoria a reunión,
- ix) Concreción de la primera reunión de Mesa de Gestión Local.

En el intercambio con los actores locales se debía indagar a cerca de su experiencia en el trabajo en red. Con eso se buscaba recuperar y valorar intervenciones y experiencias anteriores al respecto.

Los equipos territoriales debían coordinar las MGL actuando como facilitadores del diálogo y el consenso.

Las Mesas de Gestión Local (MGL) tenían como función generar y fortalecer capacidades para la participación genuina y el compromiso de los actores involucrados en las problemáticas locales. Se proponía la conformación de espacios multi-actorales que promovieran la discusión y profundización sobre las problemáticas, el análisis de las posibilidades de resolución, la generación de acuerdos, el reconocimiento, activación y articulación de recursos disponibles para atenderlas. A través de estos espacios se proyectaba:

- Consolidar espacios de participación efectiva para las organizaciones.
- Fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.
- Generar espacios de interlocución para obtener y transferir información sobre las acciones del MDS en el territorio, adecuar la oferta de los programas a la demanda local y garantizar una mayor equidad en la distribución de recursos.

1. La mesa de gestión local como espacio de participación

Para concretar las primeras reuniones se convocó a representantes de las diferentes organizaciones y sectores con actividades en la comunidad, esto es: organizaciones públicas: el gobierno local, escuelas, centros de salud, organismos de seguridad, organizaciones no gubernamentales: asociaciones, centros vecinales, fundaciones, clubes y vecinos interesados en mejoras para su comunidad.

Nos encontramos con comunidades con diferentes atravesamientos sociales, políticos, económicos y culturales, que les otorgaban características propias y distintivas. Comunidades donde la complejidad del proceso histórico-social instauró prácticas de desarticulación y fragmentación, que tuvieron un impacto en sus sujetos y en la cotidianidad comunitaria.

Durante el primer año de salida al territorio se conformaron 55 Mesas de Gestión Local, las mismas estaban integradas en su mayoría por: referentes del gobierno local, representantes de organismos del Estado como escuelas o centros de atención primaria en salud, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin actividad (generalmente unipersonales) que se acercaban con el solo fin de gestionar recursos, referentes comunitarios históricos del lugar y vecinos, en muchos casos indignados con las autoridades locales por no brindar las ayudas gestionadas.

Como en cualquier proceso grupal, primaba entre los integrantes la desconfianza, la queja permanente, el ataque como única forma de diálogo, el silencio, el rumor por fuera del espacio, la personalización de los problemas y el interés personal. Los espacios de Mesa de Gestión se constituyeron en cajas de resonancia de "todos" los problemas, tanto comunitarios como intra- institucionales, y particulares. En gran medida permitieron, en sus comienzos, canalizar el descontento que no había tenido canales institucionales antes.

Como consecuencia, algunos gobiernos locales y referentes institucionales dejaron de participar de las reuniones. Sintieron el peso de la crítica respecto a la calidad de los servicios y prestaciones que brindaban en la comunidad, permaneciendo en los espacios los referentes de la sociedad civil. En algunos casos más extremos, la MGL se convirtió en un espacio de resistencia y oposición al gobierno local que hubo que reorientar hacia su verdadero sentido.

La mirada sobre los problemas y dificultades comunes se veía obstaculizada por la falta de experiencia de interacción y diálogo entre referentes e instituciones y por la preeminencia de intereses individuales y sectoriales lo que dificultaba las relaciones y la conciencia grupal. Por otro lado, el estilo de gestión del gobierno local en muchos casos no permitía la crítica ni acordaba con el empoderamiento que generaba la circulación de la información y la toma de algunas decisiones por fuera de los esquemas tradicionales.

La iniciativa del MDS para la conformación de las MGL generó una gran movilización en las comunidades: representaba una nueva propuesta de vinculación (tanto entre los actores locales como con el Estado), desconocida hasta ese momento. La experiencia con el Estado estaba limitada a ejecutar

“programas enlatados”, sobre los que no se podía opinar. Los vínculos institucionales entre los actores locales a su vez, estaban circunscriptos a las necesidades que cada uno tuviera respecto al quehacer del otro. Incluso el vínculo que tradicionalmente se mantenía con el MDS, estaba relacionado a la asistencia directa a través de recursos materiales y no a la promoción.

A su vez en muchos casos la llegada de los equipos territoriales a las localidades se constituía en la primera oportunidad de interactuar (intercambiar opiniones y dialogar en espacios de concertación) con un organismo del estado. Hasta ese momento, salvo escasas excepciones, no habían sido convocados de ningún modo para expresar lo que pensaban sobre sus realidades locales y mucho menos para escucharse entre ellos.

Durante el primer año de conformación de las MGL, los equipos trabajaron tanto en la contención y reorientación de las expectativas de los participantes, como en el ejercicio de transitar de los intereses particulares a la construcción de intereses comunes.

2. La mesa de gestión local como espacio de construcción colectiva

El trabajo en territorio, permitió dar cuentas de los factores que obstaculizaban la participación. Era necesario entonces generar condiciones que facilitaran que las MGL, como grupos en conformación, superaran la pre- tarea y pudieran centrarse en objetivos comunes, y esto debía realizarse a través de experiencias concretas de trabajo asociado.

Se decidió entonces diseñar una propuesta que permitiera a las MGL actuar en forma conjunta, primero solo gestionando, y luego, gestionando y administrando recursos para su comunidad. En ambos casos, gobierno local y organizaciones que conformaban las MGL estaban a cargo de la implementación de las iniciativas.

Los actores debían superar las dificultades que les impedían interactuar y visualizarse como artífices necesarios del bien común y el desarrollo.

Para contar con los recursos era indispensable: identificar una problemática comunitaria a atender, analizarla en profundidad, intercambiar opiniones con idóneos de la zona en el tema propuesto (lo que favorecía la incorporación de nuevos actores al espacio) y finalmente, elaborar conjuntamente un proyecto comunitario que diera respuesta al problema. En síntesis transitar una nueva forma de analizar la realidad local usando como excusa la administración de los recursos.

Paulatinamente, las MGL lograron ir más allá de la mirada individual o sectorial para enfrentar los problemas de su comunidad, pudieron fortalecer y activar las redes inter institucionales y construir vínculos de confianza trascendiendo a los ocasionales representantes de las organizaciones. Así se fueron generando las condiciones para verdaderos espacios de diálogo y participación.

La decisión política de transferir recursos a los actores locales de las comunidades con una línea presupuestaria propia, fue el gran acierto en el fortalecimiento de los procesos iniciados en el año 2008. Los resultados obtenidos a partir de estas experiencias fueron contundentes:

- Promovieron el compromiso e involucramiento en las problemáticas comunitarias, más allá del sector de procedencia y grado de responsabilidad institucional en ellas.
- Generaron la posibilidad concreta de asumir responsabilidades en el abordaje de las problemáticas detectadas.
- Permitieron adquirir herramientas para la elaboración de proyectos y experiencia para la gestión de recursos.
- Favorecieron la desconstrucción y el análisis de los problemas desde la convergencia de las diferentes miradas sobre el mismo territorio.
- Permitieron desarrollar habilidades de interlocución ante diferentes organismos, programas y actores, sean o no locales.
- Plantearon la posibilidad de optimizar y/o activar recursos locales.

Otra iniciativa desarrollada por las MGL —estando ya más fortalecidas— fue la de actuar como ámbitos de valoración y cooperación de la implementación de las políticas sociales en sus territorios. Es decir, la MGL como un ámbito que dé voz a los involucrados en esas políticas, impulsando una concepción de ciudadanía más activa. Al respecto se puede citar la experiencia desarrollada con la Dirección de Políticas Alimentarias del MDS.

Desde esta área se habían detectado algunas deficiencias en las prestaciones alimentarias de las escuelas. Se sugirió entonces la posibilidad de sumar a directivos de las escuelas a las MGL (en muchos casos ya formaban parte), a fin de informar sobre el tipo de prestación que se realizaba y permitir (con la difusión de esta información) un mayor control y valoración de la ciudadanía (padres y responsables de niños y niñas). La experiencia fue diferente en cada lugar habilitando en algunos casos el involucramiento en el problema de la prestación alimentaria escolar de actores externos a la escuela, que se ofrecieron a colaborar cuando se plantearon problemas. En todos los casos significó una mejora en la prestación, en su regularidad y calidad al mismo tiempo que fortaleció los vínculos entre los participantes en el espacio resignificando su tarea.

También lograron concretarse encuentros e intercambios directos con algunos diseñadores e implementadores de Programas y sus beneficiarios locales a fin de que pudieran avanzar en la discusión conjunta de los problemas y las soluciones propuestas que es de algún modo la apuesta final para la que aún falta camino por recorrer.

Llevó tiempo comprender que trabajar conjuntamente permite mucho más que el acceso a recursos materiales, que los actores como miembros de una comunidad son recursos en el territorio, que hay muchas formas de convocar a los actores sociales e institucionales a un espacio común, que en los problemas están también implícitos los elementos para superarlos, que superarlos implica un esfuerzo de trabajo conjunto y que esto es posible cuando el fin último es el bien común.

3. La mesa de gestión local como ámbito para la construcción de una mirada integral de los problemas

Las características que estos espacios fueron adquiriendo y el ejercicio de trabajar juntos entre organizaciones avocadas a distintos temas, fue generando una mirada más completa sobre los problemas de la comunidad que naturalmente comprometía al conjunto de las áreas del Estado. Esto servía a la intención del MDS de abordar más integralmente las problemáticas de pobreza y vulneración de derechos, que si bien no eran en sí temas de la mesa de gestión, aparecían cuando se problematizaba lo que en muchos casos eran consecuencias de las mismas. Se generó entonces la necesidad de conversar con el conjunto de áreas del Estado provincial para las que surgían demandas, lo que llevó a reforzar un esquema de trabajo intersectorial que en la provincia ya se venía dando.

F. Las mesas temáticas provinciales

El ejercicio de trabajar entre distintas áreas intentando articular respuestas se había iniciado en el año 2004. En ese momento representantes de distintos ministerios fueron convocados por UNICEF para pensar un programa integral dirigido a niños y niñas de 0 a 5 años. Así comenzó a funcionar una Mesa Intersectorial de Infancia integrada por los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Interior. Algún tiempo después, durante el año 2005, la experiencia se reeditaba como consecuencia de la implementación de los Centros Integradores Comunitarios (CIC) —propuestos y financiados por el Estado Nacional— que suponían la articulación de por lo menos las áreas de Salud y Desarrollo Social. Se formó entonces en la provincia la Comisión de Gestión Comunitaria, en la que confluían actores de los Ministerios de Educación, Salud, Interior y luego el Ente de Cultura. A partir del año 2008 también atendía las dificultades y propuestas que las Mesas de Gestión Local planteaban a los distintos ministerios. Comenzó a funcionar también una Mesa Inter-sectorial de Adicciones que trabajó durante un período corto de tiempo.

Ya en el año 2008, impulsada por la necesidad de articular respuestas más eficientes en las prestaciones alimentarias, se creó la Comisión de Salud y Nutrición que incluía no sólo a miembros del Poder Ejecutivo Provincial (Salud, Educación, Desarrollo Social) sino a investigadores del Centro de Referencia en Lactobacilos (CE.RE.LA), dependiente del CONICET (Comisión Nacional de Investigación, Ciencia y Tecnología). Por último, y con una dinámica propia que tuvo como antecedente en el año 2005 la formación de una unidad de evaluación de proyectos, en el año 2008 comienza a funcionar en la provincia la Mesa de la Economía Social. La misma integraba organismos provinciales y nacionales de distintos ministerios y áreas de desarrollo tecnológico para coordinar propuestas vinculadas con el desarrollo de la denominada economía social en la provincia.

El trabajo en todos estos espacios se realizó con la presencia de técnicos, que en algunos casos eran coordinadores de programas, sub-directores o directores. La tarea conjunta requirió de un esfuerzo por acordar conceptos y modos de entender las distintas realidades que se debatían, incluso de acordar regiones o zonas comunes en las que se dividía la provincia y que muchas veces eran distintas de acuerdo al sector, lo que dificultaba la interacción. Esta falta de concordancia se daba especialmente con las jurisdicciones políticas que rara vez coinciden con las planteadas por los organismos provinciales.

Muchos de los problemas que se discutieron y fueron resolviéndose tuvieron que ver con la coordinación de tareas y la promoción de otras, en forma conjunta. Se fortalecieron las redes inter-ministeriales, sobre todo a partir del conocimiento de los participantes entre sí, y también de la comprensión de la dinámica de funcionamiento de cada una de las áreas, lo que permitió un mejor modo de gestionar. Si bien la vinculación de las Mesas de Gestión Local se daba sobre todo con uno de estos espacios, la Comisión de Gestión Comunitaria, todo este Modelo de Gestión ayudaba a canalizar acciones articuladas más naturalmente.

Una dificultad extra fue la falta de circulación de la información, hacia adentro de cada uno de los ministerios comprometidos, sobre lo que se debatía en estos espacios. Si bien los participantes eran representantes (algunos con y otros sin designación oficial), muchas veces no se comunicaba debidamente lo que se venía conversando y acordando, lo que generaba dificultades.

G. Mesa de Coordinación Política Interministerial

A partir del año 2010, y ya con toda una experiencia acumulada, el MDS propuso entonces un espacio de reunión entre los Secretarios de Estado de cada ministerio, para tratar de salvar la dificultad planteada en torno a la comunicación e implicancia de los decisores políticos de cada área. En este ámbito participaron los ministerios de Salud, Desarrollo Social y Educación, sumándose luego el Ministerio del Interior y la Secretaría de Trabajo de la Provincia. La dinámica de trabajo planteada fue la de generar informes hacia cada una de las áreas, para que luego durante la reunión se escucharan las propuestas de los técnicos de los diferentes espacios intersectoriales y se las debatiera aportando elementos nuevos y generando el compromiso de resolver las dificultades.

Este esquema de trabajo de coordinación entre los distintos niveles: locales, y provinciales: técnicos y políticos comenzó a desarrollarse y comprenderse lentamente.

A partir del año 2012, la Mesa de Secretarios de Estado comenzó a ser coordinada por la Secretaría de Estado de Planeamiento y Gestión Pública. La experiencia de reunión entre los Secretarios fue muy positiva por cuanto permitió acortar las distancias entre las áreas y también profundizar en la mirada que cada sector tenía de los temas y en la construcción de una mirada común. Se reunió periódicamente hasta el año 2014.

H. Análisis y evaluación del funcionamiento de los diferentes niveles

Cada uno fue desarrollándose a partir de motivaciones distintas y constituyen ámbitos con logros propios mas allá de la articulación entre sí. En el caso de las MGL y de las Mesas Temáticas Provinciales respondieron a necesidades del MDS principalmente. En el caso de la Mesa de Coordinación Política

Interministerial, se trató de una demanda compartida asociada a dar una mayor viabilidad a las Mesas Temáticas y permitir que se resolvieran problemas y se generara un mayor compromiso político en cada uno de los Ministerios.

Algunos resultados fueron los siguientes:

a) Las MGL como espacios de participación: a lo largo del período que se analiza, el 97% de los gobiernos locales de la provincia (112 en total) llegaron a conformar espacios de MGL, siendo el año 2009 el de mayor cobertura territorial (70 %). Aproximadamente el 5% llegó a sostenerse de un modo autónomo, otros necesitaron ser asistidos y promovidos técnicamente y otros se desmembraron. En estos casos se combinaron factores políticos (posicionamiento del gobierno local o disputas electorales entre los miembros), geográficos (la dispersión de la población dificultaba la participación en las reuniones) y/o motivacionales (las temáticas trabajadas o el alcance de las acciones del espacio no respondieron a las expectativas de sus integrantes).

La representación de instituciones u organizaciones en los espacios fue exitosa, las MGL contaron con representantes de al menos tres sectores (salud, educación, seguridad, gobierno local, organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos) siendo cinco el promedio. La presencia de las instituciones u organizaciones se asoció al tipo de propuestas que la MGL trataba, a la relación de los temas con su quehacer, al grado de responsabilidad percibida sobre los mismos y también al interés personal...

Se puede decir que en todos los casos se avanzó hacia espacios de empoderamiento de las organizaciones e instituciones locales en los que se generaron actitudes de respeto mutuo y tolerancia imprescindibles para la construcción colectiva. Esto permitió realizar acuerdos inter-institucionales, asumir compromisos y cumplirlos. El ejercicio de participación que constituyen las MGL ha mejorado las relaciones de las organizaciones entre sí, con la comunidad y con el gobierno local (proceso este último que se percibe con mayor fuerza en las comunas).

b) Como espacios de construcción colectiva: se constituyeron en espacios de referencia para la implementación de diferentes programas y proyectos desde diferentes ministerios. A lo largo de los ocho años de gestión que se analizan, pudieron ejecutar acciones para su comunidad, así como experimentar la planificación y gestión conjunta. De hecho se ejecutaron a través de las MGL más de 350 proyectos de impacto comunitario gestionados intersectorialmente cuando a partir del año 2009 se dispuso de presupuesto en el MDS para ese fin.

Las propuestas fueron ampliando la contraparte local e involucrando más integralmente a las organizaciones. En el mismo sentido presentaron para su aprobación y financiamiento durante todo el período el Programa Talleres de Verano (90 localidades en promedio) que si bien respondía a un formato común, era adaptado a las idiosincrasias particulares de cada espacio.

c) Como ámbito de integralidad: si bien en este aspecto influyó negativamente la rotación de las personas, se avanzó en una rutina de compartir información, de confianza y de abordaje de los distintos problemas desde diferentes perspectivas, todos comportamientos que favorecen la integralidad. Resulta negativo el hecho de ser una propuesta marginal a la forma de gestión pública cuya "normalidad" tracciona a los miembros del espacio —salvo propuestas específicas— a comportamientos individualistas y centrados en la propia lógica institucional.

Actualmente las MGL siguen funcionando en la provincia de Tucumán (46) coordinadas por los equipos territoriales del Ministerio de Desarrollo Social. Se reúnen periódicamente según las necesidades que determina cada espacio, pudiendo ser con una frecuencia semanal, quincenal o mensual. Continúan gestionando como se describió.

El desafío es continuar mejorando las capacidades locales y favoreciendo la participación activa, la gestión asociada y las propuestas que tiendan a la integralidad para lo que resulta imprescindible:

- Fortalecer a los equipos técnicos que realizan la promoción del espacio y ampliar su financiamiento.
- Acompañar y capacitar a las áreas sociales de los gobiernos locales para que puedan vincularse con las instituciones y organizaciones locales de un modo más adecuado.
- Trabajar en la viabilidad política y técnica del modelo para ser incorporado más decididamente a la gestión de las políticas.

Respecto a las Mesas Temáticas Provinciales, se puede decir que uno de los aspectos positivos de estos espacios fue la generación de confianza entre actores de los diferentes sectores comprometidos con una problemática común, favorecida por tratarse de una misma gestión política. También tuvo que ver la mínima rotación entre los cuadros directivos o técnicos responsables de diferentes programas. Se habilitaron de este modo canales de comunicación directos entre funcionarios de distintos Ministerios ya sea para resolver problemas puntuales en la intervención o para avanzar en estrategias comunes.

Tanto en el plano de la implementación de acciones como en el ámbito del diseño se avanzó sincronizando de una mejor manera las intervenciones y/o generando propuestas pensadas y planificadas inter-sectorialmente.

Fueron experiencias que permitieron a los actores provinciales analizar las diferentes problemáticas y sus causas innovando en la tradicional implementación de propuestas nacionales. Evidenciaron la importancia de contar con información propia y mejorar las herramientas en este sentido armonizando los parámetros empleados.

Una dificultad de estos espacios fue la de su gestión y promoción ya que necesitaron incentivos para sostenerse, así como tener herramientas de trabajo disponibles. Otra dificultad fue la disparidad de los miembros de estos espacios respecto a la toma de decisiones sobre su sector de referencia, lo que en muchos casos retrasaba la capacidad de respuesta.

Algunos logros:

a) Mesa de inter-sectorial de infancia: diseñó y ejecutó el Programa Enredándonos para Crecer hasta el año 2009 (co-financiado por UNICEF) que desarrolló una tarea de sensibilización y acercamiento de las instituciones de las diferentes Comunas y Municipios (centros de salud, comedores infantiles, espacios de cuidado de niños y niñas a cargo de la sociedad-civil, etc.) a fin de que potenciaran sus acciones y generaran un mayor acercamiento con las comunidades más afectadas por la pobreza. Esta experiencia permitió compartir criterios a la hora de evaluar el desarrollo de niños y niñas así como implementar acciones con las familias para potenciarlo. Luego se complementó esta propuesta con un diseño de política llevada adelante por el MDS de la Nación en el mismo sentido que fue el Programa Familias y Nutrición al que luego se sumó otra propuesta nacional —esta vez inter-sectorial— el Programa Primeros Años en el que la Mesa inter-sectorial de infancia actuó como organismo rector en la provincia. Vale aclarar que éste último programa continúa funcionando hoy coordinado por el MDS de la provincia.

b) Mesa de Gestión Comunitaria: las temáticas a trabajar respondían a las demandas generadas en el ámbito local o a las propuestas de los diferentes sectores a ser promovidas en el territorio. La experiencia fue altamente positiva, se sostuvo durante seis años de manera sistemática. Se logró profundizar diagnósticos territoriales, identificar problemáticas comunes e intervenir al respecto, optimizar procedimientos, instalar temáticas de interés de los diferentes ministerios e intervenir de manera oportuna ante dificultades operativas.

c) Mesa de Salud y Nutrición: este espacio se convocó a partir de la decisión del MDS de la provincia de modificar la prestación alimentaria en las escuelas. Se implementó el desayuno como prioridad y se incluyó la entrega de alimentos funcionales (probióticos). Para esto último se contaba con la colaboración del Centro de Referencia en Lactobacilos (CERELA), organismo integrante del CONICET que había desarrollado una cepa probiótica con alto impacto en el fortalecimiento inmunológico de niños y niñas. La misma podía suministrarse en un yogur y fue incorporada a la prestación escolar primero

como prueba piloto y más adelante al conjunto de comedores de la provincia cuando el resultado de las investigaciones permitió que también se suministrara en polvo lo que permitió su distribución a casi doscientos mil niños y niñas. El programa continúa hoy y su implementación fue posible a partir de la coordinación de desarrollo social (como proveedor de las prestaciones) educación (generó un proceso de sensibilización a supervisores, directores, maestros y padres sobre la importancia del desayuno y de los alimentos funcionales) y salud (trabajó activamente en la capacitación de los médicos de los centros de atención primaria de toda la provincia a fin de acompañar el proceso). Por su parte los investigadores acompañaron todo este proceso de implementación involucrándose en la gestión de políticas.

d) Mesa de Economía Social: se realizó una importante experiencia conjunta en torno a abrir espacios de comercialización para emprendedores de la economía social que aparecía como uno de los aspectos más críticos del sector. La denominada Feria de la Independencia se realizó consecutivamente desde el 2012 hasta el 2015 instalando un nuevo modo de comercialización en la provincia de contacto directo entre productores y consumidores. Si bien no se logró un Registro Único de Emprendedores, el conocimiento de la oferta de cada sector permitió segmentar la demanda y orientarla hacia el sector con más conocimiento en cada tema (emprendedores urbanos, rurales, familiares o de grupos asociativos, etc.). Se coordinó la gestión del micro-crédito que en muy pequeña escala otorgaba el MDS con créditos de mayor envergadura otorgados por organismos relacionados a la producción. Se potenciaron las capacitaciones que brindaba cada sector a partir de financiamiento propio o del Ministerio nacional correspondiente. Se presentó a la Legislatura de Tucumán en el año 2015 un proyecto de Ley de la Economía Social.

e) La Mesa de Coordinación Interministerial: se trata del ámbito con mayores dificultades y menores resultados ya que sólo parcialmente se constituyó en un ámbito de viabilidad política para las propuestas de los espacios inter-sectoriales.

Las denominadas mesas temáticas se limitaban (por inexperiencia y por falta de metodología adecuada) a contar lo que venían desarrollando sin mayores precisiones o demandas concretas. Por su parte los referentes ministeriales llegaban a las reuniones sin haber leído o sin opinión formada sobre los temas de modo que eso, sumado a la falta de demandas concretas lo convertía en un espacio poco operativo.

Esto llevó a que en un segundo momento el espacio se limitara al desarrollo de una propuesta concreta cambiando un poco el enfoque y casi como si se tratara de un espacio técnico lo que de algún modo desnaturalizó la propuesta original.

Otro factor limitante fue la escasa cantidad de reuniones que se efectivizaron (primero la propuesta fue mensual y luego esto se fue desdibujando) así como la incomprensión de algunos Ministros sobre el espacio propuesto, lo que dificultaba la presencia de las segundas líneas de decisión.

De cualquier modo y en la primera etapa de su gestión se logró que la información se compartiera y se avanzara en algunos proyectos y propuestas comunes como la firma de convenios e incluso la propuesta de un proyecto de Ley.

f) Evaluación de la inter-acción entre los tres niveles: más que resultados su interacción mostró un modelo posible de gestión de las políticas públicas (por lo menos las relativas a los sectores sociales más desprotegidos), que hilvanó las propuestas y necesidades locales con los proyectos y las acciones desarrolladas por los distintos sectores, impulsando además el trabajo inter-sectorial. La necesidad de cada área de dar respuestas, llevó a la concertación con el resto motivados sin duda por un proyecto político que puso énfasis en la inclusión social.

Las dificultades fueron fundamentalmente metodológicas y estuvieron asociadas al modo tradicional de gestionar por sector —que más allá de los logros de esta propuesta— continuaron prevaleciendo y obligaron a un enorme esfuerzo para el sostenimiento de los ámbitos inter-sectoriales. También las

dificultades fueron políticas ya que los decisores de cada sector más allá de las manifestaciones sobre la necesidad del trabajo conjunto mantuvieron distancia con una propuesta que resultaba innovadora de los protagonismos tradicionales.

La participación de la comunidad en la gestión de las políticas fue también una novedad que aunque compartida en el plano de las ideas no contó —salvo la experiencia que se relata desde el MDS— con un acompañamiento ni en el diseño ni en la implementación de las políticas, tampoco en lo presupuestario. Sin embargo, los resultados fueron valorados por los distintos sectores y las propuestas atendidas (formalmente mientras funcionaron los distintos niveles) como para poner en evidencia la importancia política y técnica del trabajo conjunto con las organizaciones sociales.

I. Conclusiones

Resulta imprescindible para la gestión de una política de desarrollo con inclusión social, generar espacios de participación y co-gestión entre el Estado y la sociedad civil en los distintos niveles de gobierno.

Estos espacios de participación deben ser sostenidos también como espacios de aprendizaje en un proceso que requiere la coordinación de técnicos y la decisión política de transferir —de acuerdo al nivel— recursos (información, capacidad de incidencia en las decisiones de política pública, porción presupuestaria) que permitan sostener el proceso.

La experiencia de las MGL muestra la importancia de ejercitar nuevas formas de entablar vínculos, de generar consensos, de gestionar ante el Estado, de ejercer la ciudadanía. Esa capacidad instalada a nivel local persiste a lo largo del tiempo aún sin la presencia de técnicos del MDS.

Además, la experiencia de construcción conjunta entre los dos niveles de gobierno local y provincial si bien no se convirtió en la principal forma de interacción ya que continuaron funcionando las formas tradicionales, fue una experiencia muy iluminadora que marca un rumbo importante.

La planificación se resignifica de este modo cuando puede ser ejercitada desde los niveles locales y es atendida por los niveles provinciales en un proceso de ida y vuelta en el que la implementación de las propuestas de vuelve una instancia de aprendizaje para ambos niveles de gobierno.

La experiencia de las MGL fue incorporando la práctica de una intervención acordada y articulada entre el nivel local y el provincial y además entre varios ministerios procurando una mayor integralidad en las intervenciones. De este modo se construye un modelo de gobernanza y se generan condiciones favorables para la planificación multiescalar.

Dada la relación entre la jurisdicción nacional y las provinciales en la Argentina y la estructura del gasto público en las áreas de desarrollo social, resulta fundamental un espacio de diálogo con el nivel nacional a fin de avanzar en propuestas que tengan sustento en el territorio pero a su vez sean sostenidas por el máximo nivel de gobierno y viceversa.

La propuesta comentada fue posible en el marco de una gestión gubernamental de compromiso con la inclusión social y de convicción a cerca del rol preponderante del Estado como promotor principal de los procesos de desarrollo.

Bibliografía

- Abal Medina, Cao Horacio (2012), *Manual de la Nueva Administración Pública*, Bs.As.: Ariel.
- Acevedo Patricia (2003), *El aprendizaje ciudadano: Desafío ineludible en la consolidación del sistema democrático. Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el trabajo social*. Bs.As. Ed: Espacio.
- Auyero Javier (2012), *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires: El Manantial.
- Beck Ulrich (1998), *La invención de lo político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio Norberto (1984), *El Futuro de la Democracia*, Editorial Planeta-Agostini.
- Bolsi Alfredo, Hernández Claudia, Madariaga Horacio, Paolasso Pablo (2009), "Incidencia, intensidad y "núcleos duros" de la pobreza en el Norte Grande Argentino" en BOLSI Alfredo y PAOLASSO Pablo (Comp.) *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino*, Tucumán: PNUD, UNT, CONICET.
- Canudas Rocío (2005), "Inclusión social. Perspectiva de las estrategias para la reducción de la pobreza" en CANUDAS Rocío, Lorenzelli Marcos (Edit.), *Inclusión Social: una perspectiva para la reducción de la pobreza*, Cap.1, Honduras: INDES.
- Castel Robert (2006), *Las Metamorfosis De La Cuestión Social*, Buenos Aires: Paidós.
- Cohen Ernesto, Franco Rolando, (2006), "Inclusión Social: Esferas y Políticas Sociales para Exclusión" en *Exclusión Social y Políticas Sociales en América Latina*, Taller Regional, El Salvador: FLACSO Grupo Regional Latinoamericano y Caribeño de Investigación sobre Pobreza Y Exclusión Social.
- Cruces, Guillermo; Gasparini, Leonardo, (2009), *Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina: Evidencia y temas pendientes*. Serie de documentos de trabajo sobre políticas sociales; no. 5. Washington, DC.
- Jessop, Bob, (1999), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad Nacional de Colombia.
- Karsz Saúl, (2004), "La exclusión: concepto falso, problema verdadero" en Karsz Saúl (Comp.), *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y Matices*, Cap.5 133-214 Barcelona: Ed. Gedisa.
- Lenoir René (1974), *Les exclus: un français sur dix*. París: Seuil.
- Madoeori Oscar, (2007), *Otro Desarrollo, el cambio desde ciudades y regiones* San Martín: Universidad Nacional de Gral. San Martín.
- Székely Pardo, Miguel, (2010), "Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina" en Franco Rolando, Székely Miguel (Coordinadores) *Institucionalidad social en América Latina*, CEPAL, ONU.
- Poggiese Héctor, Redín María Elena y Alí Patricia, (1999), "El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y Sociedad" en *Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Daniel Filmus (comp.), Buenos Aires: FLACSO sede Argentina y Eudeba.
- Repetto Fabián (2004), "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina", BID: Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Serrano Claudia, Fernández Ignacia (2005), "Estudio Comparativo. Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina". Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, MIMEO.
- Universidad Católica Argentina (2014), Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes Claroscuros en el desarrollo humano y la integración social, Observatorio de la Deuda Social Argentina - UCA / Serie Bicentenario/Año IV en www.uca.edu.ar/uca/.../2014-Observatorio-Barometro-Deuda-Social-.
- Wacquant Loic (2007), *Los Condenados De La Ciudad*, Siglo XXI Editores.

VIII. Instalación de la gestión metropolitana en Chile: experiencia área metropolitana de Concepción, Región del Biobío

*Claudia Toledo Alarcón*¹

Resumen

Las presiones en Chile por contar con autoridades regionales electas por votación popular y otorgar poder a regiones han sido motivo de álgidas discusiones. La disputa por competencias ha visibilizado la problemática de ciudades, particularmente en áreas metropolitanas: Santiago, Concepción y Valparaíso, sumadas a otras que si bien no cumplen la condición de número de habitantes (500.000), tienen comportamiento similar, ejemplo son Puerto Montt —Puerto Varas y Coquimbo— La Serena, entre otras. Esto ha obligado al gobierno a proponer ajustes e introducir en la legislación de Gobiernos Regionales potestades en materias metropolitanas, fortaleciendo el rol subnacional y alojando en la futura autoridad electa (Gobernador Regional) la conducción del Comité Consultivo de Alcaldes.

Abordar la gestión metropolitana, requiere de niveles de coordinación multinivel, desafío que genera tensiones por la pugna de poder (Valenzuela y Toledo, 2017), repercutiendo en la calidad de vida de los ciudadanos especialmente de regiones, retrasar las decisiones en esta materia acrecienta las brechas de inequidad en las principales ciudades del país. La evidencia del requerimiento de asumir esta materia, se corrobora en tres Comisiones Presidenciales (2014): Descentralización, Promovilidad y Desarrollo Urbano, las que coincidieron, cada una desde su perspectiva en la relevancia del tema, coincidiendo en los diagnósticos y proponiendo distintos modelos de gobernanza.

Este documento, pretende dar a conocer el proceso de instalación de la gestión metropolitana en Chile, a través de la experiencia de la región del Biobío, en particular del Área Metropolitana de Concepción, evidenciado a partir de la elaboración del Plan de Acción Estratégico, las principales fortalezas y debilidades del ejercicio de planificación y gobernanza multinivel, lo anterior mediante una metodología descriptiva y analítica, en sus distintas fases y avance.

¹ Arquitecta, Magíster Política y Gobierno, Gobierno Regional Biobío.

Introducción: factores de contexto

En un contexto de presiones y tensiones a nivel país, por la disputa en el avance de la Descentralización, la región del Biobío, asume en una administración centralista abordar la gestión metropolitana adoptando un modelo metodológico acorde con los requerimientos del Área Metropolitana de Concepción (AMC), lo que impulsa un pilotaje a nivel nacional que involucra a cuatro regiones, dos en perspectiva de ser áreas metropolitanas con los futuros cambios en la ley, en especial lo que respecta al número de habitantes: Puerto Montt —Puerto Varas y Coquimbo— La Serena y dos que hoy son definidas por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva Ordenanza : Concepción y Santiago. Para este ejercicio de pilotaje quedó fuera en principio el Gran Valparaíso.

Convergen para ello una serie de factores desde el nivel nacional y regional que hacen posible este proceso en la región del Biobío. En el contexto regional, los principios que fundamentan la decisión de asumir como propia la gestión metropolitana son los siguientes:

- Actualización de la Estrategia Regional de Desarrollo que en especial en el Lineamiento 4 se hace cargo de las problemáticas de ciudades, en sus tres objetivos: Objetivo Estratégico 1: “Gobernanza Metropolitana”, en el Objetivo Estratégico 2: “Calidad de vida de ciudades” y Objetivo Estratégico 3: “Competitividad en ciudades”.
- Proceso de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT); si bien este instrumento se encuentra aún en proceso elaboración a la espera de las directrices finales que aporte el actual estudio de construcción de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y metodología para los PROT, reconoce territorialmente el aporte del AMC al desarrollo de la región y el impulso de ésta para la conformación de otros sistemas de ciudades en la región.
- La existencia de un Plan Regulador Metropolitano vigente desde el año 2003 .Y su respectivo proceso de modificación (aún en gestiones de aprobación) iniciado el año 2013 que busca ajustar materias tales como vialidad estructurante, zonificación y normas urbanísticas en relación a las problemáticas asociadas a Conectividad intercomunal, Infraestructura y Actividades productivas y Entorno natural y construido.
- En cuanto a las acciones sucedidas en el contexto nacional, surgen las siguientes:
- Proceso de Descentralización, que en la modificación de la Ley 19.175 incorpora en la propuesta del Art. 104 bis , la gestión metropolitana instalando un modelo institucional, que fortalece el rol de los Gobiernos Regionales en materias de coordinación, incorporando para ello en su orgánica un Departamento de Áreas Metropolitanas que incluye capital humano (una jefatura y tres profesionales) y funciones en materias específicas.
- Comisiones Presidenciales, conformadas durante el año 2014, correspondientes a Desarrollo Urbano (CNDU), Descentralización (CND) y Promovilidad (CNP). En todos los casos los temas relativos a la administración de la ciudad fue un factor relevante. La CDU, propuso la creación de un nuevo nivel de gobierno entre el nivel subnacional y local, de carácter metropolitano. En el caso de la CND, se propuso el fortalecimiento de las capacidades del nivel subnacional (Gobiernos Regionales), asumiendo la existencia de una institución de carácter descentralizado de presencia regional y administrativamente instalada. Finalmente la CNP propone el fortalecimiento la figura de una autoridad única a la que denomina “Autoridad de ciudad”, con capacidad de gestionar y gobernar la ciudad, no ahondando en la formalidad.
- Política Nacional de Desarrollo Urbano del Año 2014 , la que propone en la línea de “Institucionalidad y Gobernanza”, un nuevo nivel de Gobierno entre el nivel subnacional (Gobiernos Regionales) y el nivel municipal que se haga cargo de la gestión metropolitana, si bien no es la decisión última adoptada por el Gobierno, ha servido para instalar en la agenda la necesidad urgente de abordar el desafío de la gestión de ciudades en especial de las áreas metropolitanas.

Adicionalmente existe un contexto histórico, que denota ejercicios anteriores provenientes de agentes fuera del estado, fuertemente ligadas a la acción del Ministerio de Vivienda, entre estos destacan la propuesta del año 1971 de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) en el “Plan Decenal 1971-1980” que propone en uno de sus fines “que haya una institucionalidad adecuada a los desafíos urbanos a la vista, en la cual se instituyan los gobiernos metropolitanos para las ciudades de mayor tamaño...” (López, 2014). Por otro lado, el Colegio de Arquitectos (CA) en el año 1973, plantea en su “Plan de Desarrollo Urbano, Rural y de Vivienda”, en una de sus líneas de acción sobre la necesidad de contar con un nivel metropolitano en la planificación urbana (López, 2014).

A. Reflexión en torno a la modificación de la Ley 19.175 de gobiernos regionales: propuesta de una institucionalidad

La modificación a la Ley 19.175, busca avanzar hacia una gestión integrada multinivel, que promueva el trabajo en red y colaborativo en primer lugar entre los actores estatales, en especial de municipios y servicios públicos generando las sinergias necesarias para que en un segundo avance sumar a la ciudadanía y actores relevantes académicos y privados, incorporándolos de forma activa en el modelo de gobernanza.

A partir de la generación de planes estratégicos o agendas, se pretende resolver las principales problemáticas que afectan a las ciudades metropolitanas con soluciones a partir de iniciativas de corto, mediano y largo plazo.

La propuesta de Ley, fortalece las capacidades instaladas, y establece que en las regiones en donde existan áreas metropolitanas (según la propuesta corresponderán a las conurbaciones de comunas de más de 250.000 habitantes) el Gobierno Regional será su administrador y, para esos efectos se denominará “Gobierno Regional Metropolitano” implementando para ello en su orgánica un Departamento de Áreas Metropolitanas dependiente de la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE), con competencias en las áreas de: Transporte urbano metropolitano; Infraestructura de movilidad y espacio público; Recolección, transporte y/o disposición final de los residuos sólidos domiciliarios; Tránsito vehicular de las vías urbanas definidas como intercomunales.

En el plano político, contempla la instalación de un Comité Consultivo de Alcaldes conformado por los ediles pertenecientes a los municipios que forman parte del Área Metropolitana, el que será presidido por el gobernador electo, con opinión sobre todas las iniciativas del Gobierno Regional (presupuesto FNDR) en el área, las que serán aprobadas por mayoría (una sola opinión). Operará a partir de un reglamento regional que regulará la participación en las respectivas sesiones. Los Departamentos de Áreas Metropolitanas de los Gobiernos Regionales, cumplirán el rol de secretaría ejecutiva de este Consejo Consultivo.

B. Radiografía del Gran Concepción: características del territorio

El Área Metropolitana de Concepción, está conformada a la fecha por once comunas: Tomé, Penco, Concepción, Talcahuano, Hualpen, Chiguayante, Hualqui, San Pedro de la Paz, Santa Juana, Coronel y Lota, en total suman más de un millón de habitantes (INE, 2016) concentrando prácticamente el 65% de la población regional.

De las once comunas, nueve se encuentran fuertemente conurbadas; en el conjunto predominan por sobre todo las relaciones funcionales de dependencia y de proyección de avance de la población hacia estas comunas, que permiten incorporarlas de manera anticipada al área metropolitana considerando la expansión de la urbe hacia estos territorios.

Se caracteriza por un crecimiento fragmentado como consecuencia de las condiciones geográficas, que a su vez le otorgan identidad, destacan en este ámbito la presencia del río Biobío, además de humedales, lagunas urbanas y cerros que le proporcionan un manto verde característico.

Mapa VIII.1
Área Metropolitana de Concepción (AMC)



Fuente: Estudio "Plan de Acción Estratégico para el Área Metropolitana de Concepción", año 2017.

Desde el punto de vista del ámbito histórico cultural, y asociado al proceso de industrialización de los años '50 en la región, existe un fuerte arraigo local que aporta diversidad al sistema metropolitano en desmedro de una identidad única u homogénea.

En cuanto a las actividades económicas, se menciona que el Gran Concepción, es un "sistema urbano-regional desbalanceado en términos de su tendencia económica-productiva y en términos demográficos, impulsado por un proceso de tercerización regional y metropolización de su capital regional" (Orellana, 2017). En este contexto, la metrópolis se encuentra en un proceso de transformación de su matriz productiva como efecto de la desindustrialización, apostando a economías emergentes como por ejemplo industrias creativas, biotecnología y turismo de negocio. A su vez, y dada la presencia de importantes puertos como San Vicente, Talcahuano y Coronel, se busca consolidar la actividad logística para la implementación de la diversidad de servicios que se requieren para impulsarla como base de la economía regional.

De acuerdo al último reporte del Índice de Calidad de Vida Urbana de comunas y ciudades de Chile (ICVU), posee un índice global de calidad de vida urbana de 47,1 por sobre el promedio nacional que es de 42,9 situándose en el tercer lugar del ranking (nacional) en el acápite de ciudades metropolitanas, después de Puerto Montt – Puerto Varas y el Gran Valparaíso.

El uso de suelo se encuentra normado por el Plan Regulador Metropolitano que data del año 2003, y se encuentra en un proceso de modificación centrado en un ajuste de derecho normativo en tres ámbitos: Entorno natural y construido, Infraestructura y actividades productivas y Conectividad intercomunal.

Esta modificación ha generado un fuerte debate, no agotando aún los espacios de posibles ajustes en la medida que los grupos de interés públicos y/o privados ejercen su presión, entendiendo esto en relación a la gran concentración de actividades que se dan en este territorio y el valor inmobiliario propio de las metrópolis. Particular es la existencia de 7 puertos reconocidos de relevancia nacional que generan efectos propios de esta actividad, siendo lo más complejo el paso de la carga por vías de uso público y privado, generando competencia por el uso de las vías urbanas y dificultades en el acceso a los puertos perjudicando la eficiencia del sistema logístico. Los esfuerzos de inversión en esta materia, han sido históricamente postergados por los altos niveles de inversión que implica la segregación de la carga y por el fuerte centralismo que ha privilegiado otras inversiones en desmedro de una solución definitiva en esta materia, evidencia de esto, es que ya en instrumentos de planificación que datan de los años 50, se planteaban soluciones que recién hoy se encuentran en algunos casos, en etapa de estudio.

En materia de movilidad, en lo que respecta al transporte público, existen en operación los siguientes modos: Ferrocarril urbano (BIOVIAS), que conecta Chiguayante, San Pedro de la Paz, Talcahuano, Hualpen, Concepción y Coronel; Microbuses de tipo urbano, rural e interurbano (desagregado en 4 redes: Red Tomé, Red Lota – Coronel, Red 7 comunas y Red Santa Juana) y Taxi colectivo. Todos estos funcionan con escasos espacios de integración siendo por lo tanto la intermodalidad uno de los grandes problemas del AMC en tres aspectos fundamentalmente infraestructura, gestión y tecnología, todo esto en definitiva afecta la calidad del servicio, el cual ha sido evaluado por los usuarios con una nota 4,6. En contraste existe la presencia de corredores de transporte público como una de sus características, lo que ha sido relevado a nivel nacional como una de las soluciones más exitosas. Finalmente, en forma paulatina se han implementado ciclovías en las distintas comunas que forman parte del sistema metropolitano para la conformación de una red integrada.

En el ámbito medio ambiental, el Gran Concepción, está declarado zona saturada en razón a la calidad del aire deteriorado por el uso excesivo de la leña como medio de calefacción además de otros factores asociados a la industria y el transporte, esto ha llevado a generar un Plan de Descontaminación "Concepción respira", el que se encuentra en proceso de aprobación para ser implementado, a esto se agregan acciones tendientes a diversificar la matriz energética con el fin de cambiar el tipo de fuente de energía y aumentar niveles de eficiencia en el consumo. Cabe mencionar, que en materia medio ambiental existen experiencias de trabajo de coordinación multisectorial de nivel regional, que datan de los años '90, a partir por ejemplo del Plan de Recuperación Ambiental de Talcahuano (PRAT) que tenía como objetivo la recuperación de los recursos hídricos de los principales cuerpos de agua de la comuna, altamente contaminados como consecuencia de la presencia de la actividad pesquera. Destacable es también la actual coordinación que se ha generado en torno al objetivo común de reconocimiento, restauración y puesta en valor de humedales, en donde participan siete municipios (de los once del AMC), Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente y Academia, esto en respuesta al deterioro que han sufrido estos cuerpos de agua en especial por la presión inmobiliaria en torno a estos dada, la escasa disponibilidad de suelo.

En términos de integración social, y no exenta a una de las principales problemáticas que afectan a las áreas metropolitanas, la presencia de segregación socio espacial se da como una consecuencia lógica al fenómeno denominado "urbanización regional extendida" (Brenner, 2013) que en el caso del Gran Concepción se ve acrecentado por lo fragmentado del territorio debido a su geografía. Para definir el fenómeno de la segregación urbana es preciso recordar algunas definiciones, por una parte se describe como una "distribución de los lugares de residencia (que) sigue las leyes generales de la distribución de los productos y, por tanto, produce reagrupaciones en función de la capacidad social de los sujetos, o sea, en el sistema capitalista, en función de sus rentas, de su estatuto profesional, del nivel de instrucción, etc." (Castells, 2004). En particular y asociado a la residencia se proponen tres dimensiones de segregación residencial: a) Tendencia de algunos grupos a concentrarse en algunas áreas específicas; b) Conformación de áreas socialmente homogéneas y ausencia de interacción en espacios comunes y; c) La percepción subjetiva que las personas tienen de su condición de segregación (Sabatini, 2004). En este aspecto y en relación a lo diagnosticado para el AMC, prácticamente todas las comunas que la conforman presentan

distintos grados de este fenómeno, siendo especialmente visibles la situación de la comuna de San Pedro de la Paz, en torno a la Ruta 160, sector cerros en la comuna de Talcahuano y en la comuna de Hualqui, ante la presencia de nuevos conjuntos habitacionales impulsados desde la política.

Mapa VIII.2
Fotografía del Área Metropolitana de Concepción (AMC)



Fuente: SERNATUR Biobío.

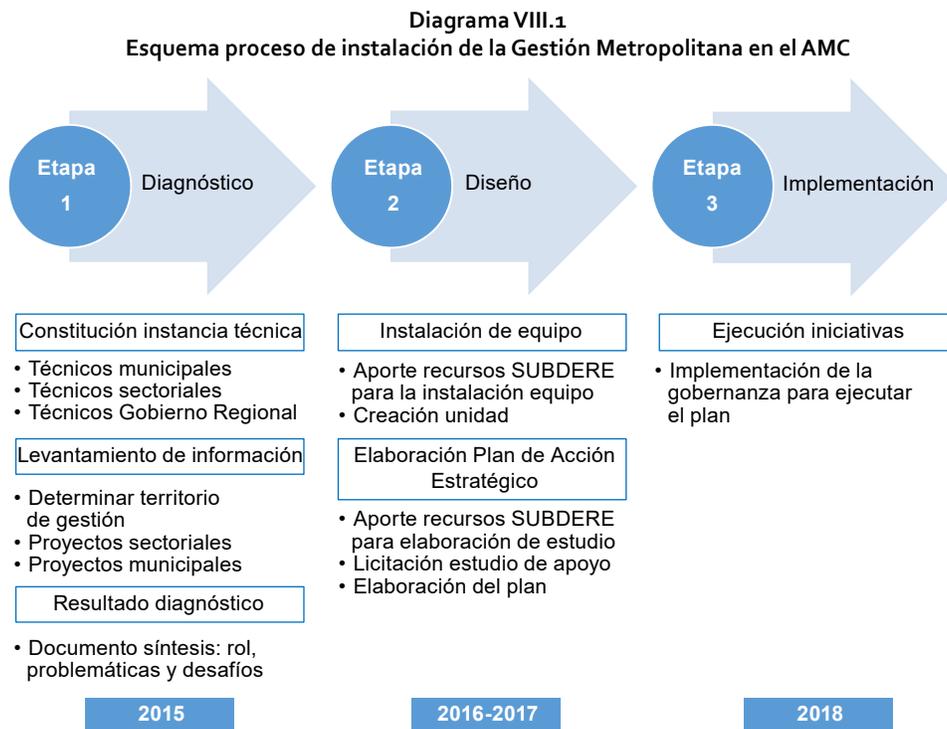
C. Gestión metropolitana: avances en la construcción del Plan Estratégico para el Área Metropolitana de Concepción

En materia de gestión pública, desde el año 2015, en conjunto con técnicos municipales (asesores urbanistas y SECPLAN) e instituciones públicas con planes e iniciativas de inversión en el territorio (Secretarías Regionales Ministeriales de: Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas (Dirección de Planeamiento), Medio Ambiente y Transporte), se instaló una mesa técnica coordinada por la División de Planificación del Gobierno Regional, con el fin de diagnosticar el AMC instalando una forma de trabajo colaborativa entre los principales actores públicos de este territorio.

El diagrama VIII.1, sintetiza las principales acciones efectuadas en el período de 2015 a la fecha en materia de gestión y coordinación metropolitana:

En una primera etapa denominada de "Diagnóstico", se apuntó a conformar una instancia técnica, a recopilar la información existente del área metropolitana nutrida por cada uno de los participantes y planes o estudios existentes, determinando problemáticas y desafíos en torno a la urbe y definiendo el rol de cada comuna en este contexto.

En una segunda etapa, denominada de "Diseño" se obtienen los recursos en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) para la instalación de una Unidad de Áreas Metropolitanas en la orgánica del Gobierno Regional dependiente de la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE), siendo esta la primera formalizada en el país. Adicionalmente los recursos son extendidos para financiar un estudio que apoye la construcción del Plan de Acción Estratégico para esta área, lo que se encuentra actualmente en elaboración en su parte final.



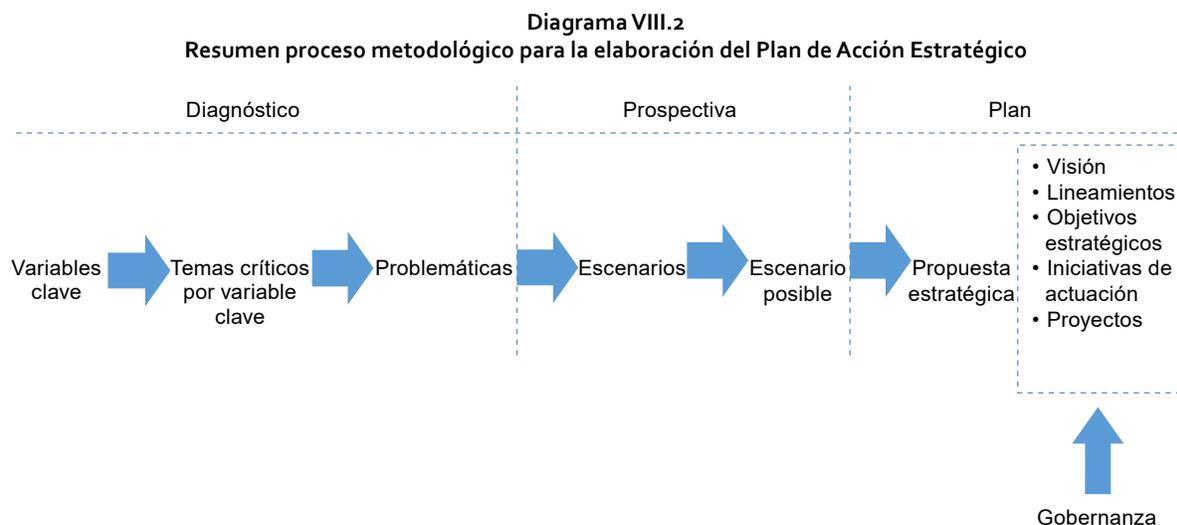
Fuente: Elaboración propia.

La tercera etapa denominada de "Implementación" proyectada para el año 2018, con el objetivo de dar inicio a la implementación de iniciativas planteadas en el Plan de Acción, priorizando aquellas de corto plazo, que cuenten con algún grado de avance o relevantes para el desarrollo del AMC. Para las primeras se espera generen el impacto necesario para evidenciar avances y en el caso de las siguientes se pretende impulsar y acortar sus procesos para que la ejecución sea acelerada. En esta línea, se han obtenido también los recursos para financiar un segundo estudio denominado "Plan de Movilidad Sostenible para el Área Metropolitana de Concepción".

Desde el punto de vista metodológico este se construye bajo los principios de un proceso de planificación estratégica que busca priorizar y jerarquizar las acciones futuras en el área metropolitana, se hace cargo de los desafíos de la ciudad mirando hacia el futuro, pero al mismo tiempo recoge acciones y proyectos inconexos e históricos. Proyecta establecer metas de corto, mediano y largo plazo, en un horizonte de planificación al año 2030 y se construye con la participación de actores relevantes ya sea públicos, privados, academia y ciudadanía, estableciendo responsabilidades de estos en el contexto del plan complementado mediante una Gobernanza.

De acuerdo al proceso metodológico, en la primera etapa se contempló en conjunto con el levantamiento de información, el análisis de casos internacionales (10), entrevistas a actores relevantes (19) y talleres público-privados (4), determinando ocho variables clave que afectan el desarrollo y calidad de vida del AMC asociadas al medio físico, social y económico.

Las variables clave conforman la estructura del proceso metodológico a lo largo de la construcción del Plan de Acción, las que a su vez se descomponen en temas críticos. A cada tema crítico se le asocia una serie de problemáticas las que son identificadas en particular para el AMC en las actividades de taller (público-privado) y entrevistas (actores clave). De esta manera se construyen los escenarios de planificación: Actual (línea base resultado del diagnóstico), Tendencial y Deseado, que sirven como fundamento para la posterior construcción de una visión.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro VIII.1
Variables claves determinadas en el Plan de Acción Estratégico para el AMC

N°	Variable clave	Descripción ^a	Temas críticos
1	Medio ambiente	Se refiere a los recursos naturales predominantes, áreas protegidas bajo una normativa legal y grado de exposición y vulnerabilidad al riesgo	Recursos naturales Riesgo de desastres
2	Movilidad	Se refiere a las dinámicas que acontecen en torno al desplazamiento de personas y bienes dentro de un determinado territorio	Modos no motorizados y motorizados Infraestructura para la movilidad
3	Higiene y saneamiento	Se refiere a la calidad, eficiencia y gestión de los servicios de saneamiento	Servicios básicos de saneamiento Tratamiento de residuos
4	Integración social	Se refiere a las condiciones que determinan la forma de habitar de las personas, con énfasis en la integración y equidad social	Residencia Espacios públicos y áreas verdes
5	Equipamiento	Se refiere a la existencia de bienes públicos urbanos para satisfacer los requerimientos de la población	Equipamiento público y privado en los ámbitos de salud, educación, deporte, seguridad, cultura, recreación
6	Gobernanza	Se refiere al fortalecimiento del capital social y de la identidad a través de la articulación entre las distintas instancias público y privadas con funciones en materia de planificación, coordinación, gestión, ejecución, seguimiento y monitoreo del Plan de Acción Estratégico	Capital social Identidad Articulación de actores público-privados
7	Desarrollo económico sustentable	Se refiere al sistema de actividades productivas y cadenas de valor relevantes para el desarrollo económico del territorio en un contexto globalizado, relevando la innovación y el emprendimiento con un enfoque sustentable	Cadenas de valor Innovación y emprendimiento
8	Energía y telecomunicaciones	Se refiere al servicio y al buen uso de la energía y cobertura de telecomunicaciones compatible con el desarrollo y crecimiento de la ciudad considerando las características de su entorno natural	Gestión del uso eficiente de la energía Cobertura, calidad y continuidad del servicio

Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

^a Corresponde a la definición adoptada para efectos del Plan.

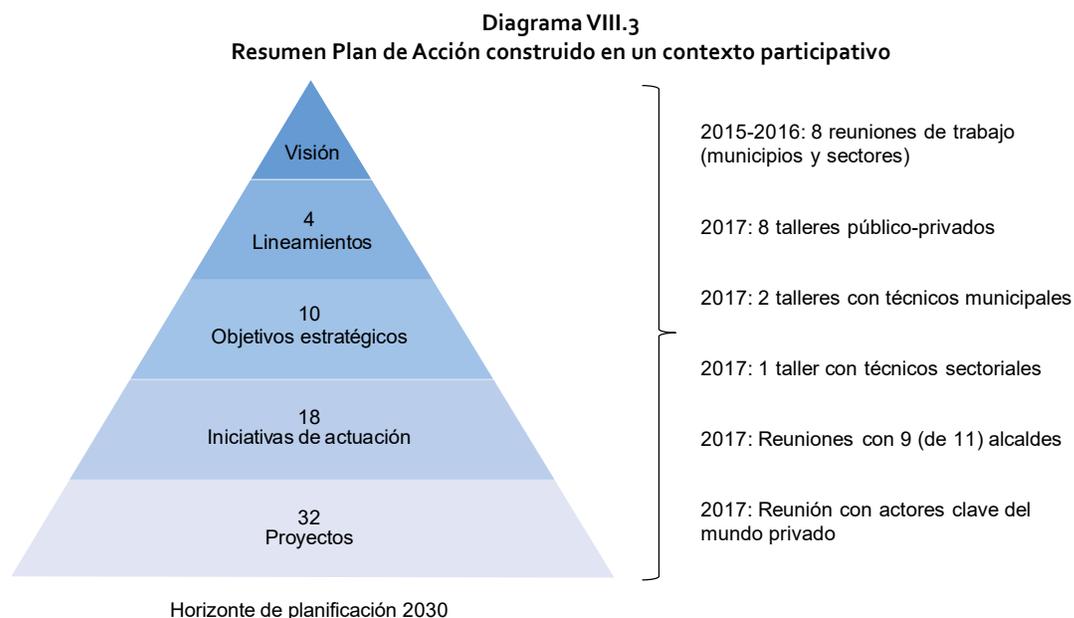
Con respecto a la visión, se elabora para un horizonte de planificación al año 2030 (similar a la Estrategia Regional de Desarrollo 2015-2030), sancionada y acordada con los actores que participan del proceso, e iterada en reuniones de trabajo de la Unidad de Áreas Metropolitanas sumada a la opinión de alcaldes y autoridades políticas, lo que a su vez determina lineamientos, objetivos estratégicos, iniciativas y proyectos (planes, programas y proyectos de carácter metropolitano asociados a infraestructura). Para efectos del plan se han adoptado las siguientes definiciones:

Cuadro VIII.2
Definiciones conceptuales en torno a la construcción del Plan de Acción Estratégico para el AMC

Concepto	Definición
Visión	Contiene la expresión del deseo futuro de la ciudad en sus elementos primordiales en un horizonte temporal determinado
Lineamiento	Cursos de acción o ejes estratégicos orientados a temáticas específicas
Objetivo estratégico	Fines o metas estratégicas que se pretenden alcanzar que condicionan las iniciativas que se llevarán a cabo
Iniciativa de actuación	Conjunto coherente de acciones ordenadas de tal manera que permitan cumplir el objetivo estratégico
Proyecto	Conjunto de acciones coordinadas, interrelacionadas y valorizadas para cumplir con un fin específico

Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

Con respecto a los resultados, se obtuvieron en concordancia con la visión única del plan en el contexto de las aspiraciones de la ciudad cuatro lineamientos estratégicos, diez objetivos estratégicos, dieciocho iniciativas de actuación y treinta y dos proyectos.



Fuente: Elaboración propia.

En el nivel de proyectos, en algunos casos estos dan respuesta a anhelos históricos de la ciudad, postergados por la falta de destinación de recursos desde el nivel central, dada la dependencia que existe del modelo de financiamiento de las regiones en Chile, que sólo entregan autonomía en la decisión del 8% aproximadamente de los recursos asignados a la región a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) administrado por los Gobiernos Regionales. No existe hoy instalado en el presupuesto del país una línea de financiamiento propia para las áreas metropolitanas, y la autonomía regional en el corto plazo es prácticamente imposible en el contexto unitario manejado desde el centro.

El plan requiere de una validación política, para ello se ha establecido como clave la conformación de un Consejo de Alcaldes, opinante en materia de inversión pública en el área metropolitana lo que se contradice con la propuesta de ley en cuanto a su carácter consultivo. Por otra parte, existe la figura del Consejo Regional, arraigada en el Gobierno Regional, como representantes de la ciudadanía, elegidos democráticamente y con la función de aprobar el Plan de Acción con una mirada estratégica y el marco de recursos asociados a este. Finalmente, el futuro Gobernador electo es decisor para la concreción de las aspiraciones de la metrópolis con un rol asociado a liderar la negociación política con el nivel central, apalancar recursos, aunar voluntades técnico—políticas y de actores sociales relevantes que influyen en la toma de decisiones. Cada uno desde su ámbito de acción debe formar parte de la futura gobernanza para la implementación del Plan.

Cuadro VIII.3
Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 1

Visión: metrópolis amigable y agradable de vivir y visitar, de ciudadanos comprometidos con su futuro en un entorno natural propio y diverso. Líder en ciencia e innovación, con capital humano que genera valor desde el Cono Sur de América al mundo		
Lineamiento 1: metrópolis sustentable y resiliente		
Objetivos estratégicos	Iniciativas	Proyectos
1. Crear instancias de gestión sustentable del patrimonio natural que propicie un ambiente saludable	1. Valoración del patrimonio natural del AMC 2. "Metrópolis limpia y saludable": procurar un entorno libre de contaminación	1. Caracterización y puesta en valor del sistema hídrico del AMC 2. Plan maestro de aguas lluvias metropolitano 3. Plan de descontaminación del aire "CONCE RESPIRA" 4. Estrategias energéticas locales 5. "Plan DECIBEL 55 - 45"
2. Mejorar la capacidad del AMC para enfrentar riesgos de desastres	3. Riesgos y resiliencia metropolitanos	6. Catastro de riesgos naturales - antrópicos del AMC 7. Plan de emergencia para el AMC y definición de zonas segura 8. Programa para la instalación de un modelo de gestión de riesgos y resiliencia para el AMC

Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

Cuadro VIII.4
Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 2

Visión: metrópolis amigable y agradable de vivir y visitar, de ciudadanos comprometidos con su futuro en un entorno natural propio y diverso. Líder en ciencia e innovación, con capital humano que genera valor desde el Cono Sur de América al mundo		
Lineamiento 2: metrópolis integrada e inclusiva		
Objetivos estratégicos	Iniciativas	Proyectos
3. Garantizar intermodalidad y mejor calidad de viaje	4. Movilidad sostenible 5. Infraestructura logística 6. Agenda 2030 de infraestructura sanitaria	9. Plan de movilidad sostenible para el AMC 10. Ruta interceptora de carga 11. Mesa 2030 para la infraestructura sanitaria
4. Promover servicios urbanos de alto estándar	7. Gestión de residuos y reciclaje para el AMC Red de espacios públicos y áreas verdes 8. Red de espacios públicos y áreas verdes 9. Red de centros cívicos comunitarios	12. Programa de residuos y reciclaje para el AMC 13. Actualización de catastro de espacios públicos y áreas verdes del AMC 14. Plan para la implementación de red de parques borde fluvial río Biobío (7 comunas). 15. Plan para la implementación de red de parques y espacios públicos del borde costero del AMC (7 comunas) 16. Estudio para la determinación de condiciones de equidad de equipamiento cívico comunitario 17. Implementación de red de centros cívicos comunitarios

Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

Cuadro VIII.5
Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 3

Visión: metrópolis amigable y agradable de vivir y visitar, de ciudadanos comprometidos con su futuro en un entorno natural propio y diverso. Líder en ciencia e innovación, con capital humano que genera valor desde el Cono Sur de América al mundo

Lineamiento 3: metrópolis innovadora y competitiva

Objetivos estratégicos	Iniciativas	Proyectos
5. Lograr la competitividad de nuevas áreas de desarrollo económico	10. Fortalecimiento de cadenas de valor	18. Programa de fortalecimiento de cadena logística
		19. Programa de fortalecimiento de turismo de negocios y convenciones
	11. Fortalecimiento de economías locales	20. Programa de fortalecimiento de industrias creativas
		21. Programa "HUERTA METROPOLITANA "
		22. Programa de fortalecimiento de productos forestales no maderables
6. Promover eficiencia en la cadena logística y en el uso de la energía	12. Eficiencia energética para PYMES del AMC	23. Programa de fortalecimiento de barrios comerciales y gastronómicos
		24. Programa de eficiencia energética para PYMES
7. Potenciar el sistema de innovación y emprendimiento	13. Ecosistema de innovación y emprendimiento del AMC	25. Difusión y posicionamiento del AMC en el contexto de ciencia e innovación (postgrados, centros y capital humano)

Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

Cuadro VIII.6
Plan de Acción Estratégico para el AMC, lineamiento 4

Visión: metrópolis amigable y agradable de vivir y visitar, de ciudadanos comprometidos con su futuro en un entorno natural propio y diverso. Líder en ciencia e innovación, con capital humano que genera valor desde el Cono Sur de América al mundo

Lineamiento 4: metrópolis con gobernanza concentrada y coordinada

Objetivos estratégicos	Iniciativas	Proyectos
8. Propiciar la participación de todos los actores en la planificación y gestión	14. Gobernanza metropolitana	26. Programa para la implementación de la Gobernanza Metropolitana
		27. Programa de Prototipado
9. Priorizar las acciones e iniciativas que permitan la consolidación del sistema de planificación metropol	15. Metrópolis inteligente: tecnología al servicio de los ciudadanos	28. Convenio de programación para actualización de PRC y PLADECOS
	16. Sistema de Planificación Metropolitano	29. Programa URBANO LAB
	17. Plataforma para el desarrollo de competencias	
10. Consagrar la identidad metropolitana en los ciudadanos y en todos los actores	18. Desarrollo y promoción de la identidad del AMC	30. Circuito cultural metropolitano
		31. Red de miradores metropolitanos en torno a principales cuerpos de agua del AMC
		32. Programa de puesta en valor y difusión de rutas patrimoniales del AMC

Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

Se ha sugerido que cumpliendo al menos con 4 de los 7 criterios aquí expuestos, se podría considerar que el proyecto propuesto cumple con la condición metropolitana.

D. Propuesta de gobernanza en torno al Plan de Acción Estratégico: desafío para la coordinación multinivel

Uno de los aspectos más relevantes para la implementación del Plan de Acción Estratégico es la Gobernanza, para efectos de este ejercicio de planificación, se ha entendido como el orden existente en la gestión pública que identifica administrativamente los múltiples espacios de decisión que interactúan en el área metropolitana. Forman parte de esto fundamentalmente el nivel municipal o local, el nivel regional o subnacional y el nivel nacional representado en las regiones por los sectores". Adicionalmente interactúa además la ciudadanía representada por organizaciones formalmente constituidas, la academia, las ONG's y sectores productivos relevantes.

Es en este espacio diverso y multinivel donde se moviliza la Gobernanza propuesta, además se incorporan los aspectos relevantes del proyecto de ley (en tramitación), siendo fundamental el rol del Gobernador Regional electo (Gobernador Metropolitano) y el rol articulador en materia de gestión técnica del futuro Departamento de Áreas Metropolitanas dependiente de la División de Planificación y Desarrollo Regional.

A nivel de propuestas se plantea en un modelo de gestión metropolitana participativa crear la figura del "Consejo Ciudad", este tendrá como función llevar las inquietudes de la ciudad al nivel político, generando un espacio de interacción con esta línea, se propone sea conformado por 3 representantes de la Academia, 3 representantes de organizaciones empresariales, 2 representantes del COSOC provincial, 3 representantes de ONG's y/o colegios profesionales.

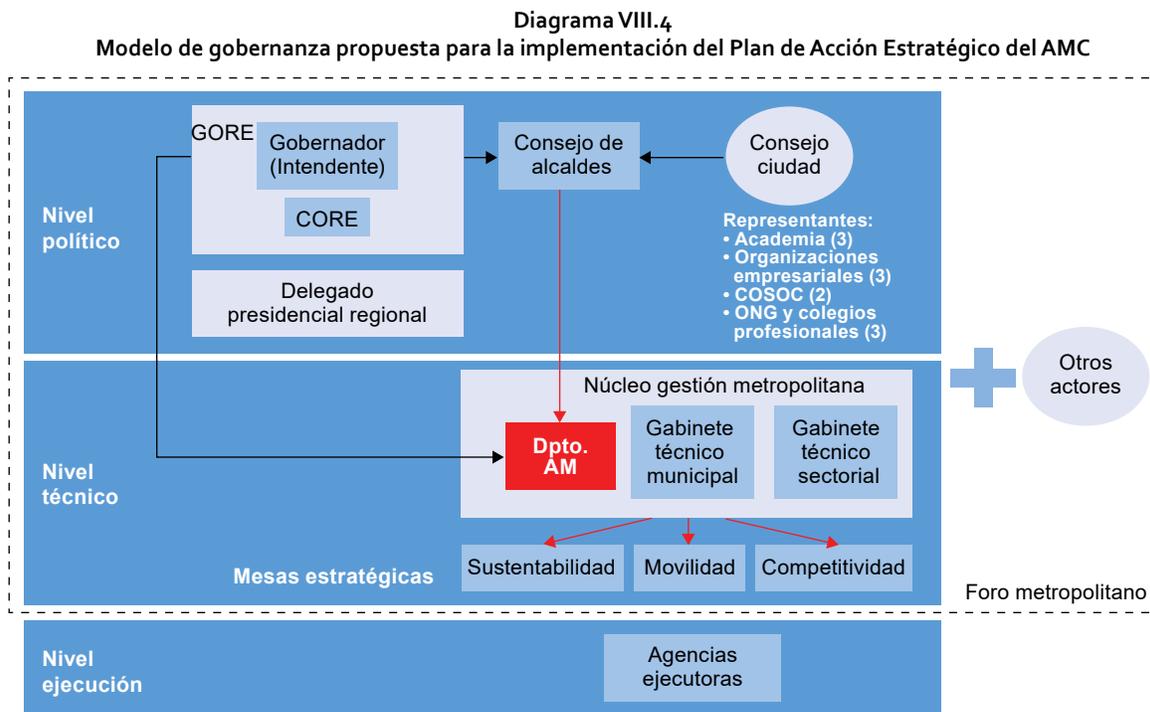
En el Nivel Técnico, se propone instalar un espacio de reflexión orientado a resolver temas de este ámbito en donde interactúen municipios y sectores coordinados por el Departamento de Áreas Metropolitanas (en relación a las funciones que establece el proyecto de ley) en donde es fundamental la coordinación de las agendas. A esta conjunción de actores en el modelo propuesto se le ha denominado "Núcleo de Gestión Metropolitana", el cual opinará en el rol de expertos sobre las iniciativas y temáticas que transiten al nivel político.

A la par con este nivel de actuación y para ejercer un rol de seguimiento e impulso a los principales aspectos que considera el Plan de Acción Estratégico, se proyecta establecer tres "Mesas estratégicas", una asociada a los temas de Sustentabilidad y medio ambiente, otra a los de Movilidad y una última a la Competitividad, esto con el fin de que sea asegurado el seguimiento, monitoreo y el adecuado impulso a cada una de las iniciativas y/o proyectos.

Se propone además, un espacio de interacción amplio al que se le ha denominado "Foro Metropolitano" el cual pretende ser el punto de encuentro entre todos los entes con intereses en el área metropolitana.

Finalmente, se ha planteado en el diseño un nivel de ejecución en donde concurren todos aquellos actores que tendrán la responsabilidad de ejecutar los proyectos contenidos en el Plan.

A continuación diagrama VIII.4, grafica el modelo de Gobernanza propuesto y resume los principales actores, sus correspondientes roles y la composición de cada una de las instancias diseñadas.



Fuente: Elaboración equipo UAM (Sandoval, Toledo y Zapata).

E. Conclusiones

Abordar el desafío metropolitano, es una gestión que requiere altos niveles de coordinación con una gobernanza acorde a la realidad nacional-regional y local que hoy en Chile está en un proceso de ajuste. Por una parte existen mínimas potestades en el nivel Subnacional y por otra está en juego un proyecto de ley que entregaría en forma inicial funciones a este mismo nivel de gobierno. Sin duda se requiere más que eso, y la literatura mundial así lo indica, existen diversos modelos de gobernanza los que se adaptan a las condiciones institucionales de cada país y a las necesidades de cada ciudad, en torno a sus principales problemáticas, en este punto es clásico encontrar que las dificultades giran en torno a los temas de movilidad, medio ambiente, residuos, segregación socio-espacial y equipamiento, producto de la expansión y crecimiento de las urbes y que afectan en definitiva la calidad de vida de quienes las habitan.

Sin duda los desafíos son múltiples, esto lleva a que los esfuerzos sean mayores y la tensión se centre en la institucionalidad, en especial en la capacidad del Gobierno Regional de convocar, coordinar y gestionar el área metropolitana, que lleve a beneficiar no sólo a este territorio sino que a la región en general. Esto es base para gatillar el resto de acciones que requiere el desafío de ciudad del Gran Concepción, para ello se ha planteado contar con un plan, que compromete una mirada sistémica y estratégica del territorio metropolitano de largo plazo, que obliga a la priorización y generación de programas de desarrollo; a la conversación con actores no sólo públicos sino que también privados; a un necesario y obligatorio acercamiento con la comunidad y a un diseño de gobernanza para implementarlo.

En este proceso de instalación, el Gran Concepción ha dado pasos para instalar una gestión que abra los espacios hacia la coordinación multinivel, no exento de dificultades. En este sentido, las principales conclusiones son las siguientes:

- El desarrollo del plan está en proceso, y debe ser integrado, priorizado y estratégico; para ello se necesita de la coordinación de las agendas de los sectores públicos, de la mirada técnica (trabajo con los técnicos municipales y de servicios públicos), de la participación política

de alcaldes y consejeros regionales, de un gobernador electo empoderado que desafíe al centralismo, para así defender en conjunto las carteras de iniciativas y la coherencia de la inversión acorde con las necesidades regionales y de este territorio en particular, que busca elevar la calidad de vida de sus habitantes y cumplir con la tarea encomendada por la Estrategia Regional de Desarrollo.

- El desafío metropolitano requiere de acciones en todos los niveles:
 - Gobernador electo ya, para impulsar el plan metropolitano.
 - Consejo de Alcaldes constituido y empoderado.
 - Consejo Regional con visión estratégica.
 - Gobierno Regional con competencias metropolitanas.
 - Servicios públicos al servicio del territorio metropolitano.
 - Municipios dispuestos a superar los límites administrativos.
 - Ciudadanía informada, educada e identificada con su territorio.
 - Academia disponible para colaborar en la formación de capital humano.
- La demora necesaria en la concreción del proyecto de ley que institucionaliza el modelo de gobernanza para la administración de las áreas metropolitanas es un factor que debilita los avances en materia de gestión. La institucionalidad pública y en especial los municipios requieren de certidumbre para definir roles y funciones de los actores relevantes, destinar y asegurar recursos por parte de los sectores que invierten en el área y afianzar las redes de coordinación.
- Se requiere instalar una forma de visualizar el territorio “metropolitano” de manera integrada, más allá de los límites administrativos propios de cada comuna, esto no es un hecho automático, requiere de un proceso que no sólo involucra a los técnicos, sino que también a las autoridades políticas, en donde finalmente está el poder de decisión.
- En materia de competencias, en la revisión del proyecto de ley propuesto se evidencia al contrastar con las problemáticas de ciudad, que estas son insuficientes. Si bien se enfoca en atribuciones en materia de residuos y movilidad, estas ante el contexto de las dinámicas de las ciudades se constituyen en acciones aisladas, incapaces de resolver de forma integrada las dificultades de la urbe. Será entonces el proceso de traspaso de competencias clave para concretar las aspiraciones y desafíos del Gran Concepción.
- En el contexto de la coordinación multinivel, en el ejemplo de Biobío ha existido una buena recepción por parte de los representantes regionales de las grandes agencias ministeriales, y han existido ejercicios anteriores por ejemplo en temáticas medio ambientales que han dado cuenta de una capacidad instalada para ejercer la coordinación con la conducción lógica de los Gobiernos Regionales. La debilidad radica en cómo esta coordinación se traduce en acciones concretas, si la conducción final se ubica en el nivel central por el modelo centralista del orden jurisdiccional chileno. Finalmente esto se traduce en la postergación de inversiones relevantes en las principales ciudades de Chile, dado que los grandes recursos finalmente son decididos fuera de las regiones.
- Con respecto al Área Metropolitana de Concepción, existe concordancia que es una urbe que tiene problemáticas, que no escapan de lo que sucede a nivel mundial y que son parte del rol inherente de una gran ciudad, que concentra servicios, dinámicas y población, pero a su vez, se muestra como un centro urbano equilibrado posible de abordar, para lograr un salto cualitativo en términos de calidad de vida para sus habitantes. A esto se suma la capacidad de la institucionalidad pública de coordinación lo que se evidencia con los ejemplos de relaciones multinivel por ejemplo en el ámbito medio ambiental y hoy en la apuesta por la gestión metropolitana.

- En lo político, este es un territorio que concentra el mayor número de votos como efecto de la concentración de la población que por lo general sobrepasa el 50%. Por lo tanto es un nicho importante y codiciado. Se requiere que el modelo de gobernanza resguarde el desarrollo y la implementación de los planes estratégicos y esto es posible en la medida que existan los acuerdos para compartir el poder asociado a la toma de decisiones, en pos de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la metrópolis.
- El financiamiento debe ser el siguiente paso a resolver, hoy se encuentra difuso no existiendo claridad con respecto al modelo económico para solventar la inversión que permita el desarrollo de las ciudades. Se deben explorar a futuro otros financiamientos como el que ya se visualiza en la reciente Ley de aporte al espacio público, siendo esta un primer avance en la participación de privados para mejorar el entorno del AMC.

Bibliografía

- Brenner, N. (2013), Tesis sobre la urbanización planetaria. Nueva Sociedad, Vol. 243, p. 38-66.
- Castells, M. La cuestión urbana. México: Siglo XXI, 2004, p. 203.
- CEPAL. Versión Preliminar Informe Eje Ecosistemas Urbano y Sostenibilidad M Sur, Coloquios Sudamericanos sobre Ciudades Metropolitanas. Santiago: CEPAL, 2018. p.24.
- Comisión Presidencial para el Desarrollo Urbano (CPDU). Informe por un Nueva Política Nacional Urbana. Santiago de Chile: Gobierno de Chile, 2014.
- Comisión Presidencial para la Descentralización (CPD). Informe Comisión Para la Descentralización. Santiago: Gobierno de Chile, 2014.
- Comisión Presidencial para la Movilidad (CPM). Informe Comisión Movilidad. Santiago: Gobierno de Chile, 2014.
- Grin, Eduardo; HERNÁNDEZ, José y ABRUCIO, Fernando. El Gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y Descentralización en la Metrópolis de América Latina. Santiago de Chile: CLAD, Marzo 2017.
- INE. Proyecciones de Población a la espera Censo 2017. Santiago de Chile: INE, 2016.
- López, Waldo. Políticas Públicas de Urbanismo y Ciudad en Chile 1964 – 2014. Cincuenta años de destellos y esperas. Santiago de Chile: Miguel Prieto Domínguez Editor, 2015.
- Orellana, Arturo. Gobernanza y Áreas Metropolitanas. El desafío de una nueva escala urbana. Presentación inédita. Clase Institucionalidad y Estructura del Estado. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (PUC), mayo, 2017.
- Plan de Acción Estratégico Metropolitano. Informes 1, 2 y 3. Concepción: Gobierno Regional Biobío, 2016-2017.
- Sabatini, Francisco; CÁCERES, Gonzalo y CERDA, Jorge. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. Revista EURE, 2004, N°89, VOL XXX, pp. 5-24.
- Valenzuela, Esteban y TOLEDO, Claudia. Pugna por gobernanza urbano/metropolitana en Chile: Resistencia de agencias y reforma intergubernamental con poder regional. URBANO, 2017, n° 36, VOL 20, pp. 18-31. Código Civil y Comercial de la Nación. Ley N° 26.994. República Argentina.

Parte 4
Planificación multiescalar, desarrollo local
y gobierno municipal

IX. Excesos de la planificación del desarrollo municipal en Colombia

Carlos J. Velázquez Muñoz¹

Resumen

Este escrito, parte de reconocer la importancia de la planificación como forma de intervención del Estado para la consecución de los fines y propósitos generales, sin embargo, muestra como los procesos e instrumentos de planificación establecidos, han sido mal concebidos en origen y se imponen hoy de manera excesiva, si se toma en cuenta la realidad de la mayoría de municipios de Colombia. Lo anterior ha conducido a visiones de desarrollo municipal irreales, fallidas y erradas en la mayoría de casos; visiones que se formulan solo con el propósito de cumplir con requerimientos legales y evitar problemas con los organismos de control.

Introducción

Colombia es hoy un país urbanizado. En los últimos cincuenta años su población, predominantemente rural, ha pasado a habitar en entornos urbanos. Lo anterior ha traído como consecuencia el surgimiento de múltiples y cambiantes necesidades, así como la obligación de diagnosticarlas de manera rigurosa con el propósito de enfrentarlas y darles solución.

Los diagnósticos, la selección de estrategias y la adopción de acciones para la consecución de resultados medibles, componen la médula de la planificación como forma de intervención del Estado; herramienta sin igual para encaminar a las sociedades hacia mejores y mayores cuotas de desarrollo y bien-estar. Sin embargo, los tiempos de esta importante herramienta no han estado acompasados con el crecimiento de la población colombiana, su distribución espacial y dinámicas, así como tampoco frente a las respuestas que las cambiantes y complejas necesidades demandan.

¹ Doctor en Derecho. Magister en Derecho Ambiental. Postgraduado en Derecho Administrativo y urbanístico. Director del Centro de Estudios Urbano-Regionales–URBANUM de la Universidad del Norte y de la Maestría y Especialización en Derecho Ambiental y Urbano-Territorial de la misma Universidad.

En términos generales, la planificación del desarrollo apareció de manera tardía en el país; sus procedimientos han sido incorporados a partir de modelos foráneos que no consultaron con particularidades nacionales; sus técnicas y herramientas son complejas y frágiles al tiempo y, sus resultados, poco han ayudado a la construcción de visiones propias de desarrollo, teniendo en cuenta la realidad municipal.

Si a lo anterior le sumamos el centralismo histórico y una desmedida recentralización gubernamental afianzada en los últimos 16 años; la visión hegemónica y generalizante de las decisiones tomadas desde la capital del país; así como la precaria situación social, institucional y fiscal de la mayoría de municipios a lo largo y ancho del territorio nacional; el panorama es, cuanto menos, preocupante.

A pesar de lo anterior, la planificación se sigue usando en medio de limitaciones y restricciones, como una de las más importantes formas de intervención (en demasía sostenemos en estas líneas), lo cual lleva a que los planes, sus insumos principales, sean hoy requisitos que se elaboran para cumplir de manera formal con la norma, evitar líos con organismos de control o promover negocios que involucren intereses particulares o de grupo y no, lo que debieran ser, hojas de ruta estratégicas hacia el bienestar general de la población.

En este documento nos proponemos analizar algunas de las más importantes dinámicas que se dan hoy en relación con los procedimientos, instrumentos y resultados de la planificación del desarrollo municipal en Colombia, rescatando y aliviando su importancia como base para la toma de decisiones, pero desvelando al tiempo los excesos en los que hoy incurre.

El escrito se realizó consultando las más actualizadas y pertinentes fuentes secundarias disponibles, entre doctrinales, normativas y judiciales, así como información periodística y de opinión recogida de los principales medios de comunicación del país.

A. Contexto municipal colombiano

Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, señala el artículo 1° de la Constitución Política. Lo anterior, indica la existencia de un centro de impulsión político-administrativo concentrado, pero que reconoce, a su vez, cierta autonomía a sus entidades territoriales.

Por su parte, el artículo 286 señala como entidades territoriales a los municipios, distritos, departamentos y territorios de las minorías étnicas reconocidas (indígenas y afrodescendientes), al tiempo, abre la posibilidad de que a través de una ley, se le dé carácter de entidad territorial a las regiones y provincias.

Por último, reconoce en su artículo 311, más bien de forma retórica de conformidad con la realidad actual, que los municipios son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a quienes corresponde, entre otros importantes asuntos, realizar las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, así como propender por el mejoramiento económico, social y cultural de sus habitantes.

En ese contexto constitucional, Colombia se encuentra dividida hoy en 32 Departamentos y 1.122 Municipios, incluyendo seis Distritos Especiales y seis Áreas Metropolitanas legalmente reconocidas (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

De esos 1122 municipios, a 2014 hay cinco de ellos que tienen más de un millón de habitantes (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena); 61 tienen más de cien mil habitantes; 65 tienen entre cincuenta mil y cien mil; 119 están entre treinta y cincuenta mil; 430 tienen entre diez mil y treinta mil y 441 tienen menos de diez mil habitantes (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Como se ve, es dable afirmar que Colombia es un país de pequeños municipios, ya que el 73% de éstos, tiene poblaciones menores a treinta mil habitantes: 40% inferiores a diez mil y un 33% más, entre diez mil y treinta mil. Lo anterior, se verá corroborado adelante con la categorización municipal.

A lo anterior, es necesario agregar que, si bien el nivel de urbanización de la población colombiana se sitúa hoy en torno al 77% del total (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2016), la mayoría de municipios se hallan emplazados en entornos ruralizados o en coexistencia con recursos naturales

estratégicos. Así, mientras el área continental total del país es de 114 millones de hectáreas, los cascos urbanos de los municipios ocupan solo el 0,30% del total (347.086 Has.), el resto (99,7%), son suelos con algún tipo de condición rural (UNGRD, IDEAM, 2015). Entre seis y siete de cada diez municipios, siguen teniendo más población rural que urbana (Posada Hernández, 2010).

Además de pequeños y con condiciones rurales predominantes, la mayoría de municipios de Colombia son débiles económicamente y altamente dependientes de los recursos que le transfiere el gobierno central. Veamos esta situación:

El artículo 2° de la ley 617 de 2000 (modificada por la 1551 de 2012), define para el país siete distintas categorías de municipios, atendiendo a tres criterios principales: a) el tamaño de la población; b) los ingresos corrientes de libre destinación y; c) el valor máximo definido de los gastos de funcionamiento como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

En particular, la definición de ingresos corrientes está en el artículo 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), el cual señala:

“Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas”.

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia se ha referido en varias sentencias al asunto, pero en particular, en la C-423 de 1995, señala con claridad cuáles son las características de estos ingresos:

(...) “Los ingresos corrientes, además de su regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas:

- a. Su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre;
- b. Si bien constituyen una base aproximada, es una base cierta, que sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual;
- c. En consecuencia, constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias” (...)

Así las cosas, éstos ingresos están conformados por recursos que de forma permanente y en razón de su acción habitual obtiene el municipio, que pertenecen a una vigencia en particular y que no se originan por efectos contables o presupuestales, por variación en el patrimonio o por la creación de un pasivo (Contraloría General, 2014).

Por su parte, la libre destinación se predica de la libertad de uso, en contraste con aquellos que tienen “destinación específica”, la cual viene dada de manera preceptiva por leyes del Congreso, ordenanzas de los Departamentos o acuerdos de los Concejos. Lo anterior, se expresa con claridad en el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 617 de 2000:

“Para efectos de lo dispuesto en esta ley, se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes, excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por éstas, las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado” (...)

Con esa claridad legal, tenemos que la categoría más robusta de municipio en Colombia es la denominada como “Especial”, la cual viene definida por aquellos municipios con población superior o igual a quinientos mil uno (500.001) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. Por su parte, en el otro extremo, tenemos a la categoría “Sexta” como la más débil, la cual hace referencia a municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes, con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

La ley también es clara en señalar que los municipios pueden ascender o descender de categoría, pues, independientemente de su población, cuando sus ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados para su categoría, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos

corrientes de libre destinación anuales que obtengan. Por su parte, cuando un municipio destine porcentajes superiores a los límites establecidos para su categoría en sus gastos de funcionamiento, deberá ser relegado a la categoría inmediatamente inferior.

Así las cosas, y de conformidad con el informe presentado por la Contaduría General de la República (2017) para la categorización municipal, mientras que solo 6 municipios (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena) se encuentran categoría especial, 951 (de 1122) son de sexta categoría, con casos como Cepitá en el Departamento de Santander, Giraldo en Antioquia, Tununguá en Boyacá, Sácama en Casanare, El Calvario en Meta o Venecia en Cundinamarca, que tienen entre 500 y 800 millones de pesos de ingresos corrientes de libre destinación.

Ahora, cuando se analiza la realidad de dichos municipios en relación con los ingresos de destinación específica que reciben, tales como los provenientes del Sistema General de Participaciones-SGP, encontramos que, en su totalidad, son dependientes de las transferencias que les hace el Gobierno Nacional, los cuales triplican o cuadruplican sus ingresos corrientes de libre destinación. Hemos realizado el siguiente cuadro de ejemplo, el cual contiene siete municipios de sexta categoría, seleccionados aleatoriamente de los 951 municipios que pertenecen a este grupo. La situación de estos municipios es, en general, la de los municipios de sexta categoría del país:

Cuadro IX.1
Comparativo entre la proporción de los ingresos corrientes de libre destinación y los ingresos corrientes de destinación específica en municipios de sexta categoría en Colombia

Municipio	Ingresos corrientes L. D. contraloría (en millones)	Gastos funcionamiento contraloría (en millones)	Sistema General de Participaciones Transferencia del Gobierno (en millones)	Total	Porcentaje de dependencia
Magangué (Bolívar)	6 261	4 256	273 771	\$ 287 327	95
Ponedera (Atlántico)	1 326	972	19 935	\$ 21 472	93
Sincé (Sucre)	2 464	1 633	26 173	\$ 30 016	87
Tununguá (Boyacá)	635	365	4 157	\$ 5 340	78
Giraldo (Antioquia)	501	834	7 960	\$ 10 228	78
Puerto Lleras (Meta)	2 988	2 007	12 319	\$ 17 196	72
Cepitá (Santander)	435	419	5 171	\$ 6 846	76

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contaduría General de la República, 2017.

Así las cosas, la realidad muestra que, además de pequeños y rurales, la mayoría (951 de categoría sexta) sufre precariedad económica y, por ende, dependencia de los recursos del Gobierno Nacional.

Con ese panorama: ¿están, entonces, en capacidad de enfrentar la andanada planificatoria que hoy se les exige?

B. La planificación del desarrollo en Colombia

Como se anticipó al inicio de este documento, uno de los problemas que puede tener la planificación del desarrollo en Colombia es que data de reciente época. Es posible que aún estemos aprendiendo cómo hacerlo adecuadamente.

El primer antecedente se encuentra en la ley 88 de 1947, una norma corta, compuesta por once artículos que introdujo, con una visión bastante precaria, los primeros instrumentos de planificación llamados planos reguladores. En esta norma se leen prescripciones como las siguientes:

“Artículo 20.- Los concejos de cada distrito estimularán las construcciones urbanas, a fin de evitar la solución de continuidad de las edificaciones, que tanto perjudican la buena presentación de las localidades”.

"Artículo 30.- Los concejos municipales dictarán las providencias necesarias para que las nuevas construcciones urbanas no perjudiquen la alineación de las calles ni el plano de urbanización general. Los municipios cuya población urbana sea o exceda de diez mil (10.000) habitantes exigirán la presentación o aprobación previa de planos de las edificaciones que en lo sucesivo sean autorizadas".

Una visión bastante general y simple de la planificación.

Más adelante se daría la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación-Conpes (hoy Consejo Nacional de Política Económica y Social), a través de la ley 19 de 1958. Dicha ley dedicó un capítulo completo, el primero, a los organismos de dirección económica y de planeación, y estableció para éstos un conjunto de obligaciones, entre las cuales se contaban:

"Asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivos establecidos o que se establezcan por ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas...".

El siguiente avance se dio tiempo después con la expedición de la ley 61 de 1978, la cual estableció orientaciones para la intervención del Estado hacia el propósito de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de los municipios colombianos.

Dicha ley creó un instrumento de planificación para la consecución de los objetivos planteados, el denominado Plan Integral de Desarrollo, el cual obligaba a los municipios con más de 100.000 habitantes, a planificar su desarrollo, tomando en consideración de manera primordial, el equilibrio entre las diversas regiones del territorio y entre las zonas rurales, urbanas y de conservación ecológica. Sin embargo, esta ley rigió por un corto espacio de tres meses, ya que fue demandada y declarada nula por el Consejo de Estado.

Más adelante, la planificación recibió un nuevo impulso a partir del año 1986, cuando se dieron profundos cambios políticos y normativos en la configuración del aparato político-administrativo del estado colombiano. Ese año se expidió el Acto Legislativo No. 1, el cual catapultó el desarrollo de un proceso genuino de descentralización, teniendo a la planeación del desarrollo local, como una de sus principales herramientas.

Fruto de lo anterior se promulgó la Ley 11 de 1986, por medio de la cual se organizó de manera sistemática el Régimen Municipal Colombiano, y entre otros aspectos de consideración, se sentaron las bases para la creación de municipios, y lo más destacado, se instauró de manera sólida el proceso de planificación del desarrollo municipal.

Así las cosas, la expedición del decreto-ley 1333, conocido como Código de Régimen Municipal, reglamentario del Acto Legislativo 01 y la ley 11, determinó lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social, y a las obras públicas necesarias para la ejecución de los mismos.

El artículo 31 del decreto-ley 1333, hoy derogado por el 138 numeral 7° de la ley 388 de 1997 señalaba: "se entiende por ley orgánica de desarrollo urbano, al conjunto de normas generales que permitan orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades, de suerte que sus habitantes mediante su participación justa y equitativa de los beneficios y obligaciones de la comunidad, puedan alcanzar el progreso máximo de su persona y su familia en todos los aspectos de la vida humana o sea en lo moral, lo cultural, lo social y lo físico".

Hasta ese momento, y de conformidad con lo señalado por Posada Hernández (2010), "la planeación del desarrollo en algún momento consideró tanto ámbitos urbanos como rurales" (Pág. 8).

Sin embargo, con la expedición de la ley 9 de 1989, sobre desarrollo municipal, se puso punto de consolidación definitivo a la planificación del desarrollo municipal, inicialmente con una visión predominantemente económico-social, pero siempre provista de un componente urbano-territorial. De

acuerdo con Posada Hernández (op.cit, Pág. 8), con esta ley, se “evolucionó hacia la planificación territorial cuya versión más extendida es el ordenamiento territorial. De allí, éste se convirtió en un instrumento de la planeación del desarrollo que volcó su análisis a lo urbano”. Un error, según el autor.

La Ley 9 se encargó de agrupar los temas, aún un tanto separados, en relación con el desarrollo municipal, especialmente en lo atinente al desarrollo urbano y la reglamentación de los usos del suelo.

Esta ley 9 catapultó la expedición de un sinnúmero de reglamentos, ahora encaminados a lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y sus áreas de influencia. Muestra de lo anterior fue el decreto 2400 de 1989, el cual reglamentó lo relacionado con el contenido de los Planes de Desarrollo Municipal. En dicho decreto se reconoce, en apartes, que los conceptos de espacio público y medio ambiente se encuentran vinculados, y por tanto, deben ser organizados e incluidos en la planificación para un mejor cuidado y disfrute de los ciudadanos, además, recuerda la existencia de acciones legales para ser ejercidas en caso de que se atente contra su integridad.

1. Constitucionalización de la planificación del desarrollo en Colombia

Sin embargo, los intentos por consolidar la planeación del desarrollo encontraron su punto más alto (no sin controversia) con la expedición de la Constitución Política de 1991, ya que la elevó a rango constitucional como forma de intervención del Estado; decisiva para la consecución del modelo de desarrollo sostenible incorporado en su articulado.

Hasta entonces, la ley había establecido un único proceso de planeación a escala municipal, el señalado en la ley 9 de 1989, mientras que la Constitución dispuso dos: por una parte, un Proceso de Planeación del Desarrollo Social, Económico y Ambiental, a través de los denominados Planes de Desarrollo-PDD y, por otro, un Proceso de Desarrollo Físico, Territorial y Ambiental, por cuenta de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT.

Sin embargo, la planeación del desarrollo en Colombia no se circunscribió a la formulación y puesta en marcha de ese par de planes, aunque tuvieran carácter constitucional, sino que fue incorporada como principio esencial en el modelo de estado. Dicho de otra manera: en cualquier ámbito de la vida del estado colombiano debe existir un canal, una instancia, un instrumento de planeación, que sirva como base para la toma de decisiones sobre los fines a conseguir; ese fue el querer del constituyente:

“La Planeación es el origen y al mismo tiempo la base para la toma de decisiones. Es igualmente, la herramienta principal para el logro de los fines que se trazan en cualquier organización. Por lo tanto, ésta es esencial en el manejo de esa gran organización llamada Estado, por lo que se requiere que su aplicación sea eficaz y eficiente, y la eficiencia de un proceso de planeación está directamente ligada a la consecución de sus objetivos, en un tiempo razonable y a un costo racional y posible” (Banco de la República, 2012).

Así las cosas, la Carta Política de 1991 abrió el camino para desarrollar, a través de diversos instrumentos legales y reglamentarios, un sinnúmero de planes que deben ser formulados por los municipios, sin distingo de tamaño, población, ingreso, capacidad institucional o inversión; por mencionar algunos criterios. La Constitución creó una especie de “sistema de la planificación”, el cual está compuesto por una planificación general constitucional y legal y una planificación sectorial legal y reglamentaria.

En Colombia hoy, cualquiera de los 951 municipios de sexta categoría debe formular, tramitar, aprobar o actualizar al mismo tiempo, no menos de una treintena de planes, al igual que le corresponde a un municipio de categoría especial y, en ambos casos, y sin distinción sobre su realidad. Así mismo, todos los planes deben estar articulados y armonizados entre sí al interior del país y armonizados a las visiones de desarrollo global, como la Agenda Global de Desarrollo contenida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS y la Agenda Urbana Global, por mencionar los dos más importantes instrumentos de desarrollo a escala global.

En el cuadro que se expone líneas abajo (véase el cuadro IX.2), aparece un listado, inacabado, de los planes que un municipio debe aprobar o actualizar hoy en Colombia. El cuadro solo muestra planes que tienen origen constitucional y legal, dejando por fuera instrumentos que hacen parte de la planificación sectorial de carácter reglamentario.

Cuadro IX.2
Instrumentos de planeación legal de carácter general que aplican al ámbito municipal

Instrumentos de planeación del desarrollo municipal en Colombia		
Número	Nombre	Fundamento normativo
1	Plan municipal de desarrollo	Arts. 339 a 344 Constitución Política y Ley Orgánica del Plan: 152 de 1994
2	Plan de ordenamiento territorial	Art. 82 Constitución Política y Ley de Desarrollo Urbano-Territorial: Ley 388 de 1997
3	Plan municipal de gestión del riesgo de desastres	Contenido en la Ley 1523 de 2012
4	Plan municipal de atención a la niñez, infancia y adolescencia	Contenido en la Ley 1098 de 2006
5	Plan de adaptación al cambio climático	Contenido en Decreto-ley 298 de 2016
6	Plan de etnodesarrollo	Contenido en la Ley 70 de 1993
7	Plan de manejo y protección del patrimonio	Contenido en las Leyes 397 de 1997/388 de 1997
8	Plan integral único de atención a población desplazada	Contenido en la Ley 1190 de 2008
9	Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana	Contenido en las Leyes 1551 de 2012 y 1801 de 2016
10	Plan de atención integral en salud	Contenido en la Ley 100 de 1993
11	Plan integral de atención a las personas con algún tipo de discapacidad	Contenido en la Ley 1618 de 2013
12	Plan educativo municipal	Contenido en la Ley 115 de 1995
13	Plan de desarrollo ambiental	Contenido en Art. 65 Ley 99 de 1993
14	Plan anual de extensión de cobertura	Contenido en Art. 28 Ley 100 de 1993
15	Planes económicos y financieros: plurianuales, operativo anual de inversiones	Contenido en Leyes 152 y 179 de 1994
16	Planes territoriales de deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre	Contenido en Ley 181 de 1995
17	Planes de desarrollo turístico	Contenido en el Art. 17 Ley 300 de 1996
18	Planes locales de juventud	Contenido en Ley 1622 de 2013
19	Plan de atención integral a la población desplazada	Contenido en Ley 387 de 1997
20	Planes locales de cultura	Contenido en Ley 397 de 1997
21	Plan local de promoción y estímulo a la mujer	Contenido en el Artículo 11 Ley 581 de 2000
22	Planes integrales de apoyo a la pequeña y mediana empresa	Contenido en Art. Ley 590 de 2000
23	Planes locales de manejo de archivos	Contenido en Ley 594 de 2000
24	Planes de igualdad de oportunidades, promoción y estímulo para las mujeres rurales	Contenido en el Art. 31 Ley 731 de 2002
25	Planes municipales de control de piratería e ilegalidad	Contenido en el Art. 4 Ley 769 de 2002
26	Planes maestros de movilidad	Contenido en el art. 183 de la Ley 1753 de 2015
26	Planes de movilidad sostenible	Contenido en Ley 1083 de 2006
27	Planes de intervención familiar	Contenido en Ley 1361 de 2009
28	Contrato-Plan (Asociación de municipios)	Contenido en Ley 1454 de 2011
29	Planes de cultura y economía creativa	Contenido en Ley 1834 de 2017
30	Planes Integrales de atención y reparación a las víctimas	Contenido en la Ley 1448 de 2011
31	Plan de prevención y protección en derechos humanos y derecho internacional humanitario	Contenido en la Ley 1448 de
32	Planes para la implementación de la universalidad en la educación media	Contenido en art. 55 Ley 1753 de 2015

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Solo para dar una idea acerca del número de planes sectoriales reglamentarios que existen y en los cuales debe participar un municipio (bien sea en su formulación o coformulación), tomar dos sectores parece un buen ejemplo:

En el sector de protección del medio ambiente, no son menos de 30 distintos planes los que debe formular o en los que debe participar un municipio: desde planes de zonificación de ruido y gestión de residuos peligrosos, hasta control de emisiones atmosféricas y calidad del agua.

Por su parte, en el sector del desarrollo urbano-territorial son, por lo menos, otros quince. Lo anterior va a depender, en gran medida, del número de planes que obligue a formular el instrumento de planificación legal general, en este caso, el denominado Plan de Ordenamiento Territorial-POT. Sin embargo, en el sector hay, desde planes parciales, zonales, maestros, sobre todo tipo de temas: renovación urbana, movilidad, parqueaderos y espacio público, hasta planes sobre construcción sostenible.

Con ese panorama, las preguntas que de inmediato surgen son:

¿Están en capacidad y tienen los municipios colombianos la solvencia económica para formular o participar en la formulación de estos instrumentos de planificación, con la intensidad y extensión que las normas demandan?; ¿tienen los municipios de Colombia recursos humanos calificados y suficientes para hacer frente a esta obligación?; ¿gozan los municipios del país de la cooperación necesaria por parte de autoridades de niveles superiores (departamental y nacional) para hacer frente a la tarea?; ¿consultan y toman en consideración las normas que regulan este importante asunto realidades y particularidades locales?.

Al margen de las preguntas hasta ahora planteadas, pero sin perderlas de vista, cabría añadir un interrogante en relación con los instrumentos mismos y sus procedimientos, en el sentido de si, ¿fueron éstos concebidos consultando la realidad nacional y si sus tiempos, particularidades y asuntos facilitan su formulación, ejecución y evaluación?

A todos estos asuntos nos dedicaremos en el acápite que sigue.

2. La realidad de la planificación del desarrollo municipal en Colombia

Es necesario iniciar este apartado señalando que, dada la extensión y complejidad del tema y las limitaciones de espacio, las observaciones sobre el asunto se circunscribirán al análisis de los instrumentos de planificación general de carácter constitucional, resaltando que, a pesar de que son solo dos instrumentos, sus particularidades permiten ofrecer respuestas ante los interrogantes planteados.

Como se señaló al inicio de este escrito, la Constitución colombiana de 1991 varió la dinámica establecida por la ley al amparo de la de 1886, en el sentido de contar con un único instrumento integral de desarrollo municipal a dos:

Por un lado, estableció el Proceso de Planificación del Desarrollo Social, Económico y Ambiental, cuyo instrumento operativo es el Plan de Desarrollo y; por otro, dispuso el Proceso de Planificación del Desarrollo Físico, Territorial y Ambiental, cuyo instrumento es el Plan de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, y a fin de garantizar el principio de integralidad, hasta entonces clave para el único instrumento planificador establecido, incorporó un principio de armonización en la misma Constitución (Art. 342), así como también en la leyes reglamentarias sobre los dos instrumentos (Arts. 32, 41 y 45 de la Ley 152 de 1994 y Art. 21 de la Ley 388 de 1997).

Veamos, entonces, las particularidades en este par de procesos.

a) La planificación social económica y ambiental

Dispone la Constitución de 1991 en su artículo 339 que, en Colombia, hay dos tipos de planes de desarrollo: uno nacional y otro que deben formular las entidades territoriales (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas). Ambos instrumentos tienen la misma vigencia, cuatro años, lo cual es considerado como planificación de corto plazo. Sin embargo, los términos comienzan a contar en momentos diferentes:

Mientras el Presidente de la República se posesiona el día 7 de agosto, los Alcaldes municipales y Gobernadores departamentales lo deben hacer el primer día hábil del año siguiente al cual fueron elegidos y, si bien no existe término legal máximo para posesionarse, se ha interpretado que tienen hasta quince días para ello.

A partir de su posesión, el Presidente, con toda la capacidad económica, técnica e institucional del Gobierno a su disposición, dispone de 6 meses para la formulación de su propuesta de Plan de Desarrollo, antes de entregarlo al Congreso de la República, el cual lo debe discutir y aprobar dentro de los 90 días siguientes.

Por su parte, los alcaldes municipales, en su mayoría, como se anotó, pequeños y con graves limitaciones presupuestales, solo disponen de 4 meses posteriores a su posesión, para formular y presentar su propuesta de plan de desarrollo ante el respectivo Concejo municipal, el cual tiene 30 días para discutirlo y aprobarlo.

Varios inconvenientes tiene esta primera situación:

El primer lugar, consideramos que es escaso el tiempo con el que cuenta un Alcalde municipal para formular su Plan de Desarrollo. En los primeros días del mes de enero apenas están conformando sus equipos de trabajo, además de atender los procesos de empalme para suscribir las denominadas Actas del Acuerdo de Gestión. A este aspecto nos referiremos enseguida.

En Colombia, los procesos de planificación para un Alcalde comienzan incluso antes de su posesión. En ese sentido y con el objetivo de evitar traumatismos en la continuidad de los procesos de gestión en la administración municipal, se debe realizar un Proceso de Empalme, el cual consiste en la interacción entre el mandatario saliente y el entrante y sus respectivos equipos de gobierno, en virtud del cual se hace entrega y se recibe formalmente la administración. De manera concreta, es la obligación que pende sobre el mandatario saliente de entregar oportuna, clara y transparente toda la información (sobre recursos financieros, humanos, tecnológicos, administrativos; los resultados en términos de bienes y servicios prestados a la comunidad y los retos por enfrentar) y la del mandatario entrante de recoger, sistematizar y avalar la información para lo que será su gestión futura.

Dicho proceso se formaliza con la suscripción de la denominada Acta del Acuerdo de Gestión.

El empalme es un proceso obligatorio (de acuerdo a lo establecido en la Ley 951 de 2005), estratégico y de interés público, dado que brinda insumos claves para la elaboración del respectivo Plan de Desarrollo. Sin duda, su sentido y alcance es altamente positivo y persigue un fin importante, sin embargo, en la práctica, hasta hoy, ha generado mayor confusión en los mandatarios entrantes.

De ordinario, los alcaldes salientes no cumplen con la entrega de información, ni en tiempo, ni en relación con el contenido exigido; en el mejor de los casos. En muchas ocasiones alcaldes entrantes y salientes pertenecen a partidos o movimientos diferentes o apoyaron candidaturas contrarias, caso en el cual la información es ocultada o se entrega con vicios de falsedad. Así, los primeros días de los alcaldes entrantes se van en contratar “detectives” para que hagan seguimiento y verificación de la información entregada.

Por supuesto que las Actas de los Acuerdos de Gestión tienen controles posteriores por parte de los organismos de control, sin embargo, hasta hoy no existe un caso de responsabilidad penal o disciplinaria por omitir, retardar, ocultar e, incluso, desaparecer la información que debe ser entregada.

Retomando lo relacionado con los tiempos para la formulación y aprobación de los Planes de Desarrollo, tenemos entonces, que un concejo municipal dispone de 30 días para discutirlo y aprobarlo, sin embargo, ¿cuántos municipios del país tienen 30 días ordinarios de sesión? y, por otro lado, ¿30 días es tiempo suficiente para dar una discusión con profundidad sobre este importante asunto?

La ley 136 de 1994, sobre el Régimen Municipal Colombiano, señala en su art. 23 que los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, categoría sesionan ordinariamente por derecho propio, máximo una vez por día, seis meses al año. Por su lado, los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías (tercera a sexta), sesionan ordinariamente por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) en febrero, mayo, agosto y noviembre.

La misma norma establece que cada período ordinario puede ser prorrogado por diez días calendario más, además de la posibilidad por parte de los alcaldes de convocar sesiones extras en oportunidades diferentes, con el interés de ocuparse de asuntos exclusivamente sometidos a su consideración.

Ahora bien, ese artículo 23 hay que concordarlo necesariamente con el 66 de la misma norma, el cual se refiere al pago de honorarios a los concejales por las sesiones ordinarias y extraordinarias.

El artículo 66 señala que en los municipios de Categorías Especial, Primera y Segunda los honorarios serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico diario del alcalde respectivo, por sesión, y hasta por veinte (20) sesiones al mes. En los municipios de Categorías Tercera y Cuarta, serán equivalentes al setenta y cinco por ciento (75%) del salario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones al mes. Por último, en los municipios de las demás categorías (Quinta y Sexta) los honorarios son equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del salario diario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones al mes.

Así las cosas, si analizamos la realidad de la mayoría de municipios del país, los cuales están en las categorías quinta y sexta, vemos que, a pesar de que la norma que regula la discusión y aprobación de los planes de desarrollo establece 30 días, solo les son reconocidas 12 sesiones en un mes. Lo anterior quiere decir que si deben forzosamente sesionar en el mes de mayo, cuando el plan es presentado por el Alcalde, solo serían reconocidas 12 sesiones entre ordinarias y extraordinarias, lo cual hace que éstos dediquen muy poco tiempo a estudiarlo y hacer recomendaciones.

Lo anterior solo muestra que las normas que emanan del Congreso de la República piensan en la realidad de la capital, como si todos los municipios del país se parecieran a Bogotá, cuando lo cierto es que Bogotá, es un país dentro del país.

Otro asunto que dificulta la formulación y aprobación de los planes de desarrollo tiene que ver con la convocatoria y conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, consulta obligada de los planes.

Estos Consejos fueron creados en el art. 340 de la Constitución Política de 1991, como instancias de interlocución y consulta obligatoria en la cual se ven reflejadas las fuerzas vivas de la sociedad, teniendo en cuenta a la participación como principio fundante del estado social de derecho incorporado al modelo de estado colombiano.

La realidad es que recién llegados los alcaldes estos consejos no están conformados, sino que son convocados días antes de les es suministrado el proyecto de plan de desarrollo, del que no saben nada hasta ese entonces y, por tanto, carecen de agenda, orden y dinámica de trabajo. Lo anterior solo retrasa la formulación y en la mayoría de casos, los Consejos están conformados por "amigos" de la Administración que simplemente firman las actas aprobando el proyecto.

Por último, tenemos que las normas sobre evaluación de los planes (avances y resultados finales) no son claras y, por tanto, dejan en libertad a los municipios para hacer rendición de cuentas a la ciudadanía como les viene en gana. En la actualidad, las rendiciones de cuentas han quedado convertidas en "comités de aplausos" o "jornadas de autocontemplación", donde se suele sacar pecho de las ejecutorias realizadas, con proselitismo político a bordo, en vez de dar cuenta clara y transparente de lo realizado, pero también de las dificultades, los aprendizajes y, sobre todo, lo que está por hacer y que esfuerzos son necesario para lograr las metas propuestas.

b) La planificación física, territorial y ambiental

En relación con los excesos de la planificación, la mostrada en la atinente al desarrollo social, económico y ambiental no es tan complicada como la que plantea el desarrollo físico-territorial.

De salida es necesario señalar que el modelo de planificación físico-territorial implementado en Colombia proviene de un modelo foráneo, diseñado para un Estado compuesto, mientras que Colombia es Estado unitario. El modelo vino de España y tomó en cuenta las leyes del suelo de 1956 y 1975, además del reparto competencial establecido en la Constitución española de 1978.

En esa Constitución existe un exhaustivo reparto competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, también en materia de urbanismo y ordenación del territorio, entendiendo por éstas a la estricta ordenación de los espacios urbanos acotados a un término municipal en el primero de los casos, y a la ordenación supralocal, de mayor escala o de hinterland entre los espacios urbanos, en el otro.

En España las competencias sobre estas materias son compartidas entre los tres niveles de gobierno existentes en "Estado de las Autonomías". En ese sentido, corresponde al Estado, de acuerdo con el art. 149.1, ejercer de forma exclusiva competencias relacionadas con las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales, legislación sobre expropiación forzosa, el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, que aplica a estos asuntos.

Por su parte, y de conformidad con el punto 3 del apartado 1 del Art. 148, le corresponde a las Comunidades Autónomas competencias en materia de Ordenación del territorio y aspectos generales de urbanismo y vivienda.

Y, por último, los artículos 137 y 140 reconocen la tradicional e histórica competencia en urbanismo a los municipios, al señalar que corresponde a éstos, en exclusiva, elaborar y aprobar la planificación urbanística.

Teniendo en cuenta que en Colombia no existen niveles de autogobierno era difícil, por no decir que imposible, dividir las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que fueron incardinadas, ambas, a los municipios, a quienes les corresponde, entonces, la difícil tarea de ordenar los espacios supra urbanos y urbanos al tiempo, existiendo límites físicos, sin continuidad espacial y diferentes formas de organización y ejercicio del poder político y administrativo.

Lo anterior se observa con claridad en el texto de la ley que acogió el proceso de desarrollo urbano-territorial en Colombia, la Ley 388 de 1997. En su artículo 3° titula que el urbanismo es una función pública, sin embargo, el concepto que define es el de ordenamiento territorial. Este artículo dice lo siguiente:

"Artículo 3°.- Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines..."

Más adelante, en el artículo 5° de la Ley se define al ordenamiento del territorio como,

"conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales".

El primer problema de la planeación del desarrollo físico territorial está, entonces, en la imposibilidad material para los municipios de ordenar un ámbito municipal y supramunicipal al mismo tiempo. Es por lo anterior, que las visiones rurales de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT, no contemplan una mirada rural, a pesar de que más del 99% de los municipios del país tienen condiciones rurales.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2016), solo el 30% de los POT formulados incorporan una visión rural en los municipios.

La segunda cuestión pasa por la vigencia de los POT. Mientras que los planes de desarrollo son considerados planificación de corto plazo (4 años), los POT plantean una visión de mediano a largo plazo. Cada uno de estos instrumentos tiene tres plazos: uno corto (un período constitucional de Alcalde: 4 años), uno mediano (dos períodos constitucionales de Alcalde: 8 años) y una vigencia de largo plazo, que debe coincidir, como mínimo, con tres períodos constitucionales de Alcalde (mínimo 12 años). La Ley señala que es un término mínimo pues el mismo plan puede establecer vigencias mayores.

En este sentido, el problema pasa por la formulación en relación con las vigencias. De Acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (2016), un POT se ejecuta en promedio en un 2%, ya que al haber sido expedido en el período de un Alcalde, los que lo suceden no se comprometen con su cumplimiento, en el mejor de los casos.

En tercer lugar, los POT tienen un contenido estructural de largo plazo, el cual ha sido denominado también como determinante. En este contenido estructural están contenidos los fines que dan sentido a este proceso de planificación, los cuales son cinco: a) la protección ambiental; b) la gestión de los riesgos; c) la protección del patrimonio; d) los servicios de interés general referidos a la satisfacción de necesidades básicas de la población y; el último, está condicionado a si el municipio hace parte de un Área Metropolitana legalmente reconocida, en cuyo caso, debe incorporar, e) los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal.

Lo anterior implica que, además de formular y adoptar el POT, los municipios deben incorporar una gran cantidad de planes y estudios técnicos a detalle que provienen de sus determinantes, para los cuales no tienen dinero, capacidad humana, ni técnica suficiente. Solo por dar un ejemplo:

El Decreto 1807 de 2014, compilado hoy en el 1077 de 2015, único para el sector de la vivienda y el territorio, señala en sus artículos 3 y 4 que, para la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo de los POT o la expedición de nuevos planes, se deben elaborar estudios en los suelos urbanos, de expansión urbana y rural para los fenómenos de inundación, avenidas torrenciales y movimientos en masa que, en todos los casos, deberán contener:

a) La delimitación y zonificación de las áreas de amenaza; b) La delimitación y zonificación de las áreas con condición de amenaza en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; c) La delimitación y zonificación de las áreas con condición de riesgo en las que se requiere adelantar los estudios detallados a que se refiere el siguiente artículo; d) La determinación de las medidas de intervención, orientadas a establecer restricciones y condicionamientos mediante la determinación de normas urbanísticas.

Añade la norma en el Parágrafo 2° del artículo 5° que, los municipios o distritos con centros poblados rurales que por su alto grado de exposición a la ocurrencia de fenómenos naturales han sido afectados o tienen la posibilidad de ser afectados, deben adelantar los estudios básicos como mínimo a escala 1:5.000. Es decir, la mayoría de municipios del país.

Nuevamente los interrogantes: ¿de dónde pueden los municipios hacer frente a esto?

Otro aspecto problemático que muestra que las normas en Colombia toman como rasero la realidad de la capital del país, cuando ésta no se parece al resto del país, está en los plazos de aprobación de un POT.

El artículo 12 de la ley 810 de 2003, la cual modificó al artículo 26 de la 388 de 1997, señala que los POT deben ser aprobados por los Concejos municipales dentro de los 90 días calendario siguientes a su presentación. En este caso, es necesario hacer el mismo análisis que con los planes de desarrollo: ¿cuántos municipios tienen 90 días sesión ordinarios o extraordinarios para estudiar y aprobar el plan?

Cabe agregar la complejidad interna de un POT para un municipio de quinta o sexta categoría. Por población, éstos deberán aprobar un Esquema de Ordenamiento Territorial, pero si se analiza el decreto reglamentario al respecto (879 de 1998, compilado en el 1077 de 2015), se le exige al municipio, además de formular el plan y presentarlo como proyecto de acuerdo, los siguientes documentos de soporte:

- i) Un diagnóstico detallado, con las especificidades provenientes de la planificación sectorial;
- ii) una memoria justificativa, detallando las modificaciones que serán introducidas en la revisión general;

- iii) un documento técnico de soporte, señalando la justificación técnica de cada una de las incorporaciones realizadas;
- iv) el proyecto de acuerdo.

Todo lo anterior, acompañado de la debida cartografía a escala. Solo por dar un ejemplo, en la jurisdicción de la autoridad ambiental del Departamento del Atlántico (Corporación Autónoma Regional del Atlántico-CRA) y, con el solo propósito de realizar la concertación ambiental del plan, se exigen 54 planos.

Por último, mientras un plan de desarrollo tiene un plazo fijo para su formulación y aprobación, la ley no señala plazo fijo para los POT, sino que establece un conjunto de pasos, entre los cuales están de tres a cuatro concertaciones obligatorias: a) la ambiental; b) Consejo Territorial de Planeación; c) Metropolitana (en caso de que el municipio sea parte de un Área Metropolitana y; d) Ciudadana (Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal y Gremios).

Con todo lo anterior, un POT se está demorando entre un año y medio y dos años para ser aprobado y las más complicadas son las concertaciones ambientales, por varias razones: 1) desconocimiento de las autoridades ambientales sobre los aspectos de ordenación ambiental del territorio; 2) carecer de visión ambiental del territorio claramente diagnosticada y definida; 3) excesivas exigencias ambientales que terminan convirtiéndose en focos de corrupción, pues los municipios se ven abocados a pagar directamente a la entidad o contratar a las personas que éstos señalen para "salir del problema".

C. Resultados

Después de haber recorrido parte de la realidad de la planificación del desarrollo municipal en Colombia, quedan lecciones varias que deben ser discutidas e implementadas en una realidad que no tiene marcha atrás, pero que, sin duda, es imperioso mejorar.

Lo primero que cabe discutir es: ¿es necesario pensar en una fecha diferente para la realización de elecciones locales en Colombia?, ¿por qué se hacen en octubre?, ¿por qué el último domingo de octubre?, ¿por qué en domingo? Una modificación a esta "tradicición", sin justificación a la vista, serviría para que los municipios del país estuviesen mejor preparados y listos para formular y encarar sus visiones de futuro con diagnósticos y metas claras, medibles y conducentes hacia una mejor visión de su desarrollo.

La propuesta sería hacer elecciones cuatro meses antes de terminar el último año del alcalde en ejercicio, de esa manera, los procesos de empalme, no solo servirían para realizar una transición armónica entre mandatario saliente y entrante, sino que, además, se comenzaría a formular el plan de desarrollo con el equipo de trabajo definitivo. Por supuesto que lo anterior debe venir acompañado de mayores exigencias y guías en el levantamiento y análisis de información, así como en su obligatoriedad.

Por otro lado, es necesario pensar en la articulación y armonización de los planes sectoriales existentes. Ya hemos señalado que, en vez de coadyuvar en la comprensión de los asuntos, solo dificulta la labor, pues los municipios se la pasan planificando sin saber cuándo hacerlo, qué dicen los planes o cómo usarlos. Si ya existen un par de planes constitucionales generales robustos y armonizantes, las aportaciones provenientes de la planificación sectorial tendrían que amalgamarse a la visión general incorporada a estos planes constitucionales generales.

En cuanto a los procedimientos y contenidos es necesario que sean diferenciados, para lo cual hay que tener en cuenta criterios de capacidad técnica, económica e institucional. No es lo mismo el proceso desde Bogotá, la cual cuenta con recursos económicos, humanos, técnicos, institucionales, de convocatoria e interlocución; que los planes formulados por municipios de cuarta, quinta o sexta categoría, quienes se ven en ascuas para cumplir, pues trabajan con los mismos tiempos, pero con recursos económicos, humanos y técnicos escasos y con claras debilidades institucionales.

Peor aún, para evitar sanciones y procesos penales o administrativos, los municipios terminan comprometiendo sus escasos recursos para pagar “mercenarios” de la planificación, dedicados a copiar y pegar visiones de futuro de un municipio a otro que, por supuesto, nada tienen que ver con la realidad que están “formulando”.

El acompañamiento también tiene que fortalecerse. Es necesario ejercer el principio de Ordenación de Competencias establecido en el artículo 3° de la Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994), el cual señala la observancia de tres criterios: concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Según éstos, las autoridades de planeación del nivel más amplio deben apoyar a aquellas que carezcan de capacidad técnica y; por otro lado, las autoridades de planificación deberán actuar colaborando con las otras dentro de su órbita funcional, a fin de que la visión de desarrollo plasmada en los planes tenga plena eficacia.

Lo que se observa son municipios sin colaboración entre ellos a pesar de compartir territorios o recursos; de parte de las gobernaciones o la nación. Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación realiza un control posterior de algunos Planes de Desarrollo seleccionados de forma aleatoria, pero es un control, no una guía para la correcta elaboración y puesta en marcha de los planes.

En relación con los Planes de Ordenamiento Territorial tenemos que, la falta de conocimiento de lo que son, la escasa comprensión de su contenido y su mínima ejecución, solo demuestra que, al parecer, no se le hace el acompañamiento debido y la recordación necesaria a instrumentos de planificación de mediano a largo plazo. Bajo ese escenario, los medios de comunicación registran hoy de manera masiva, que éstos han quedado convertidos en alimento para la corrupción.

De acuerdo con investigaciones de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, al menos en 30 municipios y en 4 departamentos hay evidencias de actuaciones administrativas que, valiéndose de modificaciones a los planes, han permitido el enriquecimiento de particulares y funcionarios públicos. Lo más común se da con predios de eminente vocación agrícola que pasaron de un plumazo a ser urbanizables, lo cual disparó su valor en miles de millones de pesos.

Sin duda, todos estos asuntos lo que significan es la pérdida de la posibilidad de tener una visión clara sobre el desarrollo local, pues las visiones que los municipios tienen son prestadas, hechas por otros, que no consultan el interés general, ni reflejan las verdaderas prioridades de desarrollo que tienen el derecho a tener. Y ello, tiene que cambiar.

Bibliografía

Documentos e informes

- Banco de la República (2012), Anales de la Asamblea Nacional Constituyente. En: Biblioteca Virtual del Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes (2016), Documento Conpes 3870, de octubre 24 de 2016, sobre: Programa nacional para la formulación y actualización de Planes De Ordenamiento Territorial: POT modernos. Bogotá, Colombia.
- Contaduría General de la Nación (2017), Categorización de los municipios colombianos por Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2015), Metodología oficial de cálculo: Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) e indicadores de gasto para entidades territoriales. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2017), Fichas Territoriales. En: Portal Territorial DNP. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Estadística-DANE (2017), Listado de los municipios de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP (2012), Planeación para el Desarrollo. Bogotá, Colombia.

Documentos doctrinales

- Maldonado Copello, M. (2008), La ley 388 de 1997: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. En: Revista Arquitectura, ciudad y entorno-ACE No. 7 (junio de 2008). Madrid, España.
- Pinilla, J.P. (2003), Evolución legal del sistema urbanístico colombiano. Versión electrónica del autor para uso académico. Bogotá, Colombia.

Posada Hernández, G. (2010), *Agrupación de municipios colombianos según características de ruralidad*. Tesis de Maestría para optar al grado de Magister en Estudios Urbano-Regionales. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Medellín, Colombia.

Wahl, R. (2013), *La planificación y el derecho a la planificación del territorio*. En: Libro: *Los últimos cincuenta años del Derecho Administrativo alemán*. Tirante el Blanco, Valencia, España. Págs. 71 a 90.

Documentos normativos

Constitución Política de Colombia: Ley 88 de 1947, sobre fomento del desarrollo urbano del municipio, Ley 19 de 1958, sobre reforma administrativa, Ley 61 de 1978, Ley Orgánica de desarrollo urbano, Ley 11 de 1986, Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, Ley 9 de 1989, Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones, Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991, Ley 617 de 2000, Por la cual se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional, Ley 810 de 2002, Por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997 en materia de sanciones urbanísticas y algunas actuaciones de los curadores urbanos, Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Documentos de información periodística

"Rastrear cartel de la corrupción en los POT en cuatro departamentos", publicado en Diario El Tiempo, julio 19 de 2017.

"El escándalo de los POT mágicos", publicado en Revista Semana, julio 22 de 2017.

"Los POT se han convertido en foco de Corrupción", publicado en Diario El Espectador, julio 29 de 2017.

"Con los POT no todo vale", publicado en Diario El Tiempo, julio 30 de 2017.

X. Planificação Territorial: Análise das práticas municipais no Vale Do Paranhana/ Rio Grande Do Sul – Brasil

Marcos Paulo Dhein Griebeler¹

Mario Riedl²

Jeferson Corá Lorenzão³

Resumo

Este artigo discute a realização de planos territoriais com vista ao desenvolvimento social e econômico por parte dos gestores públicos municipais. O planejamento possui como mote principal traduzir as necessidades da população por meio de objetivos e metas em prol da melhora da qualidade de vida dos cidadãos. Deste modo e considerando-se hegemonia como um fator social, o planejamento possibilita a constituição e reordenação do poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade e a ampliação das liberdades individuais e coletivas (SEN, 2000). Em termos de aspectos metodológicos, o modelo proposto por Heidemann (1992) foi aquele utilizado para a verificação prática neste estudo. É importante ressaltar que algumas variações imperfeitas do planejamento podem acontecer, representadas desta forma pela intuição (sem informações), pela inspiração (sem deliberações) e/ou pela especulação (sem nenhuma instrução ou deliberação). Nessa perspectiva, o artigo analisou as práticas municipais em termos de planificação territorial nos municípios de Igrejinha, Riozinho e Rolante, integrantes do Vale do Paranhana e localizados no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Com base nisso, procurou-se entender o que vem sendo planejado e, conseqüentemente, executado (ou não) acerca do constante desafio de melhorar a qualidade de vida dos habitantes nos municípios pesquisados. Ao final do estudo, são propostas algumas ações que, entende-se, poderão ser adotadas também por outras prefeituras, tendo-se como objetivo último, alcançar efetivamente os objetivos estabelecidos a fim de proporcionar condições favoráveis a todos os atores sociais envolvidos, gerando o desenvolvimento local, representados pela sua principal ferramenta: o diálogo.

¹ Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (2013) e professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara, RS (FACCAT).

² Doutor em Sociologia pela University of Wisconsin - Madison (1977) e coordenador do Mestrado em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara, RS (FACCAT).

³ Mestre em Desenvolvimento Regional pela FACCAT (2017) e Secretário de Planejamento e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Igrejinha.

Introdução

A realização de planos territoriais com vista ao desenvolvimento social e econômico por parte dos gestores públicos, possui como mote principal traduzir as necessidades da população por meio de objetivos e metas em prol da melhora da qualidade de vida dos munícipes.

Tais propósitos devem ser alcançados dentro de um prazo estabelecido, considerando-se não apenas os recursos disponíveis para tanto, como também a própria possibilidade de esses mesmos itens não serem atingidos dentro de um prazo hábil, devido a diversos fatores: inexperiência, má gestão de recursos, ausência de informações, dentre outros.

Contudo, Veloso *et al* (2011, p. 17) ponderam que apesar do descrédito por parte da população no que diz respeito à habilidade e à capacidade dos gestores locais em gerirem os recursos públicos de forma eficiente, em muitos casos, essas administrações locais buscam realizar um bom trabalho em prol da população. Mesmo assim, sabe-se que esses esforços são pouco notados dentro e fora dos municípios.

Nessa perspectiva, o artigo busca analisar as práticas municipais em termos de planificação territorial nos municípios de Igrejinha, Riozinho e Rolante, integrantes do Vale do Paranhana e localizados no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Com base nisso, procurou-se inicialmente entender o que vem sendo planejado (ou não) e, conseqüentemente, executado acerca do constante desafio de melhorar a qualidade de vida dos habitantes nos municípios pesquisados.

Em linhas gerais, entende-se que o planejamento territorial, quando executado, em muitos municípios brasileiros ele possui uma sistemática mais operacional, voltada para as demandas do dia-a-dia, ao invés daquelas de caráter mais estratégico, acompanhado da prioridade imediata de cunho econômico. Desde modo, o que fica em segundo plano é a perspectiva da qualidade de vida da população, algo considerado como preocupante e passível de discussão dentro de uma visão mais ampla, ao se ter como foco o desenvolvimento local.

Nesse sentido, parte-se na seqüência, para o referencial teórico que embasou o presente artigo. Na continuidade, está a metodologia adotada, assim como a análise propriamente dita, tendo-se como foco as prefeituras mencionadas anteriormente. Como resultado da verificação e da confrontação teórica com a prática, está um conjunto de sugestões formuladas pelos autores do estudo que mantém o foco na principal ferramenta de discussão para o desenvolvimento de um município: o diálogo.

A. Aporte teórico

Nesta seção, busca-se expor alguns temas entendidos como pertinentes e necessários para, posteriormente, expor a situação de como se faz importante atentar para a gestão pública, em especial, aquela que acontece nos pequenos municípios. Nesse sentido, tem-se na seqüência, o papel da Gestão Pública na contemporaneidade, assim como o próprio planejamento aplicado às organizações desta senda e uma breve discussão sobre a busca pelo desenvolvimento econômico e social frente aos desafios que são impostos aos gestores públicos municipais.

1. Gestão pública

Em linhas gerais, governar para o município significa atentar para as necessidades básicas da população. Nesse sentido, Catelli (2003) observa que se trata de uma questão fundamental avaliar a gestão pública. Em outras palavras, torna-se cada vez mais uma preocupação cotidiana dos cidadãos sobre o que é realizado pelos representantes eleitos por eles. Atualmente, observa-se que existe uma maior possibilidade de acompanhamento por parte da população, em especial, com o advento da internet, com vista ao aumentar o chamado controle social.

Na mesma linha, de acordo com Lima (2006), a “*gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito*”. Em razão disso, dentro da gestão pública, a mesma é composta pelo planejamento das atividades, sejam elas diárias, de médio ou de longo prazo durante o período que condiz com a vigência do prefeito e de seus secretários, por exemplo. Além disso, a gestão pública suscita uma alta capacidade de gestão, a qual, por sua vez, relaciona-se com a “*melhor relação entre recurso, ação e resultado*” (Lima, 2006).

Contudo, Cardoso Jr. (2011, p. 13) pondera que a gestão pública sem planejamento, mesmo estando estruturada nos “modos de fazer”, que por sua vez, consigam racionalizar os procedimentos básicos do Estado e, por extensão, gerar resultados mais eficientes para o cidadão, dificilmente apenas com ela conseguirá promover mudanças sensíveis termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto.

Deste modo, na visão de Lock (2017), na gestão pública

“existe a necessidade de utilização equilibrada dos recursos, com foco voltado para as questões sociais, onde o consumo exacerbado, tanto dos recursos econômicos como dos recursos naturais terão impacto direto na sociedade. Caso os governos não executarem, de uma forma articulada, as funções pelas quais foram instituídos, o desenvolvimento dificilmente será atingido, pois não é possível alcançá-lo sem que haja políticas governamentais claras e focadas na melhora das condições sociais, onde a gestão cumpra o papel pelo qual foi concebida (Lock, 2017, p. 217)”.

Nesse sentido, quanto maior for a demanda, ou seja, a necessidade de um planejamento eficiente dentro do município que vise atender ao bem-estar da população, maior deverá ser a capacidade do gestor público, em especial, quando os recursos disponíveis são escassos e exigem uma capacidade efetiva de provisão. Entretanto, não apenas de uso adequado de recursos condiz a realidade de um governante, em especial, de um município, sendo esta, a menor unidade observável sobre a prática da gestão pública. Em outras palavras, se faz necessário ter transparência governamental.

Na visão de Veloso *et al* (2011, p. 17), a melhoria do desempenho da gestão municipal consiste em uma meta de difícil alcance, uma vez que demanda uma constante e necessária maior eficiência nos gastos públicos, seguido de manter o foco em estratégias alternativas de prestação de serviços. Na sequência, deve-se atentar para a existência sobreposição nas atividades governamentais, assim como se exige, gradativamente, uma maior clarificação nas operações do governo. Tais autores ainda ponderam que as exigências de capacitação e de qualificação da gestão pública municipal consistem em um dos mais árduos obstáculos na contemporaneidade. Isto porque, visam garantir que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população em todas as regiões do País. Além disso, a partir do momento em que o fortalecimento da capacidade de gestão municipal se torna algo considerado como prioritário para o desenvolvimento econômico e social, isso se expressa em uma percepção de redução efetiva da desigualdade.

Sobre isso, Lock (2017) ainda comenta que a transparência governamental

“ocorre quando os atos da gestão são disponibilizados, acessados e compreendidos por todos os usuários da informação, não apenas em termos financeiros, mas também nas dimensões físicas e sociais, possibilitando a esses usuários a avaliação dos impactos na sociedade, no meio ambiente e na economia. Nesse sentido, a relação da transparência governamental com o desenvolvimento, refere-se à capacidade de participação qualificada da sociedade na gestão pública, ou seja, quando a sociedade tem conhecimento e está disposta a decidir, acompanhar e fazer parte das transformações e soluções dos seus problemas (Lock, 2017, p. 421)”.

Como se sabe, a gestão pública suscita uma série de atividades que integram o ofício de qualquer representante político dentro deste contexto. Nesse ínterim, é necessário que seja estruturada a maneira como será executada a atividade de elencar as prioridades dentro do município, a destinação de recursos, de número de secretarias e de demandas que compõem o cotidiano e o funcionamento efetivo de uma gestão pública municipal.

Para tanto, faz-se necessário estruturar uma série de ações interligadas, com vista ao bem-estar da população, norteadas pela prática do planejamento local, sendo este o próximo item a ser discutido na sequência.

2. Planejamento estratégico municipal

Exercer a atividade de planejar para a população significa, inicialmente, organizar as atividades que compõem este espectro, tendo-se, como princípio inicial, o bem-estar da população de um determinado município, assim como garantir que aquilo que é previsto terá continuidade de uma maneira visível, ou seja, prática.

Com base nisso, no entendimento de Holanda (1983), todo processo de planejamento tem como objetivos gerais e metas específicas elevar os níveis de renda e de bem-estar do município, de acordo com uma ordenação sistemática do conjunto de decisões desses objetivos, junto aos menores custos possíveis e com maior rapidez. Enquanto isso, para Daland (1967, p. 6), “o planejamento não é só técnico como também político, pois abrange o encaminhamento de soluções técnicas para o âmbito da decisão política, bem como a criação de atitudes de aceitação para as decisões de planejamento.”

Em outra parte, Morais (2005, p. 19) entende que ele pode ser definido “[...] como um processo de longo prazo através do qual uma organização estabelece aonde quer chegar e como quer chegar para o cumprimento de sua missão”, pode-se dizer ser um instrumento de gerenciamento utilizado nos processos de transformações e mudanças. Na mesma linha, no entendimento de Wittmann (2017), o mesmo afirma que as estratégias e os planejamentos que possuem como foco o desenvolvimento.

“consistem em práticas e processos criados para atingir objetivos aliados a valores, demandas e recursos. Os mesmos também se definem como formas de controle na elaboração de um processo através de regras e regulamentos organizados para se conseguir determinado fim. Sem estratégia e planejamento é inviável conseguir objetivos ou terminar um projeto complexo que envolva muitos passos que tem que ser detalhados previamente, pois estes proporcionam um elevado nível de garantia de êxito, embora seja passível de ajustes frente à complexidade na emergência de novas estruturas” (Wittmann, 2017, p. 314).

Dentro de uma perspectiva histórica, de acordo com Bugs (2017), o mentor do Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi o economista chileno Carlos Matus, ministro do Planejamento do Governo Allende, no Chile. Em razão da queda do referido governo em 11 de setembro de 1973, Matus começou a analisar o que aconteceu de errado nessa gestão pública. Nesse sentido, acabou por desenvolver o PES, o qual possuía como propósito final, interligar a ciência e a ação prática dentro do âmbito público.

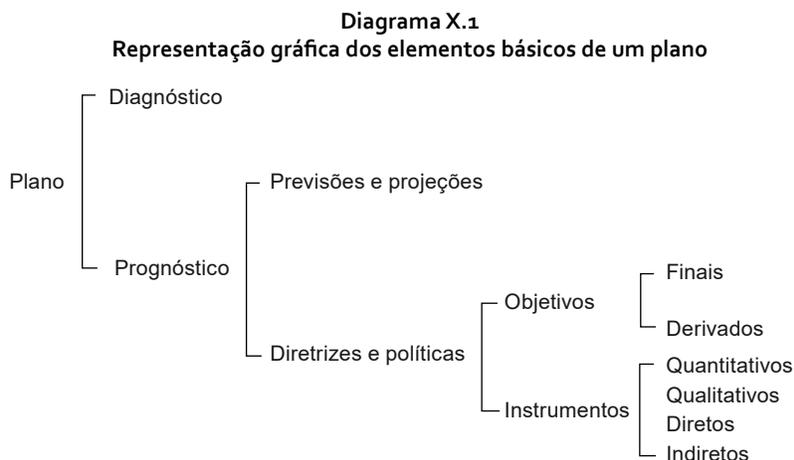
Nesse sentido, considerar o planejamento enquanto elemento fundamental do desenvolvimento frente ao inexpressivo sucesso observado no Brasil nos últimos anos, consiste em uma importante decisão pública. Isto porque,

“a administração de economias complexas requer transparência e responsabilidade, circulação de informações exatas e liberdade de expressão, bem como uma mídia plural. Ele é essencialmente participativo e dialógico, e exige uma negociação quadripartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, levando a arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada” (Sachs, 2004, p. 33).

De acordo com Daland (1967), existem três desafios impostos aos gestores que buscam exercer o planejamento. O primeiro reside na determinação dos fins a serem atingidos. Em outras palavras, é necessário empreender pesquisas para determinar as metas mais importantes e isto significa a possível existência de conflitos de interesses, além de uma eventual resistência na aceitação do plano. O segundo consiste em criar estratégias e condições para pôr em prática propostas definidas no plano em comum acordo com todas as instituições envolvidas. Por fim, como terceiro ponto, este se refere à supervisão, à coordenação e ao controle na execução do plano. Ou seja, significa apontar a quem será responsável por esta tarefa.

Neste sentido, tem-se aqui a necessidade de uma retroalimentação (*feedback*) entre um e outro, visto que o planejamento não se esgota na elaboração de um plano em qualquer que seja o documento resultante. Deve sim, ser entendido como um fluxo contínuo de considerações racionalizantes em que o principal elemento é a política.

Entretanto, é necessário afirmar ainda que o planejamento demanda uma atividade tanto técnica como racional de suporte para as escolhas da sociedade. Com isso, planejar o desenvolvimento do município, por exemplo, sugere que este incorpore e combine uma dimensão técnica e outra, o que, de acordo com Buarque (2002), pode ser formalizada em uma síntese técnico-política (ver o diagrama X.1).



Fonte: Holanda, 1983, p. 39.

Na visão de Miglioli (1982, p. 16), toda e qualquer forma de planejamento apresenta um conjunto de característica comuns: é voltado para o futuro, visa a objetivos determinados, implica a existência de um sujeito, implica a existência de caminhos ou ações alternativas e as ações necessárias para atingir os objetivos tem uma sequência lógica e são empreendidas de modo organizado. Outrossim, a planificação do desenvolvimento socioeconômico de um determinado território tanto pode constituir-se por meio de um plano de longo prazo ou de uma sucessão de planos de médio prazo, complementados periodicamente por planos de curto prazo. De maneira similar também pode ocorrer tal sobreposição com planos setoriais.

Contudo, observa-se que independentemente do modo como se busca planificar as ações, acredita-se que o foco na melhora da qualidade de vida da população que será beneficiada com o que é proposto, executado, verificado e analisado deve visar a ascensão econômica e social, sendo este o próximo item a ser discutido.

3. Desenvolvimento econômico e social

Em linhas gerais, todo e qualquer município deve oferecer condições favoráveis a sua população. Ou seja, deve-se buscar um estágio de desenvolvimento local. Contudo, é sabido que a noção de desenvolvimento é polissêmica, mas em breve análise, seu propósito último reside em melhorar a qualidade de vida de uma determinada população. Entretanto, pode-se afirmar que o mesmo engloba três dimensões distintas: a parte a) econômica, a b) sociocultural e a c) político-administrativa. Em termos econômicos, isto pode ser representado pela geração de emprego e renda, oriundo de políticas públicas deste âmbito e que, por vezes, podem ser considerados como fatores determinantes do sucesso de dada região.

Contudo, o objetivo de oferecer melhores condições de vida se confunde com intenções distintas. Isto porque, conforme visto anteriormente, o crescimento econômico não reflete, necessariamente, o desenvolvimento da sociedade. O primeiro, por sua parte, depende, em muito, da capacidade técnica do processo de trabalho, assim como do poder de compra dos interessados (mercado consumidor). O segundo depende de outros três aspectos básicos, porém, de difícil união quando o objetivo maior reside no desenvolvimento local/regional. São eles: eficiência, equidade e equilíbrio (ver o diagrama X,2).

Diagrama X.2
Objetivos do Desenvolvimento Local/Regional



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Apesar de não haver uma ordem definida para o atendimento dos objetivos do desenvolvimento local/regional, pode-se afirmar que a eficiência consiste em um elemento crucial para que a melhora da qualidade de vida seja percebida pela população. Saber identificar e agir corretamente sobre as deficiências evidentes significa conhecer o funcionamento das demandas e das práticas públicas. Nesse sentido, o desafio é uma atividade constante e inerente ao processo de desenvolvimento territorial.

A partir do momento em que os atores envolvidos (empresas, associações, instituições públicas e de ensino) e engajados em prol do desenvolvimento se articulam e realizam ações que visam o bem-estar coletivo, isto acaba por refletir na possibilidade de exercer uma equidade nas relações sociais. Isto pode ser percebido a partir da busca de equilíbrio entre os recursos disponíveis com aquilo que se pretende em um determinado espaço de tempo (planejamento estratégico territorial).

Deste modo, entende-se que Veiga (2005) aponta uma definição reflexiva ao afirmar que o desenvolvimento requer que sejam removidas “as principais formas de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos” (Veiga, 2005, p. 34).

Entretanto, sabe-se que a economia é preponderante quando se busca relacionar esta temática com a qualidade de vida das pessoas. Nesse sentido, Paiva (2017) pondera que o desenvolvimento econômico é uma forma particular e específica do desenvolvimento histórico-social. Este, por sua vez, se traduz em um processo particular de desenvolvimento humano. Deste modo, o autor ainda observa que ele garante.

“A conquista de crescente autonomia, soberania e sustentabilidade reprodutiva por parte de agentes, organizações e/ou sistemas produtivos territorializados. Tal como no caso da autonomia humano-individual, a autonomia econômica de agentes, organizações e territórios **não** se confunde com isolamento ou autarquização. Muito antes pelo contrário: a verdadeira autonomia pressupõe **integração** com o exterior; condição *sine qua non* para a apropriação **consciente** —de forma plena, rápida e crítica— de qualquer desenvolvimento científico, tecnológico, artístico, cultural e institucional exógeno” (Paiva, 2017, p. 112, grifos do autor).

Dentro do campo do desenvolvimento, mas em um caráter social, Lima (2017) destaca este mote pressupõe o progresso, a melhoria e a modernidade da coletividade. Para tanto, cabe a ele modificar as estruturas sociais. Nesse sentido, se faz necessário, buscar novas formas de vida (progresso) e necessita modernizar dos padrões de consumo, sendo ele agora de uma maneira inclusiva.

Dentro desta perspectiva, a sociedade deve se beneficiar equilibradamente acerca dos ganhos econômicos provenientes do crescimento e da melhora no sistema produtivo. A partir do momento em

que o modo de produção se transforma, a sociedade possui a oportunidade de participar e reflete sobre as mudanças produtivas e isso gera a todos, ganhos coletivos.

Consequentemente, Furtado (2004) adverte que o

“crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um futuro melhor para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento” (Furtado, 2004, p. 484).

Lima (2017) ainda observa que se o desenvolvimento econômico busca atender ao bem-estar material, em contrapartida, o desenvolvimento social condiz em atender aos aspectos qualitativos da população. Nesse sentido, é praticamente inexpressivo considerar como efetivo um processo de desenvolvimento, seja ele qual for (econômico, social ou ambiental), quando se apresenta como incapaz de modificar as estruturas sociais de forma benéfica à coletividade.

Como se pode perceber pelo que fora exposto, a busca por oferecer condições que auxiliem as pessoas em possuir uma melhor qualidade de vida diz respeito a todos. Isso também começa pelo município, representado pelas atividades capitaneadas pelos gestores públicos.

Isto posto e uma vez finalizada esta breve revisão teórica, parte-se na sequência para a exposição da metodologia que norteou o presente artigo, a fim de melhor compreender o modo como o próprio processo de desenvolvimento acontece. Ou seja, a busca por uma forma adequada de entender como se dá a planificação também se faz necessária dentre desse complexo contexto.

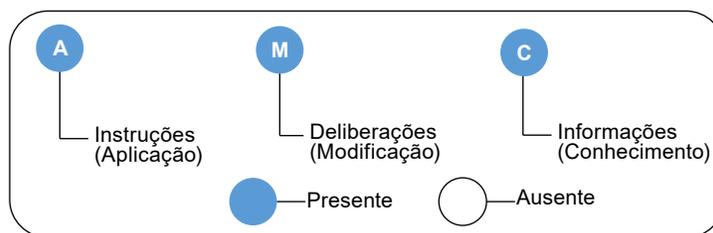
B. Aspectos metodológicos

Em termos de estabelecimento das condições metodológicas, o presente artigo tem como base a análise descritiva e de estudo de caso, a partir de Gil (2014), uma vez que busca discorrer sobre os aspectos que integram a situação encontrada em termos de planificação territorial em três municípios distintos.

Outrossim, ainda no caso da metodologia adotada, mas de um modo mais aprofundado, está o modelo proposto por Heidemann (1992), o qual foi utilizado para a verificação prática neste estudo. Para ele, o planejamento territorial ocorre quando informações representativas da realidade são geradas com o objetivo de validar deliberações aceitáveis que devem ser traduzidas em instruções que possam ser plenamente executadas.

Contudo, é importante ressaltar que algumas variações imperfeitas do planejamento podem acontecer, representadas desta forma pela intuição (sem informações), pela inspiração (sem deliberações) e/ou pela especulação (sem nenhuma instrução ou deliberação) (ver diagrama X.3).

Diagrama X.3
Legenda dos elementos conceituais para o planejamento territorial



Ao se ter estes três elementos (informações, deliberações e instruções) como base do planejamento, importante ressaltar que estes podem estar presentes ou não em diferentes configurações conceituais. Deste modo, o planejamento regional só ocorre quando são geradas informações representativas da realidade subsidiando deliberações de modificações aceitáveis dessa mesma realidade e traduzidas em instruções exequíveis sobre as ações pretendidas, isto é, quando todos os três elementos conceituais básicos (informações, deliberações e instruções —sempre na ordem proposta pela legenda) estão presentes.

Além disso, podem surgir algumas variações imperfeitas do conceito de planejamento, dentre as quais, estas podem ser expostas a seguir. Nesse sentido, a primeira delas diz respeito ao planejamento por intuição quando a informação representativa que valida as deliberações aceitáveis e subsidia instruções exequíveis não estão presentes (ver diagrama X.4).

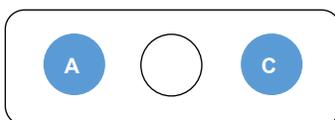
Diagrama X.4
Planejamento por intuição



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Heidemann (1992).

Uma segunda variação deficiente da definição de planejamento ocorre quando planos ou deliberações exequíveis estão ausentes. Ou seja, apenas estão presentes (ou dadas) informações representativas que subsidiam as instruções, nominada como planejamento por inspiração (ver diagrama X.5).

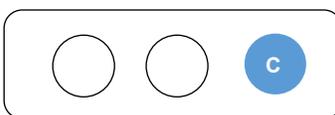
Diagrama X.5
Planejamento por inspiração



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Heidemann (1992).

A terceira visão deficiente do conceito de planejamento surge quando esta atividade se resume exclusivamente a dar instruções exequíveis, sem que sejam conhecidas ou manifestas as informações e as deliberações que subsidiam tais instruções. Com isso, tem-se o planejamento por especulação (ver diagrama X.6).

Diagrama X.6
Planejamento por especulação



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Heidemann (1992).

Dentro de termos práticos, foram distribuídos os respectivos instrumentos de pesquisa a fim de verificar como se apresentava a planificação territorial nos seis municípios que compõem o Vale do Paranhana, localizados no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil. Entretanto, somente três deles responderam a quatro grandes questões sobre a temática ora apresentada, entre os meses de agosto e setembro de 2017, sendo estes: Igrejinha, Riozinho e Rolante. Os resultados estão expostos na próxima seção.

C. Planificação Territorial: Análise Das Práticas Municipais No Vale Do Paranhana/Rio Grande Do Sul – Brasil

O planejamento das atividades em um município consiste em algo extremamente complexo, mas necessário. É sabido que isso não se traduz em uma atividade corriqueira para todas as prefeituras, em especial, no Rio Grande do Sul. Enfrentar as dificuldades diárias requer dos governantes um cuidado apurado em termos de destinação dos recursos para todas as demandas e como se sabe, quanto maior o município, maiores podem ser os desafios impostos.

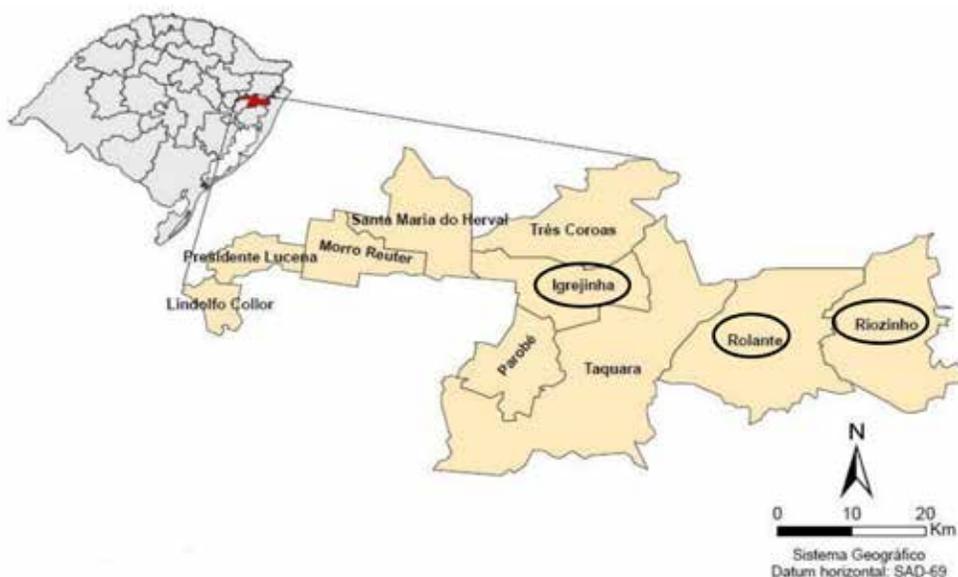
No entendimento de Veloso *et al* (2011), no atual contexto, os municípios brasileiros vivem situações distintas. Enquanto que alguns dispõem de condições mais favoráveis para gerar receita própria, estes também são aqueles que reúnem uma maior densidade populacional, sendo deste modo, utilizados para a geração de recursos próprios com o intuito de atender às demandas de sua população. Em contrapartida, os municípios que são dependentes dos recursos provenientes de transferências governamentais, em geral, não possuem uma base econômica desenvolvida. Com isso, suas capacidades próprias, em muitos casos, são ineficientes, subutilizadas ou desconsideradas internamente.

Portanto, deve-se considerar o planejamento territorial não apenas pelas questões físico-naturais (edafoclimáticas), como também pelos aspectos econômicos, sociais, políticos e legais dentro do município. Com base nisso, o mesmo se configura como um instrumento capaz de provocar mudanças que envolvem diversos desafios, em especial aos gestores municipais. Deste modo e considerando-se a hegemonia como um fator social, o planejamento possibilita a constituição e reordenação do poder, permitindo uma redefinição dos objetivos dominantes na sociedade e a ampliação das liberdades individuais e coletivas (SEN, 2000).

Mesmo assim, a existência do planejamento municipal é um dos principais motivos para que se busque estruturar os planos de um modo eficaz, eficiente e efetivo nas mais distintas áreas públicas: saúde, educação, segurança e emprego, dentre outras áreas. Entretanto, por primeiro, busca-se expor a localização dos municípios que aceitaram em responder ao questionário proposto e que visava identificar quais eram as ações em termos de planificação territorial em suas respectivas gestões (ver mapa X.1).

Mapa X.1

Localização dos municípios de Igrejinha, Rolante e Riozinho no Estado do Rio Grande do Sul/Brasil



Uma vez exposto o local dos municípios analisados em termos de planificação territorial, buscaram-se ainda algumas informações que expressam os aspectos sociais, econômicos e ambientais dos mesmos.

Nesse sentido, tem-se a seguir um quadro-síntese que demonstra informações sobre estes, separados por grandes áreas (População, Trabalho e Rendimento, Educação, Economia, Saúde, Território e Ambiente), o qual revela que, sabidamente, cada território possui suas particularidades (ver quadro X.1).

Quadro X.1
Dados socioeconômicos e ambientais dos municípios participantes da pesquisa

Aspecto		Igrejinha	Rolante	Riozinho
População	População estimada [2017]	34 903 pessoas	20 920 pessoas	4 607 pessoas
	População no último censo [2010]	31 660 pessoas	19 485 pessoas	4 330 pessoas
	Densidade demográfica [2010]	233,03 hab/km ²	65,91 hab/km ²	18,07 hab/km ²
Trabalho e Rendimento	Pessoal ocupado [2015]	14 521 pessoas	7 842 pessoas	1 738 pessoas
	População ocupada [2015]	42,30%	37,90%	38%
Educação	Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade [2010]	97,30%	96,90%	96,50%
Economia	PIB <i>per capita</i> em U\$ [2014]	12 948,97	6 957,31	7 598,51
	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010]	0,721	0,688	0,661
Saúde	Mortalidade Infantil [2014]	8,51 óbitos por mil nascidos vivos	10,87 óbitos por mil nascidos vivos	23,26 óbitos por mil nascidos vivos
	Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]	19 estabelecimentos	24 estabelecimentos	3 estabelecimentos
Território e Ambiente	Área da unidade territorial [2016]	135,861 km ²	295,637 km ²	239,559 km ²
	Esgotamento sanitário adequado [2010]	88%	66,30%	48,90%
	Arborização de vias públicas [2010]	84,50%	59,40%	23%
	Urbanização de vias públicas [2010]	35%	8,50%	4,90%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em informações do IBGE Cidades, 2017.

Como se pode perceber, muitos aspectos apresentam situações que em um primeiro momento chamam a atenção dada sua discrepância, seja pela densidade demográfica *versus* área, onde o município de Igrejinha, mesmo possuindo um menor território (135,861 km²), detém uma densidade demográfica de 233,03 hab/km², ao passo que Rolante e Riozinho, apesar de possuírem maiores áreas físicas, apresentam uma menor concentração de pessoas. Na mesma linha, observa-se o aspecto “Trabalho”, no qual o pessoal ocupado nos três municípios (entre 38% e 42,30%) se revela como algo preocupante no aspecto econômico.

No caso mais extremo, em específico, as taxas de mortalidade destacam-se negativamente em Riozinho, tanto na área “Saúde”, levando-se em conta a mortalidade infantil (23,26 óbitos/mil nascidos vivos), assim como no caso do tratamento do esgoto (somente 48,90%). Além disso, verifica-se que existe uma sensível diferença entre os três municípios analisados quando se observa mais apuradamente no que diz respeito ao quesito “Território e Ambiente”, tanto sobre a arborização em vias públicas (23% em Riozinho) assim como quanto sobre a urbanização das vias públicas (novamente, apenas 4,90% para Riozinho).

Positivamente, mas que de pronto se entende como não sendo algo que sirva como imutável, observa-se que os três municípios possuíam uma taxa de escolarização alta entre eles (mais de 95%), assim como um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Este, por sua vez, engloba três grandes variáveis (Saúde, Educação e Renda) e apresentam resultados semelhantes entre eles e próximos da média geral do Rio Grande do Sul, que no mesmo ano (2010) registrou o índice geral de 0,746, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Socioeconômico (s/d).

Dentro desse contexto, está o intuito de verificar a existência de planejamento territorial nos municípios que aceitaram em responder ao questionário, isto porque, entende-se que esta atividade condiz com a preocupação do bem-estar dos munícipes, refletida em ações nas áreas citadas anteriormente. Entretanto, como se sabe, nem sempre o estratégico é tido como sendo a etapa predominante em selecionar ações, sendo substituída pela parte operacional.

Em outras palavras, os problemas são resolvidos no momento em que aparecem. Desta maneira, a previsibilidade acaba sendo representada por rotinas que não expressam a preocupação com o longo prazo. É oportuno ressaltar que no Brasil, muitas vezes, os planejamentos possuem um caráter calcado na premissa partidária. Em um rápido exemplo, o plano realizado por um determinado prefeito poderá ser totalmente modificado na próxima gestão por seu eventual sucessor, caso seja de outro partido político. Isto pode acontecer, seja pela própria diferença ideológica como pela possibilidade de mostrar à população de que aquilo que foi realizado não condizia com a alegada realidade, assim como tentar mostrar que os méritos são da nova gestão e não da anterior.

De qualquer forma, entende-se que toda e qualquer atividade de planificação revela que a gestão busca melhor situar-se frente aos desafios impostos a ela e que, como se sabe, são inúmeros. Nesse sentido, parte-se agora para análise das respostas por parte dos três gestores que responderam ao questionário aplicado.

Em um primeiro momento, são expostas as informações para cada uma das quatro perguntas, sendo que na sequência, os autores do presente artigo visam oferecer algumas sugestões para a intensificação da prática do planejamento territorial, o qual pode servir como modelo para outros municípios, sempre, é claro, respeitando-se suas dinâmicas internas. Diante disso, tem-se a primeira inquirição, a qual buscava saber de o município possuía a primeira etapa proposta por Buarque (1989), ou seja, o diagnóstico (ver quadro X.2).

Quadro X.2

Questão 1: Seu município tem um diagnóstico estruturado sobre os principais problemas e desafios?

Em caso afirmativo	Em que ano ele foi produzido?	Quem o elaborou?	Há necessidade de ser atualizado? Sim/Não
Igrejinha	2013 e atualizado em 2016	Prefeito, vice-prefeito e secretários municipais	Não
Rolante	Sem diagnóstico	Sem diagnóstico	Sem diagnóstico
Riozinho	Sem diagnóstico	Sem diagnóstico	Sem diagnóstico
Em caso negativo	Há necessidade de ser elaborado um? Sim/Não	Quais são as principais demandas municipais ainda não atendidas pelo seu município?	Quem as define atualmente e de que forma são definidas?
Igrejinha	Não	As demandas sempre surgem no dia-a-dia da administração pública, mas trabalhando com as maiores, podemos citar as seguintes: >Ainda temos ruas na área urbana sem pavimentação; >A melhora contínua da estrutura física dos postos de saúde e escolas municipais	Todo gestor deve ter total conhecimento do seu município, especialmente das condições financeiras, pois é isso que define o que poderá ser feito a curto, médio e longo prazo. As metas a serem cumpridas são definidas com base no planejamento existente através da coordenação do município, composta por prefeito, vice-prefeito, secretários e procurador
Rolante	Sim	Inúmeras demandas, principalmente relacionadas às obras (infraestrutura)	A administração municipal em conjunto com os setores específicos, juntamente com o Programa de Desenvolvimento Econômico Local – DEL
Riozinho	Sim	Principal demanda é o saneamento básico, o qual, o projeto já foi feito pela CORSAN e está aprovada pela FUNASA. Aguardando recurso	A administração municipal, câmara de vereadores e população

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa realizada.

Dentro dessa sistemática, buscou-se identificar o primeiro elemento da planificação com base em Heidemann (1992), ou seja, as Instruções (Aplicação) para as posteriores modificações e socialização das informações aos munícipes. Como se percebe, os respectivos representantes dos três municípios possuíam duas alternativas (afirmativo ou negativo), assim com elencaram quem era responsável pelo diagnóstico municipal ou se havia a necessidade de uma eventual revisão e da mesma forma, a identificação das principais demandas ainda não atendidas.

De modo específico, observa-se que o município de Igrejinha neste ponto apresenta uma melhor estruturação de seu diagnóstico, conforme informado que ele havia sido realizado em 2013 e revisado em 2016, diferentemente de Rolante e Riozinho que ainda não apresentam tal sistemática. Outrossim, observa-se que na parte seguinte, quando se questionou sobre as principais demandas, verifica-se que nos três municípios, elas aparecem principalmente na área infraestrutural e social (Saúde, Educação e Obras), o que corrobora com o que fora exposto anteriormente (ver quadro X.3).

Quadro X.3
Questão 2: Seu município tem um plano estratégico de desenvolvimento econômico, social e ambiental?

Em caso afirmativo	Em que ano ele foi produzido?	Quem o elaborou?	Há necessidade de atualização? Sim/Não
Igrejinha	2013 e atualizado em 2016	Prefeito, vice-prefeito e secretários municipais	Não
Rolante	Sem resposta	Sem resposta	Sem resposta
Riozinho	Sem resposta	Sem resposta	Sem resposta
Em caso negativo	Há necessidade de ser elaborado um? Sim/Não	O município tem condições de elaborar sozinho esse plano? Sim/Não	Por que não foi feito até este momento?
Igrejinha	Não	Sem resposta	Sem resposta
Rolante	Sim	Não	Sem resposta
Riozinho	Sem resposta	Não	Falta de recursos para este tipo de plano

Fonte: Pesquisa 2017.

Além disso, entende-se que existe nos três municípios uma preocupação com o diagnóstico, como por exemplo, a partir da citação do representante de Igrejinha, ao afirmar que *“As metas a serem cumpridas são definidas com base no planejamento existente através da coordenação do município”*. Da mesma forma, o respondente por parte do município de Rolante também argumenta que *“A administração municipal em conjunto com os setores específicos, juntamente com o Programa de Desenvolvimento Econômico Local – DEL (realizado em parceria com instituições privadas do município)”*. No caso de Riozinho, afirmam que a *“principal demanda é o saneamento básico, o qual, o projeto já foi feito pela CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento) e está aprovada pela FUNASA (Fundação Nacional da Saúde). Aguardando recurso”*.

De modo geral, a preocupação com a primeira parte de identificar os problemas se faz presente nos três municípios, muito embora se observe ainda que a ênfase está voltada para a organização das demandas predominantemente com os integrantes da administração pública (com exceção de Riozinho), sem promover a total participação da população dentro deste complexo contexto.

No prosseguimento da pesquisa e ainda com base nas instruções (Aplicações), propostas por Heidemann (1992), buscou-se identificar a segunda etapa que compõe a planificação territorial propriamente dita. Ou seja, trata-se das Modificações (Deliberações), tendo-se como base a organização de um plano estratégico de desenvolvimento econômico, social e ambiental no município. Dentro desse espectro, novamente, o município de Igrejinha informa que possui o mesmo, estruturado em 2013 e revisado no ano de 2016.

Em contrapartida, quando perguntados sobre a necessidade de ser elaborado um plano para o mesmo, os municípios de Rolante e Riozinho, respectivamente, atestam que não o possuem e da mesma forma, deixaram em aberto a pergunta, sugerindo que ele não existe.

Além disso, verifica-se que ao serem questionados sobre as condições de elaborar unicamente o referido plano, o município de Igrejinha não se posiciona, ao passo que os outros dois afirmam que isso não é possível de ser realizado sem a ajuda de outras instituições (como por exemplo, Universidades e Instituições de Pesquisas).

Da mesma forma, observa-se que ao serem inquiridos sobre o porquê de ele não ter sido feito até o momento da pesquisa, as gestões de Igrejinha e de Rolante não se posicionam, enquanto que a de Riozinho afirma que isso se deve pela “*falta de recursos para este tipo de plano*”.

Em outras palavras, entende-se que ao afirmar a não existência de um plano formalizado, isto suscita algumas preocupações, em especial, pela própria orientação em termos de prioridades dentro da rotina de uma gestão municipal. Junto a isso, o fato de não possuir condições financeiras para tanto revela que o planejamento não condiz como sendo uma prioridade dentro da gestão pública, algo que pode denotar um cenário de instabilidade em determinadas situações.

Isto porque, entende-se que a preocupação com o meio ambiente, assim como com o desenvolvimento econômico e social, devem ser premissas básicas na ação cotidiana de um representante público. Com isso, uma vez que as demandas, mesmo sendo explicitadas como necessárias de serem resolvidas, não podem ser consideradas apenas como sendo aquelas integrantes do operacional, mas principalmente, a visão de se realizar a projeção para eventuais problemas futuros. Estes, muitas vezes, estão embasados em condições possíveis, mas não executáveis, em razão de desconhecimento, inoperância ou negligência por parte de quem, em ação inicial, deva primar pelo bem-estar dos municípios.

Entretanto, no caso positivo, ou seja, uma vez estruturadas as estratégias que se adequam às decisões, a fim de que elas sejam tomadas com o intuito de eliminar os problemas quando conhecidos, buscou-se, na continuidade do estudo, conhecer quais eram as principais ações estratégicas que os prefeitos dos três municípios possuíam (ou não) em suas atividades de planejamento. Por sua vez, estas se dividiam em duas: ativas (antes de que elas aparecessem) ou passivas (depois de serem demandados para tanto). Isto pode ser visto a seguir (ver quadro X.4).

Quadro X.4
Questão 3: Que estratégias o Sr. Prefeito utilizou para implementar as decisões tomadas?

Estratégia	Seu município estipulou junto à população projetos prioritários para sua posterior execução? Sim/Não	Que meios o seu município se utilizou para informar a população sobre os projetos prioritários?		
Igrejinha	Sim	Todas as decisões tomadas são sempre divulgadas à população. Utilizamos as reuniões setoriais (bairros), a câmara de vereadores, bem como toda a estrutura de comunicação que temos (internet, jornais e rádio)		
Rolante	Sim	Informativos, mídias sociais, reuniões com associações comunitárias entre outros.		
Riozinho	Sim	Reuniões com a população para tomada de decisões		
Estratégia Passiva	O município não definiu nem divulgou as principais demandas locais	As principais demandas foram definidas pela população, por meio de solicitações do Conselho Municipal de Desenvolvimento – COMUDE	Não houve tempo nem interesse em definir as prioridades	Outras Respostas
Igrejinha		O Comude delibera somente sobre investimentos e incentivos às empresas e às indústrias. Dentro da definição de organização do município desenvolvimento é entendido como “Desenvolvimento Econômico”		Nosso planejamento contempla as demandas como um todo, ou seja, em todas áreas. Cada secretaria trabalha com suas respectivas metas já elencadas no início da gestão
Rolante		Sim		Através das câmaras técnicas do Programa de Desenvolvimento Econômico – DEL
Riozinho	Sem resposta	Sem resposta	Sem resposta	Sem resposta

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa realizada.

Ainda na segunda parte da metodologia de Heidemann (1992), ou seja, com as Modificações (Deliberações) a fim de alterar o *status quo*, como se pode perceber, em termos de estratégias ativas, os três municípios informaram que, positivamente, realizavam algum tipo de divulgação à população. Junto a isso, quando perguntados sobre quais eram meios que o município pesquisado utilizava para informar aos seus munícipes sobre os projetos entendidos como prioritários, todos apontaram que algo era realizado. Seja por meio de que *"Todas as decisões tomadas são sempre divulgadas à população. Utilizamos as reuniões setoriais (bairros), a câmara de vereadores, bem como toda a estrutura de comunicação que temos (internet, jornais e rádio) (Igrejinha)"*. Da mesma forma, o uso de *"Informativos, mídias sociais, reuniões com associações comunitárias entre outros"* (Rolante), além de se valer de *"Reuniões com a população para tomada de decisões"* (Riozinho).

Entretanto, como atividade passiva, verifica-se que estas também foram apontadas por alguns dos participantes. Em específico, no caso do município de Igrejinha, quando questionado se as principais demandas haviam sido definidas pela população, por meio de solicitações do COMUDE, este, formado geralmente por um comitê representativo de lideranças locais, fora informado que *"O Comude delibera somente sobre investimentos e incentivos às empresas e às indústrias"*. Isto, em outras palavras, sugere que o órgão possui como uma função parcial, concentrada apenas em incentivos fiscais para quem deseja, por exemplo, se instalar no município. Enquanto isso, o prefeito de Rolante limitou-se a informar que "sim". No caso contrário, a gestão de Riozinho deixou a pergunta em aberto, ou seja, sem respostas nesse âmbito.

Ainda dentro das estratégias passivas, quando perguntados sobre algo ainda relacionado a este tipo de ação, o representante de Igrejinha informou que *"Nosso planejamento contempla as demandas como um todo, ou seja, em todas áreas. Cada secretaria trabalha com suas respectivas metas já elencadas no início da gestão."* Na mesma linha, o prefeito de Rolante comentou que as atividades estratégicas aconteciam *"Através das câmaras técnicas do Programa de Desenvolvimento Econômico - DEL"*.

Entretanto, um fator que chama a atenção está na informação repassada dentro desse contexto pelo representante da prefeitura de Igrejinha, ao afirmar que *"Dentro da definição de organização do município, desenvolvimento é entendido como "Desenvolvimento Econômico"*. Da mesma forma, o comitê que possui como foco a mesma temática em Rolante (DEL).

Tais assertivas se revelam, no entendimento dos autores, como sentenças preocupantes em termos de noção do que venha a ser compreendido como desenvolvimento, uma vez que a consideração deve ser também acompanhada pelo viés social e ambiental, o que será melhor exposto nas sugestões propostas na sequência. De maneira geral, verifica-se que as ações realizadas possuem como foco a divulgação das mesmas, mas de uma maneira entendida como não plenamente efetiva, pois além de nem todos efetuarem a divulgação, como no caso de Riozinho, observa-se que o foco principal deve se concentrar na transparência das atividades, como informado anteriormente por Lock (2017).

Na sequência, está a quarta e última questão, a qual buscava saber um pouco mais sobre a divulgação dos trabalhos realizados pelas três prefeituras pesquisadas. Ou seja, considera-se este o terceiro e último item proposto por Heidemann (1992): as informações (Conhecimento) repassadas à população do município (ver quadro X.5).

Nesta última parte da pesquisa, em termos de identificar quais eram os meios de divulgação do que era realizado pelos representantes das prefeituras questionadas, observou-se que os três possuem diferentes situações. Por primeiro, o município de Igrejinha aponta que *"Anualmente é divulgado o trabalho (revista) com as metas que foram cumpridas"*. Ainda dentro desse âmbito, a gestão de Rolante informou que *"Sim, (por meio de) jornal informativo"*. Entretanto, o representante de Riozinho respondeu que isso não era realizado.

Em contrapartida, quando questionados sobre a ação de elaborar algum tipo de relatório anual de atividades da atual gestão, apenas Igrejinha respondeu afirmativamente, informando que isso acontecia por meio do *"relatório anual de cumprimento de metas é regido por lei, portanto, é obrigatório"*, ao passo que as outras duas gestões públicas, contrariamente, não possuíam nada a apresentar aos seus respectivos munícipes.

Quadro X.5
Questão 4: Em relação à divulgação dos trabalhos

O município já produziu algum documento ou material informativo sobre ele mesmo	Sim, qual (is)?	Não
Igrejinha	Anualmente é divulgado o trabalho (revista) com as metas que foram cumpridas	
Rolante	Sim, jornal informativo	
Riozinho		Não
O município já elaborou algum tipo de relatório anual de atividades da atual gestão?	Sim, qual (is)?	Não
Igrejinha	O relatório anual de cumprimento de metas é regido por lei, portanto, é obrigatório	
Rolante		Não
Riozinho		Não

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa realizada.

Deste modo, tem-se a seguir, uma síntese baseada no modelo de Heidemann (1992) sobre a situação em que se encontram os três municípios pesquisados, considerando-se as três variáveis anteriormente mencionadas: Instruções (Aplicação); Deliberações (Modificação) e Informações (Conhecimento) (ver quadro X.6).

Quadro X.6
Resultado da planificação territorial nos três municípios pesquisados

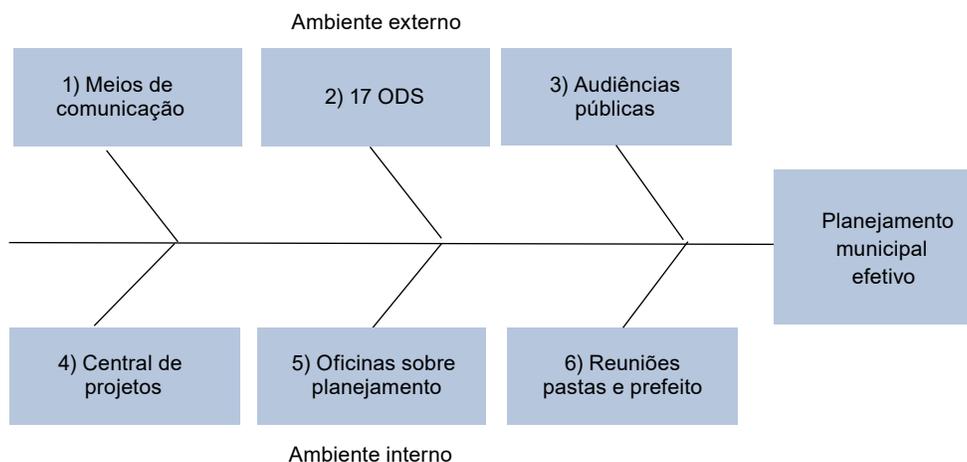
Município	Instruções (Aplicação)	Deliberações (Modificação)	Informações (Conhecimento)	Resultado
Igrejinha	A	M	C	Planejamento Efetivo
Rolante	A		C	Planejamento por Inspiração
Riozinho				Planejamento Por Especulação

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa realizada.

Diante do exposto, observa-se que existem situações distintas entre os municípios participantes da pesquisa. Apesar de estarem na mesma região, possuem cenários diferenciados. Ou seja, como visto ao logo do capítulo de análise, quando Instruções, Deliberações e Informações são conhecidas, existe a evidência do planejamento de modo efetivo, representado aqui pelo município de Igrejinha. Em seguida, quando apenas as Instruções e as Informações são identificadas, tem-se o planejamento por inspiração, tendo-se Rolante como aquele município que se encontrava nessa situação. Por fim, o planejamento por especulação, no qual não se sabe efetivamente o que deve ser feito no longo prazo, situação essa encontrada em Riozinho.

De uma maneira geral, entende-se que independentemente do tamanho do município, a necessidade de realizar ações com vista ao bem-estar da população que nele reside se tornar imperativo no atual contexto. Contudo, é também importante destacar que mesmo estando em um estágio completo, como no caso de Igrejinha, ou parcial, como em Rolante, todos os municípios podem aprimorar seus processos internos para a elaboração, realização, verificação e análise do planejamento municipal. Com base nisso, são expostas a seguir algumas sugestões para que se possa proporcionar condições favoráveis a todos os atores sociais envolvidos, tendo-se como objetivo principal, o desenvolvimento do município, por meio de ações concretas e sensíveis a todos (ver diagrama X.7).

Diagrama X.7
Síntese das sugestões propostas



Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa realizada.

Diante dos diversos temas identificados, buscam-se agora propor algumas ações entendidas como executáveis pelas prefeituras pesquisadas e da mesma forma, por outras que possuem o interesse em aperfeiçoar a prática da planificação territorial em seu município.

Nesse sentido, o conjunto de sugestões subdivide-se em dois grandes grupos. Por primeiro, estão aquelas que estão no chamado "Ambiente Externo", ou seja, fora da prefeitura. Ele, por sua vez, é representado por ações voltadas à divulgação do que é previsto e realizado pela instituição municipal por meio dos (1) meios de comunicação, em especial, pela *internet* e por outros veículos, mesmo sendo já efetuado por Igrejinha, por exemplo, isto pode ser comum às demais prefeituras.

Em seguida, está a busca pelo conhecimento sobre os (2) 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, propostos pela Organização das Nações Unidas em 2015, em substituição aos Objetivos do Milênio. Entende-se que a proposição de conhecimento dos prefeitos sobre essa sistemática de envolvimento global deva ser também trabalhada na menor unidade em que pode se perceber se o desenvolvimento acontece ou não: o município.

Logo após, propôs-se a realização de (3) audiências públicas com a população e entidades representativas, como é o caso do COMUDE e das associações de bairro, por exemplo, pois acredita-se que estas devam ser intensificadas. Isto porque, é importante destacar que a participação popular em um município não pode se restringir apenas ao sufrágio eleitoral, que no Brasil se realiza de quatro em quatro anos.

Na outra parte das proposições, encontram-se as atividades no chamado "Ambiente Interno" da prefeitura, ou seja, aquilo que acontece em suas dependências, representada não apenas pela sistemática de identificar as demandas, mas sim, com elas, buscar a criação de uma (4) Central de Projetos. Isto porque, em muitos casos, com um conjunto de profissionais especializados e que laboram nas prefeituras, em muitos casos, a ausência de projetos é a alegação de que os recursos externos, como aqueles disponíveis por parte do Governo Federal, não são repassados em razão dessa deficiência.

Na continuidade, entende-se como necessária que sejam realizadas (5) Oficinas sobre Planejamento, valendo-se do conhecimento existente em outras instituições, como por exemplo, Faculdades e Universidades que oferecem cursos de aperfeiçoamento ou de pós-graduação sobre áreas adjacentes ao planejamento, sejam elas, Gestão Pública, Orçamento Público, ou ainda, Desenvolvimento Regional. Isto porque, com tal atividade, entende-se que poderão ser evitadas visões como aquela citada pelo representante da Prefeitura de Igrejinha ao afirmar que "*Dentro da definição de organização do município, desenvolvimento é entendido como "Desenvolvimento Econômico"* ou ainda a manutenção de comitês focados apenas na senda econômica, como é o caso do DEL em Rolante.

Como último ponto ora proposto, entende-se que a atividade de (6) Reuniões entre as Pastas e o Prefeito, deva ser uma sistemática rotineira dentro do contexto do planejamento municipal, pois como visto no quadro X.4, áreas como Saúde, Educação e Infraestrutura são problemas geralmente comuns a muitos municípios. Outrossim, mesmo já sendo evidenciada em prefeituras como Igrejinha, não apenas as de Rolante e de Riozinho podem se valer dessa prática, assim como outras prefeituras.

Em síntese, observa-se que este conjunto de ações pode proporcionar um resultado final, considerado aqui como possível e necessário em termos de buscar oferecer melhores condições a todos os municípios. Em outras palavras, acredita-se que com a adoção destas práticas, assim como de outras que poderão ser adaptadas à realidade de cada instituição pública, acredita-se como sendo viável a principal atividade de uma prefeitura: executar um efetivo planejamento municipal.

A partir disso, conforme reforçado ao longo do estudo, acredita-se que pode ser intensificada a principal ferramenta que contribui para a melhora na qualidade de vida da população de um município: o diálogo. Finalizada a parte das sugestões ora propostas e com base no exposto, parte-se na sequência para as considerações finais do presente artigo.

D. Considerações finais

É sabido que o ato de planejar não é uma constante na administração pública brasileira, dada as circunstâncias que englobam o cotidiano de muitas prefeituras. Mesmo assim, observar os desafios impostos significa não apenas considerar o cotidiano, mas também, o longo prazo dentro do horizonte de atuação de um gestor público municipal.

Nesse sentido, o artigo buscou, inicialmente, contextualizar aspectos inerentes à gestão municipal, discutindo mesmo que brevemente, temas considerados como relevantes para o atual contexto, tais como Gestão Pública, Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Econômico e Social.

Em seguida, no que se refere aos aspectos metodológicos, buscou-se com base em Gil (2014) e mais especificamente apoiando-se em Heidemann (1992), estruturar os três elementos —informações, deliberações e instruções— que para o referido autor, integram o planejamento territorial. Entretanto, na ausência de uma delas, tem-se diferentes tipos de planejamento, subdivididos em planejamento por intuição, inspiração ou por especulação.

Sobre esse prisma, no caso prático, as três prefeituras (Igrejinha, Rolante e Riozinho) do Vale do Paranhana/Brasil apresentaram tanto diferentes aspectos no que tange a sua estrutura, assim como ao fato de possuírem distintos modelos de planejamento (quadro X.6), sendo a gestão do município de Igrejinha aquela com o resultado mais próximo da realidade, ao contemplar os três itens mencionados anteriormente.

Na continuidade analítica, observou-se que a gestão de Rolante, apesar de alguns esforços, ainda possui um planejamento classificado como sendo de caráter inspirador, uma vez que sabe o que precisa ser feito, divulga o que sabe e tem realizado, mas não possui uma sistemática evidente à população em geral em termos de ação efetiva. O terceiro caso, ou seja, o município de Riozinho foi o que apresentou as maiores deficiências, uma vez que dada a alegada falta de recursos e de pessoal capacitado, apresenta seu planejamento de uma maneira especulativa, muito embora seja possível reverter este quadro, dada a possibilidade de interação com os atores sociais.

Com isso, buscou-se oferecer um conjunto de sugestões (diagrama X.7), sendo elas classificadas como separadas pelos ambientes externo e interno. No primeiro, este foi composto pelo uso dos (1) meios de comunicação, pelo conhecimento sobre os (2) 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pela realização de (3) audiências públicas, com a população sobre as demandas com uma visão de futuro para o que pode ser planejado e realizado com ações efetivas.

No segundo ponto, a proposição da criação de uma (4) Central de Projetos, assim como a realização de (5) Oficinas sobre Planejamento e a adoção de (6) Reuniões entre as Pastas Municipais e o Prefeito, tendo-se como objetivo último a soma de todas essas ações com foco no efetivo planejamento municipal.

Ao final, em termos de estudos futuros, os autores do presente artigo ainda sugerem a realização de uma confrontação entre a metodologia de Heidemann (1992) e os ODS nos municípios, em especial, naqueles de menor porte. Além disso, sugere-se ainda a observância sobre o quanto a participação popular, não limitada apenas ao voto eleitoral, pode contribuir para o estabelecimento de metas e de objetivos que visem proporcionar o bem-estar a todos os habitantes, em específico, pela principal ferramenta para tanto: o diálogo.

Bibliografía

- Catelli, A. (2004), Mensurando a criação de valor na gestão pública, *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, ago.
- Cardoso Jr, J (2011), Planejamento Governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado, [Disponível], http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9756 [12 outubro, 2017].
- Fundação De Economia E Estatística – FEE (2017), Mapa do Vale do Paranhana, [Disponível], <https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Paranhana-Encosta+da+Serra>. [27 setembro, 2017].
- Furtado, C. (2004), Os desafios da nova geração, *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 4, p. 483-486, out-dez.
- Gil, A. (2014), Métodos e técnicas de pesquisa social, São Paulo, Editora Atlas.
- Heidemann, C. (1992), *Regional Planning Methodology – The first & only annotated picture primer on Regional Planning. Diskussion Paper*, N. 16. 7. Preliminary pre-print, edition 4, Karlsruhe: Institut für Regionalwissenschaft.
- Ibge Cidades (2017), [Disponível], <https://cidades.ibge.gov.br/>, [15 setembro, 2017].
- Índice de Desenvolvimento Humano, [Disponível], <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/indice-de-desenvolvimento-humano-idh-e-idhm> [27 de setembro, 2017].
- Lima, J. (2017), *Desenvolvimento Social*, Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos, Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mario Riedl (Coords.), Editora Conceito, Porto Alegre.
- Lima, P. (2006), Excelência em Gestão Pública, Recife, Fórum Nacional de Qualidade.
- Lock, F. (2017), *Gestão Pública*, Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos, Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mario Riedl (Coords.), Editora Conceito, Porto Alegre.
- _____. *Transparência governamental*, Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos, Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mario Riedl (Coords.), Editora Conceito, Porto Alegre.
- Morais, R. (2005), Planejamento estratégico: um bem ou mal necessário? 2 Ed, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Paiva, C. (2017), *Desenvolvimento econômico*, Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos, Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mario Riedl (Coords.), Editora Conceito, Porto Alegre.
- Sachs, I (2004), Desenvolvimento: incluído, sustentável, sustentado, Rio de Janeiro, Garamond.
- Sen, A (2000), Desenvolvimento como liberdade, São Paulo: Companhia das Letras.
- Veiga, J, (2005), Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro, Garamond.
- Veloso, J.F.A et al (2011), Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras, [Disponível], http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10200 [15 setembro, 2017].
- Wittmann, M (2017), *Planejamento e estratégias para o desenvolvimento regional*, Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos, Marcos Paulo Dhein Griebeler e Mario Riedl (Coords.), Editora Conceito, Porto Alegre.

XI. Planificación intraescalar y desarrollo territorial a nivel municipal

Ángel René Estrada Arévalo¹

Resumen

Este artículo se divide en cuatro partes que tienen como elemento común la articulación entre el objetivo 3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Salud y Bienestar y el Desarrollo Local a Nivel Municipal. En la primera se propone una hipótesis de trabajo a manera de trama de causalidad entre las metas destacando como elemento determinante la política pública internacional sanitaria cobertura universal de salud reconfigurando las otras metas en la categoría riesgos de salud. En la segunda parte se explicitan los fundamentos conceptuales de las categorías sistemas de salud basados en la estrategia de atención primaria, gestión local de reducción de riesgos, gobernanza y políticas públicas municipales de salud, en la tercera se describen los elementos de un modelo de gestión municipal basado en los ordenadores red social, microregionalización sociosanitaria, socioecosistemas y núcleos de población en pobreza extrema. Se propone una ruta de implantación de la política y modelo municipal, y finalmente en la cuarta se plantean las conclusiones.

A. Propositiones conceptuales

El objetivo 3 “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3 SyB)” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) agenda 2030 (CEPAL, 2017), abre un espacio al impulso a la salud y el desarrollo local. La salud y el desarrollo son hechos sociales estrechamente relacionados que se retroalimentan y expresan en múltiples niveles de gobierno y escalas de desarrollo territorial; siendo, empero, el orden de gobierno y el espacio territorio-población municipal en el que se encuentran posibilidades de transformación a los problemas inherentes a esta interacción.

¹ Doctor en Gobierno y Administración Pública. Profesor universitario, Universidad Autónoma de Chiapas, México.

La articulación entre desarrollo y salud es biunívoca. Los déficits en uno y otro ámbito, y su perspectiva virtuosa, a más salud mejor desarrollo, se manifiesta en peores o mejores estadios de salud de la población. Es un proceso en el que confluyen y se concentran medios y talentos de individuos y colectividades para propiciar la construcción y organización de la ciudadanía en pro de la consecución de mejores condiciones de vida en territorios definidos y se caracteriza por la potencialización de las capacidades humanas y la innovación en el diseño de políticas locales basadas en la integralidad, la convergencia y la flexibilidad, impulsadas mediante acuerdos y evaluaciones sociales que tienen como rasgos una concepción de la salud basada en la causalidad social y en la intervención de actores sociales gestionadas por estructuras de gobernanza colectivas (Akerman, 2007).

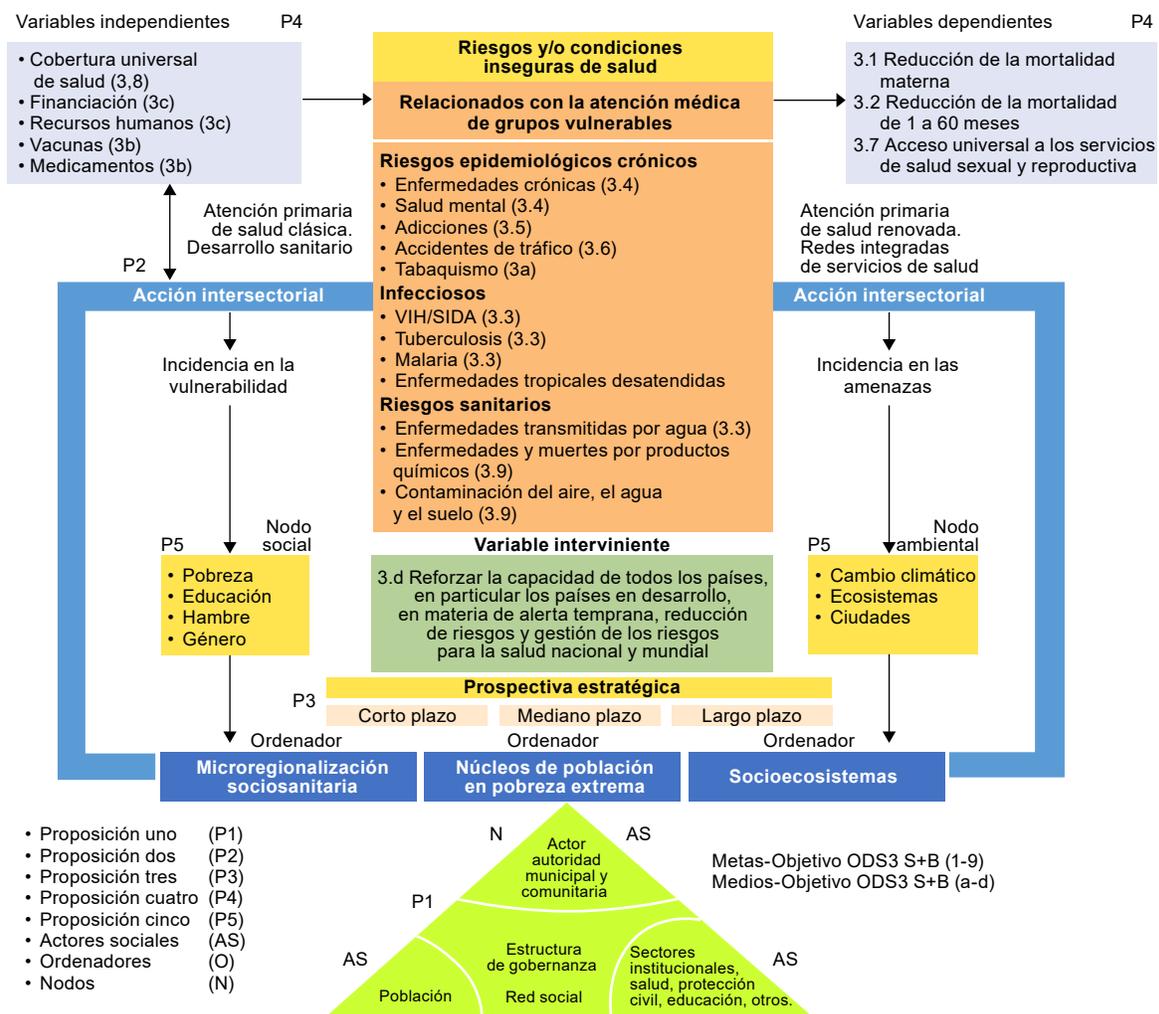
En una primera aproximación a estas interrelaciones la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) propone funciones y actividades de los gobiernos locales para la consecución de metas relacionadas con cada ODS, afirmando que es el nivel de gobierno el que está en mejor posición para establecer el nexo entre lo global y lo local como impulsores de cambios y responsables políticos del desarrollo local. En lo social, esta organización de carácter mundial, afirma que son los gobiernos locales la instancia mejor ubicada para identificar en el territorio a las personas en situación de pobreza y orientar los recursos de salud, educativos y de agua y saneamiento a los individuos y comunidades con mayor grado de vulnerabilidad, así como para el diseño de políticas de protección social a las mujeres y niñas. En lo ambiental, se plantea que los gobiernos locales por su condición de proveedores de servicios en la disposición de residuos sólidos, agua y saneamiento, poseen condiciones para promocionar el reciclaje y contribuir así a la sostenibilidad, así como a la concertación de los actores sociales, públicos y privados para la gestión integrada del agua y para hacer frente a los desastres y al cambio climático. En la gestión para la equidad, así como en las dimensiones social y ambiental, se destaca la capacidad de los gobiernos locales para la formulación de políticas que favorezcan la participación de actores sociales, de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que están dirigidas a la disminución de la pobreza y al impulso al desarrollo sostenible, identificando brechas en energía asequible y usos de tecnologías de la información y en la generación de información confiable, ubicando con precisión inasistencia escolar y trabajo infantil, todo esto matizado por la dotación de medios y herramientas para una concientización de la población acerca de la producción y el consumo sostenible (OPS, 2015).

Siguiendo las proposiciones de (Sulbrandt, 2002) respecto a que los programas, y podemos agregar, los modelos de planeación, deben explicitar los fundamentos conceptuales en los que se basan las interrelaciones entre los hechos o fenómenos del problema sujeto de transformación, en forma de una trama de causalidad, se aventura una hipótesis de trabajo que transitando de lo general a lo específico, pasando por lo particular, contiene las siguientes proposiciones: primera, el proceso de gestión para alcanzar las metas del (ODS 3 SyB) en el ámbito municipal tiene como herramientas básicas una estructura de gobernanza denominada red social integrada por tres grupos de actores sociales: las autoridades municipales y comunitarias, las instituciones públicas con incidencia en el territorio municipal y la población, y tres ordenadores, la microregionalización sociosanitaria, los socioecosistemas y los núcleos de población en pobreza extrema; segunda, la estrategia maestra para establecer sinergia entre salud y desarrollo es la Atención Primaria de Salud (APS) en su versión clásica, la de Alma Ata 1978 (Alma-Ata, 1978), a la que denominamos APS Clásica y la Atención Primaria de Salud Renovada (APS-R, 2005); tercera, el método para alcanzar el (ODS 3 SyB) se basa en la conjunción de la planeación prospectiva con la estratégica; cuarta, en un plano de dimensión particular se propone una trama de causalidad de las nueve metas y cuatro medios del (ODS 3 SyB) en la que la reducción de la mortalidad materna, infantil y preescolar y el acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva, hechos humanos de la mayor trascendencia, se ubican como variables dependientes, la cobertura universal de salud como la variable independiente y la gestión para reducción de riesgo en salud como variable interviniente. Los riesgos de salud se desagregan en: sanitarios, abarcando los daños a la salud y muertes relacionados con las enfermedades transmitidas por el agua y los producidos por productos químicos y contaminación de aire, suelo, agua; epidemiológicos, comprendiendo, por un lado, los relacionados con enfermedades crónicas como la salud mental, las adicciones, los accidentes de tráfico, y por otro, los ligados a enfermedades

infecciosas como VIH/SIDA, tuberculosis, malaria y otras enfermedades tropicales desatendidas; y los relacionados con la atención médica de los grupos vulnerables; Y finalmente la quinta proposición que articula los otros ODS de la agenda 2030 en nodos: lo social integrando pobreza, hambre, educación y género; lo ambiental interconectando cambio climático, ecosistemas y ciudades, y el de gestión para la equidad dirigido al alineamiento de los ODS sociales y ambientales, así como los otros hacia la protección de las mujeres y las niñas y niños de 1 a 60 meses, específicamente de quienes viven en pobreza extrema.

En el diagrama XI.1 se realiza una tentativa de interacciones de las cinco proposiciones de la hipótesis de trabajo: la estructura de gobernanza tridimensional red social que integra a tres grupos de actores con funciones diferenciadas de acuerdo al problema sujeto a transformación relacionadas con las actividades derivadas de las metas de los ODS, incorporando la microregionalización sociosanitaria, los socioecosistemas, y mediando entre ellos a los núcleos de población en pobreza extrema (proposición uno); el ordenamiento de relaciones causa-efecto entre las metas del ODS SyB (proposición cuatro); los nodos de intersectorialidad social y ambiental, y gestión para la equidad (proposición 5); la APS clásica y renovada para el impulso a la intersectorialidad y a la Cobertura Universal de la Salud (CUS) (proposición 2); y la prospectiva estratégica para establecer la hoja de ruta hacia el año 2030 (proposición 3)(ver diagrama XI.1).

Diagrama XI.1
Hipótesis de trabajo, proposiciones



Fuente: Elaboración propia.

B. Fundamentos conceptuales y metodológicos del modelo de gestión municipal

A partir de la proposición que plantea una relación de determinación de la CUS como base para el logro de las metas de reducción de la mortalidad materna, infantil y preescolar y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y la introducción de la categoría riesgos de salud para agrupar las otras metas del objetivo (ODS 3 SyB) se destaca la meta/medio 3D relacionada con la gestión de la reducción de riesgos en salud y otras áreas del desarrollo como dimensión clave en la variable interviniente operacionalizada en el modelo de gestión / plan acción intraescolar municipal que se propone.

1. Riesgo en salud y desastres

La vulnerabilidad y las amenazas en salud tiene varios determinantes que se pueden agrupar en dos subsistemas: el subsistema social y el subsistema físico natural. Esta separación es artificial porque la realidad es única; sin embargo, para poder describirla y analizarla, es necesario separarla: las vulnerabilidades de orden social son aquellas relacionadas en particular con el ingreso económico que le permite a la ciudadanía apropiarse de manera directa e indirecta de los bienes y servicios públicos necesarios como la alimentación, la educación, el acceso a los servicios médicos y en especial la vivienda. El estudio de la vivienda debe realizarse utilizando tres vertientes: la ubicación, es decir, las características fisiográficas donde se asientan, su altura sobre el nivel del mar, su cercanía de amenazas físicas como pendientes, avenidas de agua, entre otras cosas, y por supuesto, por las características de su construcción que pueden hacerla vulnerable a fenómenos como sismos, terremotos, erupciones volcánicas, entre otros, y finalmente, muy importante, la presencia o no, de servicios básicos como agua intradomiciliaria, drenaje para la eliminación de las aguas servidas, energía eléctrica y sistemas de telecomunicación. Estas condiciones pueden determinar la presencia de riesgos sanitarios que podemos definir como aquellas condiciones que pueden afectar de manera directa a la salud por transportar agentes infecciosos (virus, bacterias y parásitos), por ejemplo, mediante agua y alimento contaminados y de manera indirecta por convertirse en vehículos que provocan daños por ahogamiento e intoxicaciones químicas, entre otros. El otro componente lo constituyen los riesgos epidemiológicos que pueden definirse como aquellos problemas de salud provocados por agentes infecciosos transmitidos de manera indirecta u directa. Entre los primeros se ubican las enfermedades provocadas por la transmisión indirecta de agentes infecciosos, a través de vectores, generalmente artrópodos y de manera directa mediante el contacto entre las personas; en este modelo también se incorpora la noción de riesgos epidemiológicos relacionados con enfermedades y problemas de salud crónicos. Los riesgos relacionados con la atención médica son aquellos que se derivan de la accesibilidad de las personas a los servicios de salud, en particular en situaciones de emergencias. Los riesgos de atención médica son aquellos relacionados también con la distancia entre las viviendas y las unidades de atención médica, la capacidad de resolución de problemas de salud de estas unidades médicas y en específico con su capacidad de atención a los grupos vulnerables como las embarazadas, los niños menores de cinco años, los discapacitados, los pacientes crónicos inmovilizados, los pacientes con tuberculosis y VIH/SIDA en estadios avanzados, entre otros.

Los riesgos de salud, son características que poseen una potencialidad para convertirse en daños a la salud. Esta posibilidad de afectación a la integralidad personal o familiar puede reducirse o mitigarse con acciones individuales y colectivas, cuya efectividad depende en primera instancia del grado de organización colectiva. Cuando una amenaza, de origen fundamentalmente natural, se manifiesta como es el caso de tormentas tropicales, tornados, terremotos, maremotos, entre otros, las acciones de preparación realizadas son fundamentales para enfrentar estos riesgos, en particular, los derivados de los efectos inmediatos en la salud individual, familiar y comunitaria.

Los efectos de los desastres en el estado de salud de la población dependen de varios factores: en lo general, se relacionan con el grado previo del estado de salud de la población, con la incidencia y prevalencia de las enfermedades, sean crónicas o agudas, con las causas de muerte y su frecuencia y con su distribución en los grupos sociales que integran la población, en este caso municipal. En lo particular están relacionados

con la organización de los servicios médicos en los ámbitos municipales y en lo específico, con la ubicación geográfico-población de personas con vulnerabilidad física de salud. Identificar a estas personas y tener mecanismos de actuación previamente definidos respecto a ellos, es esencial para disminuir los efectos negativos en salud en especial en los primeros momentos de las emergencias sanitarias y desastres.

2. Génesis de la vulnerabilidad y las amenazas en salud

Un ángulo de la determinación social que provoca condiciones inseguras son las condiciones de vida ligadas a la producción y el grado de apropiación de la riqueza social. Esta forma y grado de apropiación debe estudiarse para conocer como los medios de vida o subsistencia de la población determinan inequidad y exclusión individual, familiar y/o comunitaria que está en la base de la vulnerabilidad social productora de condiciones inseguras en salud que asociadas con amenazas dan origen a la concreción de riesgos en salud. Un planteamiento conceptual y metodológico que ayuda a ampliar el estudio del riesgo en salud es lo planteado por (Blaikie y Cols, 1996). Estos autores generaron un valioso marco conceptual y metodológico para el estudio de la vulnerabilidad y su relación con los desastres distinguiendo al riesgo como la conjunción de amenazas (terremotos, vientos fuertes como ciclones, huracanes y tifones, erupciones volcánicas, deslizamientos, sequías, virus y pestes) con la vulnerabilidad. En la parte teórica de su propuesta plantean lo que denominan Modelo de Presión y liberación (véase el diagrama XI.2) y hacen una división de los hechos sociales que va de lo general a lo específico pasando por lo particular. Así, en lo general proponen que existen causas de fondo como el acceso limitado al poder; presiones dinámicas expresadas en macro fuerzas como rápido crecimiento de la población y urbanización, falta de instituciones locales, de entrenamiento y de habilidades apropiadas, entre otros, y finalmente en lo específico, a lo que denominan condiciones inseguras como ambiente físico frágil, débil economía local, sociedad vulnerable, falta de acciones públicas expresadas en ausencia de preparación para el desastre y predominio de enfermedades endémicas. Si bien Blaikie y colaboradores no incorporan la categoría de riesgo en salud, si se refieren a las enfermedades endémicas en el marco de las condiciones inseguras, abriéndonos la posibilidad de desagregarlas como condiciones inseguras sanitarias, epidemiológicas y de atención médica de los grupos vulnerables. Lo importante a destacar en este planteamiento es la progresión de la vulnerabilidad hasta la concreción del riesgo al interactuar con la amenaza.

Diagrama XI.2
Progresión de la vulnerabilidad (modelo de presión)



Fuente: Elaboración propia a partir de lo propuesto por Blaikie y Cols, 1996.

Esta inserción de los riesgos en salud en el modelo de presión y liberación, les otorga gran flexibilidad para su estudio y transformación, ya que en su desplazamiento hacia la izquierda permite ligarlos a los determinantes sociales de la salud y hacia la derecha al impacto de las amenazas, haciendo posible acciones de reducción de la vulnerabilidad por un lado, y de mitigación del impacto de las amenazas, por el otro.

En un esfuerzo de concreción, señalan estrategias para minimizar el impacto de los desastres, y estrategias de supervivencia, relacionados con las amenazas de los que destacamos para efectos de este trabajo su proposición de desarrollo de redes sociales de soporte que se relacionan con el planteamiento de creación de la red social integradas por actores sociales: la población, los trabajadores locales de salud y las autoridades comunitarias y municipales. En el plano singular o específico en relación a las estrategias de supervivencia se retoma la protección de los grupos socialmente vulnerables por la insuficiencia de la atención médica como mujeres embarazadas, niñas y niños. Un planteamiento de suma importancia es la definición del marco de respuesta de gestión ante desastres en tres niveles: primero, gestión para la reducción de la vulnerabilidad para incidir en la modificación de las causas de fondo y en las presiones dinámicas; segundo, estrategias para minimizar el impacto de los desastres; y tercero, estrategias de supervivencia en desastres (Blaikie y Cols, 1996).

En el plano metodológico el marco conceptual propuesto permite concentrarse en aquellas familias que estén en riesgo, determinando la escala de la investigación-acción: individual, familiar, comunitaria o de grupo social caracterizando los perfiles de acceso a bienes y servicios de los hogares. Por otra parte, el aplicar los supuestos metodológicos del modelo de presión y liberación, aporta estrategias de intervención para fortalecer la respuesta social organizada municipal para la gestión de la reducción de riesgos en salud mediante la incorporación de lineamientos específicos: manejar vigorosamente la mitigación, concentrarse en enfoques activos más que pasivos, y en proteger sectores prioritarios y asimilar la mitigación a la vida cotidiana a través del desarrollo de redes sociales de soporte aprendiendo a vivir con amenazas modificando las condiciones de peligro en el hogar, en la escuela y en el trabajo (Blaikie y Cols, 1996).

3. Gestión local de reducción de riesgos de desastre

Este apartado reseña y resume las tesis de (Lavell y Cols, 2003) que proponen en el texto "la gestión local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica". En este documento, fundamental por su carácter integral, se plantea que la gestión de la reducción del riesgo debe insertarse en el análisis de la gestión del desarrollo, ya que el riesgo es una expresión del mismo. Sostiene que el tipo de desarrollo es el que determina la vulnerabilidad de territorios y grupos sociales con baja capacidad para absorber los impactos de los desastres y recuperarse, y que, aunados a bajas capacidades de Gestión de la Reducción de Riesgos por parte de la población, los actores privados y de los órdenes de gobiernos nacionales y locales, se conforman nuevos escenarios de riesgos que se adicionan a los ya existentes. Proponen que la gestión del riesgo se debe orientar no a intervenciones puntuales, centralizadas, sino asumir el carácter de un proceso permanente donde la gestión desde lo local es fundamental, centrada en la gestión del territorio desde la perspectiva del desarrollo sustentable. Lavell y colaboradores (2003) llaman la atención sobre la importancia de tener claridad conceptual y metodológica de la noción de gestión del riesgo en general y, más aún, acerca de la gestión local para la reducción de riesgos en desastres, a partir de un conocimiento preciso de riesgos que se estudian y de las alternativas de intervención viables, refiriendo que uno de los problemas de gestión de la reducción de riesgos es la falta de rigor conceptual.

(Lavell y Cols, 2003) Afirman que en la gestión del riesgo prevalece la simplificación de un tema tan complejo al privilegiar lo instrumental, sin saber a cabalidad, el por qué hacer o para qué hacer.

La gestión del riesgo como opción integral de intervención ha evolucionado desde una concepción del riesgo como producto o fenómeno externo de la naturaleza que demanda una respuesta para prepararse y reaccionar a él, hasta ser considerado como el efecto de prácticas humanas de desarrollo inadecuadas que expresan déficit de desarrollo. Los autores a partir de caracterizar el riesgo como probabilidad de daños y pérdidas futuras y el desastre como la concreción de un determinado nivel de riesgo en el que los eventos

físicos sirven como detonador pero no como la causa única que los origina y proponen la configuración de zonas de riesgo en las que la interacción de vulnerabilidad con amenazas conforma espacios de riesgo diferenciadas en lo social y en lo territorial. Proponen que el riesgo de desastre es una extensión del riesgo general cotidiano y que no debe considerarse como algo autónomo, sino por el contrario ligado a las condiciones de existencia de los grupos en pobreza y exclusión social. Destacan que el riesgo cotidiano expresado por condiciones de inseguridad alimentaria, del déficit en la calidad de la vivienda, de altas tasas de morbilidad y de falta de acceso a agua potable, están en la base de la construcción social de la vulnerabilidad social que hace a las poblaciones propensas a sufrir desastres (Lavell y Cols, 2003).

Después de caracterizar el riesgo desde la perspectiva de gestión para su reducción, proponen seis parámetros a considerar en la Gestión Local para la Reducción del Riesgo (GLRR): toda GLRR debe ser parte de la gestión local del desarrollo; la GLRR debe ser tratada como proceso y no como producto, lo que implica la necesidad de estructuras o institucionalidad local que la impulse y coordine sostenida y permanente; en la GLRR, la participación y apropiación local es fundamental. En este aspecto proponen que la participación del municipio es clave; la sostenibilidad; el carácter transversal e integral de la GLRR en relación a las llamadas fases del ciclo de desastres; y en la GLRR debe establecer necesariamente relaciones con procesos similares de otros entornos territoriales de mayor jerarquía. Nos proponen tres formas de proyectos con incidencia en el desarrollo local: proyectos puntuales que buscan incidir en un factor de vulnerabilidad y/o amenaza que no va más allá de lo inmediato, por no incorporar en su diseño una concepción integral del desarrollo, que sin embargo, podrían dar apoyo a procesos futuros de gestión; proyectos externos con incidencia en algunos de los seis parámetros referidos líneas arriba, cuya implantación trasciende los objetivos inmediatos del proyecto, y que en su estrategia de intervención pueden promover procesos sostenidos de gestión local; y los proyectos cuyo propósito y método son establecer las bases para la GLRR.

Respecto a la GLRR y su interrelación con el desarrollo, plantean que el punto de anclaje de la gestión del riesgo es la noción de seguridad humana, afirmando que el signo más esencial y definitorio del desarrollo es la incorporación de la intervención sobre el riesgo. Plantean dos modalidades de proyectos para ligar la GLRR y el desarrollo: aquellos de desarrollo sectorial y territorial seleccionados con criterios de prevención y control de riesgo en una perspectiva para la gestión prospectiva del riesgo, son más transformadores y amplían considerablemente la noción de reducción del riesgo en el marco del desarrollo; la segunda modalidad son aquellos cuyos propósitos explícitos son la modificación de determinadas condiciones existentes en las localidades.

(Lavell y Cols, 2003) Proponen cuatro mecanismos para impulsar la concatenación del desarrollo y la reducción del riesgo de desastre: los marcos conceptuales de los proyectos deben explicitar la relación entre riesgo y desarrollo; los diagnósticos locales deben dimensionar adecuadamente la problemática de un territorio y permitir la pre-identificación de opciones, oportunidades y prioridades. Los diagnósticos amplios, que extienden las visiones aumentan la probabilidad de que la problemática de la GLRR tenga sostenibilidad; el tercer punto se relaciona con la conveniencia de relacionar los riesgos existentes y las intervenciones específicas para modificarlos con opciones de análisis mayores (uso de tierra, ubicación de viviendas y degradación ambiental) que también existen y que contribuyen a los contextos del riesgo que se pretende enfrentar, teniendo como visión la no construcción de riesgos futuros; y el cuarto elemento se relaciona con la importancia de que los participantes locales en el proyecto de GLRR sean también participantes en el desarrollo local general. Respecto a la municipalidad, refieren que sin participación y acuerdos de los municipios, el logro de resultados y su permanencia disminuyen considerablemente, ya que estos son el espacio básico para impulsar la participación de los actores sociales locales y sus atribuciones en materia de desarrollo local les otorgan un sitio insustituible.

(Lavell y Cols, 2003) al analizar la relación del riesgo existente y del riesgo futuro con los procesos de gestión proponen dos modalidades de esta: la gestión correctiva orientada a modificar el riesgo creado por acciones sociales en el pasado, señalando, empero, que una situación correctiva puede encaminarse hacia acción transformadora si estimula cambios en el ambiente, en la producción, etc.; la otra modalidad

a la que denominan gestión prospectiva se desarrolla en función del riesgo no existente pero posible de crear con los proyectos de inversión y desarrollo. Proponen que la esencia de la prospectiva es la prevención del riesgo. Planteada así la gestión prospectiva forma parte de la gestión general del desarrollo.

Los autores, a partir de la premisa de que la GLRR es propia de los actores locales, característica que la distingue de la gestión intersectorial más general del riesgo con incidencia en los niveles locales clarifican algunas nociones respecto a lo local, lo municipal y el riesgo: proponen que es imprescindible un nivel de análisis y gestión sub nacional; que este nivel de análisis debe permitir la identificación de áreas diferenciadas de riesgo a partir de cierta homogeneidad de los estadios de desarrollo y del sentido de pertenencia de los actores sociales con el territorio y de las relaciones entre ellos, estas zonas diferenciadas pueden ser menores o mayores a los territorios municipales; una vez hecha la proposición anterior afirman que el municipio es la expresión preponderante de lo local porque es la instancia más permanente, y legitimada, ya que la GLRR demanda estructuras organizacionales e institucionales consolidadas y sostenibles, amén de la importancia de la participación municipal en el desarrollo local, en la descentralización, la negociación y en la articulación con otros actores sociales y por sus facultades normativas y de control; a partir de esta identificación de la GLRR con lo municipal señalan que lo local debe, por un lado, articularse con niveles territoriales y sociales menores al interior del municipio, y por otro, la GLRR municipal, debe tomar en cuenta su enlace con niveles territoriales de mayor jerarquía y tamaño.

Señalan que considerar a la gestión como proceso conlleva la construcción del problema y el planteamiento de su solución, diferenciándolo de iniciar con productos e intervenciones preconcebidas. Proponen que la participación social debe ser amplia en la que la municipalidad debe asumir un papel protagónico.

4. Sistemas de cobertura universal de salud basados en APS

Una vez insertados los riesgos en salud relacionados con el ODS 3 SyB en un marco explicativo más amplio y habiéndolos ubicado en la noción de condiciones inseguras en salud de acuerdo al modelo de presión y liberación de desastres y tratados con cierta amplitud en la GLRR, toca ahora retornar a la hipótesis de trabajo que propone que la meta cobertura universal de salud es la determinante esencial para alcanzar las metas objetivo 3 de los ODS SyB.

En la transición entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ODM (2015) impulsados para las naciones unidas, y los ODS, se fue perfilando como la principal política pública internacional sanitaria la cobertura universal de salud, para lograr mejores estadios de salud en el orden nacional y subnacional. Así, los estados miembros de la Organización Panamericana de la Salud asumieron en la 53 asamblea y consejo directivo la resolución denominada "Estrategia para el acceso universal a la salud y a la cobertura universal de salud" (Cobertura Universal, 2014). Esta estrategia propone cuatro líneas para enfrentar la inequidad y la exclusión social en salud caracterizada principalmente por segmentación de los sistemas de salud y la fragmentación de los servicios de atención médica. Estas líneas estratégicas (LE) son: Fortalecimiento de la rectoría a través de la normatividad que le otorgue sustento institucional mediante recursos financieros orientados a la oferta de servicios de calidad e impulso a la gobernanza robusteciendo la participación social y creando instancias para que la población participe en el diseño, implantación y evaluación de políticas; solidaridad financiera con el propósito de evitar el pago directo en el momento de la recepción del servicio, impulsando fondos financieros únicos mancomunados; aumento en el acceso a los servicios de salud fortaleciendo la inversión y la organización en el primer nivel de atención incorporando la estrategia de atención primaria de salud; propiciar la coordinación intersectorial para incrementar los nexos entre salud y los grupos comunitarios impulsando la participación dinámica de los municipios y organismos sociales en el fortalecimiento de las condiciones de vida y ambientes saludables para la vida y el trabajo. De estas líneas estratégicas para el impulso a la CUS propuestas en el 2014 se retoma la Atención Primaria de Salud (APS) en sus dos momentos.

En el documento "Atención Primaria a la Salud, (Alma-Ata, 1978)" denominada como clásica por el que esto escribe, se tratan los temas de la relación entre la APS, el desarrollo y la participación comunitaria. Por su importancia y nexos con las proposiciones de este trabajo se refieren con detalle estas relaciones:

respecto al desarrollo, la estrategia de APS al pretender mejoras esenciales de salud de manera continua e incidir positiva y gradualmente en las condiciones y calidad de vida de la población, impacta en el Desarrollo Social al ser parte de este y en el Desarrollo Económico. En este punto sostiene que al ser clave la APS para el logro de una vida económicamente productiva y socialmente satisfactoria, se convierte en instrumento esencial para el desarrollo. Particularizando sobre este tópico, refiere que la lucha contra las enfermedades transmisibles esta aparejada con la búsqueda de una nutrición adecuada para el rompimiento del círculo vicioso entre malnutrición, infección y mortalidad infantil y estimulación del crecimiento y desarrollo normal. Plantea que ningún sector puede no influir en el otro. En el trabajo presente se propone la clasificación de condiciones inseguras y/o riesgos en salud, relacionados con aspectos sanitarios, epidemiológicos y de atención médica. La APS al plantear aspectos relacionados con el agua y saneamiento, con el control de las enfermedades endémicas en la comunidad y con la protección de grupos vulnerables, incorpora, no literalmente, las condiciones inseguras y/o riesgos en salud a su cuerpo conceptual. Desde otro punto de vista, cuando se propone que en la APS cada equipo de trabajo sea responsable de una zona nos permite relacionar estos conceptos con los planteados en la proposición de micro regionalización sociosanitaria.

De esta primera aproximación a los postulados de la APS destacan dos aspectos: el primero de ellos es su deriva hacia los sistemas nacionales de salud, de la que se dice función central y núcleo principal y la segunda, hacia el desarrollo social, político y económico, al plantearse propósitos relacionados las condiciones de vida de la población. Propone que la planificación tenga los siguientes elementos: las comunidades deben participar en la evaluación de la situación, definición de problemas, determinación de prioridades, ayudar en la definición de las actividades y cooperar resueltamente cuando las actividades se llevan al cabo, hace énfasis que en la planificación a nivel comunitario se vincule la APS con otros sectores del desarrollo, promoviendo la coordinación a nivel local. En un acercamiento, desde una perspectiva de actores sociales, aunque la APS clásica no los aborda con esta denominación, propone respecto a la comunidad, que ésta ha de llegar a tener conocimiento de su propia situación de salud y encontrar estímulos para resolver sus problemas comunes. Pone de relieve los aspectos conceptuales de la APS en los que se habla de la salud como un derecho humano, de la rendición de cuentas por las instancias públicas y del estudio de la migración y la salud.

En el documento APS (2007) renovada se plantea que en estos cinco lustros, a partir de éxitos en salud como la reducción de la mortalidad infantil en casi un tercio, entre otros, coexiste y se amplía la brecha de las inequidades de salud ejemplificadas, entre otros, en los siguientes hechos sanitarios: el 60% de la mortalidad materna se produce en el 30% de la población más pobre de los países, la diferencia en la esperanza de vida entre los más ricos y los más pobres es de casi 20 años. Por otra parte, refiere que los cambios socioeconómicos, generales como el envejecimiento de la población, modificaciones en el estilo de vida relacionados con la dieta y el ejercicio, la urbanización creciente y en general, el deterioro de las estructuras y apoyos sociales han incidido en qué problemas de salud pública como la obesidad, la hipertensión, las enfermedades cardiovasculares, las lesiones y violencia, y el abuso en el consumo de alcohol, tabaco y drogas, presenten tendencias ascendentes, agregándose a estos, desafíos como el VIH/SIDA y la tuberculosis OPS/OMS (2007).

Ante esto ¿qué plantea la APS Renovada?, en el plano más general propone un enfoque de la salud y el desarrollo más evolucionado. A la salud la considera una capacidad humana básica y prerequisite que les permite a los individuos realizar sus proyectos de vida y un elemento necesario para construir la democracia, además de un derecho humano fundamental, ya reconocido por la estrategia de APS en 1978. Al desarrollo lo concibe con una perspectiva multidimensional basada en la idea del desarrollo humano.

Las nociones básicas de la APS R son los valores y los elementos estructurales funcionales del sistema de salud, mediados por los principios (OPS/OMS, 2007). Los valores son los componentes éticos del sistema de salud: el derecho a la salud definido como ausencia de diferencias en la accesibilidad a los servicios de salud y a ambientes saludables y en el trato que reciben en los servicios de salud y sociales; la equidad, que expresa como juzgan las sociedades la vida humana, por ejemplo, a las personas en peor situación; la solidaridad es el tercer valor y se define como el grado en que una sociedad trabaja para el bien común.

Los principios, interface entre los valores y los elementos estructurales y funcionales del sistema de salud, son: la responsabilidad y rendición de cuentas; respuesta a las necesidades de salud de la población; la justicia social, entendida como la perspectiva a través de la cual se valora el grado en que las acciones de gobierno aseguran el bienestar de los ciudadanos, en particular de los grupos más vulnerables; la sostenibilidad que comprende la inversión suficiente en las necesidades actuales de salud, la determinación de las necesidades futuras mediante la planeación estratégica, y en particular, el compromiso político para la sostenibilidad financiera del sistema; la intersectorialidad; y los servicios orientados a la calidad.

Los elementos de la APS R son componentes inherentes a la estructura y funcionamiento de los sistemas de salud: la accesibilidad; la aceptabilidad; el primer contacto; la integralidad; la atención integrada, la atención apropiada y la efectividad. Son elementos de APS R también la incorporación de criterios explícitos de equidad en la formulación de políticas y programas, concentrando servicios de salud en los más necesitados, reestructurando los mecanismos de financiamiento para ayudar a la población en pobreza a satisfacer sus necesidades básicas; el impulso a las acciones intersectoriales ampliando la escala y tiempo de los sistemas de salud basados en APS R con las acciones de otros sectores. Propone impulsar un proceso de planeación estratégica que, a partir del análisis de la situación de salud comunitaria prevea la sostenibilidad financiera y haga uso de técnicas de gestión como la evaluación del desempeño y la investigación de operaciones.

En el documento "Redes integradas de servicios de salud (RISS) (OPS/OMS, 2010), se profundiza en la descripción de las características de los sistemas de salud en las américas, haciendo énfasis en que el problema mayor es la fragmentación de los servicios de salud.

Propone, desde una perspectiva de política pública, que la segmentación de los sistemas de salud es función de la fragmentación de los fondos financieros y afirma que el objetivo de una política pública es alcanzar un diseño que dé respuesta a las necesidades de organización de cada sistema de salud de país.

Para conducir la política pública proponen la Estrategia RISS, estableciendo para ellas los atributos, los instrumentos de política pública y los mecanismos institucionales así como la hoja de ruta para transitar de servicios de salud fragmentados a Servicios de Salud Integrados. Respecto a los atributos la política pública internacional de APS Renovada propone cuatro: el modelo asistencial que defina a la población y el territorio con un amplio conocimiento de sus necesidades y preferencias de salud; la gobernanza -propone las dimensiones: a) sistema de gobernanza único para toda la red, b) participación social amplia, c) acción intersectorial-. Este componente de la gobernanza se orienta fundamentalmente a incidir sobre los determinantes sociales para lograr la equidad; la organización y gestión; y el cuarto atributo, la asignación de incentivos. Las RISS proponen la aplicación de instrumentos de políticas públicas y de mecanismos institucionales. Los instrumentos de políticas públicas se dividen en jurídicos y no jurídicos y conforman las estrategias y recursos para impulsar RISS.

5. Gobernanza de sistemas de salud

(Flores, 2010) propone, en mi opinión de manera muy acertada, que el análisis de la gobernanza de los sistemas de salud debe tener como punto de partida como las políticas públicas en salud y los programas y proyectos que las implementan responden a los principios éticos de equidad, igualdad de oportunidades, igualdad de responsabilidades ante la ley, participación social y el derecho a la salud y de qué manera estos principios se traducen en objetivos sociales para los sistemas de salud como mayor equidad en el acceso y financiamiento del sistema de salud, y participación social en las políticas públicas de salud. El autor refiere que un tema central en la investigación de la gobernanza de los sistemas de salud es interrogarse acerca de qué manera la toma de decisiones se corresponde con estos principios éticos. Advierte también que es necesario estudiar, además de los actores sociales estratégicos, a los grupos sociales excluidos por condiciones de pobreza, etnicidad, género o alguna otra razón.

(Flores, 2010) refiere que los análisis de gobernanza de los sistemas de salud deben transitar de la estructura y organización de los servicios de atención médica hacia el valor que el estado y la población le otorguen a la salud y el análisis de cómo se traduce en prioridad de política pública transitando del estudio de actores tradicionales al análisis del papel que los gobiernos locales y otros actores sociales tienen.

(Flores, 2010) propone cuatro tipos de contribuciones de la aplicación de la gobernanza a los sistemas de salud: ayuda a ubicar ámbitos de participación de ciudadanía que permitan pasar de la colaboración en proyectos a la definición de políticas públicas; contribuye a entender la forma en que los intereses y poder de los actores se trasladan a las prioridades y políticas que implementa el sistema de salud; ayuda a colaborar en la aplicación del pensamiento estratégico en contextos específicos para formular intervenciones con viabilidad política; y colabora en el análisis de los procesos de rectoría del sistema. Refiere que la gobernanza en salud debe visualizarse como la construcción social de los sistemas de salud incorporando de forma explícita la inclusión social, la equidad y los principios señalados.

Marc Hufty (2010) propone un marco analítico para la gobernanza (MAG) aplicado a la salud pública. Plantea una pregunta compleja respecto a cómo y quienes definen los problemas a transformar y propone que en salud pública la gobernanza debe ir más allá de cuestiones técnicas para plantearse el estudio y transformación de hechos sociales en salud.

Hufty (2010) conceptualiza la gobernanza como procesos sociales basados en hechos para decidir sobre aspectos públicos y las normas que los rigen y sostiene así que de lo que se trata es de desarrollar una metodología para analizar las sociedades sin juzgarlas, pero que sirva como referente para la observación, descripción y análisis, apoyada epistemológicamente, como toda teoría, en valores.

El autor concreta la categoría gobernanza como Marco de Análisis de la Gobernanza (MAG) y lo define como conjunto sistémico de proposiciones esquemáticas basadas en un método que permite el tránsito de aseveraciones teóricas a fenómenos empíricos. Precisa que los elementos que conforman el MAG son: problema, actores sociales, normas, puntos nodales y procesos. En el análisis de la dimensión de "actores sociales", (Hufty, 2010) propone que las sub dimensiones de estos son: las características (identidad, poder/recursos, intereses, ideas e historia); las interacciones entre ellos; y sus conductas. Señala que es necesario considerar el estudio de todos los actores (formales e informales, grupos/individuos) y llama la atención sobre la importancia de considerar las redes sociales entre ellos. Plantea una tipología de ellos: los estratégicos y los secundarios. La dimensión "puntos nodales" el autor las define como sitios virtuales en lo que convergen problemas, actores, procesos de tomas de decisiones y se asumen acuerdos y construyen normas sociales. La dimensión "proceso" del MAG el autor la describe como los diferentes estados de un sistema que caracterizan la historicidad de los problemas, de los puntos nodales de interacciones entre actores, de las reglas del juego y de los factores favorables al cambio. Plantea, que la gobernanza es una variable intermedia, causal y causada, y que ésta se encuentra a medio camino entre las variables independientes (de contexto) y las variables dependientes, los problemas.

Hufty (2010) concluye diciendo que el MAG posee una gran capacidad para entender la formulación e implantación de políticas de naturaleza social, ambiental y de salud, entre otras. Respecto a la definición del problema hace varias consideraciones: la trascendencia de identificar con claridad lo que está en juego, pudiendo ser esto totalmente diferente para cada actor. Profundizando en sus planteamientos Hufty (2010) propone que desde un punto de vista constructivista, todo problema es una construcción social.

Respecto a las normas sociales refiere que son las reglas del juego del proceso de gobernanza y las conceptualiza como aspiraciones grupales; señalando también que en cada sociedad existen sistemas normativos promovidos por actores distintos que se superponen y compiten. Propone que las normas contienen y expresan los multiniveles de gobernanza entendiendo por ellos a lo internacional, nacional y local.

6. Planeación estratégica

Miklos y Tello (2006) sostienen que el propósito de la prospectiva es ofrecer alternativas futuras y que ésta posee una visión holística y no parcial y desintegrada de la realidad: considera elementos cualitativos además de los cuantitativos, estudia estructuras y procesos evolutivos no fijos y estáticos, su actitud hacia el futuro es activa y creativa, no pasiva o simplemente adaptativa.

Miklos y Cols (2008) afirman que la prospectiva puede ser una herramienta para construir futuros deseables y posibles, y proyectos consensuales a través de la planificación de políticas públicas. Para aumentar la proximidad y disminuir la escala territorial proponen un modelo que ligue la evaluación y el diagnóstico, que propicie la planeación de abajo hacia arriba, que acerque lo lejano-global a lo cercano local, que conecte al habitante concreto con el ciudadano universal general y abstracto y que construya redes sociales desde distintos ámbitos. Desde este ángulo el escenario futurible se construye a partir de la confrontación de los escenarios utópico, de continuidad y catastrófico, identificándose las acciones factibles e introduciendo la temporalidad con acciones inmediatas, mediatas y pos mediatas sin introducir periodos fijos para su consecución con la idea de que la dinámica de la praxis social pueda traer una acción pos mediata al presente pero construyendo el futurible con acciones inmediatas.

C. Operacionalización del modelo municipal

Se poseen hoy todos los elementos conceptuales y metodológicos para ubicar en el centro de un esfuerzo social organizado para el desarrollo sostenible a las personas y familias, garantizando un piso básico de acceso a bienes y servicios públicos para todos, y a partir de allí, priorizar la acción colectiva en aquellos que viven en condiciones de pobreza y exclusión social.

Los cinco elementos del MAG aplicado al ordenador del proceso de gestión y planificación municipal categorizado como red social, le otorgan un marco conceptual preciso: el problema, en este contexto son las metas de los ODS agenda 2030 y su proceso de gestión y planificación en el ámbito municipal; los actores son las autoridades municipales y comunitarias, la población y los sectores institucionales con incidencia de actividades en el territorio-población municipal; las normas son los elementos legales que rigen y soportan al orden de gobierno municipal, el conjunto de leyes relacionadas con el desarrollo sostenible y las reglamentaciones de las políticas públicas y su traducción en programas y proyectos; los puntos nodales son los espacios de interacción de los nodos de intersectorialidad social, ambiental y de gestión de la equidad relacionados con los ODS como problemas sujetos a transformación; y el proceso es el tránsito de los ODS, de una situación que, partiendo del presente, se orienta hacia el año 2030.

A partir de este elemento del MAG, el proceso, los aportes conceptuales de la prospectiva estratégica permiten el establecimiento de un espacio de reflexión-acción para perfilar el futuro deseable y posible de los ODS y la escogencia de los caminos para alcanzarlos, traduciéndolos en un plan estratégico de corto, mediano y largo plazo. En el ámbito municipal esta ruta de análisis lleva hasta la APS que en su versión clásica es una estrategia de desarrollo sanitario y permite, mediante la acción intersectorial, incidir en los determinantes sociales de la vulnerabilidad de las condiciones inseguras y/o riesgos de salud sanitarios y epidemiológicos relacionados con los ODS y con los puntos nodales social y ambiental. Los puntos nodales social y ambiental se gestionan bajo el marco metodológico de la gestión local de riesgo de desastres que plantea aspectos específicos para su reducción y que se sintetizan en la aseveración de este es expresión de un mal desarrollo y que su gestión debe asumir la condición de transversalidad en el desarrollo sostenible. La APS en su versión renovada, mediante la noción categoría RISS ofrece una estrategia robusta para la superación de la segmentación de los sistemas de salud, y de la fragmentación de los servicios de salud en el plano local municipal, incidiendo directamente en la meta objetivo cobertura universal de salud.

En una vertiente de mayor concreción, la red social municipal se convierte en la instancia organizacional de gestión para la equidad, en la que, a partir de las proposiciones hechas respecto a que se conforma como una estructura tridimensional piramidal, integrada por el componente técnico-institucional de los servicios de salud y por otros sectores en los espacios municipales, el componente político-administrativo de las autoridades municipales, el ayuntamiento y sus instancias de gestión, y el componente población organizados en comités comunitarios. Otro elemento ordenador ligado al nodo de gestión para la equidad es la categoría microregión sociosanitaria, considerada como el área de organización de mayor interacción con la ciudadanía para definir problemas de salud, riesgos, mecanismos

de extensión de cobertura y formas de participación de salud en los procesos de gestión para desarrollar modelos de atención activos (Estrada A. R., 2010). Esta conceptualización se amplía para incorporar los determinantes sociales en salud y la respuesta intersectorial relacionados con el hambre, la alimentación, la educación y el enfoque de género de los ODS, conformado el nodo social.

En esta misma línea de razonamiento se propone el elemento ordenador socio ecosistemas con el propósito de que a partir de la existencia real de cuencas hidrográficas, ecosistemas marinos, sistemas estuarinos, y áreas naturales protegidas, entre otros, en los que existan asentamientos humanos alrededor de estos, se incorporen los determinantes ambientales y la respuesta intersectorial relacionada en los ODS que abordan el cambio climático, los ecosistemas y las ciudades. El otro elemento ordenador propuesto, los núcleos de pobreza extrema, se sitúan virtualmente a medio camino entre las microrregiones sociosanitarias y los socio ecosistemas para destacar la importancia y trascendencia de su incorporación a las estrategias y proyecto de un modelo de planeación municipal basado en la gestión equitativa.

Para el impulso a la gobernanza para la gestión con equidad se proponen los siguientes elementos orientadores:

- El logro de las metas del ODS 3 SyB y de las metas de los otros ODS relacionados con ellas tiene como elemento esencial la toma de decisiones de los órdenes políticos de gobierno para extender los bienes y servicios públicos para una vida sana a todos los ciudadanos, en particular a los excluidos socialmente, basados en la creación de fondos financieros para la cobertura universal de salud, tomando como referencia propuestas internacionales de inversión (Karin Stenberg, 2017).
- El carácter integral de la incidencia de las acciones para alcanzar los ODS, en los individuos y familias de todas las comunidades integrantes de todas las microrregiones sociosanitarias y socioecosistemas al interior del municipio.
- La priorización, en el marco de la cobertura universal de salud de las embarazadas, madres lactantes, y niñas y niños.
- La focalización horizontal de las familias en pobreza extrema.
- La concentración de la acción intersectorial en los nodos social, ambiental y gestión para equidad en las familias de pobreza extrema.
- El andamiaje de la red social como un espacio de toma de decisiones colegiadas, con dos componentes: el técnico en el que participan los profesionales de las instituciones que intervienen en la salud y el desarrollo; y el social integrado por representantes de los grupos de actores sociales.

En una tentativa de operacionalización se proponen los siguientes pasos o momentos:

Paso 1. Identificación de las microrregiones sociosanitarias y de los socioecosistemas

La caracterización de estos elementos ordenadores permite ubicar a los asentamientos humanos en cuanto a sus límites geográficos y distribución territorial, así como a la oferta de servicios institucionales permanentes o temporales y su grado de cobertura, entre otros aspectos.

Paso 2. Construcción del transecto de intersectorialidad de la línea de vida

A partir del continuo concepción, embarazo, parto, posparto, lactancia materna y sobrevivencia de la población infantil, identificar las acciones específicas de los sectores institucionales que inciden en los ODS, asumiendo el sector salud el liderazgo de las acciones materno infantil y cobertura de servicios médicos y colocándose como socio cuando no posee totalmente el conocimiento y los recursos programáticos correspondientes (OPS, 2015).

Paso 3. Determinación de las tareas y responsabilidades de los actores integrantes de la red social

Identificar las responsabilidades y tareas de los actores autoridad municipal y comunitaria, de los sectores institucionales y de la población a nivel familiar y comunitario (Estrada A. R., 2010).

Paso 4. Localización geográfica de las embarazadas, madres en periodo de lactancia y niñas y niños de 1 a 60 meses

Localización geográfica de esta población es básica para el diagnóstico del estado de salud de cada embarazada según grado de riesgo obstétrico y nutricional, así como del estado de salud de cada niña y niño de 1 a 60 meses según estado nutricional y de vacunación. Esto permite, por otra parte identificar las condiciones inseguras y/o riesgos epidemiológicos y sanitarios presentes en los microambientes de las viviendas, en el entorno comunitario, así como los riesgos derivados de la proximidad a socioecosistemas y por otra, realizar una primera caracterización de nivel de vulnerabilidad. Es el primer paso para la integración de cohortes de control y seguimiento longitudinal de mujeres y niños aplicando las metas e indicadores de índole internacional y nacional a lo municipal, microregional y comunitario. Esto se realiza aplicando instrumentos estandarizados (Arevalo, 2010).

Paso 5. Focalización horizontal de individuos y familias con elevados riesgos en salud y pobreza extrema

Situar geográficamente a los individuos y familias que concentren elevados riesgos en salud, alta vulnerabilidad social y condiciones de pobreza extrema es fundamental, ya que su extrema fragilidad puede conducirlos a la pérdida de la vida. Se trata de identificar, mediante un mecanismo técnico-social, diferencias indebidas respecto a la producción social de salud y a la respuesta social colectiva.

Paso 6. Planeación municipal prospectiva estratégica

La consecución de las metas de los ODS planteadas para el 2030, requiere en el plano local de un ejercicio permanente de reflexión y acción que determine en el marco de la red social, cuales son los propósitos, traducidos a resultados que se esperan obtener, en un marco de temporalidad que defina además que es el corto, el mediano y el largo plazo siendo la definición misma de estos periodos una decisión de política pública. La planeación prospectiva incorpora los nodos de intersectorialidad social y ambiental y de gestión por la equidad (Miklos, 2015).

Paso 7. Formulación de proyectos municipales-microregionales

Los proyectos municipales concentran la energía organizacional de los actores sociales integrantes de la red y operacionalizan las propuestas derivadas de organismos internacionales, nacionales, y sub-nacionales, en su caso. Por ejemplo, traduciendo las metas de programación de las Metas Objetivo de ODS 3 SyB propuestas por la OPS en el documento "Preparar a la región" (OPS, 2015) a metas específicas municipales-microregionales.

Paso 8. Implantación de la propuesta

Los proyectos en su ejecución atraviesan por fases hasta alcanzar mayores estadios de integración partiendo, en los momentos iniciales, de coordinación al interior de los sectores y pasando a un estadio de nivel intermedio en la programación a nivel de los nodos de intersectorialidad social y ambiental y de gestión para la equidad, hasta alcanzar los estadios superiores de una política pública integral y multidimensional para la protección social de la mujer, las niñas y los niños (PNUD, 2016).

Paso 9. Evaluación social

Los ODS por su dimensión y complejidad evalúan sociedades y organismos internacionales así como sociedades nacionales y órdenes de gobierno a nivel de país, regiones, departamentos, entidades federativas y municipios. Es en este último nivel y espacio de territorio-población en el que la valoración de la eficiencia, la eficacia y la efectividad se vuelven sociales. La evaluación encuentra espacios naturales en los observatorios sociales municipales.

Paso 10. Rediseño del futuro

Las orientaciones programáticas colegiadas, surgidas en el ámbito de la red social, traducen las decisiones de política pública municipal de focalización horizontal de individuos y familias en pobreza extrema, así como de microrregiones y comunidades con mayor grado de inseguridad humana, exclusión y vulnerabilidad social, para ser sujetas de un nuevo proceso de focalización en el marco de la operación anual de los proyectos.

D. Conclusiones

Las Metas-Objetivo 3 Salud y Bienestar de los ODS Agenda 2030 pueden ser el propósito central alrededor del cual se nuclean las acciones derivadas de las PP relacionadas con los otros 16 ODS, estableciendo así la relación entre salud y desarrollo. La planificación multiescalar y territorial tiene un punto de anclaje en el territorio-población municipal al ser el espacio de incidencia de las acciones derivadas de las políticas públicas nacionales y subnacionales, y de las estrategias internacionales de impulso a la salud y el desarrollo.

La formulación de políticas públicas por los municipios —o por el orden de gobierno correspondiente a la estructura político administrativo de país— deriva del alineamiento de todas las estrategias internacionales para el impulso a la salud y el desarrollo en particular de la APS en su versión Clásica y Renovada, con las políticas nacionales y subnacionales. La gestión local municipal de reducción de riesgos en salud basada en la aplicación de la meta-objetivo 3d “Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial” es el enfoque metodológico pertinente para la instrumentación de acciones para alcanzar las Metas-Objetivo de Salud de la Agenda 2030.

La gobernanza de la respuesta social organizada para el impulso a nivel municipal de los 17 ODS de la Agenda 2030 se soporta en la estructura tridimensional denominada red social para la convergencia de actores sociales. La red social para lograr la focalización horizontal de todas las personas y familia en exclusión social echa mano de los elementos ordenadores microrregiones sociosanitarias, socioecosistemas y núcleos de población en pobreza extrema.

La prospectiva aplicada al plano municipal hace posible visualizar el tránsito de un modelo de gestión municipal de riesgos en salud y desarrollo reactivo, a otro tipo de correctivo y prospectivo. El modelo de gestión municipal de riesgos en salud y desarrollo, proyecta para la consecución de las metas y medios del Objetivo 3 Salud y Bienestar, un escenario futurible, que amalgama un modelo real, punto de partida, con otro probable, y con el deseable y posible. La planeación estratégica traduce el escenario futurible a un proyecto, a través de acciones de atención a los ODS y conjuga la atención a lo urgente, a lo importante y a lo trascendente con el corto, mediano y largo plazo, desde una perspectiva temporal de momentos.

La planeación intraescalar y el desarrollo territorial a nivel municipal, es el eje articulador con lo global por una parte, y con lo local intramunicipal, a través de los ordenadores sociomicroregiones y socioecosistemas al interior del municipio, por otra. Estas escalas intramunicipales, posibilitan la confluencia de las acciones intersectoriales para el impulso al desarrollo sostenible desde una perspectiva multidimensional centrada en las personas, familias y espacios territoriales de mayor vulnerabilidad.

Bibliografía

- Akerman, M. (2007), Desarrollo local y salud: una contribucion conceptual para la articulacion de politicas publicas descentralizadas.
- Alma-Ata (6-12 de septiembre de 1978), Atencion primaria de salud Organizacion Mundial de la Salud. Recuperado el 14 de abril de 2014, de <http://whqlibdoc.who.int/publications/9243541358.pdf>.
- APS-R. (2005), Renovacion de la Atencion Primaria de Salud en las Américas, OPS.
- Arevalo, A. R. (2010), Instrumento de evaluación del modelo de gestión de los objetivos de desarrollo del milenio. Tuxtla Gutierrez: SEP-INDAUTOR registro público 03-2013-021312060200-01.
- Blaikie y Cols (1996), Vulnerabilidad el entorno social político y económico de los desastres. LA RED.
- CEPAL (2017), Agenda 2030 y Los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Una oportunidad para América Latina y el Caribe.
- Cobertura Universal (2014), Estrategia para el acceso universal a la salud y a la cobertura universal de salud. Washington, D.C., EUA.
- Estrada, A. R. (2010), La planeacion y la salud: estructura de un programa de salud unidad de autoinstruccion en caso de la tuberculosis pulmonar. Tuxtla Gutierrez.

- _____ (2010), Los sistemas municipales microregionales de salud: un modelo de gerencia social participativa. UNACH, Tuxtla Gutierrez.
- Flores, W. (2010), Los principios éticos y los enfoques asociados a la investigación de lo gobernanza en los sistemas de salud: implicaciones conceptuales y metodológicas. *Revista de Salud Pública* ISSN 0124-0064, 28-38.
- Hufty, M. (2010), Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/422/42219913004.pdf>.
- Karin Stenberg, O. H.-T. (17 de Julio de 2017), Financing transformative health systems towards achievement of the health Sustainable Development Goals: a model for projected resource needs in 67 low-income and middle-income countries. Obtenido de *Lancet Glob Health* 2017: https://ac.els-cdn.com/S2214109X17302632/1-s2.0-S2214109X17302632-main.pdf?_tid=eebo3d28-c8ad-11e7-987c-00000aacb35d&acdnat=1510603682_6cf42b9e14e5ce856374aee4330ea482.
- Lavell y Cols (2003), *la gestion local del riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y la practica.* Guatemala: PNUD.
- Miklos (2015), El oficio prospectivo en la práctica. En G. B. Paz, *Planeacion Prospectiva Estratégica: Teorias, metodologias y buenas practicas en America Latina* (págs. 69-92). Mexico: Metadata.
- Miklos y Tello (2006), *Planeacion Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro.* México: LIMUSA.
- Miklos y Cols (2008), *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo politico: Instrumentos para la accion.* México: LIMUSA.
- OPS (2015), *Intersectorialidad y equidad en salud en america latina.* Washington, D.C.
- _____ (2015), *Objetivos de desarrollo sostenible, lo que los gobiernos locales deben saber.* Nueva York.
- OPS/OMS (2010), *Resdes Integradas de Servicios de Salud. Conceptos, opciones de politica y hoja de ruta para su implementacion en las Américas.* Washington, D.C.
- PNUD (2016), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar mas allá del ingreso.* Nueva York.
- Sulbrandt, J. (2002), *Introduccion A La Gerencia Social.* Banco Interamericano De Desarrollo (INDES).
- ONU. (s.f.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Obtenido de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

XII. Análisis institucional de la gobernanza de la reducción de riesgos de desastres en la escala local. Análisis con municipios chilenos

*Patricio Valdivieso*¹

Resumen

Este estudio analiza el rol de los contextos institucionales locales en las decisiones de los gobiernos municipales para responder ante riesgos percibidos de desastres naturales, cambio climático, y progresar en el desarrollo sustentable. Apoyado en el análisis institucional y observaciones documentadas, el estudio examina los efectos de factores y procesos institucionales en decisiones municipales sobre inversiones en infraestructuras y mantención de infraestructuras, reducción de vulnerabilidad, y presupuestos de emergencia: las capacidades institucionales, los arreglos institucionales municipales, los factores políticos tales como agentes con atributos de liderazgo, las relaciones de gobernanza multinivel, y el capital social linking. Con un diseño de métodos mixtos que combina el análisis cualitativo comparado de cuatro casos de municipalidades representativas con el análisis estadístico de información sobre la mayor parte de las municipalidades chilenas, el estudio analiza el poder explicativo de los factores institucionales. Los resultados sugieren que los factores institucionales explican comportamientos municipales, y que los esfuerzos de investigación y las intervenciones con una perspectiva multisistémica sobre la configuración de condiciones institucionales que modelan las decisiones pueden apoyar los esfuerzos de los gobiernos locales tanto en la reducción de riesgos como en el desarrollo sustentable.

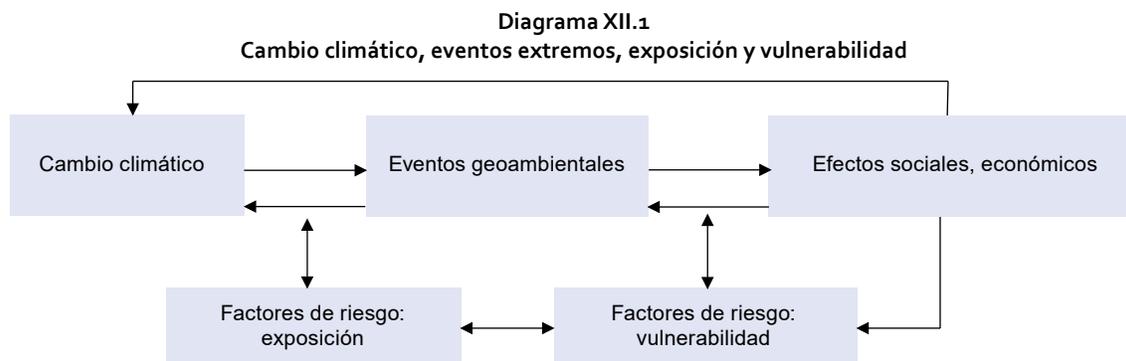
¹ Profesor Titular del Centro de Estudios de la Realidad Regional y Políticas Públicas, Universidad de los Lagos; Investigador Asociado del Instituto Milenio de Fallas de Mercado y Políticas Públicas. El estudio sintetiza avances de investigación realizada por los proyectos FONDECYT Nro. 1140672 y Nro. 1181282. Valdivieso agradece el apoyo financiero del Fondo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas y del Instituto Milenio de Fallas de Mercado y Políticas Públicas, ICM IS130002, CONICYT. Una versión preliminar del estudio fue presentada en la Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial, celebrada por ILPES en CEPAL el 15 de noviembre del 2017. Esta versión incluye modificaciones y avances de investigación relacionados con el examen de hipótesis del proyecto FONDECYT Nro. 1181282.

Introducción: problema, teoría y proposiciones

Desde mediados del siglo XX, el concepto de desarrollo transita desde nociones centradas en el crecimiento económico y los mercados hacia una propuesta integral que incluye mayor seguridad, bienestar social, reducción de riesgos de desastres y la protección medioambiental (Valdivieso, 2009; Matson et al. 2016). El desarrollo sustentable está referido a mayor seguridad y bienestar ahora y en el futuro, un bienestar social inclusivo no solo para los seres humanos en el presente, sino también para las nuevas generaciones. Esta meta puede ser alcanzada mediante instituciones, políticas, acciones, y comportamientos individuales y colectivos que promuevan sinergias positivas y equilibrios en las relaciones de cinco dimensiones en distintas escalas: el desarrollo humano (población, salud, educación), el medioambiente (condiciones biofísicas, recursos y servicios eco-sistémicos), la producción y el consumo (mercados, sistemas económicos), el capital social y las instituciones (vínculos, confianza, cooperación social, arreglos institucionales), y el conocimiento (ciencia, tecnología, saber social). En sintonía con lo anterior, las agendas políticas internacionales recomiendan la reducción de riesgos de desastres y patrones de desarrollo sustentable en todas las escalas (internacional, nacional, regional, local), que relacionen las metas del crecimiento económico con la reducción de la exposición y la vulnerabilidad, la seguridad humana, la protección medioambiental, y la adaptación al cambio climático (por ejemplo, Finder et al., 2012; Revi et al., 2014).

En la escala local, la población experimenta de forma más directa los factores y riesgos que afectan sus condiciones de vida. Dado que los problemas de exposición, vulnerabilidad y desastres naturales incrementan los riesgos y afectan la seguridad humana, las estrategias de reducción de riesgos de desastres y de desarrollo sustentable en el contexto del cambio climático requieren aproximaciones informadas por circunstancias locales específicas, y las instituciones del nivel local tienen un rol crítico para el aprendizaje social, las innovaciones y acciones. Por estas razones, las municipalidades son importantes tanto para la reducción de riesgos de desastres como el desarrollo sustentable. Ellas pueden contribuir a la reducción de riesgos mediante políticas, programas y acciones adecuadamente informadas para el desarrollo local, la provisión de infraestructuras y servicios críticos (por ejemplo, planes reguladores, infraestructuras físicas, sociales, y programas sociales), y otras formas de intervención destinadas a reducir la vulnerabilidad e incrementar las capacidades y la resiliencia.

Reconociendo las relaciones de interdependencia entre cambio climático, eventos extremos, exposición y vulnerabilidad (véase el diagrama XII.1), los acuerdos y documentos internacionales recomiendan políticas y acciones de prevención, reducción de la vulnerabilidad e inversiones en infraestructuras críticas (físicas, sociales) para la reducción de riesgos de desastres (RRD) y el desarrollo sustentable en la escala local (por ejemplo PNUD, 2004; Finder et al., 2012; Revi et al., 2014).



Fuente: Elaboración propia.

La prevención incluye decisiones sobre políticas, presupuestos, programas y acciones que contribuyan a una mejor preparación de las comunas para la RRD, antes de que estos ocurran, durante los eventos, y en la fase de recuperación. Las infraestructuras críticas y su mantenimiento son esenciales para el funcionamiento

normal de la sociedad, la resiliencia y las capacidades de recuperación en tiempos de mayor frecuencia de eventos extremos y efectos del cambio climático, por ejemplo, infraestructuras viales, eléctricas, sistemas para la provisión de agua potable y el saneamiento, servicios de salud, escuelas. A su turno, las inversiones sociales reducen la vulnerabilidad de los grupos humanos más expuestos y vulnerables a ser afectados por los desastres naturales. Los presupuestos para la prevención permiten preparar mejor a las comunas antes de que los eventos ocurran, en situaciones de desastres, y en el período de recuperación. En este estudio, el análisis de la RRD en las municipalidades chilenas está referido a decisiones de los gobiernos locales sobre inversiones en infraestructuras críticas y sociales, reducción de la vulnerabilidad, y presupuestos para la prevención.

Frecuentemente, la falta de capacidades, arreglos institucionales problemáticos y la debilidad de los sistemas de gobernanza operan como constreñimientos que limitan la habilidad de las municipalidades para la reducción de riesgos y el desarrollo sustentable. Los estudios disponibles dejan en evidencia una enorme variabilidad en como las municipalidades responden a esos desafíos (por ejemplo, Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Por esta razón, en las últimas tres décadas, una creciente literatura ha subrayado la importancia de entender mejor los contextos institucionales, políticos y sociales para explicar diferencias en decisiones de los gobiernos locales que tienen efectos en la RRD en la escala local (por ejemplo Adger, 2003; Betsill, 2001; Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012; Ostrom, 1990; Valdivieso, 2016; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017).

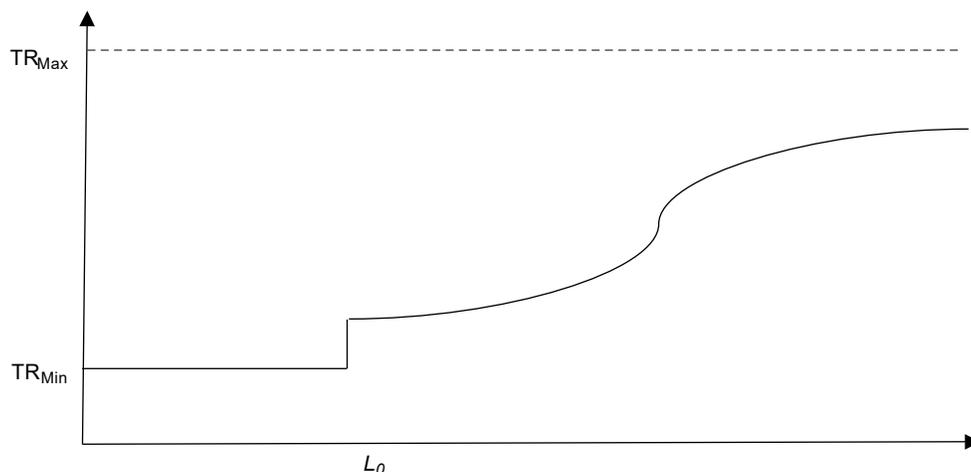
Chile debe estar mejor preparado para la RRD y progresar en el desarrollo sustentable, esto es un hecho. El territorio y la población están expuestos y son vulnerables, y existen políticas nacionales proactivas para la reducción de riesgos (OECD, 2016; Valdivieso y Fonseca, 2015; Valdivieso, 2016; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Pero las recurrentes situaciones de emergencia y desastres naturales que afectan las comunas chilenas dejan en evidencia que las municipalidades difieren en sus comportamientos: algunas invierten en infraestructuras críticas, hacen esfuerzos para reducir la vulnerabilidad, destinan presupuestos para la prevención, tienen planes y programas para la RRD y sus comunas están más preparadas, mientras que otras no (véase por ejemplo terremoto 2010, inundaciones y aluviones 2015, marea roja 2016, incendios forestales 2017; Andersson y Valdivieso, 2018, 68).

Las municipalidades chilenas pueden ser conceptualizadas como sistemas estructurados compuestos por gobiernos, departamentos, reglamentos internos, roles y funciones que influyen en las decisiones y los resultados (Valdivieso y Andersson, 2017). Los gobiernos municipales (alcaldes y concejales elegidos por períodos de cuatro años), sesionan cuatro veces al mes para tomar decisiones relacionadas con inversiones en infraestructuras críticas, planes y programas para la reducción de la vulnerabilidad, presupuestos de emergencia, y otras acciones que tienen efectos en la RRD y el desarrollo sustentable (por ejemplo, planes de desarrollo comunal, planes reguladores, y programas de inversión municipal). La organización municipal, los reglamentos internos, las rutinas de transparencia, y otros factores institucionales influyen en esas decisiones y resultados (Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017).

En arenas de decisión sobre recursos, inversiones y acciones, las decisiones colectivas de los gobiernos locales toman en consideración la exposición y la vulnerabilidad dadas por la localización geográfica, las características de la población comunal o las experiencias con eventos extremos, y los incentivos institucionales. Esos factores influyen en sus expectativas de costos y beneficios. Los beneficios esperados de los esfuerzos y la inversión en la RRD pueden ser expresados por medio de una curva sinusoidal, con una tasa de respuesta mínima (TR_{\min}) y una tasa de respuesta máxima (TR_{\max}), gráfico XII.1. La tasa de respuesta aumenta por los efectos positivos de los incentivos institucionales en las decisiones óptimas de quienes toman decisiones².

² El diagrama XII.1 propone que existe un nivel mínimo que marca el límite, antes del cual los gobiernos locales no estarán dispuestos a priorizar ni destinar esfuerzos especiales en la reducción de riesgos de desastres. En la medida que los incentivos institucionales generan expectativas de beneficios, las decisiones óptimas de los gobiernos locales tendrán signo positivo, es decir, ellos priorizarán ese tema, invertirán en infraestructuras críticas, reducción de vulnerabilidad y destinarán más presupuesto para la prevención. Los gobiernos locales decidirán invertir si se da la condición que la utilidad que reportan sus esfuerzos es mayor que la utilidad esperada de permanecer en el status quo: $U(X,Y,R_{\max}) \geq U(X,Y,R_{\min})$. Donde X e Y representan factores asociados a las decisiones de los gobiernos locales. Por lo tanto, para alcanzar un mayor entendimiento de esas decisiones es necesario investigar factores institucionales asociados con capacidades, incentivos y costos de oportunidad.

Gráfico XII.1
Curva sinusoidal



Fuente: Elaboración propia.

Apoyado en esta aproximación y evidencias arrojadas por contribuciones previas sobre factores y procesos institucionales que afectan las decisiones de los gobiernos locales en las municipalidades chilenas (Valdivieso, 2016; Valdivieso, 2017; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena Roldán, 2017; Andersson y Valdivieso, 2018), este estudio examinará las siguientes proposiciones sobre factores institucionales que explican decisiones de los gobiernos locales en la reducción de riesgos de desastres (inversiones en infraestructuras críticas, reducción de vulnerabilidad, y presupuestos para las emergencias comunales):

Proposición 1: Las capacidades institucionales, en particular los recursos financieros y humanos, explican comportamientos diferenciados en las municipalidades.

Proposición 2: Los arreglos institucionales que se manifiestan en reglamentos internos, la organización municipal y la transparencia tienen efectos en las decisiones.

Proposición 3: Los factores políticos, trayectorias y liderazgos, resultados electorales y equilibrios de poder explican también decisiones.

Proposición 4: Los atributos, trayectorias e ideologías de los líderes de la política local, los alcaldes explican también.

Proposición 5: En contextos nacionales con políticas proactivas de gestión medioambiental y reducción de riesgos, las relaciones de gobernanza multinivel colaboran con la RRD en la escala local.

Proposición 6: Las interacciones entre los gobiernos locales y la sociedad enriquecen la gobernanza local medioambiental.

El diseño de la investigación de este estudio consiste en métodos mixtos. El análisis cualitativo compara cuatro casos que han sido seleccionados como representativos de las comunas chilenas desde la perspectiva de la población, por su emplazamiento geográfico, las condiciones de vulnerabilidad y exposición a desastres naturales, y diferentes comportamientos de los gobiernos locales en la RRD³. Representando 258 comunas pequeñas, las municipalidades de Cauquenes (VII Región del Maule) y Panguipulli (IX Región

³ Las comunas de Cauquenes y Panguipulli con 41.217 y 34.359 habitantes, respectivamente, representan el 74,6% de comunas chilenas con menos de 50.000 habitantes que contienen el 23,1% de la población chilena. La comuna de Osorno con 145.475 habitantes representa a 57 comunas intermedias con población entre 50.000 y 150.000 habitantes, que contienen el 29,5% de la población chilena. La comuna de Puerto Montt con 245.902 habitantes representa a 31 grandes comunas con más de 150.000 habitantes que contienen el 47,5% de la población chilena (estadísticas de población en INE 2018, disponible en <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>). Estas comunas son representativas de la localización geográfica de todas las comunas chilenas: Puerto Montt en el borde costero, Cauquenes y Osorno en la depresión intermedia, Panguipulli en la Cordillera de los Andes. En las cuatro comunas, entre el 25 y el 30% de la población es afectada por fragilidades socioeconómicas (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Las cuatro comunas han sido afectadas por frecuentes eventos extremos y desastres naturales en el período 1971-2014 (Disaster Information Management System, 2018).

de los Ríos) difieren en sus comportamientos: Panguipulli invierte más en infraestructuras críticas, reducción de vulnerabilidad y prevención (Valdivieso, 2016; Valdivieso, 2017; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena Roldán, 2017; Andersson y Valdivieso, 2018). Representando 88 comunas intermedias y grandes comunas, las municipalidades de Osorno y Puerto Montt (X Región de los Lagos) tienen también distintos comportamientos: el gobierno local de Osorno destaca por sus inversiones y gastos en la RRD y la gestión medioambiental, en contraste con Puerto Montt. El análisis cuantitativo incluye una muestra de 320 municipios chilenos que comparten características similares: población, localización (costa, valle, sector cordillerano), vulnerabilidad medioambiental, experiencias con eventos extremos, diferencias en decisiones relacionadas con la RRD. La información fue recopilada mediante la revisión de literatura y documentación disponible, aplicación de entrevistas a funcionarios municipales (24 en total, en las cuatro municipalidades), jefes de hogar y dirigentes sociales (Cauquenes 48, Osorno 30, Panguipulli 46, Puerto Montt 40). Para el análisis cuantitativo, la información fue recolectada por medio de la búsqueda de registros y documentación en internet, la solicitud de información por medio de transparencia pasiva y por teléfono, y el envío de cuestionarios.

El análisis comparado de los cuatro casos incluyó como variables manifiestas del concepto reducción de riesgos de desastres (RRD) las inversiones en infraestructuras críticas y mantención de infraestructuras, presupuestos de emergencia, y otras acciones relacionadas con la prevención y el desarrollo sustentable en la comuna durante el período 2009-2016. Con el propósito de explicar diferencias, el foco de atención estuvo puesto en los siguientes factores institucionales municipales: recursos y capacidades, organización interna y transparencia, resultados electorales, preparación y liderazgo de los alcaldes, relaciones de gobernanza multinivel en términos de apoyos e incentivos externos, e interacciones sinérgicas con la sociedad local.

El análisis cuantitativo consistió en la operacionalización de conceptos en variables de observación de 320 municipalidades y el diseño de modelos de regresión. El análisis consideró las siguientes variables dependientes como manifestación del concepto RRD: 1) Inversiones per cápita en infraestructuras críticas y mantención de infraestructuras, 2) Inversiones per cápita en proyectos en reducción de vulnerabilidad, 3) Presupuestos per cápita en fondos de emergencia. Las fuentes primarias consultadas fueron los presupuestos municipales e inversiones anuales. Las variables independientes corresponden a: 1) Capacidades Institucionales; 2) Arreglos Institucionales y Transparencia; 3) Resultados electorales; 4) Educación de los alcaldes; 5) Relaciones de gobernanza multinivel; 6) Capital Social (detalles sobre la operacionalización de estos conceptos, véase el cuadro XII.A1). Para controlar efectos de las variables institucionales explicativas, el análisis cuantitativo incluyó las siguientes variables: 1) el emplazamiento (costa, depresión intermedia, y zona cordillerana) y las precipitaciones; 2) costos y número de eventos extremos período 1970-2011, terremoto 2010 y efectos en el tiempo; 3) variables demográficas; 4) pobreza. Los modelos de regresión consideraron efectos fijos y efectos aleatorios para controlar efectos de otras variables no observadas, y pueden ser consultados en los cuadros del anexo (véase los cuadros XII.A2 y XII.A4).

Los resultados indican que algunos de los factores institucionales precisados en el análisis representan una ventana de oportunidades para progresar en reducción de riesgos y desarrollo sustentable. Por otra parte, los hallazgos sugieren que los esfuerzos de investigación y las intervenciones con una perspectiva multisistémica sobre la configuración de condiciones institucionales que modelan las decisiones pueden apoyar la RRD y el desarrollo sustentable en las comunas. Los siguientes apartados del estudio están ordenados en torno al análisis del contexto chileno y de las seis proposiciones sobre factores institucionales que afectan las decisiones y el desempeño de las municipalidades chilenas en la RRD.

A. Contextos y comportamientos municipales

1. Exposición y vulnerabilidad

La localización de Chile (círculo de fuego del Pacífico, entre las coordenadas 17°-56°S y 66°-75°W) la expone al territorio a frecuentes terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, y el cambio climático (Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Las comunas chilenas son afectadas por frecuentes eventos extremos que interrumpen el funcionamiento normal de la sociedad y causan pérdidas (registros disponibles en Disaster Information Management System, 2018).

En promedio, un tercio de las personas entrevistadas en Cauquenes, Osorno, Panguipulli y Puerto Montt relacionó el concepto de riesgo medioambiental con experiencias, efectos negativos en sus condiciones de vida, y su preocupación por la posibilidad de desastres. Los registros disponibles indican que esas comunas están expuestas a riesgos medioambientales, y enfrentan periódicamente situaciones de emergencia por sequías e incendios forestales, inundaciones, nevazones y heladas. La sobreexplotación de recursos naturales y la contaminación han aumentado la exposición y el riesgo.

Por otra parte, al menos el 30% de la población de esas comunas es vulnerable frente a los riesgos medioambientales por sus condiciones habitacionales, deficientes infraestructuras sanitarias, bajo nivel educacional, ocupaciones inestables, desempleo crónico y bajos ingresos (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

2. Comportamientos y desempeño en RRD

En las cuatro comunas investigadas, los funcionarios entrevistados relacionaron el concepto reducción de riesgos de desastres con presupuestos, inversiones, ordenanzas, planes, acciones y programas aprobados por los concejos. Los registros consultados indican que el gobierno municipal de Osorno destinó mayor cantidad de sesiones y de tiempo para tratar sobre la RRD y la gestión medioambiental en la comuna. Por ejemplo, el año 2014 abordó estos temas en 332 oportunidades, Puerto Montt en 193, Panguipulli 101, y Cauquenes 50 (Municipalidad de Cauquenes, 2014a; Municipalidad de Osorno, 2014a; Municipalidad de Panguipulli, 2014a; Municipalidad de Puerto Montt, 2014).

En el período 2009-2016, el concejo municipal de Panguipulli aprobó 9 ordenanzas con contenidos de reducción de riesgos y protección medioambiental, Puerto Montt 9, Osorno 7, y Cauquenes 2. Las ordenanzas medioambientales de Panguipulli y Osorno (2007) contienen principios, objetivos, lineamientos, facultades y procedimientos para una política local integral de gestión medioambiental y de reducción de riesgos (Municipalidad de Osorno, 2017b; Municipalidad de Panguipulli, 2017b). Contrastando, la ordenanza medioambiental de Cauquenes (2005) está referida solamente al aseo, ornato y reducción de riesgos sanitarios (Municipalidad de Cauquenes, 2017b), y hasta el año 2016 Puerto Montt no contaba con una ordenanza de medioambiente.

Durante el período 2009 y 2016, Osorno y Panguipulli invirtieron más que Puerto Montt y Cauquenes en la RRD y destinaron más fondos presupuestarios para la prevención y las situaciones de emergencia (véase los gráficos XII.A1 y XII.A2). Las dos primeras municipalidades estuvieron mejor preparadas para cubrir gastos de preparación y enfrentar situaciones de emergencia. En Cauquenes y Puerto Montt los gobiernos municipales debieron financiar las emergencias de forma improvisada, reasignando recursos o esperando transferencias desde el Gobierno Regional y la ONEMI para reaccionar.

La evaluación medioambiental de proyectos es una actividad relevante para la RRD (OECD, 2016). Comparando intervenciones municipales en el período 2007-2016 (Servicio de Evaluación Medioambiental SEIA, 2018), Osorno elaboró 46 informes (94% de los proyectos ingresados), introdujo observaciones relacionadas con normas locales de prevención de riesgos en 34 de esos informes (64% del total), y sobre riesgos específicos asociados a esos proyectos en 26 casos (53%). Panguipulli produjo 29 informes (91% de los proyectos ingresados), 22 con observaciones sobre normas locales (76%), y sobre riesgos específicos en 15 casos (51%). Puerto Montt evacuó 57 informes (41% de los proyectos ingresados), 28% con observaciones sobre normas locales y 5% con observaciones sobre riesgos. Cauquenes produjo solo 3 informes (37% del total) con observaciones sobre riesgos y protección medioambiental.

En suma, Osorno y Panguipulli destacaron por la tematización de la reducción de riesgos y la gestión medioambiental en el Concejo Municipal, las ordenanzas, iniciativas de inversión, presupuestos, acciones e intervenciones SEIA. Cauquenes y Puerto Montt, en cambio, representan una gran cantidad de municipios chilenos que no priorizan la RRD ni la gestión medioambiental, y tienen peor desempeño desde la perspectiva comparada (Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017).

Con el apoyo de literatura especializada y hallazgos arrojados por la investigación, los siguientes apartados analizarán las seis proposiciones de este estudio sobre dimensiones institucionales que explican las variaciones en los comportamientos municipales, en relación con decisiones de inversión y presupuestarias.

B. Capacidades institucionales

La literatura acerca de las ciudades sustentables ha subrayado la importancia de los recursos financieros y humanos tanto para la RRD como para el desarrollo sustentable (Betsill, 2001; Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012). Sin embargo, distintos estudios de casos demuestran que el dinero y los recursos humanos no son condición suficiente para explicar la RRD y la gestión medioambiental en la escala local (por ejemplo, Burch, 2010; Valdivieso, 2017; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso y Andersson, 2018). Las organizaciones municipales funcionan en contextos institucionales complejos que influyen en los incentivos, las agendas, las prioridades, las decisiones y los resultados.

Proposición 1: Los recursos financieros y humanos explican decisiones municipales y resultados.

Las municipalidades de Panguipulli, Cauquenes y Osorno dispusieron de más capacidades financieras para invertir recursos y esfuerzos en la RRD en el período 2009-2016 (SIMIM, 2018). Sin embargo, Cauquenes tuvo peor desempeño que Osorno en la RRD. Por otra parte, al considerar 320 municipalidades chilenas, los resultados de las regresiones muestran que los recursos si son importantes para la prevención (véase los cuadros XII.A2 y XII.A4): cada peso de aumento del ingreso per cápita municipal induce un incremento en los presupuestos de emergencia en 0.164 unidades logarítmicas (ul) (significancia al $p < 0.01$).

Las municipalidades de Panguipulli y Osorno tuvieron más personal contratado (planta y contrata) que Puerto Montt durante el mismo período (SIMIM, 2018). Por otra parte, Cauquenes dispuso de más personal que Osorno y, sin embargo, tuvo un peor desempeño en la RRD. Los modelos de regresión informan que un 1% de aumento de personal para la RRD induce un incremento en las inversiones en reducción de vulnerabilidad de entre 0,0120 y 0,0100 ul (significancia al $p < 0.10$). Por otra parte, el aumento de personal produce un decrecimiento del gasto presupuestario en emergencias: un 1% de aumento de personal genera un decrecimiento de 0,00187 y 0,00245 ul ($p < 0.10$). Estos efectos pueden ser atribuidos a efectos sustitutivos del personal (a mayor cantidad de personal disponible para la RRD, menor la necesidad de gastos presupuestarios para la prevención). En todo caso, los modelos de regresión sugieren que la mayor cantidad de personal contratado para funciones de emergencias y protección medioambiental no se traduce automáticamente en una mejor gestión de RRD, no se observa efectos lineales.

En suma, los recursos financieros y humanos no son los únicos factores que explican las diferencias en la RRD. Si bien todas las municipalidades necesitan contar con recursos y personal para funcionar, estos hallazgos apoyan la idea que los recursos financieros y humanos en términos de capacidades institucionales no son condición suficiente para una eficiente RRD (Valdivieso y Andersson, 2017). Por lo tanto, políticas consistentes exclusivamente en inyectar recursos a las municipalidades, sin considerar otros factores institucionales que median decisiones, tienen alta probabilidad de fracasar (similar a las experiencias con las políticas de descentralización en América Latina).

C. Arreglos institucionales municipales

Las instituciones consisten en comportamientos estructurados, normas y estructuras con la capacidad de influir en las decisiones humanas (Ostrom, 1990; Valdivieso, 1998; Valdivieso y Andersson, 2017). Las normas, las trayectorias y las dinámicas organizacionales pueden favorecer lógicas inerciales y dificultar la RRD y la gestión medioambiental (Maguire, Hardy y Lawrence, 2004; Valdivieso, 2016). La literatura ha identificado regulaciones y normas, características de las organizaciones y patrones de comunicación interna (Holgate, 2007; Burch, 2010; Anguelovski, Carmin y Roberts, 2012; Harries y Penning-Rowell, 2011; Valdivieso, 2016; Valdivieso, 2017; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Al mismo tiempo, las instituciones operan con una lógica incremental o de path dependency, es decir, las normas y otras condiciones institucionales que operan en red posibilitan nuevas normas y el cambio institucional (Ostrom, 1990; Aklin, 2013; Valdivieso y Andersson, 2017). En esta dirección, factores que podrían facilitar la RRD son la institucionalización de departamentos especializados, rutinas de planificación, existencia de comités interdepartamentales, reglas operacionales de probidad y la transparencia, entre otros (Agrawal y Ribot, 1999; Burch, 2010).

La transparencia consiste en rutinas de apertura hacia el escrutinio público relacionadas con la probidad en la gestión pública (Agrawal and Ribot 1999; Gupta and Mason 2014; Kernaghan and da Silva 2014; Revi et al. 2014; Satterthwaite 2003; Yilmaz et al. 2008; Valdivieso y Bernas, 2014; Valdivieso y Vallejos, 2014). El acceso a información confiable y oportuna incrementa la probabilidad de mayor entendimiento sobre riesgos en los contextos locales, comunicación, coordinación, y retroalimentación en las políticas locales (Ribot 1999; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Satterthwaite (2003 90) propone que autoridades urbanas abiertas, democráticas y responsables constituyen un activo para la protección medioambiental y la reducción de riesgos. En la misma lógica, Revi et al. (2014, 577) afirman que la buena gobernanza incentiva la coordinación de diferentes actores, esferas de influencia, fuentes de información y recursos para la co-producción de conocimiento y acciones en el tiempo. A la inversa, la clausura administrativa y la falta de probidad disminuyen la probabilidad de una gestión medioambiental sustentable e incrementan los riesgos (Agrawal and Ribot 1999; Burch 2010; Gupta and Mason 2014; Yilmaz et al. 2008; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017).

Proposición 2: Los reglamentos internos, la organización municipal y la transparencia facilitan la reducción de riesgos de desastres (RRD) de las municipalidades.

En Cauquenes, el Reglamento del Concejo Municipal (1999) otorgaba amplias facultades al alcalde para dirigir el municipio, las sesiones del Concejo y controlar los flujos de información. Las rutinas en las reuniones del Concejo consistían en circulación de información y decisiones relacionadas con la agenda del alcalde, quien no priorizaba la RRD ni la gestión medioambiental. De un modo similar, el Reglamento del Concejo Municipal de Osorno (2008, reformado el año 2014) favorecía también el amplio control del alcalde, en todo orden de cosas. Pero el alcalde daba prioridad a la RRD, y en las sesiones del Concejo los concejales intervenían activamente, introduciendo frecuentemente temas de la RRD en la agenda.

De manera inversa, el Reglamento de Panguipulli (2007) fortalecía la posición de los concejales, quienes contaban con alto grado de autonomía para desempeñar sus funciones. En las sesiones, el alcalde y los concejales tenían motivación por la RRD, examinaban temas y propuestas, deliberaban, salían a terreno, ingresando inquietudes ciudadanas en las discusiones. Estas dinámicas favorecían los flujos de información sobre la RRD en el Concejo, y ello se correlaciona con un buen desempeño. De un modo similar, en Puerto Montt el Reglamento (2008) contenía disposiciones que fortalecían la posición de los concejales frente al alcalde. Pero el alcalde y los concejales no priorizaban la RRD en la agenda, excepto en situaciones de emergencia, cuando tenían que reaccionar y las capacidades municipales se veían sobrepasadas. En las sesiones circulaba limitada información sobre la RRD, eran menos frecuentes las audiencias con actores externos, y ello se correlaciona con el deficiente desempeño de la municipalidad en la gestión de riesgos, cuando se compara con Osorno o Panguipulli.

Tanto en Osorno como Panguipulli, la organización municipal facilitaba los flujos de información y la coordinación entre distintos departamentos y programas. Ambas municipalidades disponían de reglamentos y procedimientos institucionales que facilitaban las interacciones entre los departamentos que cumplían funciones en la gestión de riesgos y otros departamentos municipales, y mantenían comités técnicos de coordinación y trabajo interdepartamental. Contrastando con esos casos, en Cauquenes la función de emergencias estaba a cargo de un funcionario que durante un tiempo dependió de Dirección de Organizaciones Comunitarias (DIDECO) y otro tiempo de la Administración municipal, sin interacciones regulares con otros departamentos municipales, ni apoyo por parte de la administración municipal. Asimismo, la instancia de medioambiente estaba ubicada en la DIDECO, aislada, sin relación con la planificación ni otras dimensiones del quehacer municipal (Valdivieso, 2016). En Puerto Montt, la situación era similar.

Las diferencias en prácticas de transparencia y probidad en los cuatro casos afectaban sus respectivas rutinas, actividades internas, relaciones con agentes externos, y decisiones en la RRD. En el período 2009-2016, Osorno y Panguipulli progresaron en sus procedimientos internos y servicios, aproximándose a los estándares nacionales de acceso a información pública. Cauquenes y Puerto Montt tenían administraciones relativamente más enclaustradas, con menor acceso a la información. Las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República en Cauquenes y Puerto Montt durante el

período 2009-2016 contienen numerosas observaciones sobre irregularidades y problemas de probidad administrativa, procedimientos que no garantizaban rutinas transparentes sobre procesos claves del municipio (Contraloría General de la República, 2018).

Los modelos de regresión no contienen coeficientes positivos y significativos que confirmen la idea sobre relaciones causales entre autonomía de los concejales con respecto al alcalde y buena gestión de riesgos, pero si aportan evidencias sobre los efectos de la "Organización municipal" en el presupuesto de emergencia. Una unidad de aumento en el índice de organización municipal conduce a un aumento de los gastos de emergencia en 0,910 ul ($p < 0.01$). Asimismo, los hallazgos cuantitativos sobre efectos de transparencia son consistentes con las evidencias de los casos. La variable transparencia tiene efectos positivos en los presupuestos de emergencia, coeficientes positivos de entre 0,00169 ($p < 0.01$) y 0,000643 ($p < 0.10$). Un aumento de una unidad en el ranking de transparencia municipal induce un incremento en las inversiones de adaptación de entre 0,00169 y 0,000643 ul.

En suma, si bien los casos de Panguipulli y Cauquenes sugieren que la autonomía del concejo es un importante factor para explicar la variación en las decisiones, los casos de Osorno y Puerto Montt y el análisis estadístico no admiten generalizaciones sobre esa relación. Por otra parte, la organización interna municipal y la transparencia son factores que explican decisiones y gastos en reducción de riesgos, en apoyo de argumentos y evidencias de la literatura previa (Valdivieso, 2016; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017).

D. La política

Esta puede ser entendida como visiones, interpretación de necesidades e intereses, estrategias, incentivos, competencia y equilibrios de poder (Valdivieso, 1998, 19-27). En las comunas, alcaldes con base electoral y posiciones fuertes en el gobierno municipal, pero incentivados por intereses de corto plazo y sin motivación por la reducción de riesgos, pueden obstruir la agenda nacional de la RRD. La literatura de la democracia de consenso y la descentralización contiene numerosos ejemplos sobre factores políticos afectando las decisiones de los gobiernos locales (por ejemplo, Andersson y van Laerhoven, 2007; Aklin, 2013; Pasquini y Shearing, 2014; Valdivieso, 2016).

Proposición 3: La agencia (liderazgo), los resultados electorales y equilibrios de poder tienen repercusión en la reducción de riesgos de desastres (RRD).

Si bien el sentido común y las evidencias del análisis cualitativo sugieren que los incentivos políticos de los alcaldes pueden ser factores claves para la RRD, el análisis cuantitativo arroja solo evidencias parciales.

Hasta la década del 2000, los cuatro casos de estudio tenían características político-institucionales similares: agenda de control de los alcaldes, estructura municipal jerárquica y departamentos aislados, ejecución de políticas y programas nacionales, y distancia con la sociedad local. No obstante ser comunas afectadas por la degradación medioambiental y riesgos de desastres, los municipios no priorizaban la RRD.

Al comenzar la década del 2000, la elección del alcalde Alejandro Kohler (2000-2008) dio lugar al cambio institucional en Panguipulli con la aprobación de nuevos reglamentos internos (2004, 2005), creación de un Departamento de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en la Secretaría de Planificación Municipal, introducción de la informática en el quehacer municipal, contratación de 30 profesionales jóvenes en distintos departamentos, nuevos procedimientos para fortalecer la coordinación de los departamentos y los vínculos externos del municipio, y la introducción de la Agenda 21 Local (2005) en la planificación (Valdivieso, 2016). Kohler tenía una trayectoria política de militancia en movimientos y partidos de izquierda (MIR, Partido Socialista), y experiencia internacional a causa de su exilio en Alemania (1973-1985), donde se familiarizó con las perspectivas, experiencias y políticas del desarrollo endógeno sustentable. El cambio institucional fue reforzado con posterioridad. Los actores políticos de la comuna compartían la motivación por reducir riesgos, promover el turismo y el desarrollo sustentable, prácticas institucionales más participativas, rutinas de coordinación interdepartamental, fortalecimiento de vínculos con distintos actores externos, mayor transparencia, y apertura y relaciones sinérgicas con las organizaciones sociales (Valdivieso, 2016).

En el caso de Osorno, durante el mandato del alcalde socialista Mauricio Saint-Jean (2004-2008) fueron introducidas reformas relevantes en la estructura municipal, los reglamentos internos y las ordenanzas. De particular importancia fue el liderazgo del entonces director de DIDECO Jorge Tejada, quien viajó a Alemania para capacitarse en reducción de riesgos (sanitarios) y gestión medioambiental, quien promovió el cambio institucional. En relación con esos impulsos, el Concejo Municipal dictó una ordenanza medioambiental (2007) que sirvió de base de apoyo para numerosas iniciativas introducidas con posterioridad, tales como la creación de un Departamento de Medioambiente, una Dirección de Medioambiente, Aseo y Ornato, un Fondo de Innovación en iniciativas medioambientales, sistemas de monitoreo y fiscalización, entre otros.

En el período 2009-2016, las preferencias de los alcaldes se correlacionaron con distintos comportamientos de los gobiernos locales en relación con la RRD. El alcalde de Cauquenes (Renovación Nacional) tenía una agenda de crecimiento económico, sin priorizar la reducción de riesgos ni la protección medioambiental. El alcalde Osorno (Partido Democracia Cristiana) priorizó los temas urbanos, paisajísticos, medioambientales y de gestión de riesgos. Con reglamentos internos que facilitaban el control de la agenda lideró progresos en esos ámbitos, tales como un proyecto provincial de gestión de residuos sólidos. El alcalde de Panguipulli (Renovación Nacional) compartía la visión de desarrollo sustentable institucionalizada en el quehacer municipal. A diferencia de los casos de Cauquenes y Osorno, el arreglo institucional municipal de Panguipulli (reglamentos internos, organización municipal) facilitaba el balance de poder y relaciones competitivas en el Concejo Municipal, impidiendo su control de la agenda. Contrastando con Cauquenes y Puerto Montt, similar a Osorno, la organización municipal de Panguipulli contaba con más capacidades financieras y humanas, y producía circulación de información sobre la RRD en la organización y el Concejo. Tanto en Osorno como en Panguipulli, la combinación de prioridades del alcalde, el papel proactivo de los concejales, y la coordinación interna favorecían más interacciones entre el Concejo y actores de otros niveles de gobernanza (ministerios, gobierno regional, empresas, organizaciones sociales). En el caso de Puerto Montt, el alcalde (Partido Socialista) no priorizaba la gestión medioambiental, y gobernaba con el apoyo de una administración municipal afectada por dificultades en la gestión.

Los resultados electorales dieron apoyo a las agendas de los alcaldes de Cauquenes y Puerto Montt, donde la reducción de riesgos no era una prioridad. En el caso de Cauquenes, en las elecciones municipales (2008 y 2012), el candidato obtuvo amplia mayoría de votos (52% en promedio), al igual que los candidatos a concejales de su coalición (50% en promedio). En Puerto Montt, el candidato obtuvo un 57,8% de la votación el año 2008, y los concejales de su coalición concentraron el 60% de los votos. A diferencia de esos casos, en Osorno y Panguipulli, las elecciones fueron más competitivas. El año 2008, el candidato a alcalde en Osorno obtuvo el 43,7% de los votos, y solo el 50% de los miembros del Concejo representaron su coalición. En Panguipulli, el candidato a alcalde obtuvo el 46% de los votos, y más de la mitad de los concejales electos tampoco pertenecía a su coalición política. Esos resultados combinados con distintas prioridades y los arreglos institucionales municipales explican diferencias. Contrastando con la falta de motivación y voluntad política en Cauquenes y Puerto Montt para priorizar la RRD, en Osorno y Panguipulli había mayor grado de institucionalización y consenso en torno a la RDD y el desarrollo sustentable, mayor equilibrio de poder en el gobierno local, una mezcla de cooperación y competencia política sana en el seno del gobierno municipal, mayor circulación de información sobre las condiciones medioambientales y riesgos de esas comunas.

Observando una muestra mayor de municipios, los resultados del análisis estadístico pueden ser interpretados solo parcialmente consistentes con el análisis cualitativo. Cuando los alcaldes cuentan con concejos municipales controlados por sus coaliciones políticas y no tienen motivación ni priorizan la RRD, tal como ocurrió en Cauquenes y Puerto Montt, es probable que las inversiones y los gastos disminuyan. La variable "Representación de coalición" tiene efectos negativos tanto en las inversiones en infraestructuras críticas y mantención de infraestructuras como en reducción de vulnerabilidad, coeficientes entre -0,853 y -1,061 ($p < 0.05$) y entre -0,30 y -1,059 ($p < 0.10$ y $p < 0.05$). Bajo el supuesto de baja motivación del alcalde por la RRD, el aumento de representación de su coalición política en el Concejo aumenta la probabilidad de decrecimiento de esas inversiones. Inversamente, si el alcalde tiene motivación para priorizar la RRD,

cuenta con un municipio con fortaleza institucional, y tiene suficiente peso electoral, tal como ocurre con el alcalde de Osorno a partir de las elecciones del año 2013 (obtuvo 57% de la votación), las inversiones aumentan. El índice de Herfindahl de concentración de votos del alcalde tiene un coeficiente positivo en las inversiones en infraestructuras críticas y mantención de infraestructuras de entre 0,752 y 2,145 ($p < 0.05$). Una unidad de aumento en el índice de concentración de votos del alcalde induce un incremento en esas inversiones de entre 2,145 y 0,752 ul.

E. Atributos de agentes e ideologías

Con sus atributos, normas internas, trayectorias e ideologías, los agentes pueden articular diversos intereses e influir en trayectorias institucionales (Adger et al., 2009; Holgate, 2007; Ingold y Fischer, 2014). La literatura contiene numerosos estudios de caso sobre agentes y líderes promoviendo el cambio institucional y la RRD. Por ejemplo, el alcalde de Birmingham, Joseph Chamberlain, para enfrentar riesgos sanitarios en el Reino Unido (Szreter y Woolcock, 2004), otros institucionalizando objetivos medioambientales en la organización municipal o fortaleciendo redes de gobernanza (Carmin, Anguelovski y Roberts, 2012; Cashmore y Wejs, 2014).

Proposición 4: Los atributos, trayectorias y características de los líderes de la política local, los alcaldes, explican los resultados en términos de la reducción de riesgos de desastres (RRD).

Considerando el nivel educacional como atributo que podría influir las capacidades de liderazgo del alcalde, en los cuatro casos de estudio se observan diferencias que ajustan con variaciones en el desempeño en la RRD. En Cauquenes y Puerto Montt, los alcaldes habían completado la enseñanza media, en Osorno y Panguipulli contaban con estudios superiores. Estas diferencias se correlacionan con diferencias en el manejo de la organización municipal, sus comportamientos y prioridades. Empero, no es posible inferir que el atributo educación tenga o no peso explicativo en el liderazgo y la RRD, porque en los modelos de regresión el nivel educacional del alcalde no tiene coeficientes significativos, excepto un efecto negativo de la educación técnica sobre el presupuesto en emergencias.

En el análisis cuantitativo, las ideologías tampoco explican comportamientos diferenciados en las municipalidades chilenas. Si bien en Chile las ideologías de los alcaldes difieren, por ejemplo centro-derecha tiende a promover los mercados y el crecimiento económico, mientras que la de centro-izquierda el estado de bienestar y el gasto público, no es posible inferir que eso explica variaciones en la RRD. En los casos de Osorno (alcalde de centro-izquierda) y Panguipulli (alcalde de centro-derecha), ambas municipalidades tuvieron buen desempeño en la RRD. A la inversa, en Cauquenes (alcalde de centro-derecha) y Puerto Montt (alcalde de centro-izquierda) el desempeño en la RRD fue comparativamente deficitario. A su turno, los modelos de regresión no contienen coeficientes significativos sobre efectos de la ideología en las decisiones de inversión y presupuestarias.

F. Gobernanza multinivel

Las decisiones de los gobiernos locales son afectadas por reglas, comportamientos y resultados de organizaciones operando en otras escalas de gobernanza (Andersson & Ostrom, 2008; McGinnis, 1999; Ostrom, 1990; Valdivieso y Andersson, 2017). La información, los recursos y capacidades de un nivel pueden ayudar a superar problemas de información y restricciones en otros niveles (Andersson y Ostrom 2008; Ostrom, 1990; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). En este sentido, una creciente literatura argumenta que en tiempos de mayor frecuencia de desastres naturales y efectos adversos del cambio climático las relaciones de gobernanza multinivel (horizontales y verticales) fortalecen la RRD (literatura tratada en Valdivieso, Andersson y Villena Roldán, 2017).

Proposición 5: En contextos nacionales donde existen políticas proactivas de gestión medioambiental y reducción de riesgos, las relaciones de gobernanza multinivel refuerzan los esfuerzos de los gobiernos locales para una efectiva reducción de riesgos de desastres (RRD).

La quinta proposición sostiene que bajo condición de contextos nacionales proactivos en reducción de riesgos y gestión medioambiental, los gastos, las inversiones y las actividades de los gobiernos locales en la RRD aumentan si hay incentivos, se comunican, coordinan y cooperan con actores y organizaciones situados en otros niveles de la gobernanza. Los hallazgos de los casos de estudio y del análisis estadístico apoyan esta proposición.

En Chile existen políticas nacionales robustas para la reducción de riesgos y la gestión medioambiental (OECD, 2016; Valdivieso, 2016; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). El Sistema Nacional de Protección Civil (1974) contiene procedimientos para la prevención y reducción de desastres, integrando los niveles nacional, regional, provincial y comunal, con procedimientos de coordinación. Para la prevención y la protección ante eventos sísmicos existen normas de construcción y urbanismo, planes de ordenamiento territorial y estándares de reducción de desastres (Santa María et al., 2010). Durante las últimas tres décadas, los gobiernos chilenos han adoptado una estrategia multisectorial de adaptación al Cambio Climático (2008-2012; 2013-2017), un plan nacional de adaptación en el sector agrícola (Banco Mundial, 2009). El país cuenta con instituciones para la protección medioambiental, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Medioambiental, la Superintendencia y los ministerios del Medio Ambiente y de Energía (2010). En materia de descontaminación existen políticas y planes nacionales, regionales y provinciales, tanto para el tratamiento de residuos como la descontaminación del aire. En suma, el país ha realizado notables progresos en sus políticas nacionales de RRD y gestión medioambiental, y esto ha sido ampliamente reconocido dentro y fuera de Chile (Banco Mundial, 2009; OECD, 2016).

Esas políticas por sí solas no son condición suficiente para la RRD eficiente en la escala local, como ha quedado reiteradamente de manifiesto en situaciones de desastres naturales. Junto a las políticas y planes nacionales son importantes las relaciones e interacciones entre las municipalidades y distintos actores con jurisdicción en la gobernanza local, las redes de apoyo, la cooperación, la coordinación, y por sobre todo los incentivos concretos para que los gobiernos locales prioricen la RRD en sus agendas. En este sentido, el análisis cualitativo de los casos de estudio revela que las relaciones de gobernanza multinivel de los concejos municipales de Osorno y Panguipulli, en cantidad y calidad, están correlacionadas con un desempeño más eficiente en la RRD.

En los cuatro casos de estudio, los gobiernos locales tenían relaciones con actores externos en temas de la gobernanza local. Estas relaciones se manifestaban en las reuniones de los concejos municipales, por medio de la correspondencia, los temas de la tabla, y audiencias. Los concejos de Osorno y Panguipulli tenían más redes de relaciones, interactuaban regularmente con diversos actores con jurisdicción en la RRD, operando en distintas escalas (local, regional, nacional). Los concejos municipales de Osorno y Panguipulli firmaban convenios y comprometían recursos y obtenían fondos con agentes externos para la reducción de riesgos y la gestión medioambiental (conservación de bosques, monitoreo de la actividad volcánica, condiciones y usos de los lagos y ríos, certificación medioambiental, rellenos sanitarios, y planes de descontaminación, entre otros).

Considerando las transferencias financieras hacia las administraciones municipales desde organizaciones situadas en otras escalas de gobernanza como incentivos que manifiestan relaciones de gobernanza, el análisis cuantitativo arroja evidencias en apoyo de la proposición. Los coeficientes de regresión muestran efectos positivos de las transferencias desde los ministerios y los gobiernos regionales hacia las municipalidades. Un 1% de incremento en las transferencias del gobierno nacional está asociado con un aumento en 0,00866 lp en las inversiones en infraestructuras críticas ($p < 0.01$), y un 1% de incremento en las transferencias del gobierno regional con un aumento de entre 0.428 y 0,453 lp ($p < 0.01$).

Por otra parte, la participación de las municipalidades en redes municipales, relaciones horizontales de gobernanza multinivel, produce un decrecimiento en las inversiones en reducción de la vulnerabilidad de 0,244 lp ($p < 0.01$). Esto se explica porque las municipalidades celebran estos convenios para colaborar en temas complejos y reducir gastos, por ejemplo, en gestión de residuos y rellenos sanitarios.

G. Capital social

Las relaciones sociales reiteradas, la confianza, la reciprocidad y los arreglos institucionales representan ventanas de oportunidades para la RRD y la sustentabilidad (Dynes, 2002; Wolf et al., 2010; Jones, 2013; Valdivieso, 2016). Por ejemplo, Adger (2003) argumenta que el capital social tiene efectos positivos en la gestión ambiental cuando se combina con instituciones abiertas, transparentes e inclusivas. La literatura del capital social linking ha reiterado la importancia de los contextos institucionales para que el capital social tenga los efectos indicados en la reducción de riesgos de desastres (Szreter y Woolcock, 2004; Valdivieso y Andersson, 2017).

Proposición 6: Las interacciones con la sociedad tienen el potencial de enriquecer la política local con información sobre los contextos socio-ambientales, aprendizajes, y favorecer la reducción de riesgos de desastres (RRD).

En las entrevistas a hogares en las cuatro comunas estudiadas, las organizaciones sociales fueron identificadas como formas de relación social que conectaban con el municipio (capital social linking). Las bases de datos de las encuestas nacionales de caracterización socioeconómica CASEN del período 2009-2016 informan sobre tasas de participación promedio en esas organizaciones de 33% en Panguipulli, 29% en Osorno, 24% en Puerto Montt, y 21% en Cauquenes. Por otra parte, las tasas promedio de organizaciones territoriales y funcionales con personalidad jurídica por cada 1000 habitantes fueron las siguientes: Panguipulli 27,2, Cauquenes 22,2, Osorno 20,4, y Puerto Montt 11,5. Por lo tanto, Panguipulli era la comuna con mayor potencial para el desarrollo de capital social linking y las interacciones sinérgicas con la municipalidad.

Durante el año 2014, en sus reuniones semanales los concejos municipales de los cuatro casos interactuaron con las organizaciones sociales en torno a temas de emergencias comunales y riesgos, vulnerabilidad, y gestión medioambiental en las comunas. En cantidad, Panguipulli tuvo 64, Osorno 51, Puerto Montt 33 y Cauquenes 19. En calidad, Panguipulli destacó por las relaciones de reciprocidad y apoyo institucional (33% bidireccionales y 33% multidireccionales), comparado con Cauquenes, Osorno y Puerto Montt (10% y 21%, 4%, 12% y 26%, respectivamente). En Cauquenes, Osorno y Puerto Montt, la mayor parte de esas interacciones consistieron en solicitudes de las organizaciones sociales para obtener beneficios o informaciones puntuales de riesgo, tales como la proliferación de basuras o caminos en mal estado. En Panguipulli fueron más frecuentes las audiencias con organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, como así también las intervenciones de concejales en representación de organizaciones sociales. Los flujos de información generaban intercambios de opinión en el Concejo, y propuestas de proyectos para la RRD.

Los resultados del análisis estadístico apoyan la idea que la participación social y el capital social linking enriquecen la RRD. Un 1% de aumento de la participación en organizaciones sociales de la comuna induce el incremento de los fondos de emergencia en 0,00320 ul ($p < 0.10$). Por cada organización social registrada cada mil habitantes, esos gastos aumentan en 0,0162 ul en promedio ($p < 0.05$).

H. Conclusiones

El examen de las seis proposiciones demuestra que la reducción de riesgos de desastres (RRD) en la escala local es afectada por factores y procesos institucionales, tales como las características de las organizaciones municipales, la transparencia, las relaciones de gobernanza y el capital social linking, en apoyo de los hallazgos de la investigación previa y de las recomendaciones internacionales (Finder et al., 2012; Revi et al. 2014; Valdivieso 2016; Valdivieso y Andersson, 2017; Valdivieso, Andersson y Villena-Roldán, 2017). Esos factores afectan las estructuras de incentivos de los agentes locales, sus decisiones, las posibilidades y los límites para la RRD. Estos hallazgos sugieren que intervenciones con el propósito de fortalecer una RRD eficiente en la escala local no debiesen limitarse a políticas y planes nacionales prescriptivos que sólo consideran una dimensión en juego, por ejemplo inyectar recursos a las municipalidades para fortalecer

sus capacidades institucionales o transferir capacidades fiscales (paradigma de la descentralización) o imponer desde arriba hacia abajo ciertas políticas y planes nacionales (paradigma convencional de la reducción de desastres naturales). Dada la complejidad de los contextos socio-ambientales e institucionales en juego, las intervenciones debiesen estar adecuadamente informadas sobre esos contextos para que tengan probabilidad de traducirse en una RRD más efectiva, y previamente debe existir un análisis configuracional sobre relaciones entre contextos, decisiones y resultados deseables.

Los hallazgos del estudio revelan la complejidad y el dinamismo que tienen las instituciones en contextos empíricos del mundo real, apoyando la necesidad del análisis institucional. Tanto en el análisis comparado de casos como en el análisis cuantitativo, observamos que no es un solo factor el que explica decisiones, sino la combinación de condiciones que van configurando decisiones y acciones en la RRD. Por ejemplo, la trayectoria institucional, los arreglos institucionales y reglas operacionales que entran en sintonía con relaciones de gobernanza e impulsos del capital social linking, explicando decisiones y resultados.

Si bien algunos de los factores institucionales analizados operan de forma compleja en relación con los contextos locales, por ejemplo los resultados electorales o las trayectorias e ideologías de los líderes locales, otros factores pueden ser favorecidos por políticas públicas o intervenciones externas con el propósito de fortalecer la RRD, por ejemplo las capacidades institucionales, los arreglos institucionales o la transparencia. Asimismo, la gobernanza multinivel es una ventana de oportunidades para apoyar los esfuerzos de las municipalidades en la RRD.

Agradecimientos:

Valdivieso agradece por los comentarios constructivos de K.P. Andersson, B. Villena-Roldán, G. Davidovic, G. Díaz, C. Gallardo, A. Marin, G. Torres, J. Yaitul y de los árbitros anónimos del ILPES sobre versiones preliminares de este estudio, y a B. Villena-Roldán por responder numerosas preguntas técnicas para el análisis con los modelos de regresión. El estudio se benefició de comentarios y sugerencias durante presentaciones realizadas en la Reunión de Expertos en Planificación Multiescalar y Desarrollo Territorial, celebrada por ILPES en CEPAL (2017) y la Conferencia Anual de la Midwest Political Science Association en Chicago, USA (2018). Valdivieso agradece el apoyo financiero del Fondo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (FONDECYT) y del Instituto Milenio de Fallas de Mercado y Políticas Públicas, ICM IS130002, CONICYT. Esta versión del estudio incluye avances y resultados de investigación relacionados con el examen de hipótesis del proyecto FONDECYT Nro. 1181282.

Bibliografía

- Adger, W.N. (2003), "Social capital, collective action and adaptation to climate change". *Economic Geography*, 79 (4), 387-404.
- Adger, W.N. et al. (2009), "Are there social limits to adaptation to climate change?". *Climatic Change*, 93, 335-354.
- Agrawal, A.; Ribot, J. (1999), "Accountability in decentralization". *The Journal of Developing Areas*, 33, 473-502.
- Aklin, M. et al. (2013), "Political competition, path dependence, and the strategy of sustainable energy transitions". *American Journal of Political Science*, 57, 643-658.
- Aldrich, D. (2011), The externalities of social capital: Post-tsunami recovery in Southeast India. *Journal of Civil Society* 8: 81-99.
- Andersson, K.P.; Van Laerhoven, F. (2007), "From local strongman to facilitator: Institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America". *Comparative Political Studies*, 40, 1085-1111.
- Andersson, K.P.; Ostrom, E. (2008), Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences* 41: 71-93.
- Betsill, M. (2001), "Mitigating climate change in US cities". *Local Environment*, 6, 393-406, 2001.
- Burch, S. (2010), "Transforming barriers into enablers of action on climate change". *Global Environmental Change*, 20, 287-297, 2010.
- Carmin, J.; Anguelovski, I.; Roberts, D. (2012), "Urban climate adaptation in the global south", *J. Plan. Educ. Res.* 32, 18-32, 2012.

- Cashmore, M.; Wejs, A. (2014), "Constructing legitimacy for climate change planning". *Global Environmental Change*, 24, 203-212.
- Contraloría General de la República (2017), Auditoría, disponible en <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada>, consultado 20 julio 2017.
- Disaster Information Management System (2017), Database Chile, disponible en <http://www.desinventar.net>, consultado 14 octubre 2016.
- Dynes, R. (2002), "The importance of social capital in disaster response". Disaster Research Center, 2002. Disponible en: <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/bitstream/handle/19716/292/PP%20327pdf?sequence=1>. Consultado en 21 marzo 2015.
- Gupta, A; Mason, M (2014), A transparency turn in global environmental governance. In: Gupta A, Mason M (eds.) *Transparency in Global Environmental Governance*. Earth System Governance. MIT Press, Cambridge MA, USA, pp. 3-38.
- Harries, T.; Penning-Rowsell, E. (2011), "Victim pressure, institutional inertia and climate change adaptation". *Global Environmental Change*, 21, 188-197.
- Holgate, C. (2007), "Factors and Actors in Climate Change". *Local Environment*, 12 (5), 471-484.
- IPCC. *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Cambridge University Press, 2012.
- Climate Change 2013: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Ingold, K.; Fischer, M. (2014), "Drivers of collaboration to mitigate climate change". *Global Environmental Change*, 24, 88-98.
- Jones, C. (2003), "Social capital and climate change mitigation in coastal areas". *Ocean Coasta Manage*, 80, 12-19.
- Kernaghan, S.; da Silva, J. (2014), "Initiating and Sustaining Action". *Urban Climate* 7: 47-63.
- Larson, A; Pacheco, P; Toni, F. (2007), "Decentralization on access to livelihood assets". *The Journal of Environment & Development* 16: 251-268.
- McGinnis, M. (1999), *Polycentric governance and development*. University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Maguire, S.; Hardy, C.; Lawrence, T. (2004), "Institutional entrepreneurship in emerging fields". *Academy of Management Journal*, 47, 657-679.
- Matson P, Clark WC, Andersson KP (2016), *Pursuing sustainability*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), Bases de datos encuestas CASEN, en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>, consultado 20 .07.2017.
- Municipalidad de Cauquenes (2014a), Actas del Concejo Municipal, facilitadas por la Secretaría Municipal (julio del 2014).
- _____(2014b), Normas con efectos sobre terceros, disponibles en <http://www.cauquenes.cl/>, consultadas en marzo del 2017.
- Municipalidad de Osorno (2014a), Actas del Concejo Municipal, disponibles en <http://www.imo.cl/sitios/cp/webimo2.o/>, consultadas en julio del 2017.
- _____(2014b), Normas con efectos sobre terceros, disponibles en <http://www.imo.cl/sitios/cp/webimo2.o/>, consultadas en marzo del 2017.
- Municipalidad de Panguipulli (2014a), Actas del Concejo Municipal, facilitadas por la Secretaría Municipal (agosto del 2014).
- _____(2014b), Normas con efectos sobre terceros, disponibles en <https://municipalidadpanguipulli.cl/>, consultadas en marzo del 2017.
- Municipalidad de Puerto Montt (2014a), Actas del Concejo Municipal, disponibles en <https://www.puertomontt.cl>, consultadas en septiembre del 2017.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Pasquini, L.; Shearing, C. (2014), "Municipalities, politics, and climate change". *The Journal of Environment & Development*, 23, 271-296.
- Organisation for Economic Co-operation and Development/Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2016). *OECD environmental performance reviews: Chile 2016*. Paris, France.
- Revi, A.; Satterthwaite, D; Aragón-Durand, F. et al. (2014), Urban areas. En: Field CB et al. (eds.) *Climate Change 2014*. Cambridge University Press, Cambridge, pp. 535-612.

- Ribot, J.C. (1999), "Decentralization, participation and accountability in Sahelian forestry". *Africa* 69: 23–64.
- Rubin, O. (2015), "The burden of excessive "linking social capital". *Asian Journal of Social Science*, 43, 760–785.
- Satterthwaite, D. (2003), "The Links between Poverty and the Environment in Urban Areas". *Ann. Am. Acad. Polit. Soc. Sci.* 590: 73-92.
- Servicio de Evaluación Mediambiental (SEIA) (2017), Centro de documentación, disponible en <http://www.sea.gob.cl/>, consultado en agosto del 2017.
- Servicio Nacional de Información Municipal (SINIM) (2017), Datos municipales, disponibles en <http://www.sinim.gov.cl/>, consultado el 15 de marzo 2017.
- Szreter, S.; Woolcock, M. (2004), "Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health". *International Journal of Epidemiology*, 33, 650–667.
- Valdivieso P. (1998), "Ética, política y éxito moral". *Revista de Ciencia Política*, 19, 3-44.
- Valdivieso P. (2009), "State and National Economy in Latin America. R. Stemplowski (ed.). *On the State of Latin American Nation-States. Approaching the Bicentenary. The Andrzej Frycz Modrzewski Kraków University College Press*, 85-135.
- Valdivieso P.; Bernas, J. (2014), Dificultades de la aproximación de la transparencia como una política de comando y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 58: 201-234.
- Valdivieso P.; Vallejos, A. (2014), "First order political interventions". *Cad. CRH* 27: 313-328.
- Valdivieso, P.; Fonseca, F. "Capacidad de Adaptación de los Gobiernos Locales ante los Efectos del Cambio Climático". 7º Enanppas - Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, Brasília, 2015.
- Valdivieso, P. (2016), *Municipal Governance, Environmental Management and Disaster Risk Reduction in Chile*. *Bulletin of Latin American Research*, 36: 440–458.
- Valdivieso, P. (2017), *Facilitadores institucionales y sociales para la gobernanza local de los riesgos medioambientales. Análisis empírico con municipios chilenos*. *OPINIÃO PÚBLICA* 23, 538-579.
- Valdivieso, P.; Andersson, K.P. (2017), "Local politics of environmental disaster risk management". *Journal of Environment & Development* 26, 51–81, 2017.
- Valdivieso, P.; Andersson, K.P.; Villena-Roldán, B. (2017), "Institutional drivers of adaptation in local government decision-making". *Climatic Change*, 143:157–171, 2017.
- Vervisch, T.; Titeca, K. (2010), "Bridging community associations in post-conflict Burundi". *The Journal of Modern African Studies*, 48, 485–511.
- Wolf, J. et al. (2010), "Social capital, individual responses to heat waves and climate change adaptation". *Global Environmental Change*, 20, 44–52.
- Woolcock, M.; Narayan, D. (2010), "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy", *World Bank Research Observer*, 15, 2-49.
- World Bank (2009), *Country note on climate change aspects in agriculture*. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Climate_ChileWeb.pdf>. Consultado en: 15 diciembre 2015.
- Yilmaz, S.; Beris, Y.; Serrano-Berthet, S. (2008), "Local government discretion and accountability". *Local governance & accountability*. Series paper 113. Washington, DC: The World Bank.
- Brenner, N. Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, 2013, Vol. 243, p. 38-66.

Anexo XII.A1

Cuadro XII.A1.1
Factores institucionales y variables explicativas

Factor	Variable	Observación	Fuente de información
Capacidades institucionales	Presupuesto	Presupuesto per cápita (\$)	Sitios web municipales
	Personal	Personal contratado para la RRD y la gestión medioambiental (en porcentajes)	
Arreglos institucionales municipales	Concejo autónomo	Índice (0 a 1), considera: procedimientos de fiscalización; normas de participación; acceso a información; comisiones de estudio	Reglamentos municipales, período 2008-2014
	Organización municipal	Índice (0 a 1), considera: coordinación interna; departamentos para la RRD; Planificación	
Resultados electorales y el equilibrio de poder	Votación del alcalde	Votación obtenidos por candidatos electos (en porcentajes)	Bases de datos del Registro Electoral
	Concentración de votos	Índice <i>Herfindahl</i> de concentración de votos del alcalde electo	
	Afinidad del concejo municipal	Índice de apoyo electoral de coalición del alcalde en el Concejo Municipal	
	Afiliación política del alcalde	Centro izquierda o centro derecha	
Liderazgo	Educación del alcalde	Enseñanza media, técnica o universitaria	Sitios web y consultas en municipalidades
Transparencia	Posición en ranking	Puntuaciones de las municipalidades en rankings de transparencia	Auditorías del Concejo para la Transparencia
Relaciones de gobernanza multinivel	Transferencias desde los ministerios	Seis tipos de transferencias anuales por habitante	Registros del Ministerio de Economía
	Transferencias desde los gobiernos regionales	Transferencias anuales por habitante	
	Redes municipales	Participación en asociaciones municipales con propósitos de RRD	
Capital social Linking	Participación social	Personas que declaran participar en organizaciones sociales (en porcentajes)	Encuestas CASEN 2009, 2011, 2013, 2015
	Densidad de organizaciones	Organizaciones sociales (por cada 1000 habitantes)	Registro civil y de identificación

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro XII.A1.2
Inversiones en infraestructuras críticas y mantenimiento de infraestructuras

	Modelo 1: Infraestructuras críticas (VD)	
	Efectos fijos	Efectos aleatorios
Capacidades institucionales		
Presupuesto municipal por habitante	0,0598 (0,343)	-0,0800 (0,163)
Personal en GMRRD	0,00285 (0,00526)	-4,18e-05 (0,00499)
Arreglos Institucionales		
Independencia del concejo		-0,310 (0,248)
Organización municipal		0,910 (0,127)
Resultados electorales		
Votación del alcalde	-0,898 (0,947)	-0,0120 (0,786)
Índice Herfindahl	2,145 (0,852)**	0,752 (0,736)
Representación de coalición	-1,061 (0,504)**	-0,853 (0,344) **
Afiliación centro-izquierda	0,145 (0,282)	0,150 (0,177)
Afiliación centro-derecha	0,245 (0,249)	0,169 (0,179)
Educación del alcalde		
Sin estudios superiores	0,203 (0,306)	0,168 (0,218)
Formación técnica	0,192 (0,245)	-0,0341 (0,206)
Estudios superiores	-0,0353 (0,165)	-0,104 (0,128)
Transparencia	0,00169 (0,000569)***	0,000643 (0,000367)*
Gobernanza multinivel		
Transferencias SUBDERE barrios	0,0430 (0,0317)	0,00866 (0,0289)***
Transferencias SUBERE gestión	-0,00352 (0,0283)	0,00866 (0,0275)
Transferencias Subsecretaría Min. Interior	-0,00501 (0,0793)	0,0440 (0,0707)
Transferencias Min Agricultura	-0,00101 (0,0936)	0,0539 (0,0830)
Transferencias Min Medioambiente	0,437 (0,632)	0,668 (0,605)
Transferencias Gobierno Regional	0,428 (0,177)**	0,453 (0,150)***
Redes municipales		-0,0514 (0,120)
Capital social		
Participación social	-0,00292 (0,0112)	0,00190 (0,00714)
Densidad de organizaciones	-0,000848 (0,00270)	0,000216 (0,00232)
Controles		
Precipitaciones	-0,0944 (0,264)	-0,0415 (0,182)
Terremoto 2010	0,0170 (0,0575)	-0,0582 (0,0544)
Efectos del tiempo	-0,00700 (0,0181)	-0,0109 (0,0191)
Costos de eventos extremos		0,0155 (0,0158)
Número de eventos extremos		0,0473 (0,0950)
Población urbana	-0,00695 (0,00534)	-0,00502 (0,00300)*
Pobreza	0,00286 (0,00764)	0,00466 (0,00610)
Densidad de población		-0,0672 (0,0280)**
Emplazamiento: depresión intermedia		-0,466 (0,169)***
Emplazamiento: costa		0,361 (0,169)**
Constante	3,423 (2,052)*	4,223 (1,127)***
Observaciones	1,756	1,736
R al cuadrado	0,145	0,258
Número de municipios	320	320

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Errores estándares robustos entre paréntesis; *** p < 0,01 ** p < 0,05, * p < 0,1. Controlados por variables dummies anuales y regionales.

Cuadro XII.A1.3
Inversiones en reducción de la vulnerabilidad

	Modelo 2: reducción de la vulnerabilidad (VD)	
	Efectos fijos	Efectos aleatorios
Capacidades institucionales		
Presupuesto municipal por habitante	0,000149 (0,373)	-0,154 (0,161)
Personal en GMRRD	0,0120 (0,00631) *	0,0100 (0,00607) *
Arreglos Institucionales		
Independencia del concejo		-0,0527 (0,276)
Organización municipal		0,288 (0,476)
Resultados electorales		
Votación Alcalde	-0,218 (1,124)	0,621 (0,989)
Índice Herfindahl	0,472 (1,096)	-0,693 (0,981)
Representación del concejo	-1,059 (0,607)*	-0,930 (0,397)**
Afiliación centro-izquierda	0,313 (0,310)	0,288 (0,207)
Afiliación centro-derecha	0,122 (0,338)	0,222 (0,205)
Educación del alcalde		
Sin estudios superiores	0,202 (0,292)	0,150 (0,217)
Formación técnica	-0,0399 (0,290)	-0,187 (0,234)
Estudios superiores	-0,0879 (0,175)	-0,137 (0,132)
Transparencia	-0,00169 (0,00350)	-0,00252 (0,00261)
Gobernanza multinivel		
Transferencias SUBDERE barrios	0,0547 (0,0383)	0,0926(0,0315) ***
Transferencias SUBERE gestión	-0,0270 (0,0303)	-0,00393 (0,0287)
Transferencias Subsecretaría Min. Interior	-0,00566 (0,0897)	0,0144 (0,0829)
Transferencias Min Agricultura	0,0526 (0,108)	0,0957 (0,0876)
Transferencias Min Medioambiente	1,098 (0,656)*	1,132 (0,626)*
Transferencias Gobierno Regional	0,178 (0,191)	0,258 (0,159)
Redes municipales		-0,244 (0,130)*
Sociales		
Participación social	-0,00393 (0,0142)	0,00716 (0,00815)
Densidad de organizaciones	-0,00451 (0,00297)	-0,00307 (0,00236)
Controles		
Precipitaciones	-0,0761 (0,370)	-0,0583 (0,185)
Terremoto 2010	-0,0407 (0,0711)	-0,0850 (0,0643)
Efectos del tiempo	-0,0217 (0,0226)	-0,0239 (0,0229)
Costos de eventos pasados		-0,00564 (0,0167)
Número de eventos extremos		0,183* (0,101)
Población urbana	-0,00529 (0,00585)	-0,00565 (0,00316)*
Pobreza	-0,000500 (0,00845)	0,00351 (0,00653)
Densidad de población		-0,0890 (0,0351)**
Emplazamiento: depresión intermedia		-0,488 (0,183)***
Emplazamiento: costa		0,273 (0,183)
Constante	4,780** (2,244)	4,999 (1,157)***
Observaciones	1,756	1,736
R al cuadrado	0,152	0,244
Número de municipios	320	320

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Errores estándares robustos entre paréntesis; *** p < 0,01 ** p < 0,05, * p < 0,1. Controlados por variables dummies anuales y regionales.

Cuadro XII.A1.4
Presupuestos de emergencia

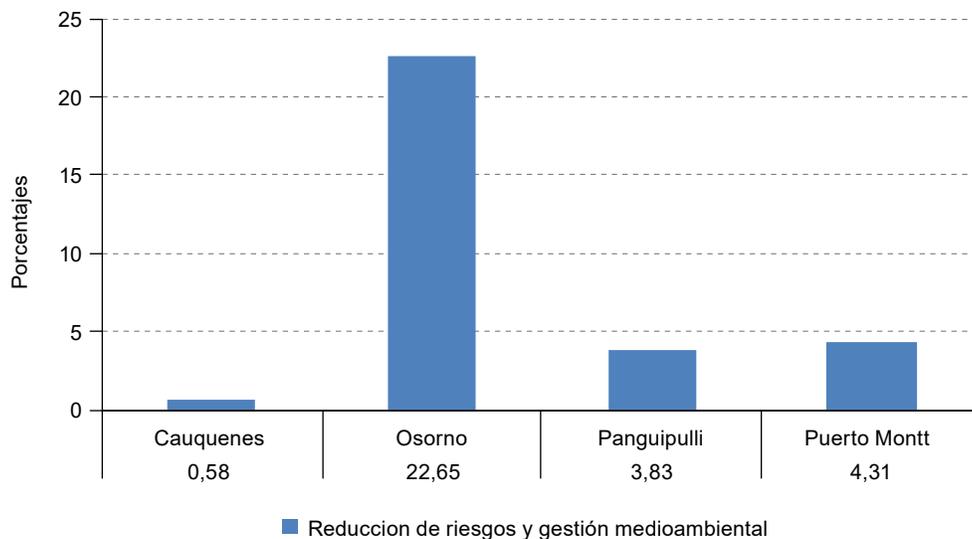
	Modelo 3: presupuestos de emergencia (VD)	
	Efectos fijos	Efectos aleatorios
Capacidades institucionales		
Presupuesto municipal por habitante	0,106 (0,0679)	0,164 (0,0245)***
Personal en GMRRD	- 0,00187 (0,00110)*	0,00245 (0,00101) **
Arreglos Institucionales		
Independencia del concejo		0,0209 (0,0571)
Organización municipal		0,910 (0,127)***
Resultados electorales		
Votación alcalde	-0,135 (0,211)	-0,0908 (0,149)
Índice Herfindahl	-0,0830 (0,190)	-0,0427 (0,144)
Representación del concejo	0,109 (0,0817)	0,0271 (0,0700)
Afiliación centro-izquierda	-0,0325 (0,0476)	0,0208 (0,0373)
Afiliación centro-derecha	-0,0667 (0,0488)	0,0118 (0,0299)
Educación del alcalde		
Sin estudios superiores	0,0154 (0,0484)	0,0421 (0,0296)
Formación técnica	-0,125 (0,0594)**	-0,0701 (0,0370) *
Estudios superiores	-0,00287 (0,0428)	0,0361 (0,0256)
Transparencia	0,00169 (0,000569)***	0,000643 (0,000367)*
Gobernanza multinivel		
Transferencias SUBDERE barrios	-0,00103 (0,00921)	-0,00197 (0,00674)
Transferencias SUBERE gestión	-0,00964 (0,0104)	0,00309 (0,00607)
Transferencias Subsecretaría Min. Interior	0,0291 (0,0258)	0,0301 (0,0232)
Transferencias Min Agricultura	-0,0216 (0,0213)	-0,00761 (0,0160)
Transferencias Min Medioambiente	-0,282 (0,360)	-0,141 (0,330)
Transferencias Gobierno Regional	-0,00924 (0,0462)	-0,0116 (0,0277)
Redes municipales		-0,0116 (0,0178)
Capital social		
Participación social	0,00139 (0,00209)	0,00320 (0,00166) *
Densidad de organizaciones	0,00165 (0,000548)***	0,00131 (0,000487)***
Controles		
Precipitaciones	0,246 (0,0711)***	0,00226 (0,0359)
Terremoto 2010	0,0932 (0,0205) ***	0,0659 (0,0152) ***
Efectos del tiempo	-0,0273 (0,00498)***	-0,0219 (0,00471) ***
Costos de Eventos Pasados		-0,00244 (0,00289)
Número de eventos extremos		0,0240 (0,0176)
Población urbana	0,000662 (0,00110)	-0,000744 (0,000611)
Pobreza	0,00360 (0,00158)**	0,00212 (0,00103)**
Densidad de población		-0,000254 (0,00339)
Emplazamiento: depresión intermedia		-0,0317 (0,0254)
Emplazamiento: costa	-0,209 (0,455)	-0,0531(0,0288)*
Constante		-0,620 (0,183)***
Observaciones	1,756	1,736
R al cuadrado	0,0628	0,465
Número de municipios	320	320

Fuente: Elaboración propia.

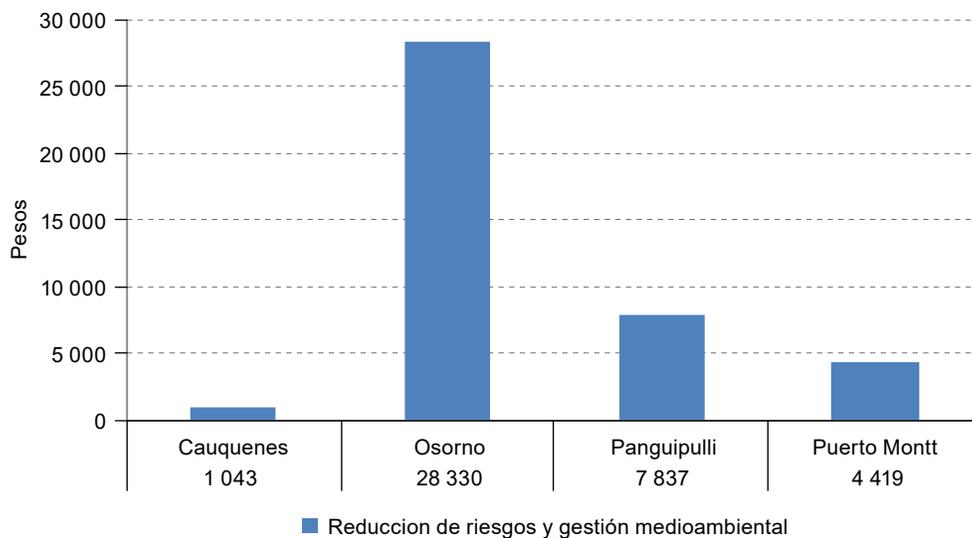
Nota: Errores estándares robustos entre paréntesis; *** p < 0,01 ** p < 0,05, * p < 0,1. Controlados por variables dummies anuales y regionales.

Gráfico XII.A1.1
Inversiones en RRD en porcentajes del costo total de las inversiones, período 2009-2016

A. Infraestructuras críticas y protección medioambiental,
 en porcentajes de la inversión total, período 2009-2016



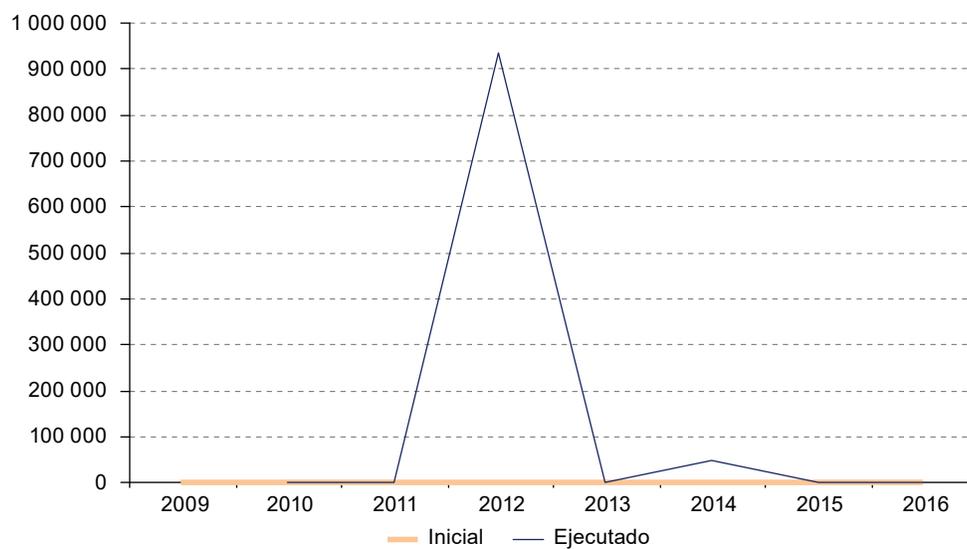
B. Infraestructuras críticas y protección medioambiental,
 en pesos por habitante, período 2009-2016



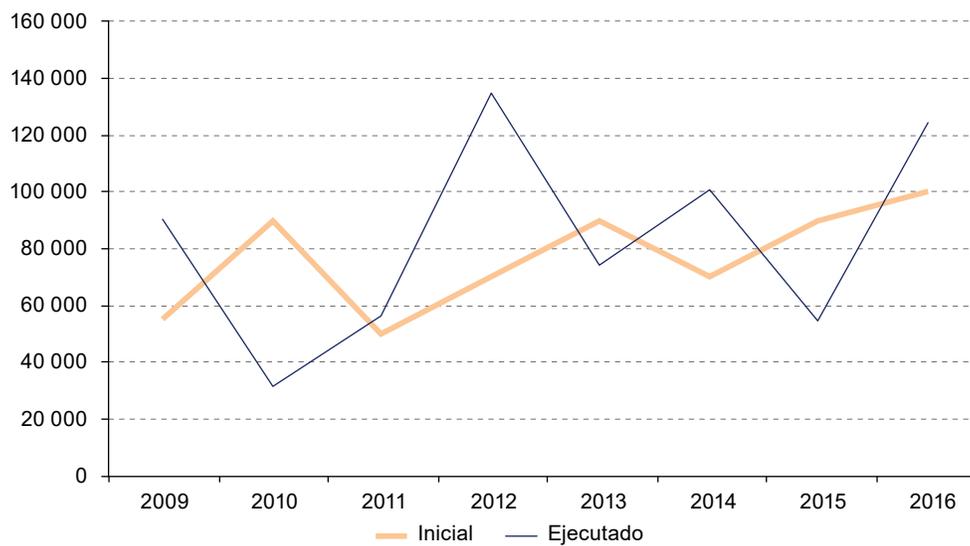
Fuente: Cuentas públicas anuales de las municipalidades de Cauquenes, Osorno, Panguipulli y Puerto Montt (2009-2016), y estadísticas proporcionadas por las secretarías comunales de planificación.

Gráfico XII.A1.2
Fondos de emergencias en los presupuestos iniciales y ejecutados

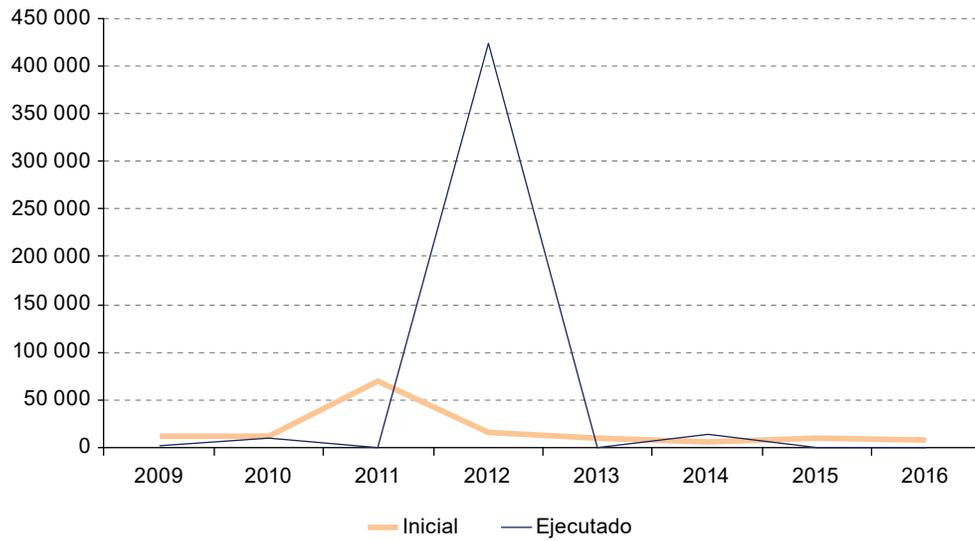
A. Cauquenes



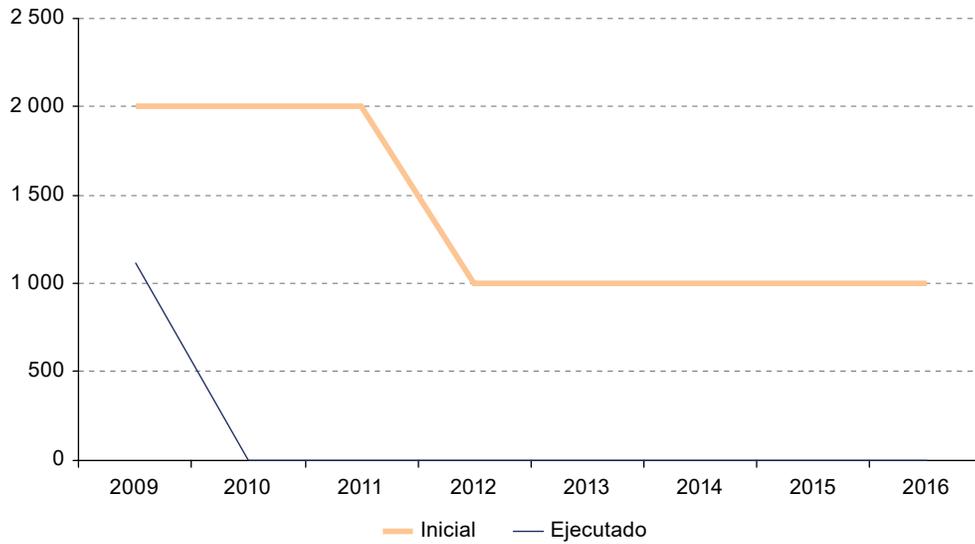
B. Osorno



C. Panguipulli



D. Puerto Montt



Fuente: Presupuestos municipales iniciales y ejecutados, facilitados por secretarías municipales de Cauquenes, Osorno, Panguipulli y Puerto Montt.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

91. Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/53), 2019.
90. Minería para un futuro bajo en carbono: oportunidades y desafíos para el desarrollo sostenible (LC/TS.2019/19), 2019.
89. Bioeconomía en América Latina y el Caribe, 2018: memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 24 y 25 de enero de 2018, Adrián G. Rodríguez (editor) (LC/TS.2018/87), 2018.
88. Prospectiva en América Latina y el Caribe: aprendizajes a partir de la práctica, Luis Mauricio Cuervo y Francisca Guerrero (editores) (LC/TS.2018/38), 2018.
87. Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición. Memoria del seminario regional realizado en Santiago, los días 15 y 16 de mayo de 2017, Pablo Villatoro (compilador) (LC/TS.2017/149), 2017.
86. Prospectiva en América Latina y el Caribe. Instituciones, enfoques y ejercicios, Luis Mauricio Cuervo (editor) (LC/L.4194; LC/IP/L.344), 2016.
85. Agrobiodiversidad, agricultura familiar y cambio climático, Adrián G. Rodríguez y Laura E. Meza (editores), (LC/L.4193), 2016.
84. Workshop on public participation in international negotiations on environmental matters. Panel on environmental justice and access rights for sustainable development in Latin America and the Caribbean (LC/L.4158), 2016.
83. Regional implementation meeting on access rights and sustainable development in the Caribbean. Workshop on enhancing access to information on climate change, natural disasters and coastal vulnerability: leaving no one behind. Summary of presentations and discussions (LC/L.4079), 2015.
82. La incertidumbre de los recursos hídricos y sus riesgos frente al cambio climático. Herramientas para los tomadores de decisiones de los sectores público y privado (LC/L.4030), 2015.

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Números publicados:

- 91 Planificación multiescalar,
regional y local
Volumen I
Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores
- 90 Minería para un futuro
bajo en carbono
Oportunidades y desafíos para
el desarrollo sostenible
- 89 Bioeconomía en América Latina
y el Caribe, 2018
Memoria del seminario regional realizado
en Santiago, los días 24 y 25
de enero de 2018
Adrián G. Rodríguez
Editor
- 88 Prospectiva en América Latina
y el Caribe
Aprendizajes a partir de la práctica
Luis Mauricio Cuervo y Francisca Guerrero
Editores