

Planificación multiescalar

Ordenamiento,
prospectiva territorial
y liderazgos públicos
Volumen III

Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



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

93

Planificación multiescalar

Ordenamiento, prospectiva territorial
y liderazgos públicos
Volumen III

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/T.S.2019/61
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00726

Esta publicación debe citarse como: L. M. Cuervo y M. del P. Délano (eds.), "Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III", *serie Seminarios y Conferencias* N° 93 (LC/T.S.2019/61), 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	
Ordenamiento territorial	19
I. Diario del proceso de planificación multinivel para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial colombiano 2012-2017	21
<i>Gisela Paredes Leguizamón</i>	
Resumen	21
Introducción	22
A. Antecedentes	23
B. El camino recorrido	25
1. Investigación para la gestión	25
2. Estructuración de procesos y elaboración de documentos técnicos para el fortalecimiento de capacidades para la gestión	35
3. Participación e incidencia en políticas públicas	43
C. Conclusión	43
Bibliografía	43
II. Nuevos desafíos del ordenamiento territorial en Mendoza	47
<i>Nadia Rapali</i>	
Resumen	47
Introducción	48
A. Objetivos y estructura general del PPOT	49
B. El camino a la implementación del ordenamiento territorial	52
1. Procedimientos administrativos	53
2. Instrumentos de gestión	54
3. Nuevos desafíos políticos	55

4.	Leyes por modificar o crear	56
5.	Acciones presupuestarias para promover la ejecución de la política	57
6.	Acciones en marcha.....	57
C.	Conclusiones	57
	Bibliografía	58
III.	Por una planificación integrada en las regiones de Chile. Propuesta a partir de la práctica en la región de Valparaíso	59
	<i>Paul Vallejos, Gaspar Foure y Raquel Cabrera</i>	
	Resumen	59
	Antecedentes de la regionalización, descentralización y planificación regional.....	60
A.	El modelo: sistema regional de planificación	61
B.	Del modelo a la práctica: limitaciones y logros.....	62
1.	Avances y logros.....	63
2.	Limitaciones y dificultades	63
C.	Propuesta: un solo instrumento rector.....	65
D.	Conclusión.....	72
	Bibliografía	73
IV.	El litoral desde la perspectiva del Estado y las comunidades lafkenche: bien común/bienestar comunitario o la suma de ambos	75
	<i>Bernardo A. Pardo Pérez y María Cristina Ñancuqueo Lincoñir</i>	
	Resumen	75
	Introducción	75
A.	El litoral: un territorio en permanente conflicto	76
1.	Territorio, evolución de un concepto.....	76
2.	Delimitación territorial	77
3.	El litoral: definiciones para una gestión integrada.....	78
B.	El borde costero nacional	79
C.	Territorio y territorialidad indígena.....	81
1.	Territorio mapuche.....	81
2.	Espacios religiosos y socioculturales.....	83
D.	Los puntos de encuentro y desencuentro, el aporte a la GIAL	90
E.	Conclusiones	91
	Bibliografía	92
V.	El espacio costero marino de pueblos originarios en Chile: una oportunidad para la gobernanza policéntrica y multiescalar.....	95
	<i>María Cristina Ñancuqueo Lincoñir, Mauricio O. García Ojeda y Bernardo A. Pardo Pérez</i>	
	Resumen	95
	Introducción	96
A.	Una aproximación policéntrica, multinivel y multiescalar a la gobernanza de espacios costeros marinos de pueblos originarios en Chile.....	97
B.	La planificación y administración del borde costero en Chile.....	99
C.	El espacio costero marino de pueblos originarios y el Plan de Administración	102
D.	Conclusiones	109
	Bibliografía	110
VI.	Una práctica de tejido y desarrollo intersectorial a escala en Malagueño	113
	<i>Miguel Vargas Muñoz</i>	
	Resumen	113
	Introducción	114
A.	Antecedentes preliminares de la intervención	115

1.	El enfoque de desarrollo de base	116
2.	Comunidades sostenibles ampliadas y educación en la visión de RedEAmérica	117
B.	La iniciativa "Hacernos ECO en Malagueño": un hilado intersectorial y a escala	121
1.	Antecedentes del contexto territorial	121
2.	El proyecto y su promesa de valor	121
3.	La estrategia intersectorial como estrategia de articulación	123
4.	La identificación de los actores en los nudos y nodos de la estrategia intersectorial	124
5.	Los dispositivos y herramientas pedagógicas de la intervención	126
C.	Reflexiones, aprendizajes y desaprendizajes de la experiencia en contextos de complejidad	127
	Bibliografía	130
Parte 2		
	Prospectiva territorial	131
VII.	La prospectiva y el análisis de las transformaciones territoriales	133
	<i>María Valentina Soria, Graciela Nozica y María Griselda Henríquez</i>	
	Resumen	133
	Introducción	133
A.	El territorio y su abordaje desde la complejidad	134
1.	Sobre el territorio	134
2.	Sobre la complejidad	136
B.	La planificación y prospectiva	137
C.	Sistemas globales complejos como aproximación metodológica	138
1.	La integración territorial: escalas territoriales, temporales, niveles de análisis y fenómeno	140
D.	Algunas consideraciones a tener en cuenta para los estudios del futuro, en el futuro	146
	Bibliografía	146
VIII.	Colombia 2037: situación frente a los 15 retos globales del Millennium Project	149
	<i>Fredy Vargas Lama y Francisco José Mojica</i>	
	Resumen	149
	Introducción	150
A.	Metodología	151
B.	Desarrollo del análisis	152
1.	Planteamiento del problema: los 15 desafíos globales	152
2.	Estado del arte y tendencias	152
3.	Factores de cambio y variables estratégicas	153
4.	Análisis de escenarios	156
5.	Estrategias, objetivos y acciones	162
C.	Conclusiones y recomendaciones	162
	Bibliografía	163
	Anexo VIII.1	165
IX.	La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030	169
	<i>Silvina Papagno y Javier Vitale</i>	
	Resumen	169
	Antecedentes	170
A.	Experiencia de prospectiva territorial: el caso de Tunuyán	173
1.	Marco teórico y metodológico que guiaron el estudio	173
2.	El Departamento de Tunuyán, Mendoza	174
B.	Los ODS y su adaptación a la agenda nacional, provincial y local	181

C.	Reflexiones finales.....	181
	Bibliografía	182
Parte 3		
	Liderazgo Público	185
X.	¿Qué características deben tener los líderes subnacionales en la búsqueda del desarrollo territorial de largo plazo en Latinoamérica?: un acercamiento desde el <i>management</i>, el liderazgo y la prospectiva	187
	<i>Fredy Vargas Lama y Francisco Javier Osorio Vera</i>	
	Resumen	187
	Introducción	188
A.	Enfoques de futuro en la administración estratégica y relación con el análisis del futuro posible.....	188
B.	Liderazgo transformacional y visionario: un análisis desde la teoría	190
1.	El liderazgo transaccional, es necesario	191
C.	¿Por qué los líderes públicos en Latinoamérica no planifican pensando en el futuro de largo plazo?.....	192
D.	Liderazgo transformacional y visionario para los gobiernos subnacionales en Latinoamérica.....	195
	Bibliografía	198
XI.	Diplomado en liderazgo territorial; un aporte de la Universidad Católica de Temuco a la formación de los dirigentes comunales de la IX Región de la Araucanía, Chile	201
	<i>Fernando Meza, María Isabel Valdivieso y Edita Astete</i>	
	Resumen	201
	Introducción	202
A.	Contexto de desarrollo	202
1.	Contexto institucional	202
2.	Contexto territorial.....	204
B.	Marco referencial	205
1.	Territorio, territorialidad, intervención comunitaria y liderazgo	205
2.	Interculturalidad.....	206
3.	Tejido social.....	206
4.	Desarrollo humano	207
5.	Formación del capital humano	207
6.	Características de las dos versiones del diplomado en liderazgo territorial.....	208
7.	Datos comparativos entre ambos diplomados	211
C.	Metodología.....	211
1.	Primer momento de desarrollo metodológico	212
2.	Segundo momento de desarrollo metodológico.....	212
3.	Tercer momento de desarrollo metodológico	213
D.	Conclusiones	214
	Bibliografía	214
XII.	Desarrollo sostenible para jóvenes en zonas rurales: modelo de intervención del programa “Creciendo Juntos” en Colombia	217
	<i>Oscar David Díaz-Sotelo</i>	
	Resumen	217
	Introducción	217
A.	Modelo de intervención: “Creciendo Juntos”, con derechos y oportunidades.....	220
1.	Componentes del programa	222
B.	Resultados.....	227

C. Conclusiones	229
Bibliografía	230
XIII. Otra perspectiva del banco de suplentes: aportes acerca del liderazgo a partir de la Reforma de Salud en el Uruguay (2005-2017)	231
<i>Luis Leopold, Cyntia Buffa y Héctor Seco</i>	
Resumen	231
Introducción	231
A. La reforma de la salud en el Uruguay	233
B. ¿Y el cambio del modelo de atención?	236
C. Gobernanza y liderazgos	237
D. Para una nueva etapa de reformas de la salud en el Uruguay	238
E. El año 2017: ¿un nuevo impulso?	239
F. Conclusiones	241
Bibliografía	242
XIV. Projeto Mulheres Seguras: um processo de formação de lideranças municipais para o desenvolvimento local com perspectiva de gênero	245
<i>Denise Bocorny Messias y Giane Boselli</i>	
Resumo	245
Introdução	246
A. Justificativa: por que trabalhar violência e gênero no âmbito do poder local	247
1. Incentivo aos governos locais na implementação de acordos internacionais	249
B. Metodologia do projeto	251
1. Perfil dos Municípios parceiros do projeto	251
2. Pactuação com governos locais	251
3. Formação de Grupos de Trabalho	252
C. Atividades desenvolvidas junto aos grupos de mulheres	253
1. Monitoramento	255
2. Comunicação	255
D. Conclusão	255
Bibliografia	256
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	258
Cuadros	
Cuadro I.1 Diversidad de definiciones de territorio	30
Cuadro I.2 Diversidad de definiciones de ordenamiento territorial	31
Cuadro I.3 Relación entre servicios de los ecosistemas, proveedores de servicios componentes de biodiversidad y escala espacial	36
Cuadro I.4 Casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial	42
Cuadro III.1 Modelo de diseño estratégico del PREDOT	68
Cuadro III.2 Propuesta de contenidos para el modelamiento territorial del PREDOT en coherencia con otros niveles de pertinencia territorial	69
Cuadro IV.1 Evolución del concepto de litoral y otros que se utilizan como sinónimos	78
Cuadro V.1 Figuras de administración del borde costero chileno	100
Cuadro V.2 Antecedentes generales de los casos analizados	105
Cuadro VI.1 Población	122
Cuadro VII.1 Subsistemas escalas y fenómenos	144
Cuadro VII.2 Matriz de escenarios	144
Cuadro VIII.1 Los 15 desafíos globales del Millennium Project	150
Cuadro VIII.2 Ejemplo de narración de factores detectados: Desafío 1	153

Cuadro VIII.3	Factores de cambio analizados	153
Cuadro VIII.4	Variables estratégicas detectadas.....	155
Cuadro VIII.5	Variables estratégicas por familias temáticas.....	155
Cuadro VIII.6	Descripción de variables estratégicas.....	156
Cuadro VIII.7	Escala de calificación de las probabilidades de los eventos en SMIC	157
Cuadro VIII.8	“Escenario probable”: variables, hipótesis y calificación de probabilidad al horizonte del año 2037	158
Cuadro VIII.9	Escenarios dispuestos de mayor a menor según su estimativo de probabilidad.....	158
Cuadro VIII.10	Escenario “Un hueco en el balde”.....	160
Cuadro VIII.11	Escenario “Pobres con Sed”	160
Cuadro VIII.12	Escenario “A troncas y mochas”	161
Cuadro VIII.13	Estrategia 1 para el desafío global N°1	162
Cuadro X.1	Características del líder transformacional	196
Cuadro X.2	Puntos a considerar en una visión poderosa	196
Cuadro XI.1	Módulos de diplomado inicial en liderazgo territorial.....	208
Cuadro XI.2	Competencia genérica actuación ética.....	209
Cuadro XI.3	Competencia genérica valoración y respeto de la diversidad.....	209
Cuadro XI.4	Competencia genérica trabajo en equipo.....	210
Cuadro XI.5	Competencia específica liderazgo territorial	210
Cuadro XI.6	Competencia específica formulación de proyectos comunitarios	210
Cuadro XI.7	Módulos de diplomado inicial en liderazgo territorial.....	211
Cuadro XI.8	Datos comparativos.....	211
Cuadro XII.1	Fases de implementación del modelo de intervención	221
Quadro XIV.1	Instituições componentes do Grupo de Trabalho Intermunicipal de Pernambuco.....	252
Quadro XIV.2	Instituições componentes do Grupo de Trabalho Intermunicipal do Rio Grande do Norte	253

Diagramas

Diagrama I.1	Tipología territorial ligada a la tierra	38
Diagrama I.2	Tipología territorial ligada a la ocupación.....	38
Diagrama I.3	Tipología territorial que trasciende lo político-administrativo	39
Diagrama I.4	Heterogeneidad de instrumentos y escalas de planeación aplicados en un mismo territorio	40
Diagrama I.5	Modelo de gestión de las áreas protegidas con enfoque territorial para el logro de su inclusión en el ordenamiento territorial	41
Diagrama II.1	Proceso de ordenamiento territorial en Mendoza	48
Diagrama II.2	Estructura del PPOT	50
Diagrama II.3	Instrumentos del OT propuestos en el PPOT	51
Diagrama II.4	Elementos constitutivos de una política pública.....	52
Diagrama III.1	Proceso integrado de elaboración del PREDOT.....	66
Diagrama III.2	Órdenes o niveles de planificación en el diseño estratégico del PREDOT	67
Diagrama IV.1	Borde costero de la República de Chile.....	80
Diagrama IV.2	Representación gráfica de la cosmovisión mapuche.....	81
Diagrama IV.3	Representación del <i>meli wixan mapu</i>	82
Diagrama IV.4	Organización social del pueblo mapuche	83
Diagrama IV.5	Tipos de servicios ecosistémicos y bienestar humano	89
Diagrama VI.1	Componentes de las comunidades sostenibles	115
Diagrama VI.2	Actores, niveles y acciones de la Comunidad Educativa Ampliada	119
Diagrama VI.3	Niveles de articulación de las Comunidades Educativas Ampliadas: actores y resultados.....	120

Diagrama VI.4	Actores involucrados en gestión asociada	124
Diagrama VI.5	Circuito articulado de proceso de reciclado	125
Diagrama VII.1	Esquema de relaciones entre los elementos del sistema y sus relaciones a nivel de multi-escala	143
Diagrama VIII.1	Metodología empleada para estudio: Colombia 2037: los desafíos del Millennium Project	152
Diagrama VIII.2	Pasos de la metodología de la investigación Colombia 2037: los desafíos del Millennium Project	152
Diagrama VIII.3	Escala de valores del ábaco de Regnier	155
Diagrama IX.1	Sistema territorial.....	175
Diagrama IX.2	Resultados de la matriz influencia dependencia	176

Mapas

Mapa I.1	Casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial	42
Mapa IV.1	Territorio mapuche antes de la conquista.....	87
Mapa V.1	Ubicación general de casos ECMPO descritos	105
Mapa V.2	Solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios Budi-Toltén.....	107
Mapa V.3	Solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios Mañihueico-Huinai	109

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 contribuido a esta temática con algunos aportes desde la investigación, como también desde la capacitación y la asistencia técnica. En esa misma línea, se ha planteado la introducción de la multiescalaridad en la comprensión del desarrollo territorial como una 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 el contexto de esas búsquedas, y en conversación con ellas, la Reunión de Expertos de noviembre de 2017, manifestó su interés por recibir trabajos relacionados con un tema fundamental y de larga trayectoria en el trabajo del ILPES como es el ordenamiento y la prospectiva territorial y otros emergentes como el de los liderazgos públicos.

Así, este volumen está integrado por tres partes. La primera abordó la multiescalaridad en relación con desafíos de ordenamiento territorial. La segunda se dedicó a la prospectiva territorial y la tercera se dedicó a presentar reflexiones y experiencias relacionadas con la formación y los desafíos de los liderazgos públicos.

Presentación

Cielo Morales
Directora del ILPES

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.

En el contexto de esas búsquedas, y en conversación con ellas, la reunión de expertos de noviembre de 2017, manifestó su interés por recibir trabajos relacionados con temas fundamentales, algunos de mayor trayectoria en el trabajo del ILPES como el ordenamiento y la prospectiva territorial y otros emergentes como el de los liderazgos públicos. Por tanto, este tercer y último volumen de la colección tiene tres partes, correspondientes a cada uno de los temas recientemente mencionados.

La primera parte está integrada por 6 capítulos relacionados con ordenamiento territorial, el cual es una de las vertientes tomadas por lo que, en América Latina, entre 1930 y 1970 se conoció como planificación regional. Aunque presente en nuestros países desde mediados del siglo XX, adquirió mayor fuerza durante los años 1990, acompañando preocupaciones emergentes como la sustentabilidad ambiental. En el ILPES se incorporó como tema de sus cursos desde el inicio de la década de 2010. Para 2019 se revisó su diseño atendiendo a la necesidad de ponerlo en diálogo con la Agenda 2030 y los ODS y darle una mirada desde lo nacional. Todos los trabajos comparten un mismo perfil, propio y característico de los encuentros propiciados por el ILPES, donde se conjuga la combinación de la experiencia práctica alimentada por reflexiones con fundamentación teórica.

Las contribuciones incluidas en esta primera parte abordaron la multiescalaridad desde perspectivas múltiples y complementarias. Algunas desde lo nacional, otras desde niveles de gobierno intermedios, otras desde lo local y otras incluso, desde escalas muy específicas como los espacios litorales. En cada caso esa multiescalaridad se resolvió de forma muy singular, pero, independientemente de ello, compartió con todas las demás el desafío práctico y concreto de resolver las necesidades de trabajo interinstitucional horizontal y vertical, entre lo público y de lo público con lo privado. Los énfasis son también variados y en algunos casos se cubren espacios de coordinación muy amplios, así como otros muy específicos en donde dimensiones como lo cultural desempeña un papel preponderante.

El primer capítulo, "Diario del proceso de planificación multinivel para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial colombiano 2012-2017", a cargo de Gisela Paredes Leguizamón, es el recuento de una trayectoria profesional personal que permite sistematizar un proceso de consolidación institucional en donde se combinan ingredientes inspiradores para experiencias semejantes. En este proceso se han asumido retos ambiciosos que conjugan pensamiento, acción, formación y crecimiento académico, puestos en movimiento para resolver desafíos vitales de coordinación interinstitucional y entre diversos niveles territoriales de gobierno. En el segundo capítulo, "Nuevos desafíos del ordenamiento territorial en Mendoza", Nadia Rapali hace el balance de la última etapa de un largo proceso de institucionalización del ordenamiento territorial en esta provincia argentina y con un rol de vanguardia en la escena nacional de este país. Una experiencia que ha conjugado procesos político-institucionales, nacionales y provinciales, con una importante participación ciudadana y un papel de indiscutible protagonismo por parte de la universidad. Subraya la presencia de procesos y de procedimientos que han permitido construir una prometedora consistencia entre la práctica y la teoría del ordenamiento territorial en materia de integralidad, durabilidad e inter-jurisdiccionalidad. El tercer capítulo, "Por una planificación integrada en las regiones de Chile. Propuesta a partir de la práctica en la región de Valparaíso", bajo la autoría de Paul Vallejos, Gaspar Foure, y Raquel Cabrera, toma como punto de partida la experiencia chilena de fortalecimiento regional de la planificación socioeconómica y del ordenamiento territorial. Establece las fechas claves de un proceso de desconcentración primero y descentralización, después, de las funciones de planificación para el desarrollo a escala de niveles intermedios de gobierno. A partir de los avances conseguidos y de la identificación de los desafíos por venir, confecciona una propuesta de manejo integral y coherente de estas dos dimensiones de la planificación que han corrido en paralelo pero requieren integrarse: desde lo socioeconómico y desde el ordenamiento territorial. Es de esperar que esta propuesta sea seriamente considerada por las autoridades y los especialistas, y que se convierta en un punto de referencia en la discusión del futuro de la institucionalidad de la planificación en Chile. El capítulo cuarto, "El litoral desde la perspectiva del Estado y las comunidades lafkenche: bien común/bienestar o la suma de ambos", a cargo de Bernardo A. Pardo Pérez, María Cristina Ñancuqueo Lincoñir, abre un interesante diálogo con el capítulo quinto, planteando el reto de articular inter-culturalidad y ordenamiento territorial en Chile. En este trabajo se dejan formulados los interrogantes y los pilares de una conversación y de un ejercicio lingüístico indispensable para avanzar en esta construcción. A continuación, el capítulo quinto, "El espacio costero marino de pueblos originarios en Chile: una oportunidad para la gobernanza policéntrica y multiescalar", María Cristina Ñancuqueo Lincoñir, Mauricio O. García Ojeda y Bernardo A. Pardo Pérez dan continuidad a las preguntas formuladas en el capítulo anterior, desarrollándolas en el plano de la práctica y de las soluciones concretas en proceso de construcción. Esta primera parte del volumen cierra con el capítulo sexto, "Una práctica de tejido y desarrollo intersectorial a escala en Malagueño" donde Miguel Vargas hace un destacable planteamiento de pedagogía democrática aplicado a través de la escuela y de su papel en el desarrollo local a través de la conjugación entre educación ambiental y ordenamiento territorial.

La segunda parte de este volumen está dedicada a la prospectiva territorial y consta de tres capítulos. La prospectiva se incorporó desde 2012 como parte del programa de trabajo regular del ILPES, aunque ocasionalmente se habían realizado seminarios y publicaciones en esta materia. Este trabajo se configuró alrededor de la idea de prospectiva para el desarrollo y ha tenido en los cursos internacionales anuales una de sus columnas vertebrales. Cuenta igualmente con una importante colección de publicaciones, así como algunas emblemáticas experiencias de cooperación técnica con los ministerios de planificación de algunos de los países de la región que han querido consolidar el papel de la prospectiva a nivel institucional.

En el capítulo séptimo, “La prospectiva y el análisis de las transformaciones territoriales”, María Valentina Soria, Graciela Nozica, María Griselda Henríquez avanzan una reflexión teórica donde la prospectiva, la planificación y la teoría de los sistemas complejos se ponen en diálogo. De manera más puntual y precisa, realzan la utilidad de la teoría de la complejidad a la hora de confrontar las dificultades de conjugar las múltiples escalas del análisis territorial, con las también variadas lógicas de temporalidad propias de cada una de ellas. En el capítulo octavo, “Colombia 2037: situación frente a los 15 retos globales del Millenium Project”, Fredy Vargas y Francisco José Mojica, ponen de presente los aportes del proyecto del milenio y de sus iniciativas globales y locales en la promoción de un pensamiento de prospectiva para el desarrollo. De manera más precisa, informan acerca de las características de un ejercicio de iniciativa privada desplegado en Colombia que sirve para identificar las variables clave, los escenarios y las estrategias de construcción de futuro para un país como Colombia, en el marco de los desafíos de futuro propuestos por el proyecto del milenio, muy convergentes con la propuesta de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas plasmada desde 2015 en la Agenda 2030. Esta parte cierra con el capítulo noveno, “La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030”, donde Silvina Papagno y Javier Vitale presentan una muy valiosa experiencia con decidido involucramiento institucional y social en el desarrollo de un ejercicio de prospectiva concreto que sirve de contexto para la puesta en marcha de interesantes adaptaciones metodológicas.

El volumen cierra con los cinco capítulos de su tercera parte, dedicados al tema de los liderazgos públicos. De los tres temas presentes en este volumen, éste es uno de los de más reciente aparición en el programa de trabajo del ILPES. Comienza como curso de capacitación a partir del año 2014 y ya completa 5 versiones realizadas en colaboración con la Agencia de Cooperación Española AECID. En 2019, con el fin de discutir nuevas líneas de trabajo en torno a este tema, se realizó en Santiago un taller con algunos de los asistentes a los cursos anteriores. Como podrá apreciarse a través del material publicado en este volumen, fortalecer el liderazgo supone desarrollar capacidades para el manejo de contextos complejos, negociación y comunicación, así como generar instancias de trabajo en equipo; gestionar redes públicas y también articular redes público-privadas. El liderazgo supone, además, la capacidad de gestionar recursos humanos y financieros, liderar procesos de planificación participativa, mantener comunicación fluida con la Sociedad Civil, tomar decisiones y demostrar a través de sus acciones, la ética como fundamento de toda intervención.

En el capítulo décimo, “¿Qué características deben tener los líderes subnacionales en la búsqueda del desarrollo territorial de largo plazo en Latinoamérica?: un acercamiento desde el *management*, el liderazgo y la prospectiva”, Fredy Vargas y Francisco Javier Osorio Vera hacen un planteamiento bajo la forma de ensayo, alimentado desde la teoría de la administración, para identificar la visión de futuro como uno entre varios de los rasgos que deben cultivar los líderes de la región si quieren desempeñar un rol de transformación. El capítulo décimo primero, “Diplomado en liderazgo territorial: un aporte de la Universidad Católica de Temuco a la formación de los dirigentes comunales de la IX Región de la Araucanía, Chile”, de Fernando Meza, María Isabel Valdivieso y Edita Astete, presenta una destacable experiencia de formación de líderes locales y comunitarios desarrollada por esta universidad regional. Esta experiencia destaca el papel potencial y real que la universidad puede desempeñar en los territorios de nuestros países para propiciar transformaciones desde la base y con amplia proyección sobre nuestras sociedades. En el capítulo décimo segundo, “Desarrollo sostenible para jóvenes en zonas rurales: modelo de intervención del programa “Creciendo juntos” en Colombia”, Oscar David Díaz Sotelo expone una experiencia que contó el apoyo de la cooperación internacional y el involucramiento de las agencias de Naciones Unidas en Colombia. En la exposición se destaca la multidimensionalidad del enfoque adoptado, así como su duración que, en conjunto, constituyen rasgos que se retroalimentan positivamente y permiten construir una intervención con mayores posibilidades de éxito. Se trata de una muy ilustrativa experiencia de recuperación social en un período posterior a un largo conflicto armado que, en su base más profunda, contribuye a cultivar liderazgos personales y grupales en y para un futuro particularmente desafiante. En el capítulo décimo tercero, “Otra perspectiva del banco de suplentes: aportes acerca del liderazgo a partir de la Reforma de Salud en Uruguay (2005-2017)”, Luis Leopold, Cynthia Buffa y Héctor Seco hacen

un recuento de esta reforma y de los desafíos que, en su estado actual, propone. En medio del relato se reflexiona acerca de las distintas formas de liderazgo puestas en movimiento para su elaboración, así como aquellas que en este momento necesitarían desplegarse. Finalmente, en el capítulo décimo cuarto, "Projeto Mulheres Seguras: um processo de formação de lideranças municipais para o desenvolvimento local com perspectiva de gênero", Denise Bocorny Messias y Giane Boselli, se destacan las desigualdades de género como uno de los factores estructurales que sofocan el surgimiento de liderazgos femeninos e identifica medios y formas concretas para generar cambios importantes en este sentido.

Parte 1
Ordenamiento territorial

I. Diario del proceso de planificación multinivel para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial colombiano 2012-2017

Gisela Paredes Leguizamón¹

Resumen

En Colombia el ordenamiento ambiental territorial es competencia del Sistema Nacional Ambiental, pero también reposa en los municipios al ser éstos los responsables de formular y adoptar oficialmente los Planes de Ordenamiento Territorial, reglamentar los usos del suelo, optimizar el uso de tierra disponible y coordinar planes sectoriales. De forma complementaria, se han asignado competencias específicas en la materia a la nación y a los departamentos. Por otro lado, en el marco del Convenio 169 de la OIT, el Estado colombiano se reconoció como un país multiétnico y pluricultural y expidió reglamentación especial sobre el territorio y su uso para comunidades negras y pueblos indígenas.

Pese a los avances anteriores, es evidente que la convergencia entre los sistemas de planeación es incipiente, situación que genera conflictos entre sectores productivos, autoridades ambientales, entes territoriales, sociedad civil y comunidades, por la ocupación del territorio y el uso de los servicios de los ecosistemas.

El presente estudio busca visibilizar, a través de ocho casos piloto, cómo la Naturaleza, los territorios y la gente son los elementos centrales en el posconflicto y cómo la vida es el eslabón común a todos. Igualmente, propone los temas comunes entre las realidades locales, regionales y nacionales que deberían abordarse de manera integral e intersectorial en la formulación y ejecución de políticas públicas: 1) los derechos de la gente y la naturaleza, 2) la diversidad de modelos de ocupación del espacio (coexistencia de territorios diferenciados al interior de la nación colombiana), 3) la propiedad de la tierra

¹ Zootecnista Msc en Desarrollo Rural; Máster en Ciencias de la Sostenibilidad y Cambio Global. Profesional especializado en ordenamiento territorial en Parques Nacionales de Colombia, se desempeñó como Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial en el DNP hasta abril de 2019.

y formas de uso recursos naturales y 4) la heterogeneidad de modelos de desarrollo acordes a contextos específicos. Con ello invita a la gestión territorial en red reconociendo y potencializando las experiencias, conocimientos, lecciones aprendidas y procesos generados desde los resguardos indígenas, territorios ancestrales, colectivos, la sociedad civil y las áreas protegidas, en la gestión del posconflicto.

Introducción

De forma simultánea, la sociedad colombiana es espectadora y consumidora cotidiana de informaciones desconectadas entre sí, tales como las crónicas de la lucha de campesinos por los derechos de propiedad sobre las tierras que habitan y trabajan, o de indígenas por el reconocimiento de la autoridad y autonomía en su territorio, o de afrocolombianos por la creación y manejo propio de territorios colectivos, o de ambientalistas, comunidades locales, sociedad civil y funcionarios estatales por el respeto y la conservación de las áreas protegidas como patrimonio común de todos los colombianos y nodo (s) estratégico(s) para el bienestar humano. El contexto colombiano se caracteriza por ser un escenario diverso (multiétnico, pluricultural, biodiverso y de regiones) altamente complejo y conflictivo (desde hace décadas persisten problemas estructurales que no han sido resueltos: conflicto armado, crisis del sector agropecuario, pobreza, exclusión social, pérdida de biodiversidad y debilidad institucional), en el cual se toman decisiones de políticas públicas (multisectoriales —seguridad nacional, ordenamiento territorial—, transectoriales —ambiental— o sectoriales —agraria, educación, salud, social—, entre otras) en condiciones inciertas para su implementación.

En Colombia, el ordenamiento ambiental territorial es competencia del Sistema Nacional Ambiental (art. 5, Ley 99 de 1993), el ordenamiento territorial de los municipios, como entidades territoriales responsables de formular y adoptar oficialmente los Planes de Ordenamiento Territorial —POT—, reglamentar los usos del suelo, optimizar el uso de tierra disponible y coordinar planes sectoriales (Ley 388 de 1997). De forma complementaria tienen competencia la nación y los departamentos (art. 29 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT—, Ley 1454 del 2011). Por otro lado, en el marco del Convenio 169 de la OIT, el Estado colombiano se asume como un país multiétnico y pluricultural en la Constitución Política de 1991 y en consonancia con ello expidió reglamentación especial para pueblos indígenas (Ley 21 de 1991) y comunidades negras (Ley 70 de 1993), reconociendo que poseen formas de tenencia colectiva de la tierra, visiones propias sobre lo que es el territorio y sus formas de uso. Pese a los avances anteriores, es evidente que la convergencia entre los sistemas de planeación antes citados es incipiente, situación que genera conflictos entre sectores productivos, autoridades ambientales, entidades territoriales, sociedad civil y comunidades, por la ocupación del territorio y el uso de los servicios de los ecosistemas.

De fondo, lo cierto es que en Colombia persisten problemas estructurales con un origen común: el territorio en el que confluyen conflictos étnicos, territoriales, económicos y socioambientales donde, dependiendo de la escuela de pensamiento (desde enfoques antropocéntricos o biocéntricos), se busca abordar la realidad para lograr el reconocimiento, respeto y concreción: 1) de los derechos de la gente y la naturaleza, 2) la diversidad de modelos de ocupación del espacio y, por tanto, la coexistencia de territorios diferenciados al interior del gran territorio llamado nación colombiana, 3) la propiedad de la tierra y formas de uso recursos naturales y 4) la oportunidad de generar desarrollos acordes a contextos específicos. Por tanto, en la gestión del posconflicto colombiano estos asuntos deben ser priorizados en el camino hacia la construcción de una paz verdadera y duradera, evitando el reduccionismo sectorial y potencializando las experiencias, conocimientos, lecciones aprendidas y procesos generados desde los resguardos indígenas, territorios ancestrales, territorios colectivos, la sociedad civil y las áreas protegidas, de tal manera que la Naturaleza y la gente sean visibles en los procesos de desarrollo, ordenamiento territorial y el posconflicto, no como cifras o información básica de los mismos, sino como actores que intervienen, deliberan participativamente en las decisiones de las cuales depende el futuro de todos humanos y no humanos.

La presente investigación, es un estudio de tipo explicativo iniciado en el año 2011 que de forma progresiva ha venido analizando y comprendiendo el contexto diverso colombiano, identificado el rol

de la biodiversidad, áreas protegidas y territorios en el ordenamiento que en 2012 incorporó el tema de conflicto armado y en el 2015 el posconflicto. Así, pretende socializar el camino andado en tres pilares fundamentales: la investigación para la gestión, la elaboración de documentos y estructuración de procesos técnicos para el fortalecimiento de capacidades y la participación e incidencia en políticas públicas.

A. Antecedentes

En 1993, Paredes-Leguizamón y Tovar² realizaron el trabajo de grado denominado “Caracterización de sistemas productivos agropecuarios en zona de ladera fría en Santander”. El estudio identificó las paupérrimas condiciones de vida de los habitantes locales, la inexistencia de vías, las dificultades para el acceso a salud y educación entre otros aspectos. Concluyeron entonces, que era necesario mejorar el nivel de vida de los productores rurales, mediante planes de desarrollo que reconocieran el sector agropecuario, fundamentados en: i) la recuperación y mantenimiento del principal limitante productivo, el suelo, ii) el uso de variedades agrícolas resistentes a las adversas condiciones agrologicas de la zona, iii) la participación de los productores en los proyectos de desarrollo como agente activo y iv) la articulación del sector agropecuario a mercados regionales.

A finales de los 90, no era usual que profesionales de las ciencias agrarias trabajaran en Parques Nacionales, tal vez por desconocimiento del rol que podrían jugar en la gestión de conflictos socioambientales y en la generación de opciones productivas, máxime cuando la mayoría de áreas protegidas se ubican en territorios rurales, o por temor a que se aplicara el enfoque de la revolución verde en estos espacios dedicados a la conservación de la biodiversidad. Debido a esto, Paredes-Leguizamón (2000) retomó la investigación de 1993, pero en otra región del país, el estudio se denominó “Sierra de la Macarena la encrucijada entre conservación y el destino de comunidades locales: análisis de la intervención institucional estatal desde 1988 a 1998”³. En esta ocasión, concluyó que “la declaratoria de un Parque Nacional, es un acto netamente político y geoestratégico porque: i) es un espacio en el que convergen diferentes intereses, visiones y actores, ii) se determinan límites o fronteras, iii) se interviene en la vida económica y social en pos del bienestar colectivo”. Igualmente, que existían cerca de 7 procesos de planificación simultáneos, atomizados, oportunistas y desarticulados entre sí y con diferentes temporalidades, direccionados por autoridades ambientales, insurgencia, municipios, departamento, el Estado nacional y comunidades locales. La Macarena, ubicada en el Departamento del Meta, poseía unos ecosistemas estratégicos excepcionales para la nación pero presentaba las mismas carencias o ineficiencias de infraestructura social básica para la población (vías, centros educativos, de salud y otros) que sufría el municipio de Sucre en Santander, donde había realizado la primera investigación.

Luego, en el período 2000-2005 durante su trabajo en el Caribe Colombiano, junto con compañeros de Parques Nacionales diseñaron y pusieron en marcha el Sistema Regional de Áreas Protegidas—SIRAP—, allí analizaron temas sectoriales, institucionales, comunitarios, ecológicos y económicos en la escala regional. Esta iniciativa de gestión regional permitió acercarse a una visión más integral del territorio y evidenció la necesidad y oportunidad desde el SIRAP como modelo de planeación para “incorporar conceptos claves como ordenamiento territorial, participación, conservación, desarrollo, territorio, región, biodiversidad, sostenibilidad financiera de la conservación y coordinación interinstitucional como estrategia para resolver conflictos”.

En 2007, como responsable en el nivel nacional del Grupo de Evaluación Ambiental de Proyectos y Gestión de Riesgo de Parques Nacionales—GEP—, fue el momento de conocer y gestionar en equipo temas sectoriales tales como licencias, permisos y trámites ambientales relacionados con minería, hidrocarburos, energía, vías, puertos, turismo y embalses, así como la prevención y gestión de desastres naturales. Allí, nuevamente el elemento común era el territorio y se repetía el desencuentro de actores,

² Para acceder al título de zootecnistas en la Universidad Nacional.

³ Paredes-Leguizamón, G (2000). Sierra de La Macarena la Encrucijada entre conservación ambiental y el destino de comunidades locales: análisis de la intervención institucional estatal desde 1988-1998. Santafé de Bogotá. pp. 144-147.

pero apareció un nuevo actor los sectores productivos que planificaban sus actividades para satisfacer necesidades económicas de la población. El equipo GEP, decidió conocer y aportar a aclarar y mejorar la acción de regular el uso de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas, por ello elaboró la guía "Evaluación ambiental y gestión de riesgos en áreas protegidas". Fue una fortuna, conocer a personas de diferentes instituciones nacionales y regionales que compartieron su conocimiento sobre riesgo, ordenamiento territorial y desarrollo.

Ya en 2009, al ser coordinadora del grupo Sistema Nacional de Áreas Protegidas —SINAP—, trabajando con todas las regiones se amplió el conocimiento de territorio, procesos, gente y se fortaleció la idea de incorporar a la gestión de áreas protegidas el tema del ordenamiento territorial. Producto de esto, se incorporó en el eje intersectorial del Plan de Acción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas —SINAP— el objetivo "Articular efectivamente la planeación y la administración de las áreas protegidas en la ordenación del territorio y la planificación de la gestión ambiental" a partir de la concreción de dos metas: i) Actualizar los determinantes ambientales por parte de las autoridades ambientales mediante acto administrativo, para la inclusión de las áreas protegidas y sus áreas de amortiguamiento en los POT, su clasificación como suelos de protección y la regulación de actividades con fines de conservación por parte de los municipios; ii) Elaborar instrumentos técnicos para fortalecer la integración de áreas protegidas en el ordenamiento territorial (guía técnica áreas protegidas y ordenamiento territorial, propuesta técnica para incluir áreas protegidas en planes de desarrollo, documento técnico para posicionamiento y aclaración del rol y grado de contribución de las áreas protegidas en Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas y zonas amortiguadoras de áreas protegidas, entre otras).

Unido a esto, Parques Nacionales incluyó como una de las metas de su Plan de Acción Institucional 2011-2019 el tema del ordenamiento territorial así: "100% de las entidades territoriales y autoridades ambientales que tienen relación directa con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, incorporan acciones tendientes a la conservación in situ de las áreas en sus instrumentos de planificación y ordenamiento". En 2011, la institución venía explorando alternativas para gestionar el tema de tierras y comunidades campesinas. Para dar respuesta a este requerimiento, se realizó la investigación titulada "Diagnóstico, procedimientos y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas de Colombia".

Por todo lo anterior, fue inaplazable tomar en serio el ordenamiento territorial, por ello se complementó la formación académica y como estudio de posgrado se realizó la investigación denominada: "Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial una necesidad para el logro del bienestar humano en Colombia". El estudio, partió de tres hipótesis: i) La existencia de confusión, proliferación y desarticulación de procesos e instrumentos de planificación aplicados en un mismo territorio; ii) La visión desintegrada del territorio y iii) La baja prioridad, posicionamiento y articulación de las áreas protegidas en los procesos e instrumentos de ordenamiento territorial y formulación de políticas públicas sectoriales. Con base en éstas, planteo como objetivo general: "Proponer lineamientos generales para la integración complementaria y sinérgica de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial, como estrategia para la gestión de conflictos socioecológicos y contribución al bienestar humano en Colombia". Producto de esta investigación: i) se identificaron los factores técnicos, institucionales y sociales que impedían la articulación de las áreas protegidas al ordenamiento territorial, ii) se definieron los diez principios de la gestión territorial adaptativa de las áreas protegidas para el trabajo cooperativo y participativo en el ordenamiento territorial, iii) se propuso el procedimiento para la participación de áreas protegidas en el ordenamiento territorial, iv) se propuso un modelo multinivel, interinstitucional y social para la gestión territorial de áreas protegidas.

Debido a lo anterior, desde 2012, en cumplimiento de la nueva función laboral asignada en Parques Nacionales, se diseñó y ha desarrollado una estrategia de tipo político, técnico y operativo para la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial. Producto de todo este proceso, hoy Parques Nacionales hace parte del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Colombia, instancia creada en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT— 1454 del

2011. Hoy, la profesional especializada de ordenamiento territorial de Parques Nacionales, se desempeña desde hace más de un año como Coordinadora de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial en el Departamento Nacional de Planeación —DNP—.

Antes de narrar los avances realizados en el periodo 2012-2017 para la integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial colombiano, se plantean tres claridades: i) Parques Nacionales y autoridades ambientales regionales, han elaborado propuestas para articular la biodiversidad al ordenamiento territorial; ii) este proceso ha contado con la valiosa colaboración de funcionarios de Parques Nacionales, entidades nacionales, regionales y municipales, comunidades indígenas, negras, campesinas y habitantes urbanos, científicos y compañeros de áreas protegidas, sociedad civil o instituciones académicas de Bolivia, Argentina, México, España, Ecuador, Perú, Uruguay, Paraguay y Chile, por tanto es un producto colectivo de soñadores, amigos y colegas todos comprometidos con un mundo mejor, justo, equitativo y ambientalmente sostenible y iii) es un proceso aún en construcción, que lo invita a contribuir al mismo.

B. El camino recorrido

Desde siempre, los principios de trabajo han sido el respeto y reconocimiento de la diversidad cultural, ecosistémica, político administrativa, institucional, étnica y comunitaria; la complementariedad y sinergia entre escalas de trabajo local-regional-nacional y el reconocimiento de la existencia de instrumentos y avances en los procesos de ordenamiento territorial en Colombia, tanto de las entidades como de los actores comunitarios y la intención final ha sido contribuir al logro de un país viable.

El presente documento socializa el proceso político, técnico, social y multiescalar que se ha realizado para la integración de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial colombiano durante el periodo 2012-2017. Para tal fin, se socializará:

- La investigación para la gestión: describe el proceso investigativo realizado para la identificación, comprensión y gestión del rol de las áreas protegidas en el ordenamiento territorial colombiano.
- El proceso técnico de gestión y articulación entre procesos de planeación de áreas protegidas y de ordenamiento territorial.
- El proceso de participación e incidencia de las áreas protegidas en la formulación de políticas públicas locales, regionales y nacionales de ordenamiento territorial.

1. Investigación para la gestión

Entender por qué las áreas protegidas están incluidas o no en los instrumentos de ordenamiento territorial requirió el análisis histórico de los instrumentos de planeación, la identificación de los elementos conceptuales sobre territorio que coexisten en Colombia, reconocer el conflicto por tierras y territorio, entre otros aspectos, que se resumen a continuación:

a) Estado del arte del ordenamiento territorial y la inclusión de las áreas protegidas y la biodiversidad en la planeación colombiana 1942-2016:

Desde hace más de doscientos años, Colombia ha trasegado política y territorialmente en el proyecto de construcción de nación. Prueba de ello es el cambio de la denominación del país de Estado de la Nueva Granada, Confederación Granadina, Estados Unidos de Colombia, y desde 1886 República de Colombia.

La prolificidad constitucional evidencia la búsqueda constante de un tipo de Estado soñado, para el cual se ha modificado la organización territorial y esquemas de gobierno. Así, en 1811, se expidieron 7 constituciones de tipo provincial, estados libres o departamentos: 1830, 1832 (gestión basada en provincias), 1843 (gobierno centralista), 1853, 1858 (sistema federal), 1863 (gestión basada en sistema federal de gobierno a partir de estados), 1886 (definió a Colombia como una república unitaria, con un esquema de gobierno centralista y transforma los estados en departamentos). Ésta constitución sufrió

60 reformas y en 1991 se proclamó la actual constitución de Colombia, como Estado social de derecho descentralizado con autonomía de sus entes territoriales: departamentos, municipios y territorios indígenas (BANREP, 2012).

Hoy, en pleno proceso de paz, uno de los puntos de debate ha sido si se requiere o no una nueva reforma constitucional para gestionar temas cruciales en el posconflicto, tales como: la participación de los desmovilizados en los escenarios políticos de manera formal; la resolución de la concentración de la tierra; el posicionamiento del sector rural como eje estratégico del desarrollo; el reconocimiento de la existencia de comunidades campesinas y la reivindicación de sus derechos a la propiedad de la tierra y la soberanía alimentaria; la concreción de temas pendientes en lo relacionado con agendas específicas con pueblos indígenas y comunidades negras; la protección de ecosistemas estratégicos y áreas protegidas como patrimonio común de los colombianos. Según algunos, estos temas están suficientemente incluidos en los acuerdos de la Habana.

El desarrollo de Colombia se proyecta a partir de programas o planes de gobierno. En la presente investigación se revisó la información de los formulados en los últimos 55 años: Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-1970) Gobierno Alberto Lleras Camargo; Planes y programas de desarrollo (1969-1972) Carlos Lleras Restrepo; Plan Nacional de Desarrollo Las cuatro estrategias (1970-1974) Gobierno Misael Pastrana Borrero; Para cerrar la brecha (1974-1978) Alfonso López; Plan de integración social (1978-1982) Julio César Turbay; Cambio con equidad (1982-1986) Belisario Betancur; Plan de economía social (1986-1990) Virgilio Barco; La revolución pacífica (1990-1994) César Gaviria; El salto social (1994-1998) Ernesto Samper; Cambio para construir la paz (1998-2002) Andrés Pastrana; Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) Álvaro Uribe Vélez; Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010) Álvaro Uribe Vélez; Prosperidad para todos (2010-2014) Juan Manuel Santos y Todos por un nuevo país Juan Manuel Santos (2014-2018) (Paredes, 2012).

En los títulos de los planes se refleja el principio filosófico que los inspira así como el problema que consideran fundamental. Sin embargo, son elementos comunes a todos los programas de gobierno el crecimiento económico, la estabilización financiera, la disminución de la pobreza y la articulación del país al mercado internacional. Por ello, siempre la exploración y establecimiento de infraestructura para producción, almacenamiento, refinamiento y transporte de hidrocarburos, la expansión y diversificación de la prospección y evaluación de yacimientos de minerales, la construcción de vivienda, la ampliación de vías de transporte y por último la agricultura, han sido priorizados y se han posicionado como estrategias para la generación de empleo y bienestar de la población. Es decir, las hoy "llamadas locomotoras del desarrollo" fueron ensambladas desde los años 60. El tema en cuestión es que la fórmula ha demostrado su inocuidad para resolver los conflictos, ha garantizado la perpetuación de temas estructurales tales como concentración de la tierra e inequidad territorial e incluyen de manera ocasional, reduccionista, marginal y casi inexistente a los territorios, la naturaleza y la diversidad de los mismos.

De los 14 planes de desarrollo consultados solo 2 contemplan como capítulo el ordenamiento territorial⁴ y solo cuatro el tema ambiental⁵. Referencia especial merece el actual plan de desarrollo (2014-2018), el cual sirve de plataforma para diseñar la estructura institucional, el marco normativo y la preparación de la sociedad colombiana en su conjunto para afrontar e iniciar el proceso de implementación del posconflicto para el logro de la paz.

Al analizar algunos de los contenidos estipulados en el actual plan de desarrollo, se evidencia que se hizo un esfuerzo por incluir de manera integral y preventiva o resolutive acciones con respecto a los temas de reparación de víctimas del conflicto, restitución de tierras y/o formalización de la propiedad, consolidación de derechos étnicos de pueblos indígenas y afrodescendientes, entrada en operación del enfoque diferencial en la planeación, la creación del Programa de Delegación de Competencias y la inclusión de temáticas ambientales tales como humedales, páramos, bosques y reservas. No obstante,

⁴ En términos de Desarrollo regional y urbano (1969-1972) o Desarrollo Territorial (1986-1990).

⁵ Como Desarrollo sostenible (1994-1998), Gestión ambiental y del riesgo para el desarrollo sostenible (2006-2010), Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo (2010-2014), o Crecimiento verde (2014-2018).

al revisar la estructura del plan, es claro que persiste el esquema tradicional de planeación fragmentada o sectorial, fundamentada en criterios que priorizan lo económico sobre lo social y ambiental; adolece de una visión integral de cómo solucionar los temas que requieren del trabajo coordinado interinstitucional, que concrete la complementariedad y sinergia de las intervenciones en los territorios, con una adecuada regulación de los sectores y la participación activa ciudadana durante todo el proceso de toma de decisiones.

Con todo lo expuesto, es claro que sigue vigente la pregunta ¿qué es lo prioritario para el desarrollo de la sociedad? ¿Lo económico, lo social o lo cultural? Pero ante un planeta convulsionado, ¿es posible continuar percibiendo a la naturaleza, desde la visión antropocéntrica, solo como el escenario donde se desarrollan diferentes acciones? ¿O es asumida como el banco proveedor de recursos naturales inagotables? Lo que provoca el que sea incluida de manera reduccionista en los procesos de planeación y de ordenamiento del territorio. Afortunadamente existe el llamado de autores surgidos de diferentes ciencias y orígenes que comparten la idea que la humanidad se encuentra en un momento de crisis sin precedentes. Es así como para Morin, E. y Kern, A. (1993) las evidencias se circunscriben a desajustes: económicos, "La ciencia económica, es una ciencia donde la matematización y la formalización son cada vez más rigurosas y refinadas; pero esas cualidades padecen el defecto de abstraer el contexto (social, cultural, político); esta ciencia logra su precisión formal olvidando la complejidad de su situación real, es decir, olvidando que la economía depende de lo que depende ella"; demográficos, que son imprevisibles ya que dependen de cambios sociales, políticos y culturales influyen positiva o negativamente en la tasa de natalidad y mortalidad; ecológicos, la contaminación hídrica, el envenenamiento de suelos, la urbanización masiva de regiones frágiles, la desertización, la deforestación, las inundaciones, la destrucción de la capa de ozono se han constituido en amenazas ecológicas que trascienden fronteras, por tanto el principio de precaución cobra importancia en la medida que es necesario rescatar "la concepción auto-eco-organizadora que considera la relación vital de todo sistema vivo, humano o social con su entorno"; de los modelos de desarrollo tanto el capitalismo como el socialismo han demostrado su fracaso ya que no responden a problemas culturales y ecológicos. "El desarrollo tiene dos aspectos. Por una parte, es un mito global donde las sociedades que se vuelven industriales logran el bienestar, reducen sus desigualdades extremas y dan a los individuos la máxima felicidad que puede dar una sociedad. Por otra parte, es una concepción reduccionista donde el crecimiento económico es el motor necesario y suficiente de todos los desarrollos sociales, psíquicos y morales. Esta concepción tecnoeconómica ignora los problemas humanos de la identidad, de la comunidad, de la solidaridad y de la cultura" (Morin, 1993:200-211).

Max Neef, M.; Elizalde, A.; Hopenhayn, M. (1996), proponían que la encrucijada Latinoamericana se fundamenta en "la crisis de la utopía que se manifiesta en la pérdida de la capacidad de soñar" originada en el "temor a renunciar a diseños estratégicos o construcciones teóricas o ideológicas en las que se han cimentado las creencias, construcciones, esperanzas y pasiones" a pesar de los resultados políticos caracterizados por la ineficacia de las instituciones políticas, la carrera armamentista y la falta de cultura democrática; sociales representados en la fragmentación de identidades socio-culturales, incipiente integración y comunicación entre grupos sociales, incremento de la exclusión social, empobrecimiento e incremento de conflictos y económicos manifestados en la globalización de las economías, el incremento de la dependencia de las oleadas tecnológicas, y la concentración de capitales financieros. Por esto, proponen el Desarrollo a Escala Humana que invita a "concentrarse y sustentarse en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado" (Max Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1996:10).

Ángel (1998) por su parte señala como cultura "el conjunto de instrumentos físicos, sociales y simbólicos transmitidos de una generación a otra" y llama la atención acerca de como "muchas organizaciones culturales han desaparecido porque no lograron establecer equilibrios estables con el medio y la naturaleza fue implacable con ellas. Una cultura que no encuentra las formas tecnológicas y sociales para superar los límites ambientales, no tiene futuro". Y aclara que "El hombre como ser biológico

depende de los ritmos circadianos y estacionales, humedad, temperatura, presión atmosférica y otros... de los cuales dependen las variaciones de los estados de salud. Pero el hombre a partir de la cultura y su plataforma instrumental pretende regular las condiciones del medio para hacer habitables diferentes espacios, para poblar con mayor densidad o para utilizarlos selectivamente" (Ángel, 1998:21).

Identifica también (Ángel, 1995) que algunos de los problemas ambientales son la modificación de los flujos de energía, la contaminación atmosférica, el agotamiento de los recursos naturales, la acumulación de residuos sólidos, la contaminación de aguas y suelos, el crecimiento excesivo de la población, la urbanización causante de densificación y por ende de la modificación de zonas de vida y que genera impactos incluso a distancia "una gran ciudad es un gigantesco centro de acumulación de recursos y en consecuencia, produce impactos ambientales en las más alejadas regiones" (Ángel, 1995:69).

En el Convenio de Diversidad Biológica se define el área protegida como: "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. Paredes (2005), identificó como los principales retos de las áreas protegidas:

- La globalización como fenómeno moderno que derriba fronteras, expande mercados, conecta culturas y pretende generar procesos sociales de bienestar general (incremento de ingresos, generación de empleo y mejora en la nutrición), acarrea el aceleramiento de políticas sectoriales;
- Como reconocer, respetar y contribuir a la concreción del principio constitucional de Colombia como un país multiétnico y pluricultural, entonces como ser incluyentes y desarrollar procesos participativos en un territorio con fenómenos como el desplazamiento forzoso, indicadores sociales críticos;
- Incremento en la ocurrencia y severidad de desastres ambientales (Incendios forestales, Degradación de tierras, Salinización y sodificación, Desertificación de suelos, Desglaciación, Ascenso del nivel del mar por calentamiento global el impacto sobre ecosistemas marinos) y
- Bajo posicionamiento en los procesos de planeación y ordenamiento territorial de las áreas protegidas.

Dourojeanni y Quiroga (2006) mencionan como algunas de las principales amenazas u oportunidades para las áreas protegidas generadas por el entorno externo: falta de prioridad política de las áreas protegidas en políticas nacionales y sectoriales, el efecto de políticas macroeconómicas, el conflicto en derechos indígenas y poblaciones tradicionales, conflicto entre los niveles federal, nacional, estatal o regional y municipal, ordenamiento territorial y regional-reforma agraria-titulación y áreas protegidas, infraestructura de transporte y energía, agricultura, aprovechamiento forestal y acuicultura, minería e hidrocarburos, turismo (Dourojeanni y Quiroga, 2006:61-71).

b) Claridades conceptuales o diversidades conceptuales: ¿qué nos une?

Desde hace años los pueblos indígenas nos han dicho que el territorio está ordenado y, en efecto, la naturaleza está ordenada, en términos de la ubicación y funcionalidad de componentes de la biodiversidad (ecosistemas, especies y recursos genéticos) que la integran. Si bien el hombre hace parte de la naturaleza, hasta el día de hoy partiendo del principio judeo-cristiano de "señor de toda la tierra y de lo que habita en ella" ha luchado por dominarla, adecuarla o modificarla según sus necesidades de sobrevivencia bajo estándares de confort como especie, a veces a costa de los otros seres que habitan el planeta. Unido a esto, históricamente "unas sociedades han pretendido que otras se civilicen" y actúen acorde con los parámetros ideales que han establecido sobre lo que es el desarrollo, bienestar y formas de producción. Debido a esto, hoy persisten las situaciones de desencuentro entre actores sociales, comunitarios e institucionales, que cohabitan un mismo espacio, quienes se disputan la hegemonía entre las diferentes concepciones, intereses y formas de apropiación, a partir de las cuales se pretende ocupar y usar la naturaleza. Sin embargo, tal como plantean diferentes autores (Escobar, 2014; Maldonado, 2014; Morin, 2011; Duarte, et al, 2009; EM, 2005, entre otros) el nivel crítico de los desafíos a los que se enfrenta

la humanidad hoy: pobreza, desigualdad y marginación territorial, etnocidio, pérdida de seguridad y soberanía alimentaria, incremento de riesgos naturales y enfermedades, cambio climático, pérdida de biodiversidad, incremento de la contaminación y degradación de servicios de los ecosistemas, así como los acelerados y dramáticos cambios en el uso del suelo, entre otros, que no tienen precedentes, urgen tomar decisiones colectivas ya que está en riesgo la existencia de las poblaciones humanas y del planeta.

Aducirán algunos, que estos son problemas antiguos de la humanidad y sin embargo aquí estamos; pero si aceptamos el planteamiento de Crutzen y Stoermer (2000) según el cual estamos viviendo en la era geológica denominada antropoceno, es decir aquella en la cual la humanidad con sus acciones en todas las escalas ha sido capaz de alterar los procesos fundamentales de la biosfera generando efectos globales de manera abrupta, acelerada y en algunos casos irreversible, cambia entonces la perspectiva, ya que comprendemos que ahora la biodiversidad no tiene el tiempo suficiente para adaptarse a las nuevas condiciones ambientales generadas por la humanidad y también en la misma condición se encuentra el conocimiento tradicional acumulado durante siglos.

Crutzen y Stoermer, situaban el inicio del antropoceno a finales del siglo XVIII sustentados en datos científicos como incremento de CO₂ en la atmosfera en hielo histórico, pero Lewis y Maslin (2015), basados en dos criterios: la generación de cambios perdurables en la tierra y el fechado de un cambio ambiental global registrado en material natural (hielo antiguo o fondos marinos), sugieren dos posibles fechas de inicio del Antropoceno: 1610 como producto del encuentro del viejo y el nuevo continente que generó el intercambio de especies biológicas y la muerte de más de 50.000.000 de indígenas, y 1964 con la explosión de la bomba atómica, sugiriendo como más probable la primera. Más allá de la precisión del dato, en los dos fenómenos subsisten dos tragedias: la ecológica y la humana.

Tal como menciona Maldonado (2014) desde las ciencias del sistema terrestre⁶ y con la incursión de la teoría del Antropoceno, ha surgido un concepto que pretende explicar y caracterizar la relación del hombre con la naturaleza denominado "sistemas socioecológicos, donde según cuál sea el tipo de relación que mantiene cada sociedad humana con su base biofísica en un momento histórico particular, distinto será, a su vez, el régimen socioecológico resultante" (Maldonado, 2014:3). Llama la atención sobre la utilidad de estos conceptos para concientizar a la sociedad sobre la insostenibilidad de algunos de los sistemas socioecológicos actuales, que se han separado de la naturaleza y que consideran no dependen de ella o que pueden sustituirla tecnológicamente, y que deben re-conocer su responsabilidad en el funcionamiento del sistema terrestre global y por tanto la necesidad de tomar decisiones colectivas que orienten la generación de políticas pertinentes para abordar la realidad a diferentes escalas de tal manera que se pueda gestionar no solo el riesgo de pérdida de la naturaleza sino de la propia sobrevivencia de la humanidad.

La idea del presente artículo no es privilegiar el sistema cultural o el natural o entrar en el debate académico. Solo busca describir la necesidad de analizar los sistemas socioecológicos visibilizando cómo la conservación y uso sostenible de la biodiversidad es un deber y un punto de partida para la gestión de conflictos por tierras, territorios y desarrollo sectorial en el posconflicto, ya que permite comprender la realidad en múltiples escalas (espaciales y temporales) pues trasciende las fronteras que hemos creado, sean estas de tipo político-administrativo o social, evidencia los elementos concretos que nos unen y de los cuales dependemos independientemente del régimen político, origen étnico, ubicación geográfica o rama de conocimiento, nos exige trabajar colectivamente para dar respuesta a situaciones comunes y nos muestra como la diversidad es el principio para el logro de sistemas efectivos, eficientes, adaptativos e innovadores a través de valores éticos de solidaridad y respeto.

A continuación, se mencionan algunos de los conceptos/temas alrededor de los cuales gira el debate de los actores relacionados con procesos de ordenamiento territorial:

⁶ Disciplina científica que estudia el planeta como un sistema de fuerzas y flujos interconectados, a través de relaciones tan complejas como potencialmente inestables.

c) Territorio y ordenamiento territorial

Los términos territorio y ordenamiento territorial son conceptos polisémicos que expresan intencional y claramente la procedencia, elementos estructurantes o de importancia, la posición política —étnica, agente estatal, académico— y la corriente de pensamiento del actor —ciencias sociales, naturales— que los define. Tal como puede verse en cuadro I.1: Diversidad de definiciones de territorio y cuadro I.2: Diversidad de definiciones de ordenamiento territorial.

Cuadro I.1
Diversidad de definiciones de territorio

Tipo de visión	Definición de territorio
Ciencias sociales	Base material y espiritual de la existencia. Hay una relación mística con la Madre Tierra, que es sagrada, es un bien de propiedad colectiva, necesario para la supervivencia del pueblo. Es fuente de vida. Es el arraigo de su historia, cultura, ancestros, autonomía y libertad. Trasciende el concepto occidental de la tierra como accidente físico-geográfico, explotable y comercializable. El territorio indígena es un medio y no un fin (Giraldo, M, 2011)
Étnica indígena ^a	<i>Territorio ancestral indígena</i> : "La tierra, la que nos fue dada desde el origen, es la que sustenta nuestra convivencia, nuestra razón de ser como indígenas nativos de la Sierra, en ese territorio están las normas que como portadores de una cultura determinada debemos cumplir. Todos y cada uno de los sitios donde está nuestra historia, son los que componen lo que podremos denominar territorio propio, como espacio sagrado que alimenta y fortalece y nos da la existencia en este planeta. Por lo tanto, este espacio es propio de todos y cada uno de aquellos pueblos a los que la Madre espiritual les encomendó unas misiones específicas, que debemos cumplir y que tan solo se pueden concretar en el espacio denominado U'munukunu (Sierra Nevada). En últimas, el territorio es donde están escritas las Leyes y la Historia sin las cuales no seríamos pueblos con culturas diferentes" (Villafañe, D, 2005)
Étnicas comunidades negras	Espacio colectivo, compuesto por todo el lugar necesario e indispensable donde hombres y mujeres, jóvenes y adultos crean y recrean sus vidas. Espacio de vida donde se garantiza la supervivencia étnica, histórica y cultural (PCN e investigadores, 2011, citados por Escobar, 2014)
Ciencias naturales	Construcción social, producto de las dinámicas ecológicas y sociales tanto internas como externas de las relaciones y estructuras de poder, las manifestaciones culturales de la población, así como de las restricciones y potencialidades de la oferta ambiental que le imprimen unos rasgos característicos (Guhl et al., 1998)
Geográfica	Producto de la interrelación permanente entre los procesos sociales y la malla natural, representados en un paisaje en constante transformación, donde se inscriben hombre y naturaleza en un tiempo y en un espacio, para pensar, construir y transformar la delimitación de un espacio geográfico con sentido (www.unal.edu.co)
Noción de Estado	Extensión terrestre delimitada que incluye una relación de poder o posesión por parte de un individuo o un grupo social. Contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento (Geiger, 1996 citado por Montañez y Delgado, 1998)
Ciencias políticas	Idea de dominio o gestión dentro de un espacio determinado, está ligado a la idea de poder público, estatal o privado en todas las escalas (Correia de Andrade, 1996)
Académica	Espacio construido por los grupos sociales a través del tiempo, a la medida y a la manera de sus tradiciones, pensamientos, sueños y necesidades, territorios que significan mucho más que espacio físico poblado por distintas formas de vida que se relacionan, cooperan y compiten entre sí; lo que permite concebir al territorio como un campo relacional. El territorio que habitamos es producto de un paciente y largo proceso de conformación que ha tomado muchos años y muchas vidas, que tiene las huellas de los antepasados, pero también nuestras propias huellas... El territorio no es simplemente lo que vemos; mucho más que montañas, ríos, valles, asentamientos humanos, puentes, caminos, cultivos, paisajes, es el espacio habitado por la memoria y la experiencia de los pueblos. Por eso aprender a leerlo y descifrarlo puede enseñar mucho sobre cómo resolver los problemas y los conflictos, las dudas y las incertidumbres que enfrentamos en el presente (Restrepo, G)

Fuente: Complementado de Paredes, 2012.

^a Aquí se menciona solo una las definiciones de territorio ancestral indígena, se aclara que se tiene presente que en Colombia existen más de 87 pueblos indígenas y que cada uno posee una gran riqueza y particularidad en relación con el concepto de territorio.

También, dependiendo de la forma de ocupación del territorio, algunos le dan la connotación de territorio a los espacios urbanos o rurales y otros atendiendo a un clamor colectivo, han generado estrategias de intervención institucionales desde y para las regiones y los territorios a los cuales han denominado "territorios de paz" (Departamento de Prosperidad Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015). Cabe resaltar la movilización de la sociedad civil y grupos étnicos que han creado comunidades de paz y han autodenominado a las zonas donde habitan como territorios de paz, ya que cansados de ser víctimas del conflicto armado han buscado "una cultura de la vida para la convivencia, el reconocimiento de la diferencia, la prevención y transformación creativa de los conflictos, la justicia restaurativa y condiciones para la reconciliación y paz con dignidad", en sus programas de intervención.

Cuadro 1.2
Diversidad de definiciones de ordenamiento territorial

Ordenamiento ancestral del territorio: "Los sitios sagrados de la Línea Negra, son los que delimitan nuestro territorio, ellos son de hecho el ordenamiento del territorio. A través del sewá, de la tuma, es que se empieza a ordenar desde el sitio sagrado todo el territorio. El sewá es quién vigila, quien asesora, como abogado está atento a todo cuanto ocurre en el territorio. Cada linaje posee unos sewá específicos, que corresponden a sitios sagrados específicos, que determinan un ordenamiento determinado. La coordinación entre los Mama por medio de la consulta (zhátukwa) en los ezwama, es la que permite determinar las funciones de cada sewá y de quiénes deben y en qué momento se activan cada uno de los sitios por medio del sewá (Villafañe, D., 2005)

Ordenamiento territorial: Manejo político-administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente (Fals Borda, 1999)

Ordenamiento territorial: "Política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo" (Massiris, 2002)

Ordenamiento territorial municipal y distrital: "Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, de los municipios, distritos y áreas metropolitanas, 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 (Art. 5 Ley 388/1997)

Ordenamiento territorial: Proceso de construcción colectiva, progresiva, gradual, flexible con responsabilidad fiscal, para adecuada organización político-administrativa del Estado, para facilitar el desarrollo institucional, fortalecimiento identidad cultural, desarrollo territorial (Art.2 Ley 1454, 2011)

Fuente: Tomado de Paredes, 2012.

Es común a todas las definiciones de ordenamiento territorial arriba citadas la espacialización de las actividades a realizar por la población para ocupar y usar el territorio, mandato originado en normas consuetudinarias o de derecho moderno. Igualmente, es evidente que obedece a un proceso sistemático no aleatorio que requiere gran responsabilidad y coordinación entre los individuos e instituciones (formales e informales) que tienen la función de liderarlo para el logro de bienestar de todos.

Como es de esperarse, de la gran variedad de definiciones, percepciones de territorio y ordenamiento territorial, surge la heterogeneidad de instrumentos de planeación que pueden confluir en un mismo espacio. Unos basados en la ancestralidad, la oralidad, los derechos colectivos de grupos étnicos y las normas consuetudinarias. Otros desde la visión y normatividad del estado-nación, basados en el bienestar común de todos los ciudadanos de dicho "Estado".

d) La propiedad: tierras, resguardos, territorios colectivos

Debido al desconocimiento o aprensión se confunden intencionalmente o no los términos territorio, tierras, resguardo y territorios colectivos. Por ello, parece importante recordar la historia de reivindicación de los derechos de pueblos originarios o tribales en instancias mundiales. Aunque la OIT nace en 1919, solo hasta 1957, adoptó el primer instrumento internacional vinculante sobre poblaciones

indígenas y tribales en países independientes (Convenio No.107) y luego, después de largas discusiones y negociaciones, se adoptó el Convenio 169 de la OIT que reconoció las condiciones particulares culturales, económicas y sociales de dichos pueblos que los distinguen del resto de la colectividad de las naciones y que poseen tradiciones, costumbres y legislación propia y que por tanto los gobiernos partiendo del reconocimiento de su identidad “deberían asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad” y que para tal fin, entre otras acciones deberían “asegurar a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población, entre otros aspectos” (Art.1, Convenio Ley 169, OIT).

Si bien el convenio reconoce la íntima relación entre tierras y territorio, no aclara expresamente la diferencia entre estos términos como puede evidenciarse cuando define en el Art 13 numeral 2 tierras “La utilización del término en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Naciones Unidas, 2008:24).

Igualmente, el Convenio 169, en los artículos 14, 15 y 16, llama la atención sobre la necesidad de gestionar los derechos de estos pueblos con relación a: la propiedad y posesión de tierras tradicionalmente ocupadas, a no ser desplazados de sus tierras, la salvaguarda del acceso a tierras que no han sido ocupadas tradicionalmente pero que han sido usadas para prácticas tradicionales o de subsistencia y alerta sobre la atención especial que debe tenerse con pueblos itinerantes o nómadas.

Para un real análisis, comprensión y, por tanto, gestión de conflictos territoriales en Colombia, es necesario tener claro que territorio no es sinónimo de tierra, ya que una cosa es el trámite y nombre que se le da al título de propiedad colectiva de la tierra mediante la cual se constituyen resguardos para pueblos indígenas o territorios colectivos para comunidades negras (Ley 160, 1994). No obstante, no siempre estas figuras de titulación cubren la totalidad del territorio ancestral de estos grupos étnicos. Esto se reconoce en el artículo 2 del Decreto 2164 de 1995, en el cual se define territorios indígenas como “Áreas poseídas en forma regular y permanente por una comunicada, parcialidad o grupo indígena y aquellas que, aunque no se encuentran poseídas en esa forma, constituyen el ámbito tradicional de sus actividades, sociales, económicas y culturales”. Por otro lado, es necesario reconocer que desde 1977, mediante Decreto 622, se reconoce la compatibilidad entre resguardos indígenas y Parques Nacionales. Debido a esto, ha sido posible la constitución de resguardos indígenas o la declaratoria de nuevas áreas protegidas.

Por otro lado, está en curso el proceso de lucha por el reconocimiento de la existencia de la cultura campesina en los territorios y, por tanto, por la reivindicación de sus derechos. Producto de esto, en el 2013 se aprobó de manera preliminar la Declaración Internacional de los Derechos de los Campesinos, aunque falta su aprobación en la Asamblea General de Naciones Unidas. Allí se define al campesino como “hombre o mujer que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas” (PNUD, 2013:38). Entre otros derechos, se reconoce el de participar en la formulación de políticas, el desarrollo y evaluación de programas, proyectos o políticas que puedan afectar sus tierras y territorios, a la soberanía alimentaria en condiciones ecológicamente saludables, a poseer tierra de forma individual o colectiva, a la tierra y territorios donde podrán “labrar su propia tierra, obtener productos agrícolas, criar ganado, cazar, recolectar y pescar en sus territorios”, a los medios de producción (crédito, asistencia técnica, al agua), a la protección preservación de la diversidad biológica, a rechazar patentes que pongan en riesgo la diversidad biológica, a rechazar los derechos de propiedad intelectual sobre conocimientos que les pertenecen, a un medio ambiente sano y limpio, a reparaciones por deuda ecológica y por despojo de tierras y territorios que les pertenecían (PNUD, 2013:39).

Los mandatos anteriores son claros, justos y pertinentes. La cuestión es la complejidad a la hora de aplicarlos, debido a la desincronización de tiempos (unos con el cronómetro del proyecto y los otros con el reloj de la vida), los lenguajes (no referido a dialectos sino a esa torre de babel desde terminologías muy especializadas e incomprensibles para la mayoría o encriptadas), a las desconfianzas, desconocimientos

y prevenciones de unos y otros, a las heridas individuales y colectivas no gestionadas provocadas por los conflictos, a la heterogeneidad y crudeza de las realidades. Estos son algunos de los desafíos a los que se enfrentan los procesos de concreción de tenencia de la tierra en naciones multiétnicas y pluriculturales. Prueba de lo anterior, es como hasta el día de hoy, al convenio 169 de la OIT solo están suscritos 19 países y, de éstos, 14 son Latinoamericanos (Paredes, 2013).

Tal como lo expresa la Ley 160 de 1994, existen cuatro relaciones jurídicas a partir de las cuales se pueden ejercer los derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra en Colombia. Estos son:

- **El derecho de dominio o propiedad (individual o colectiva):** definido como el derecho que se ejerce sobre un bien —mueble o inmueble—, con el fin de usarlo, obtener sus frutos y disponer libremente de él, con las limitaciones establecidas en la constitución y la Ley. La titularidad de la propiedad se concreta con el certificado de libertad y tradición. Es de aclarar que los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras son formas de propiedad colectiva de la tierra, en tanto que en la creación de zonas de reserva campesina se generan titulaciones individuales de predios.
- **Posesión:** Derecho que posee la persona que explota la tierra permanentemente y por tiempo determinado, con el ánimo de señor y dueño pero sin reconocer propietario.
- **Ocupación:** Es la mera expectativa que tiene la persona que explota un predio baldío perteneciente al Estado, de ser adjudicatario del mismo. En el código civil en el artículo 685 también lo define como el medio para adquirir el dominio de lo que no pertenece a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o el derecho internacional. Así mismo, en el artículo 686, reconoce que la caza y la pesca son especies de ocupación mediante el cual se adquiere el dominio de los animales bravíos.
- **Tenencia:** Persona que usa y explota el bien, pero reconoce a un tercero con un mejor derecho (propiedad, posesión u ocupación).

La cuestión es que el recurso de la tierra en Colombia está subutilizado e inequitativamente distribuido en formas que representan costos significativos para la sociedad a través de un crecimiento potencial agrícola no realizado, la degradación ambiental, la pobreza, el conflicto y la inestabilidad social. Existen problemas estructurales relacionados con la tierra: alta concentración de la tierra (índice de GINI 0.87), deficiencias en el catastro rural (68.7% de los predios sin título de propiedad) (Banco Mundial, 2014).

e) **Enfoques para el conocimiento, comprensión y relacionamiento de la sociedad y el territorio con la naturaleza**

Muchos son los temas a ser considerados en la gestión del complejo y dinámico conflicto colombiano. La gente, la biodiversidad, las áreas protegidas y los modelos de desarrollo han sido mencionados de manera individual o conjunta en los estudios realizados por autores tales como Fals Borda, 2001; Rodríguez, 2008; Banco Mundial, 2014; Del Cairo, et al 2014 y Escobar, 2014, entre otros, que han pretendido caracterizar la realidad nacional y, dependiendo de su escuela de pensamiento, plantear posibles respuestas de solución a conflictos ambientales, socioambientales, territoriales o institucionales.

Como es evidente, actualmente en la sociedad coexisten los enfoques biocéntricos, geocéntricos, antropocéntricos, étnicos, economicistas y otros de corte más temático, el ecosistémico, gestión de riesgo, urbano/rural, de derechos. Con todos ellos se busca entender la realidad y buscar soluciones a los problemas en los que está inmersa la humanidad y el planeta. Igualmente, la forma de abordaje de la realidad y los discursos oscilan entre lo académico, comunitario, estatal, científico o de gestión y entre cuál escala de trabajo es la más “acertada, eficiente y pertinente para tomar decisiones —la local, regional, nacional, internacional—. Lo cierto, es que el estudio mundial Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005), concluyó que “Estamos gastando más de lo que poseemos” poniendo en riesgo la capacidad de los ecosistemas para sustentar generaciones futuras. El poder de transformación humana del planeta en el último siglo no tiene precedentes, al igual que el insaciable consumo de servicios ecosistémicos, lo que se evidencia en los siguientes datos: 1) se duplicó el consumo de agua a nivel industrial y doméstico

en los últimos 40 años, 2) se transformó el 24% de la superficie terrestre a sistemas cultivados; 3) se cuadruplicó el represamiento de agua entre 1960 y el 2000 (existe más agua almacenada que en los cauces de los ríos, se estima entre 3 y 6 veces); 4) se ha destruido el 35% de los manglares y el 20% del arrecife desde 1980; y 5) un cuarto de las especies pesqueras marinas se han sobre-explotado y a nivel continental ha disminuido el recurso pesquero fundamental para la subsistencia de la población (Evaluación de Ecosistemas del Milenio, 2005:23).

Colombia no se escapa del panorama antes referido, tal como lo reflejan los siguientes datos: 1) se han sustituido bosques para establecimiento de pasturas y áreas agrícolas homogéneas. El promedio anual de deforestación fue de 280.000 ha en el periodo 1990-2000, 315.000 ha. entre 2000-2005 y 238.000 ha. entre 2005-2010 (IDEAM, 2011); 2) persistencia de incendios de cobertura vegetal y forestales. Se reportaron 115.640 en el periodo 2009-2010 en 28 de los 32 departamentos, la mayoría de ellos donde se desarrolla intensamente la actividad agrícola (IDEAM, 2011); 3) captura de peces comerciales en la Amazonía por debajo de la talla reglamentaria, que paso del 33% en 2002 a 62% en el 2008 (SINCHI, 2011); 4) introducción de especies invasoras; 5) uso del suelo no acorde con vocación en el sector agropecuario, ya que de 38,5 millones de hectáreas utilizadas actualmente para ganadería solo 19.3 millones son aptas para la actividad. Igualmente, de los 21.5 millones hectáreas con vocación para agricultura, solo se usan 4.9 millones has., y de los 14 millones de hectáreas con potencial para plantaciones forestales hoy solo se usan 353.283 has. (Minagricultura, 2011).

Igualmente, los datos a nivel social son dramáticos. Si bien la cifra del número de pueblos indígenas existente en Colombia es contradictoria oscila entre 84-91 o 102, la situación es que hoy en el país se encuentran en peligro de desaparecer cerca de 34 de estos pueblos por desplazamiento forzoso y pérdida o transformación del territorio, entre otros aspectos.

Es decir, mientras continua el debate filosófico en torno a si es necesario conservar la naturaleza por su valor intrínseco o por su valor instrumental (para el beneficio de la humanidad), entre ciencias sociales y naturales o al interior de dichas ciencias, continuamos consumiendo el planeta a un ritmo que pone en riesgo nuestra propia existencia. En 2015, un gran número de científicos en la prestigiosa revista *Nature* hicieron un llamado a sus colegas en el que propusieron "una ética de conservación unificada y diverso", que reconozca y acepte todos los valores de la naturaleza, desde la intrínseca a la instrumental, y que dé la bienvenida a todas las filosofías que justifican la protección de la naturaleza y la restauración, que reclaman por la ética en la economía; ya que reconocen lo difícil de tomar decisiones y la necesidad de que estos valores no estén en oposición sino que se ponga fin a los combates, es decir, hacen un llamado a una "ética de conservación diversa que acepte géneros, culturas, edades y valores" (Tallis, H y Lubchenco, J, 2014).

El Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el documento "Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia" (2014), plantean que "la gran paradoja del post acuerdo y del proceso de construcción de paz, puede ser la de sus implicaciones en el medio ambiente del país" y que "de la incorporación de consideraciones de sostenibilidad ambiental en la planificación e implementación de los acuerdos, dependerá que la construcción de paz se convierta en una oportunidad para desarrollar modelos sostenibles. Ignorar o desconocer ese aspecto, podría conducir a la destrucción del patrimonio natural de la nación y al fracaso económico y social de muchas de las intervenciones que se implementen" (Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014:3). Esto se debe a cuatro razones: 1) las áreas prioritarias para la construcción de la paz poseen uno o varias figuras de protección ambiental; 2) la reforma rural integral determina grandes retos para el manejo de zonas de reserva forestal donde debe haber coherencia entre la vocación del suelo y las actividades productivas que se desarrollen en las mismas; 3) el manejo acertado de actividades extractivas que contribuyan al desarrollo rural, que gestione sus pasivos ambientales y contribuya a disminuir conflictos socio ambientales en zonas de potencial minero; 4) y el fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras de autoridades ambientales para un efectivo ejercicio de planificación, monitoreo y control.

Uno de los grandes desafíos identificados es “conciliar las visiones a escala nacional y regional del ordenamiento territorial, con la escala local. Para esto es necesaria la promoción de procesos de participación y concertación para la construcción colectiva de propuestas de uso del espacio, con el fin de que el ordenamiento ambiental territorial no se convierta en una restricción externa a la transformación del territorio, sino, por el contrario, en una herramienta que responda a las características específicas del medio natural y de las poblaciones asentadas, sus propuestas y procesos organizativos” (Ibídem:29). Igualmente, el estudio propone se tengan en cuenta las figuras propias de gobierno y manejo del territorio, donde los resguardos indígenas abarcan 30% del territorio nacional, territorios colectivos afrodescendientes el 5.5% y zonas de reserva campesina el 0.7% (Paredes, 2015).

2. Estructuración de procesos y elaboración de documentos técnicos para el fortalecimiento de capacidades para la gestión

“Las ontologías relacionales son aquellas en las cuales los mundos biofísicos, humanos y supernaturales no se consideran como entidades separadas, sino que establecen vínculos de continuidad entre estos” Escobar, 2014.

Lograr la comprensión y posicionamiento de las áreas protegidas como un asunto estratégico de geopolítica en el ordenamiento territorial era imprescindible. Fue allí donde reconocer la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos asociados como un factor esencial para el bienestar humano fue el pilar de partida.

La diversidad biológica ha sido definida por el Convenio de Diversidad Biológica —CBD— (1992) como “la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.” El bienestar humano como “la libertad de los individuos para poder vivir el tipo de vida que valoran en función de cinco componentes: 1) la seguridad, 2) la salud física y mental, 3) las relaciones sociales, 4) los bienes materiales básicos para vivir —alimento/agua, vivienda y vestimenta—, y 5) la posibilidad de elegir las vías de obtención de las cuatro variables precedentes en función de los deseos y necesidades individuales” (EM, 2003). Y los servicios ecosistémicos como “los beneficios que los humanos reciben de los ecosistemas, estos se clasifican en servicios de abastecimiento, regulación y culturales. Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005).

Martin-López y Montes (2003) describen cómo las decisiones de los sistemas sociales generan cambio en el uso del suelo y afectan inicialmente el estado de los ecosistemas y posteriormente el bienestar humano. Hacen el llamado a reconocer la biodiversidad no solo como unidad proveedora de servicios ecosistémicos sino como el pilar de la gestión territorial. Para tal fin, proponen:

- Reconocer la existencia de los sistemas socioecológicos, definidos como “sistemas complejos, jerárquicamente estructurados y autoorganizados, que gozan de capacidad adaptativa, donde los ecosistemas moldean a los sistemas sociales y estos a su vez también a ellos, por tanto, coevolucionan y se adaptan”. Los sistemas socioecológicos están compuestos por sistemas sociales.
- Conocer y comprender la relación existente entre los diferentes niveles de biodiversidad, escalas espaciales, proveedores de servicios ecosistémicos y servicios ecosistémicos (Martin-López y Montes, 2011:454) (véase el cuadro I.3).
- Ratifican la necesidad de evaluar los servicios de los ecosistemas, a partir de las funciones que éstos poseen y que contribuyen al bienestar humano. Esta evaluación se desarrolla en tres fases: biofísica o ecológica (define funciones de los ecosistemas Por ejemplo: ciclo del agua, producción de biomasa), socio-cultural (identifica los servicios de los ecosistemas) y monetaria (análisis de valor de uso, no uso, opción) y de forma complementaria la evaluación de trade-offs (ventajas/desventajas).

Cuadro 1.3
Relación entre servicios de los ecosistemas, proveedores de servicios componentes de biodiversidad y escala espacial

Servicio de los ecosistemas	Proveedores de servicios	Componente clave de la biodiversidad	Escala espacial
Abastecimiento			
Alimento	Especies y usos del suelo	Genes, especies, poblaciones, hábitat	Local-regional
Fibras vegetales	Vegetación	Especies, poblaciones	Local
Productos medicinales	Vegetación, microorganismos, vertebrados	Genes, especies, poblaciones	Local
Regulación			
Estabilidad climática	Vegetación y usos del suelo	Comunidades, hábitat y usos del suelo	Local-global
Purificación del aire	Microorganismos, vegetación y usos del suelo	Especies, poblaciones y grupos funcionales	Regional-global
Mitigación inundaciones y sequías	Vegetación y usos del suelo	Comunidades, hábitat	Regional-global
Depuración del agua	Vegetación, microorganismos, invertebrados acuáticos y usos del suelo	Especies, poblaciones, comunidades, grupos funcionales, hábitat	Regional-global
Formación y fertilidad del suelo	Invertebrados del suelo, microorganismos del suelo, vegetación fijadora de nitrógeno, materia orgánica	Especies, poblaciones, comunidades, grupos funcionales, hábitat	Local
Polinización	Vegetación, insectos y aves	Especies, poblaciones, comunidades, grupos funcionales, hábitat	Local
Control de plagas	Invertebrados parasitoides y depredadores	Especies, poblaciones, comunidades, grupos funcionales, hábitat	Local-regional
Culturales			
Valor estético	Biodiversidad en conjunto	Especies, poblaciones, comunidades, hábitat	Local, regional
Actividades recreativas	Peces, aves y mamíferos (especies cinegéticas)	Especies, poblaciones	local

Fuente: Tomado de Martin-López y Montes, 2011.

La evaluación de los servicios de los ecosistemas y trade-offs son una prioridad en el ordenamiento del territorio, ya que permite sustentar técnicamente la factibilidad o no de actividades que modificarán el uso del suelo, pues evidencia cómo la transformación de territorios multifuncionales (que poseen diversos servicios ecosistémicos de abastecimiento, regulación y culturales) a territorios monofuncionales e intensivos (los que poseen algunos servicios ecosistémicos) genera grandes ganancias económicas al corto plazo, pero pérdida de bienestar humano en el mediano y largo plazo, debido a la degradación de la biodiversidad y la reducción de servicios ecosistémicos. Es decir, esta evaluación es un insumo en la toma de decisiones territoriales.

También alertan sobre cómo algunas metodologías usan indiferenciadamente los términos bienes/servicios ecosistémicos, consumo/uso directo o indirecto, equiparándolos entre sí, aspectos que tienen implicaciones en la gestión sectorial. Esto privilegia la maximización de un servicio y contribuye a la disminución o pérdida de otros, por tanto, toda evaluación de servicios ecosistémicos debe valorar en la misma medida los servicios de regulación, abastecimiento (Martin-López, B; Montes, C y Baggetum, E. 2003).

Paredes-Leguizamón (2012), en la investigación de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial, concluyó entre otros aspectos que: "Colombia es un crisol cultural y ecológico, habitado por grupos humanos distribuidos por la heterogénea geografía nacional; adaptados a condiciones diversas, relacionados cotidianamente con los servicios de los ecosistemas que presta el capital natural. Por lo anterior, es posible concluir que Colombia se comporta como un macrosistema socioecológico, conformado por sistemas socioecológicos regionales insulares, andinos, caribeños, pacíficos, orinocenses y amazónicos con identidades propias y formas de interacción particulares a nivel espacial y temporal con el territorio, aspecto en el que radica el grado de conservación o transformación del mismo" (Paredes-Leguizamón, 2012:108). Analiza cómo precisamente las regiones pacífico y amazónica con los mayores índices de NBI 62.5 y 63% (DNP, 2011) respectivamente, son las que poseen el mayor capital natural y el mejor grado de conservación. Ello se explica en que son las zonas con las menores cantidades de población, de 3.1% y 1.1% respectivamente, al modelo de ocupación dispersa del territorio, o el mayor número y sobreposición de figuras de conservación (21 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales, cerca del 75% de la superficie total del SPNN) y/o la tenencia colectiva de la tierra (territorios colectivos de comunidades negras y/o resguardos indígenas). Al analizar este último dato con los índices de GINI reportados por regiones en el Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos (DNP, 2011) se encontró que, comparados los índices de la región pacífico y amazónica (0,43 y 0,49) contra los de Caribe y Orinoquia (0.53 y 0.64), existe una mayor inequidad social en la tenencia de la tierra en estas últimas, con lo que puede concluirse que una forma de disminuir la concentración de la tierra es la titulación colectiva (Ibídem: 109).

Aunque no se tiene un estudio que consolide el aporte de servicios ecosistémicos de las 956 áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia a la sociedad colombiana, las cifras de los servicios ecosistémicos aportados por las 59 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales para el bienestar humano de los colombianos es contundente: 15 Parques Nacionales proveen de agua dulce para consumo humano de forma directa al 31% de la población y, de manera indirecta, al 50% (son beneficiarias ciudades como Bogotá, Cali, Santa Marta, Armenia, Pereira e Ibagué) (Carriazo et al., 2003); aporte de agua para generación directa de energía hidroeléctrica a Urra I, alto-bajo Anchicaya, centrales hidroeléctricas de San Francisco, Insula y la Esmeralda en el departamento de Caldas (Borda, 2011); aprovisionamiento de agua a los 12 grandes distritos de riego; monitoreo de amenazas geológicas (sísmicas, volcánicas y movimientos en masa) e hidrometeorológicas (inundaciones, deslizamientos por lluvias, incendios forestales, heladas, huracanes, marejadas y mar picado) por parte de las instituciones competentes, Servicio Geológico Colombiano e IDEAM y servicios culturales de tipo educativo, investigación, recreación y turismo.

Por todo lo anterior, ante la contradicción existente en la formulación de políticas de tratar el tema ambiental como algo marginal, o el uso indiscriminado del término conflicto socioambiental para todo tipo de conflicto, fue necesario recordar permanentemente que Colombia es un país diverso conformado por seis regiones naturales bien diferenciadas entre sí: Caribe, Pacífico, Andina, Orinoquia, Insular y Amazónica, irrigadas por las cuencas vertientes del Mar Caribe, Océano Pacífico, Río Orinoco, Río Amazonas y Catatumbo, en las cuales existen 313 tipos de ecosistemas. Esta nación multiétnica y pluricultural está habitada por 46'097.854 de personas, unas pertenecen a algunos de los 87 pueblos indígenas (cerca del 3% de la población), otras a comunidades negras (del corredor del pacífico colombiano, Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, comunidad de San Basilio de Palenque, y las comunidades que residen en las cabeceras municipales o en grandes ciudades) —corresponden al 10.5% de la población colombiana—, otras son ROM y otros mestizos (DANE, 2005).

Aunque la lengua oficial es el español, se hablan 64 lenguas amerindias (Arango y Sánchez, 2004) y varios dialectos según procedencia regional. Así mismo, debido a características geográficas, culturales e históricas, hoy existe gran diversidad de culturas asociadas a las grandes regiones naturales, caribeños, costeros, vallenatos, palenqueros, raizales, sabaneros, llaneros, paisas, andinos, amazónicos, entre otros.

Hacer consciencia que la diversidad biológica, cultural, étnica y regional, unida a las diferentes concepciones de territorio, formas de propiedad de la tierra, modos de vida y características naturales de las regiones y propuestas estatales, han generado una diversidad en las formas de ocupación del territorio. Debido a esto en un municipio en Colombia pueden coexistir tres tipologías: una ligada a la propiedad de la tierra que puede ser estatal, colectiva como el territorio colectivo de comunidad negra o resguardo indígena o individual a nivel de predios o habitantes sin derechos de propiedad definidos (véase el diagrama I.1); otra referida a la forma como se distribuye la población en el municipio —lineal, concentrada, dispersa, itinerante, anfibia, rural (véase el diagrama I.2); y otras que trascienden los límites político administrativos y territoriales como es el caso de cuencas hidrográficas, áreas protegidas, territorios ancestrales, algunos resguardos indígenas y lo marino costero (véase el diagrama I.3).

Diagrama I.1
Tipología territorial ligada a la tierra



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama I.2
Tipología territorial ligada a la ocupación



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia.

Por supuesto, no todos los municipios viven la realidad anterior, ya que en algunos no existen algunas de las figuras mencionadas. Por ello, cada ente territorial tiene un contexto específico que debe analizar y gestionar. Poseer toda la riqueza de modelos de ocupación territorial mencionados provoca una o las dos situaciones que se citan a continuación: por un lado ese espacio representará el legado histórico de la zona, las formas de apropiación y regulación del espacio y la generación de algunos sistemas adaptados a las condiciones ecológicas y de gestión alternativa de conflictos para la convivencia, por otro lado la misma situación puede provocar conflictos de tipo socioambiental, interétnico y territorial que evidencie la pugna por el predominio entre derechos, uso de recursos naturales, formas de ocupación, modelos de desarrollo, en otro contexto, por ejemplo cuando existen iniciativas de uno u otro actor por ampliar la "figura que habita o administra", cuando se superponen las "figuras y formas de ocupación" o cuando una de las figuras "lesiona" los intereses o expectativas de otra (s).

Coexisten de forma heterogénea y simultánea instrumentos de planeación que se aplican en un mismo espacio. Unos están basados en la ancestralidad, la oralidad, los derechos colectivos de grupos étnicos y las normas consuetudinarias, otros desde la visión y normatividad del estado-nación (Ley 388 de 1997, Ley 1454/201, Ley 99/93, Ley 1523/2012, Ley 70/1993, Ley 21/1991, Ley 160/1994) basados en el bienestar común de todos los ciudadanos de dicho "Estado". Pero ¿cuál predomina jerárquicamente? ¿Cuál es más incluyente? ¿Cuál es capaz de congregar a todos los actores desde una visión integral del territorio? ¿Cuál es más legítimo? (véase el diagrama I.4).

Es posible concluir que los conflictos territoriales, étnicos o socioambientales que se presentan en Colombia reflejan: la crisis ecológica y del modelo civilizatorio, las luchas ontológicas por el territorio y entre visiones de desarrollo, la necesidad de la existencia de espacios multiterritorios y pluriversos, la importancia de la integralidad en la visión y gestión del mundo como medida adaptativa o de respuesta ante los efectos de la globalización que provoca "una verdadera guerra contra los mundos relacionales y un intento más de desmantelar todo lo colectivo" (Escobar, 2014).

Fals Borda (2001), en su teoría de los contenedores territoriales, planteaba la importancia de reconocer que las fronteras o límites que éstos poseen no son herméticos sino porosos, en virtud a los flujos de intereses políticos, económicos y sociales, a los cuales se agregarían los generados por las dinámicas naturales de los ecosistemas (ciclo hidrológico, desplazamiento de fauna, entre otros). Para gestionar dichos contenedores propuso seis principios: el geográfico e histórico (coloca al contenedor en un contexto mayor al cual pertenece y forma parte de un ecosistema y tiene pasado, presente y futuro), ecológico y

biológico (conservación y restauración de la biodiversidad para garantizar la sobrevivencia de los habitantes humanos y no humanos del ecosistema), de desplazamiento de los humanos (reconocimiento de los flujos de la población), cultural, economía de escala (cálculo de los costos ecológicos, sumar espacios y coordinar recursos, reconocer que los entes territoriales aislados son ineficaces) y de participación popular.

Diagrama I.4
Heterogeneidad de instrumentos y escalas de planeación aplicados en un mismo territorio



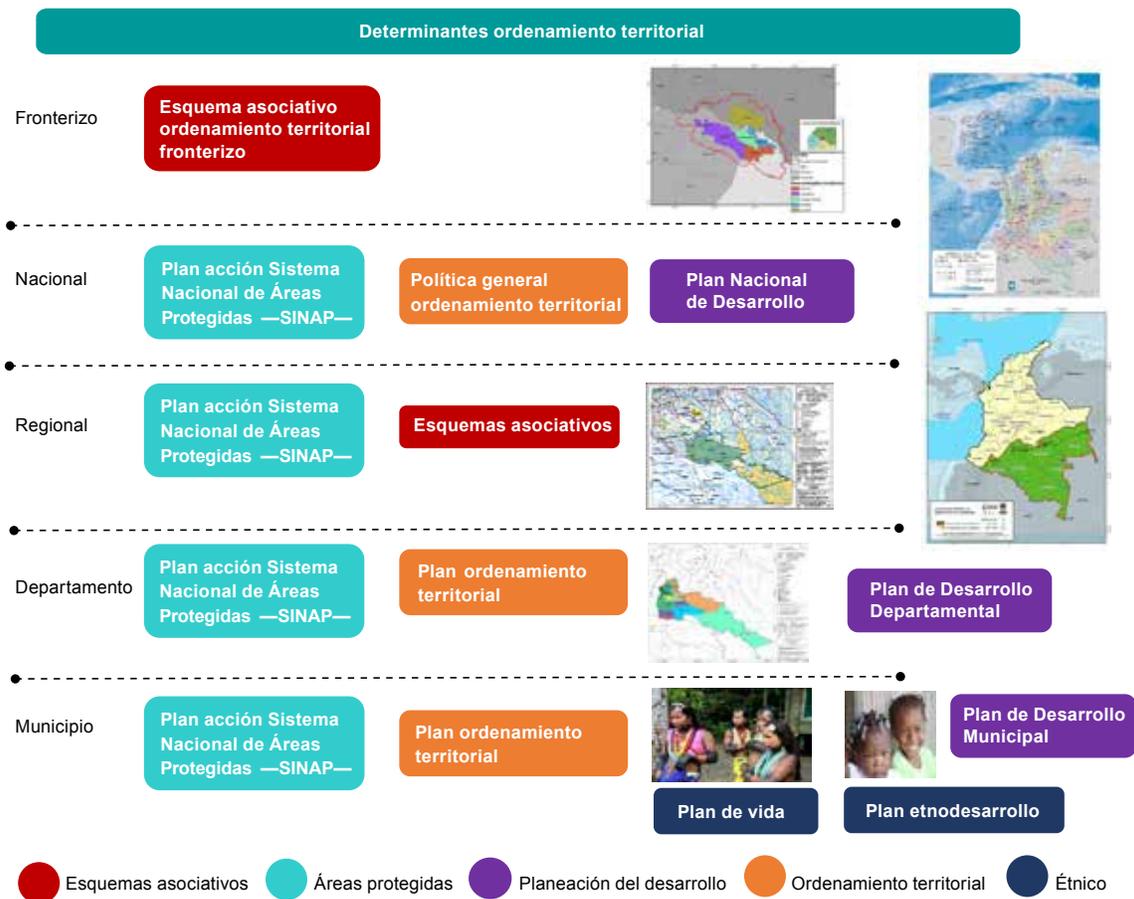
Fuente: Elaboración propia.

Incluir la gestión de la biodiversidad en los procesos de ordenamiento territorial y como plataforma para la gestión del posconflicto colombiano es un tema complejo que reta a todos los actores involucrados a reconocerse como parte de la naturaleza y conscientes que de la forma como conserven y usen la biodiversidad dependerá su sobrevivencia y que también son responsables de la vida de los otros seres del planeta. Por tanto, lo propuesto por Morin (2011), en "La vía para el futuro de la humanidad", del unitas multiplex "la unidad de la multiplicidad y de la diversidad humanas" hacia una política civilizatoria, para lo cual se requiere un pensamiento capaz de hacer lecturas integrales, relacionales de las diversas realidades (Morin, 2011:12). Reconoce, como temas esenciales para gestionar la crisis planetaria, identificar los efectos del intento —afortunadamente fallido— de unificación a partir de la homogenización cultural y económica que provocó un escenario inestable, conflictivo y de gran riesgo, que debilitó tradiciones y relaciones de solidaridad; los efectos de la concentración urbana en los espacios rurales y en la calidad de vida de los ciudadanos y en el estado de salud de los ecosistemas, muchos de ellos transformados y contaminados. Por ello, propone entre otros aspectos que "toda política de preservación de la naturaleza necesita de reformas agrícolas que reduzcan la agricultura y la ganadería industrializada. Y que tiendan a conservar y restaurar la biodiversidad" (Ibídem:88).

Para gestionar la integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial se elaboraron los siguientes documentos: "Diagnóstico sobre la participación de Parques Nacionales y otras áreas

protegidas en Procesos de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipal” para el período 1996-2012 y encontró que existían aspectos de tipo técnico, formativo, político y operativo que afectaban la articulación y participación efectiva de las áreas protegidas en los procesos de ordenamiento territorial. Luego identificó que las 59 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales se localizaban en 31 departamentos y 220 municipios. Con base en todo lo anterior, se planteó el modelo de gestión de áreas protegidas con enfoque territorial que se describe en el diagrama I.5.

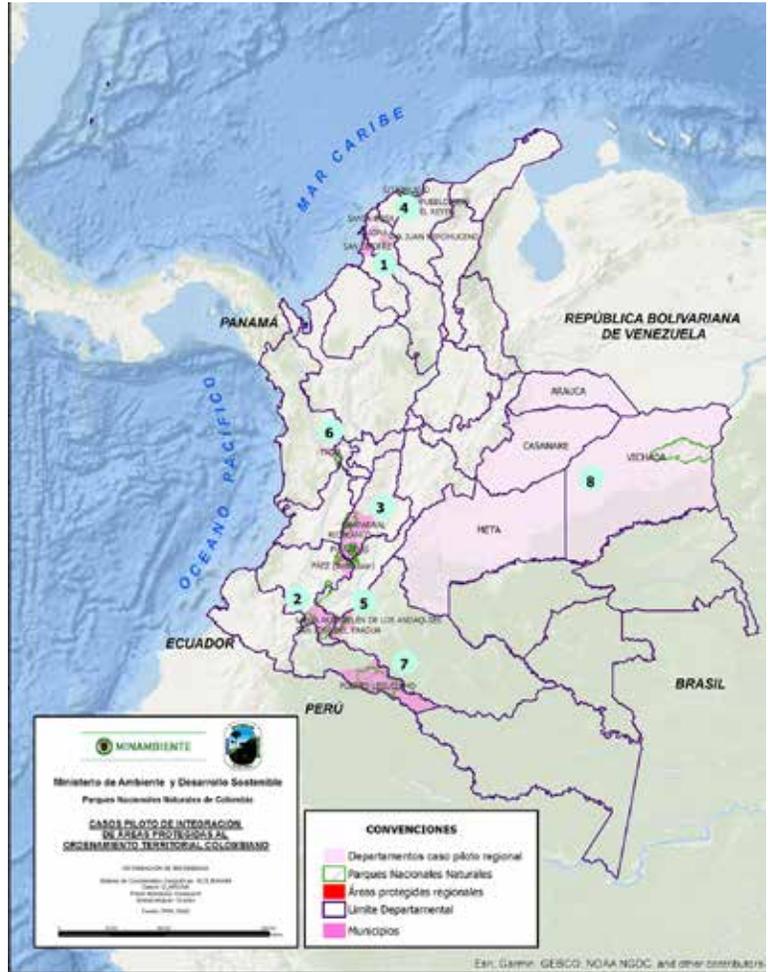
Diagrama I.5
Modelo de gestión de las áreas protegidas con enfoque territorial
para el logro de su inclusión en el ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia.

Se procedió a elaborar, socializar, validar documentos técnicos, diseño y socialización de módulos de capacitación y se estructuraron y vienen gestionando interinstitucionalmente ocho casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial (véase el mapa I.1) que tienen como objetivo “Desarrollar de forma interinstitucional casos concretos donde a partir del principio de coordinación se avance en la articulación, coherencia, sinergia y complementariedad entre los diferentes instrumentos de planeación que se aplican en un mismo territorio. Esto permitirá conocer iniciativas que se están desarrollando en las regiones y localidades, identificar problemáticas, proponer estrategias de solución y capitalizar aprendizajes que sirvan como insumo en la formulación de la política general de ordenamiento territorial”.

Mapa I.1
Casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro I.4
Casos piloto de integración de áreas protegidas al ordenamiento territorial

Áreas protegidas	Temáticas caso piloto
1. SFF Los Colorados-Municipio San Juan Nepomuceno	Áreas protegidas en el contexto urbano. SFF Los Colorados
2. PNN Serranía de los Churumbelos-Complejo volcánico Doña Juana-Purace y Reserva Forestal de La Vieja	Reforma tributaria: oportunidad cuatro áreas protegidas en el Municipio Santa Rosa-Cauca
3. PNN Nevado del Huila	Riesgo en ordenamiento territorial tema regional
4. Vipis SFF CGSM y Mono Hernández	Humedales y ordenamiento territorial
5. PNN Alto Fragua Indiwasi	Armonización suelo rural caso Alto Fragua indiwasi- DCS Aguas y Suelos
6. PNN Tatamá	PNN Tatamá gestión conflictos por minería y territorio colectivo
7. PNN La Paya	Contribución de la conservación transfronteriza en esquema asociativo ordenamiento territorial fronterizo
8. Territorial Orinoquía	Sistema Regional de Áreas Protegidas de la Orinoquía aportes a modelo de ocupación territorial

Fuente: Elaboración propia.

3. Participación e incidencia en políticas públicas

Producto de la participación en instancias técnicas, la elaboración de documentos técnicos, el desarrollo de procesos de capacitación y articulación interinstitucional en los niveles local, regional y nacional en todas las regiones del país, Parques Nacionales logró su inclusión como miembro permanente del Comité Especial Interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial desde 2013, logrando que el tema de áreas protegidas se haya incluido: i) como uno de los seis temas estratégicos en las bases de la Política General de Ordenamiento Territorial; ii) en el acuerdo COT No.10 sobre Planes de Ordenamiento Territorial Departamental; iii) en CONPES POT Modernos, CONPES Catastro Multipropósito; iv) en Kiterritorial en el portal para el ordenamiento territorial; v) en propuesta de CONPES Colombia potencia bioceánica, vi) en participación en la elaboración de planes de desarrollo municipales o departamentales de Tadó—Choco, Santa Rosa— Cauca, Leguízamo —Putumayo, San Vicente del Caguán— Caquetá, POD Valle del Cauca, Cauca, Guaviare. Igualmente junto con el Departamento Nacional de Planeación —DNP—, Parques Nacionales, Cancillería y el municipio de Leguízamo se ha gestionado el único de esquema asociativo de ordenamiento territorial trifronterizo, con participación de las alcaldías de Soplín Vargas Perú, Puerto del Carmen Ecuador y las áreas protegidas fronterizas pertenecientes al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú y Ministerio de Ambiente del Ecuador.

C. Conclusión

Los insumos claves para avanzar hacia un desarrollo territorial pertinente, contextualizado, incluyente y efectivo son: la investigación aplicada para la gestión institucional, la elaboración de documentos técnicos que orienten de forma simultánea a entidades territoriales, autoridades ambientales y comunidades locales y el diseño de procesos cooperativos interinstitucionales desde la confluencia y sinergia de competencias institucionales. El esquema de trabajo debe concentrarse en la generación de redes de conocimiento que promuevan el diálogo y reflexión entre técnicos de diferentes instituciones, niveles de gestión y líderes locales sobre temas concretos que permitan comprender el contexto territorial, la relación del territorio con otros territorios, la propuesta de caminos de solución y la concertación de planes de trabajo. Incidir en la formulación de políticas públicas, requiere de las ópticas local, regional, nacional, que trascienda de las tradicionales fronteras político administrativas, de formación académica y mecanismos verticales de gestión, donde la viabilidad y sostenibilidad de la población y el territorio son el objetivo.

Bibliografía

- Ángel Maya, A. (1998), El retorno a la tierra: introducción a un método de interpretación ambiental. Serie Cuadernos Ambientales No.3. Ministerio de Ecuación Nacional-Ministerio de Medio Ambiente. Instituto de Estudios Ambientales Universidad Nacional.
- _____(1995), La tierra herida: Las transformaciones tecnológicas del ecosistema. Serie Cuadernos Ambientales No.2. Ministerio de Ecuación Nacional-Ministerio de Medio Ambiente. Instituto de Estudios Ambientales Universidad Nacional.
- Arango, R. y Sánchez, E. (2004), Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio. Departamento Nacional de Planeación, Colombia. pp 47.
- Banco Mundial (2014), Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Crutzen, P; Stoermer, E. (2000), IGBP NEWSLETTER No.41 The International Geosphere–Biosphere Programme (IGBP): A Study of Global Change of the International Council for Science (ICSU) The “Anthropocene”.
- Carriazo, F., Ibáñez, A., y García, M. (2003), Valoración de los Beneficios Económicos Provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una Aplicación del Análisis de Transferencia de Beneficios. Fedesarrollo –Universidad de Los Andes. 44 pp.
- DANE (2005), Censo.
- Del Cairo, C; Montenegro-Perini, I; Vélez, J. (2014), Naturalezas, subjetividades y políticas ambientales en el noroccidente amazónico: reflexiones metodológicas para el análisis de conflictos socioambientales.

- Departamento Nacional de Planeación DNP (2011), *Convergencia y desarrollo regional. Caracterización dinámica y desafíos*. En: Bases Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos. República de Colombia. 23-48 pp.
- Dourojeanni, M., Quiroga, R. (2006), *Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad evidencias de Brasil, Honduras y Perú*. BID.
- Duarte, C., Abanades J., Agusti, S., Alonso, S., Benito, G., Ciscar, J., Dachs, J., Grimalt, J., López, I., Montes, C., Pardo, M., Ríos, A., Simó R., Valladares, F. (2009), *Cambio global: Impacto de la actividad humana sobre el sistema tierra*. pp. 21-34.
- Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005), *Estamos gastando más de lo que poseemos: Capital natural y bienestar humano*. 23pp.
- Escobar, Arturo (2014), *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo territorio y diferencia*. Medellín. Editores UNAULA.
- Lewis, S. y Maslin, Y. (2015), *Demultara la antropocene in perspective research* marzo 2015 vol. 519 Nature PP171-180.
- Fals, O. (1999), *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos*. Análisis Político No. 36: 85-104.
- _____(2001), *Kaziyadu registro reciente despertar territorial en Colombia*. Bogotá. Ediciones Desde Abajo.
- Giraldo, M. (Ed). (2003), *El conflicto callejón con salida Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. PNUD.
- Halshall, W. (2015), *El antropoceno, la edad del hombre comenzó en 1610*. <http://www.abc.es/ciencia/20150311/abci-antropoceno-comenzo-1610-201503111911.html>.
- Heather Tallis, H. y Lubchenco, J. (2014), *Trabajando juntos: Un llamado a la conservación*. Nature Publishing Group http://www.nature.com/polopoly_fs/1.16260!/menu/main/topColumns/topLeftColumn/pdf/515027a.pdf.
- INDEPAZ (2015), *Territorios de paz*. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/04/revista-0515-territorios-de-paz.pdf>.
- Ley 160 (1994), *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*.
- Ley 388 (1997), *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. República de Colombia.
- Ley 1454 (2011), *"Por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"*.
- Maldonado, M. (2014), *Antropoceno el fin de la naturaleza*. En revista de libros <http://www.revistadelibros.com/articulos/antropoceno-el-fin-de-la-naturaleza>.
- Martin-López, B.; Montes, C. y Baggetum, E. (2003), *Un marco conceptual para la gestión de las interacciones naturaleza sociedad en un mundo cambiante*. Cuides Octubre 9 No. 3.
- Martin-López, B; Montes, C (2011). *Capítulo 6 Biodiversidad y servicios de los ecosistemas en "Biodiversidad en Informe de OSE: Biodiversidad en España, base de sostenibilidad ante el cambio global*. P 445-502.
- Massiris, A. (2002), *Ordenación del territorio en América Latina*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. VI (125).
- Max Neef, M.; Elizalde, A; Hopenhayn, M. (1996), *Desarrollo a Escala Humana; Una Opción para el Futuro*.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2011), *Presentación del proyecto de Ley General de Desarrollo Rural por el Ministro Juan Camilo Restrepo*. Bogotá, julio 12 de 2011.
- Montañes, G. y Delgado, O. (1998), *Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional*. Cuadernos de geografía, Voll VII, No. 1-2.
- Morin, Edgar. y Kern, Anne (1993), *La Agonía Planetaria"* citado en Cuadernos de Economía. Universidad Nacional de Colombia- Vol.XI N.23. 1995.
- Morin, E. (2011), *La vía para el futuro de la humanidad*. Barcelona. Ed. Paidos.
- Naciones Unidas (2008), *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales*.
- _____(1992), *Convenio sobre la diversidad biológica*.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2007), *Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.
- Paredes-Leguizamón, G. y Tovar, D. (1993), *Caracterización de sistemas productivos agropecuarios en una zona de ladera fría de Santander*. Tesis para optar al grado de Zootecnista en la Universidad Nacional de Colombia (SP).

- Paredes-Leguizamón, G. (2000), Sierra de la Macarena la encrucijada entre conservación ambiental y el destino de comunidades locales: análisis de la intervención institucional estatal 1988-1998. Tesis para optar al grado de Magister en Desarrollo Rural en la Pontificia Universidad Javeriana (SP).
- Paredes-Leguizamón, G.; Frankke, .R; Jiménez, M.; Rey, C.; Apreza, P. (2003), Sirap camino de encuentro: avances del proceso de construcción colectiva del Sistema Regional de Áreas Protegidas del Caribe Colombiano. Parques Nacionales de Colombia.
- Paredes-Leguizamón, G. (Ed); Ramírez, A.; Saavedra, I.; Moreno V.; Barbosa, H. (2008), Evaluación ambiental y gestión de riesgos en áreas protegidas. Parques Nacionales Naturales.
- Paredes-Leguizamón, G. (2011), Diagnóstico, procedimientos y lineamientos de política para la gestión de tierras y territorios en Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas de Colombia. 2011.
- _____(2012), Integración de las áreas protegidas al ordenamiento territorial una necesidad para el logro del bienestar humano en Colombia. Tesis para optar al título de Máster en Ciencias de la Sostenibilidad y Cambio Global Universidad Internacional de Andalucía -UNIA-. Baeza-España (SP).
- _____(2013), Módulo I: Bases conceptuales y enfoques metodológicos para la formulación de políticas o normas que integren la biodiversidad en procesos de ordenamiento territorial. Curso Virtual Programa BioCAN: Formulación de políticas y normas para integrar la biodiversidad Amazónica en la planificación y el ordenamiento territorial.
- _____(2013), Áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial: Contribución a la gestión territorial descentralizada, prospectiva y multiescalar en un país diverso natural y culturalmente, oportunidad para el logro del bienestar humano. En documento anexo "Lineamientos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial departamental" https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6Pqngzo_1QE%3D&tabid=1759.
- _____(2013), Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial: Recomendaciones para autoridades ambientales y entes territoriales para la contribución en la conservación efectiva de áreas protegidas desde los procesos de diseño, ajuste, aplicación y revisión de los determinantes de ordenamiento territorial.
- _____(2013), Áreas protegidas en lineamientos departamentales de ordenamiento territorial: Contribución a la gestión territorial descentralizada, prospectiva y multiescalar en un país diverso natural y culturalmente, oportunidad para el logro del bienestar humano. En documento anexo "Lineamientos para adelantar el proceso de ordenamiento territorial departamental" https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6Pqngzo_1QE%3D&tabid=1759.
- _____(2013), Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial: Recomendaciones para autoridades ambientales y entes territoriales para la contribución en la conservación efectiva de áreas protegidas desde los procesos de diseño, ajuste, aplicación y revisión de los determinantes de ordenamiento territorial.
- _____(2014), Análisis de la factibilidad política, técnica y operativa de declarar zonas amortiguadoras o reglamentar la función amortiguadora del Sistema de Parques Nacionales de Colombia.
- _____(2018), Integrando las áreas protegidas al ordenamiento territorial: caso Colombia. Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza UICN –Parques Nacionales de Colombia.
- Paredes-Leguizamón, G.; Sánchez, G.; Franco, A.; Carmona, G. (2015), Cuadernillo Casos Piloto de Integración de Áreas Protegidas a Procesos e Instrumentos de Ordenamiento Territorial: Aprendizajes, recomendaciones y contribuciones hacia la construcción Política General de Ordenamiento Territorial de Colombia.
- PNUD (2013), La Declaración de los Derechos de los Campesinos. http://www.pnud.org.co/hechosdepaz/64/la_declaracion_de_naciones_unidas.pdf.
- República de Colombia. Ley 165 de 1994. Por la cual la se ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Restrepo, G. (1998), Aproximación Cultural al Concepto del Territorio. Trabajo de grado Maestría en Geografía. Convenio Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Santafé de Bogotá.
- Rodríguez, Amparo (2008), Territorios indígenas afectados por los conflictos ambientales. Fascículo interactivo 12 facultad de jurisprudencia Universidad del Rosario.
- Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Septiembre 2014. Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia – insumos para la discusión. Bogotá, D.C., Colombia. 119 pg.
- Villafañe, D. (2005), Ordenamiento territorial ancestral: En: Seminario: Encuentros Ambientales. Foro: Ecosistemas estratégicas del caribe colombianos. Santa Marta, abril 2005. 122-134.

II. Nuevos desafíos del ordenamiento territorial en Mendoza

*Nadia Rapali*¹

Resumen

Ya en discusión parlamentaria, y a poco tiempo de contar con su aprobación luego de un arduo proceso político y participativo, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) se sumará como Ley al reciente plexo normativo en materia territorial con el que cuenta Mendoza.

Así como la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo constituyó un avance e impulsó el cambio en la concepción de los problemas territoriales y las políticas públicas, el Plan no será la excepción y significará la puesta en marcha de modificaciones necesarias en términos jurídicos, administrativos y procedimentales.

El objetivo del presente trabajo es identificar y analizar las acciones más importantes y necesarias para la etapa más importante del Ordenamiento Territorial en nuestra provincia: su implementación a la luz de leyes vigentes y del PPOT.

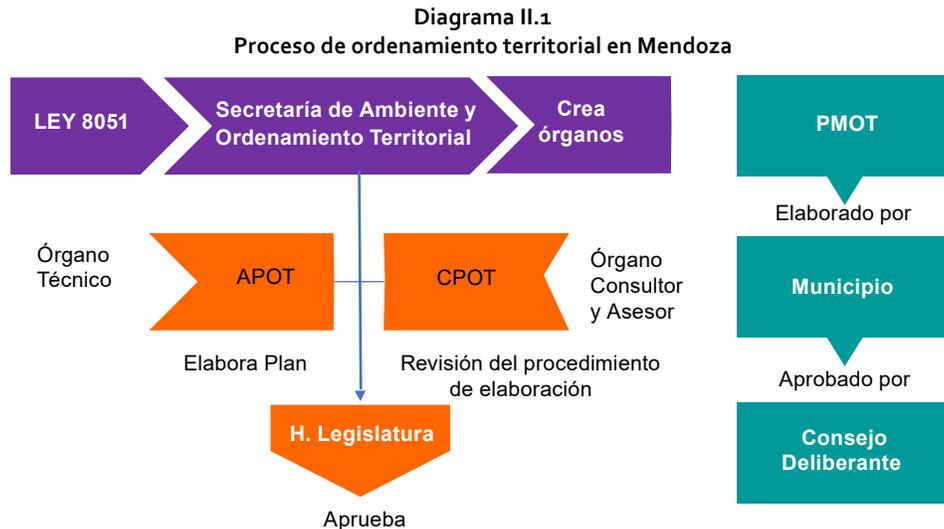
Para ello, se realizará un análisis del PPOT identificando líneas de acción de manera de determinar qué tipo de cambios (jurídicos, administrativos o procedimentales) requerirá su implementación y se profundizará en antecedentes y bibliografía de manera de ahondar en conocimiento sobre los mismos.

Los resultados de este trabajo representan un aporte eminentemente práctico para el proceso de OT en el que se encuentra la provincia, y enriquecerá la discusión en este sentido, pero sin duda llevarán a plantear nuevas líneas de trabajo e investigación ya que, si bien la implementación del Ordenamiento Territorial tiene que ver con cambios e instrumentos legales, su contenido es principalmente técnico y científico.

¹ Profesora Responsable Asignatura Ordenamiento Territorial, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Cuyo. Vocal por el Poder Ejecutivo en la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) —Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial— Gobierno de Mendoza.

Introducción

El proceso de Ordenamiento Territorial en la Provincia de Mendoza ha dado el segundo paso más importante desde que comenzara a tomar forma institucional en el año 2006 con las discusiones académico-científicas sobre una legislación en materia territorial (véase el diagrama II.1).



Fuente: Beron, N.; Padilla, C. y Rapali, N. (2013) Nuevo marco normativo de Ordenamiento Territorial en Mendoza: su aplicación en el Área Metropolitana. Bitácora Urbano-Territorial. Enero-Junio 2013.

Nota: 2006-2009: proceso de formulación y sanción Ley N° 8.051 de OT y usos del suelo; 2011: conformación del CPOT; 2013: creación de la Agencia Provincial de OT.

El primer paso culminó con la sanción de la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del suelo en el año 2009. Este paso significó un gran avance en la materia, y estableció sus acciones subsiguientes: la sanción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y de planes municipales, aprobados por sus respectivos órganos legislativos en cada jurisdicción, Legislatura de la Provincia y Consejos Deliberantes.

El segundo paso entonces lo constituyó la sanción del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) el 23 de agosto del 2017, devenido en Ley N° 8.999, luego de un intenso proceso participativo desarrollado hasta 2014, fecha en la cual ingresó para discusión parlamentaria el respectivo proyecto de ley, quedando en pausa su discusión en la Comisión de Ambiente del Senado Provincial. En el año 2016, la Presidencia de dicha comisión consulta al Poder Ejecutivo y por su intermedio a la autoridad de aplicación del proyecto de Ley: la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (SAyOT) y su órgano desconcentrado, la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT).

Luego de este proceso de consulta que derivó en aportes técnicos provenientes de la APOT y también del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), senadores de la Comisión de Ambiente realizaron sus aportes también y el proyecto pasó a manos de la Cámara de Diputados, donde fue aprobado sin cambios, convirtiéndose en Ley Provincial.

Así, luego de 9 años, la Provincia finalmente salda una deuda pendiente con un mandato de la Ley N° 8.051 que es tener una planificación aprobada por Ley.

Así como la Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo constituyó un avance e impulsó el cambio en la concepción de los problemas territoriales y las políticas públicas en este sentido, el Plan no será la excepción y significará la puesta en marcha de modificaciones necesarias en términos jurídicos, administrativos y procedimentales.

El objetivo del presente trabajo es identificar y analizar de forma general algunas de las acciones necesarias para la etapa más importante del Ordenamiento Territorial en nuestra provincia: su implementación a la luz de leyes vigentes y del PPOT, de manera de poder contar con un panorama amplio de estas acciones, sus responsables y sus posibles procedimientos de implementación.

Para ello, se realizará un análisis del PPOT identificando líneas de acción de manera de determinar qué tipo de cambios (jurídicos, administrativos o procedimentales) requerirá su implementación y se profundiza en antecedentes y bibliografía de manera de ahondar en conocimiento sobre los mismos.

Los resultados de este trabajo representan un aporte eminentemente práctico para el proceso de OT en el que se encuentra la provincia, y enriquecerá la discusión en este sentido, pero sin duda llevarán a plantear nuevas líneas de trabajo e investigación ya que si bien la implementación del Ordenamiento Territorial tiene que ver con cambios e instrumentos legales, su contenido es principalmente técnico y científico.

A. Objetivos y estructura general del PPOT

Para poder identificar los desafíos futuros que se presentarán de cara a la implementación del PPOT, es necesario primero realizar una síntesis general del PPOT en términos de sus bases técnicas y concepciones, sus objetivos y su estructura.

En primer lugar, es importante resaltar que el proceso participativo llevado a cabo en el marco del CPOT, órgano creado por la Ley N° 8.051, le otorgó al Plan una componente técnica muy importante debido a la participación de organismos, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil pero sobre todo la activa participación de los organismos de Ciencia y Técnica Nacional y principalmente de la Universidad Nacional de Cuyo. Ésta última a su vez participó en su elaboración en carácter de consultor.

De esta manera, el PPOT cuenta con concepciones fundadas en diagnósticos científico-técnicos realizados siguiendo al Ordenamiento Territorial en términos metodológicos, pero se destaca la concepción sistémica del territorio. El mismo es más que un soporte físico de las actividades humanas o el espacio de poder soberano de un estado, sino que se concibe desde su complejidad y diversidad. Si bien se ha referido mucho la literatura científica al concepto, no es común que las convenciones sociales que luego devienen en norma, como es el caso del Plan, resignifiquen estos conceptos y a la luz de ellos planteen las problemáticas y sus posibles formas de solucionarlas, las cuales implican cambios profundos en muchas ocasiones. "Cada territorio tiene una estructura compuesta por elementos complejos, tiene dinámica propia y está ordenado sobre la base de procesos. Está siempre organizado de alguna manera: coherente o desequilibrada, voluntaria o espontáneamente, como expresión de una idea generadora, o de un proyecto político, o como fruto de un proceso cultural, social o histórico" (Gray de Cerdán, 2012).

Esta concepción también implica, al decir de la autora, la Dra. Gray de Cerdán, "un concepto de pertenencia y de gestión: particularmente, de Gestión Política" (op.cit.). Así, el territorio contiene necesariamente la decisión y la acción política como elemento necesario para intervenir en procesos con influencia en el corto, mediano y largo plazo. De manera que la mala gestión del mismo provoca procesos críticos negativos que impactan en estas escalas temporales, con consecuencias territorializables.

Sobre la base de estas concepciones territoriales fue construido el PPOT, tomando las problemáticas detectadas para la provincia en el Plan Estratégico de Desarrollo 2010 (PED2010) y priorizándolas. Estas problemáticas derivaron en 7 objetivos principales que guían el PPOT, los cuales dan el marco para que de ellas se desprendan las acciones establecidas para contribuir a la concreción de estos objetivos: lineamientos, directrices, programas, subprogramas, proyectos e instrumentos.

Es importante destacar qué directrices y lineamientos establecen líneas de acción importantes para organismos del Poder Ejecutivo y Municipios, así como posteriormente se plantean también en la concreción de los instrumentos en caso de implementarse.

El PPOT toma problemáticas que en el territorio poseen un carácter integral, complejo, holístico, pero que la estructura del Estado no ha podido encarar de esta manera sino, por el contrario, en compartimentos estancos en los que se conforma la administración pública y esto condiciona la gestión de problemas complejos territorializados.

El Plan constituye un avance en este sentido, ya que de manera legal se asume esta complejidad y se promueve y obliga en algunos casos, a la necesaria articulación entre organismos públicos, es decir, a la interinstitucionalidad e interjurisdiccionalidad. Resumidamente, la estructura del PPOT es la siguiente:

Diagrama II.2
Estructura del PPOT



Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 8.999 PPOT.

Tanto en los subprogramas como en los proyectos, algunas especificaciones en cuanto a responsabilidades de organismos, plazos y previsiones presupuestarias son dadas. Pero a los fines del presente artículo resulta importante analizar, por un lado, directrices y lineamientos, que prevén articulaciones obligatorias de manera de afrontar integralmente las problemáticas, y por otro lado, los instrumentos, los cuales algunos ya vigentes y otros de futura reglamentación, facilitarán o harán efectivas las acciones previstas en la planificación (véase el diagrama II.3).

Diagrama II.3
Instrumentos del OT propuestos en el PPOT



Fuente: Esquema elaborado por Equipo de prensa SAyOT (2017) en base a Ley N° 8.999 PPOT.

B. El camino a la implementación del ordenamiento territorial

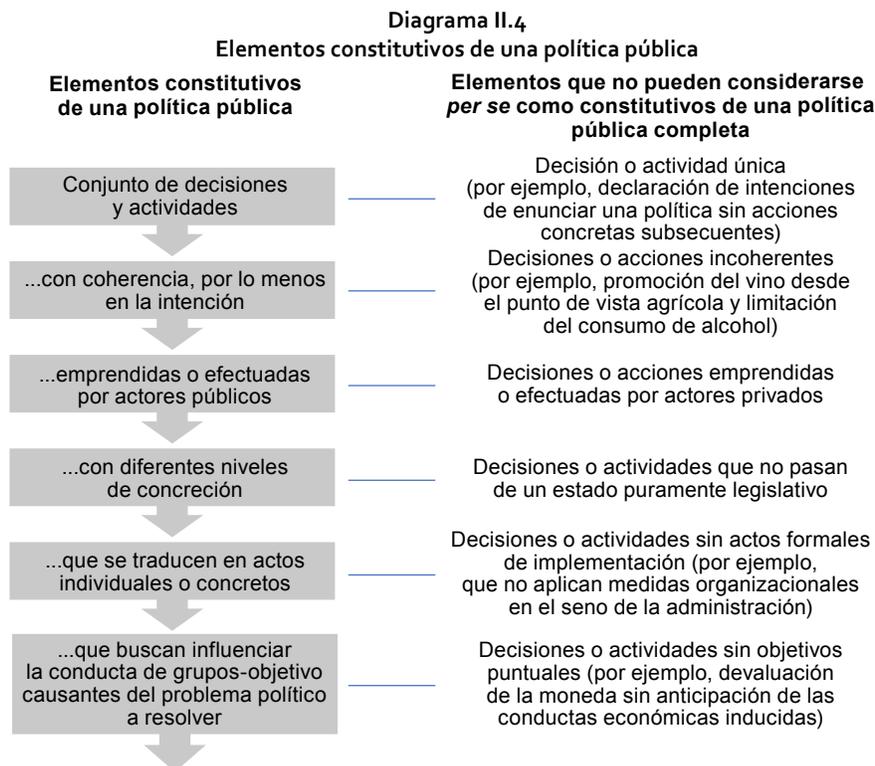
La Ley N° 8.051 busca con sus objetivos primordiales establecer el Ordenamiento Territorial como política de Estado en todo el territorio de la Provincia. La política de Estado, si bien concepto amplio, en el espíritu de la ley refleja la intencionalidad de que la planificación trascienda a la gestión política de gobierno, y que sus actos de gestión tengan efecto en el mediano y largo plazo acorde con lo pactado en la Ley, puesto que ella refleja el consenso en cuanto a lo planificado. Cabe aclarar que el Plan como Ley es dinámico, y establece sus propios mecanismos de monitoreo y evaluación que en los plazos determinados deberá ser revisado y actualizado.

Tanto el PPOT como la Ley N° 8.051 no implican que el OT sea efectivamente una política pública, mucho menos una política de Estado. Siguiendo a Subirats, J., las políticas públicas para considerarse tales deben formar parte de la agenda pública por un lado, y, entre otras cosas, conllevar mecanismos de implementación. Esto último es un elemento diferenciador, dado que es el que realmente produce los impactos previstos en la misma, en este caso, en una política de planificación manifiesta en un Plan Provincial de Ordenamiento Territorial aprobado por Ley.

Entre los mecanismos que promueven la implementación se encuentran los recursos para ello: materiales, organizativos, económicos.

En el caso del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, ya puede decirse que la problemática a la que intenta dar solución forma parte de la agenda pública, cumplió con instancias importantes de asiento jurídico a través de la sanción de normativas, iniciativas tomadas por actores públicos con poder en la toma de decisiones (poder Legislativo y sobre todo, el Poder Ejecutivo).

Surge la pregunta, siguiendo el esquema de Subirats (véase el diagrama II.4), sobre ¿cuáles son los niveles de concreción que tiene esta política pública? ¿Se ha traducido en actos individuales o concretos? ¿Se toman decisiones con objetivos puntuales influenciando la conducta de grupos-objetivo para resolver los problemas que dan origen a la política?



1. Procedimientos administrativos

En este caso, el PPOT establece una serie de instrumentos y de acciones administrativas que, si bien habrá que reglamentar o ajustar en cada caso, ya algunas de ellas son de aplicación directa.

A estos efectos se nombran dos casos:

- El impuesto inmobiliario: esta herramienta impositiva no es un instrumento que sea necesario crear o reglamentar, puesto que ya existe, tiene su legislación reguladora y su autoridad de aplicación y competencia. Pero lo novedoso radica en que se constituye como un instrumento de Ordenamiento Territorial, con lo cual será necesario revisar si efectivamente se encuentra alineado con la nueva legislación en la materia. El Plan establece que para su “determinación se deberán incorporar criterios de equilibrio y equidad y los criterios de zonificación (urbana, interfaz, rural irrigado y rural no irrigado). Para tal fin, es importante avanzar en la implementación de modelos econométricos y geoestadísticos para la valoración de propiedades y mecanismos para mantener actualizados en tiempo real los cambios de uso.”

Es de destacar que el PPOT en todo momento resalta la articulación de los organismos del Estado dado el carácter complejo de las problemáticas a las que atiende, y sus lineamientos, directrices e instrumentos apuntan a ello, con carácter obligatorio.

- Lineamientos para la localización y habilitación de conjuntos inmobiliarios y cementerios privados: este punto resulta de especial importancia dado que el Código Civil regula los conjuntos inmobiliarios, definiéndolos “como los clubes de campo, barrios cerrados o privados, parques industriales, empresariales o cualquier otro emprendimiento urbanístico independientemente del destino de vivienda permanente o temporaria, laboral, comercial o empresarial que tenga, comprendidos asimismo aquéllos que contemplan usos mixtos (art. 2.073 del C.C. y Com.). Las características de estas urbanizaciones son las siguientes: partes comunes y privativas, estado de indivisión forzosa y perpetua de las partes, lugares y bienes comunes, reglamento por el que se establecen órganos de funcionamiento, limitaciones y restricciones a los derechos particulares y régimen disciplinario, obligación de contribuir con los gastos y cargas comunes y entidad con personería jurídica que agrupe a los propietarios de las unidades privativas. Las diversas partes, cosas y sectores comunes y privativos, así como las facultades que sobre ellas se tienen, son interdependientes y conforman un todo no escindible. Los límites perimetrales pueden materializarse mediante cerramiento conforme las reglamentaciones locales en función de aspectos urbanísticos y de seguridad (arts. 2.074 y 2.079 del C.C. y Com.). Sólo son necesariamente comunes, o de uso común, las partes o lugares de terreno destinadas a vías de circulación, acceso y comunicación, áreas específicas destinadas al desarrollo de actividades del conjunto, y otros los bienes afectados al uso comunitario (art. 2.076 del C.C. y Com.). El conjunto inmobiliario debe configurarse como propiedad horizontal especial y pueden establecerse servidumbre y otros derechos reales de los conjuntos inmobiliarios entre sí o con otros conjuntos (art. 2.084 del C.C. y Com.).

Por otro lado, el mismo código se remite a la normativa local para cualquier otra regulación, con lo cual las previsiones establecidas en el Plan conforman lineamientos o acciones concretas sobre lo regulado ya en el CCCN, siendo la primera normativa en contemplarlo.

En este sentido, los lineamientos son:

Los conjuntos inmobiliarios solo serán autorizados o habilitados en áreas urbanas o de interfaces y en concordancia con los usos del suelo permitidos según los correspondientes PMOTs debiendo reunir las características enunciadas en el punto anterior, salvo que por su utilidad y extensión de las unidades no haya duda de que su finalidad es meramente rural.

- No podrán autorizarse por vía de excepción municipal mediante reglamentos, ordenanzas, etc.56.

- Ni la Provincia, a través de cualquiera de sus organismos centralizados o descentralizados, ni los municipios, podrán ordenar, autorizar o disponer en forma transitoria o permanente el cierre de calles de dominio público o el uso restringido de calles de dominio público provincial o municipal.
- En todos los casos los organismos públicos o privados, prestadores de servicios públicos domiciliarios y los organismos públicos de seguridad y justicia, tendrán libre acceso a las vías de circulación interna, siendo inoponible a ellas toda restricción en contrario.
- Para autorizar y habilitar estos complejos la Evaluación de Impacto Ambiental según Ley N° 5.961 y Dec. N° 2.109/94 deberá considerar lo previsto en la Ley N° 8.051 (Art. 33, 34) y el impacto del proyecto en la conectividad y accesibilidad de modo que no entorpezca la del conjunto.⁵⁸ Los criterios generales que deben ser contemplados en la evaluación de localización son concordantes con los descriptos en el punto 5.2.4.
- Para la habilitación de conjuntos inmobiliarios en **área rural** el dictamen sectorial de la APOT dentro del proceso de EIA-T será vinculante y deberá verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos que el PPOT establece.

Aquí en este último punto se crea una intervención administrativa para dar lugar a que el organismo encargado de velar por el cumplimiento de los Planes y la Ley N° 8.051 pueda cumplir con su tarea encomendada por Ley (Art. 41, Ley N° 8.051).

El CCCN se refiere a los **cementerios privados o cementerio parque**, a los inmuebles de propiedad privada afectados a la inhumación de restos humanos. Según el Plan estos solo serán autorizados o habilitados en la zona de interfaces y no podrán autorizarse por vía de excepción municipal mediante reglamentos, ordenanzas, etc.

Para autorizar y habilitar estos complejos la Evaluación de Impacto Ambiental según Ley N° 5.961 y Dec. 2.109/94 se deberá considerar lo previsto en la Ley N° 8.051 (Art. 33, 34) y el impacto del proyecto en la conectividad y accesibilidad de modo que no entorpezca la del entorno donde se inserta.

Por otra parte, un ejemplo concreto que puede darse sobre mecanismos que deberán regularse administrativamente para ordenar la intervención de las instituciones encuentra su asidero es una de las directrices del Objetivo 3 relacionado con la generación de un Hábitat adecuado: "Las acciones de planificación, ejecución y expansión de los servicios públicos deberán implementarse en forma coordinada entre los organismos e instituciones intervinientes". A estos efectos el Plan menciona el Apto Técnico Integrado como herramienta a reglamentar para poder dar cumplimiento a esto y resolver una problemática cuya responsabilidad es pura y exclusiva del Estado y es la de no implementar mecanismos ordenados de autorización y control de manera de abordar las problemáticas objetivo de este Plan.

2. Instrumentos de gestión

Relacionado con el punto anterior, la pregunta que necesariamente surge en cuanto a uno de los puntos principales de la planificación en general y de esta ley en particular es ¿qué mecanismos se instituyen para garantizar o al menos promover la coordinación entre distintas áreas de gobierno, o diferentes jurisdicciones? Pregunta obligada, debido a que conocemos nuestra estructura jurídica administrativa, la cual se encuentra dividida en compartimentos estancos debido a los diversos organigramas de gobierno. Muchos de ellos cambian con el tiempo pero aun así no logran responder a los complejos problemas territoriales que deben ser abarcados multisectorialmente o de manera interjurisdiccional.

Conociendo esta situación a través del diagnóstico realizado para la elaboración del PPOT se crean, en el apartado de instrumentos, varias instancias para lograr el objetivo primordial y número uno que es el de articular y coordinar organismos, sectores y jurisdicciones del Estado de manera de poder atender a las problemáticas de manera conjunta.

“Estos instrumentos definen las pautas mediante las cuales se articulará y coordinará en todos y cada uno de los niveles, la implementación del PPOT. También permitirán efectuar el deslinde de competencias entre los distintos organismos y jurisdicciones.”

Se definen varios, pero se hará énfasis en uno: Plan de Acción Anual por Resultados en Materia de Ordenamiento Territorial.

Este instrumento tiene como finalidad “coordinar y complementar las acciones entre todos los entes ministeriales del Poder Ejecutivo, sus organismos descentralizados, autárquicos, entes reguladores y municipios”.

“Este Plan de Acción deberá contener las metas a las que cada organismo se compromete a cumplir de manera conjunta a los fines del PPOT. La APOT deberá obtener un cronograma de acciones a implementar en el corto, mediano y largo plazo, definiendo indicadores para hacer su seguimiento.

“Este Plan de Acción Anual por resultados en materia de OT generará la necesidad de que cada organismo con incumbencia territorial incluya en sus propios planes de acción lo comprometido, según los siguientes principios rectores:

- Optimización de recursos- productividad: aplicando criterios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y en función de la obtención de los resultados.
- Innovación tecnológica: incorporando las tecnologías de la información y comunicación y potenciando las relaciones interinstitucionales en las áreas que comparten acciones y tareas concurrentes.
- Transparencia: brindando información oportuna relativa al uso de los recursos, al desempeño alcanzado, a los criterios y las acciones adoptadas por los servidores públicos.
- Calidad de servicios: incorporando las nuevas tecnologías de gestión con la finalidad de incrementar la eficacia, eficiencia y la productividad.
- Participación y control ciudadano: a través de mecanismos de participación y control ciudadano sobre la gestión y el desempeño institucional 40.
- Metas e indicadores.
- Adecuación de procedimientos en función de la coordinación que requieren los programas definidos en el PPOT.
- Complementariedad y/o coordinación con Planes de Acción de otros organismos.”

Todo lo anterior no implica que las políticas sectoriales sean reemplazadas, sino que puedan de manera sencilla y eficaz ser vinculadas entre sí de manera de cumplir con los objetivos de la planificación.

En este sentido quedan algunas tareas por desarrollar: por un lado, determinar algunos indicadores clave tanto para el control interno de la gestión y evaluación de avances, como para el mismo Plan de OT. Por otro lado, realizar una tarea de concientización por parte de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial y los órganos técnicos municipales de planificación en cuanto a lo que implica el Ordenamiento Territorial tanto conceptualmente como en la práctica misma, es decir, en la gestión. La reciente sanción del PPOT como Ley provocó que muchos sectores estatales (ministerios, entes, etc.) siempre ajenos a las políticas de planificación se refieran al plan al menos para conocer de qué manera afecta sus incumbencias y competencias.

3. Nuevos desafíos políticos

Tal como se plantea en la bibliografía (Gray de Cerdán, 2012), los desafíos políticos son uno de los aspectos fundamentales para la etapa de implementación del OT. Entre los puntos fundamentales a tener en cuenta, se pueden mencionar los siguientes:

- Inclusión de otros actores políticos: concejales y funcionarios de ministerios no convencionales para el OT. La experiencia en talleres de trabajo y el empuje dado por la sanción del PPOT han provocado un interés antes no visto en actores políticos que toman decisiones, tales como concejales y legisladores, o bien ministros de áreas no afines a la planificación en términos territoriales. Esto constituye un punto de inflexión que se debe canalizar de manera tal de aprovechar que tanto la sanción del plan como su puesta en marcha en la agenda pública tiene este tipo de repercusiones. Surge entonces la pregunta acerca de cómo provocar en estos sectores tomadores de decisión las instancias necesarias para consolidar el Ordenamiento Territorial como política pública y más aún, como política de Estado.
- Mayor convivencia entre sectores técnicos y políticos: este interés suscitado por el PPOT genera una interacción necesaria entre órganos técnicos tanto provinciales como municipales, con los diversos actores políticos mencionados en el punto anterior. Los talleres de trabajo realizados para los municipios, debido principalmente al hecho de que en esta instancia les toca realizar sus respectivos planes municipales, puso al descubierto que los órganos técnicos en pocas o casi nulas circunstancias interactúan con los órganos legislativos. Estos últimos serán los que tendrán la responsabilidad de aprobar los planes municipales.

En estos talleres, se han presentado legisladores municipales, de manera de visualizar cual puede ser su aporte en este proceso. Es de suma importancia generar mayor conciencia en la clase política legislativa, de manera de garantizar el éxito de los planes municipales, incluyéndolos en todas las instancias, sobre todo las participativas comunitarias. Y sumado a esto, sería importante poder generar metodologías que garanticen un intercambio fructífero entre técnicos y legisladores.

4. Leyes por modificar o crear

Es importante que la legislación vigente en materia territorial tenga coherencia de manera que puedan hacerse efectivos los preceptos del Plan. Esto no tiene que ver con su carácter ejecutivo dado que existen políticas públicas sin marco legal y se llevan a cabo igualmente, pero también tiene que ver con su posibilidad real de resolver conflictos territoriales judicializados. Si la reglamentación vigente (normativas, decretos, etc.) son contradictorios entre sí, es de difícil resolución un conflicto que arrive a instancias judiciales mayores.

Si bien ambas leyes N° 8.051 y 8.999 contemplan e indican que deben modificarse ciertas normativas que simplemente por su temporalidad ya se encuentran obsoletas en muchos puntos, el Plan es un disparador de revisión de normativas importantes de manera que los procedimientos que de ellas se desprendan (futuros decretos o resoluciones) puedan ser efectivos. Un ejemplo de estas normativas son la Ley N° 4.341/79 de loteos y la Ley 5.961/92 de Ambiente.

También, en relación a los planes especiales para áreas que por su particularidad lo requieran, como es el caso del Piedemonte, la normativa vigente no compatibiliza acciones con la Ley de Ambiente o bien con el Plan, lógica e inicialmente por no ser contemporáneas. En esta materia, la normativa requiere de una revisión y actualización, pero para ello es necesario realizar estudios técnicos que permitan la toma de decisiones en cuanto a la planificación de este tipo de áreas, y adecuar todo el plexo normativo de manera que los procedimientos no se repitan, sino que se encuentren ordenados en procedimientos administrativos únicos que ordenen la intervención de los organismos con injerencia, incluidos también los municipios, ya que estas áreas suelen ser interjurisdiccionales.

Otros temas resultan novedosos en sus concepciones, como lo es el Hábitat. En nuestro país ya existe legislación al respecto, como lo es la Ley N° 14.449 de acceso justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, pero para el caso de la Provincia de Mendoza deberá analizarse la necesidad de una Ley al respecto. El concepto de Hábitat en sí supera al de provisión y acceso a la vivienda, tal y como se ha concebido hasta el momento.

5. Acciones presupuestarias para promover la ejecución de la política

Tanto la Ley N° 8.051 como el Plan prevén por un lado, la afectación presupuestaria tanto específica para el OT como aquella que parte del presupuesto ordinario de la Provincia. Esto apuntará a no sólo aportar a la elaboración de Planes Especiales y Planes Municipales, sino también a fortalecer a la autoridad de aplicación, la SAyOT-APOT, debido a su función de velar por el cumplimiento de las leyes que le dan competencia en su custodia.

Sumado a esto, el OT, al resultar transversal como política pública debe ser tenido en cuenta en la planificación presupuestaria de cada institución. Para ello, el plan prevé el Plan de Acción Anual por Resultado, instrumento que permitirá la coordinación para lograrlo.

Nuestro sistema democrático produce luego que el presupuesto anual propuesto sea aprobado por Ley, y discutido en el ámbito de las cámaras, de manera de poder sancionar la Ley de Presupuesto 2018. En este sentido, ante la reciente aprobación de la norma, queda un trecho por recorrer aún.

6. Acciones en marcha

Si bien el PPOT es de reciente sanción, existen en la Provincia diversos proyectos que han trascendido a las gestiones de gobierno, debido a su envergadura y a las posibilidades de desarrollo o de crecimiento económico que representan. Estos proyectos fueron plasmados en el PPOT, pero muchos de ellos tienen antecedentes históricos de más de 50 años, como la promoción y desarrollo de algunos pasos cordilleranos (Pehuenche, Las Leñas) o bien el ejemplo de la Presa Portezuelo del Viento. Aun así, se discuten otros aspectos más en detalle sobre su concreción o priorización, factibilidades económicas, etc.

Pero en el marco del Plan, muchos actos de gobierno, líneas de acción y proyectos que aun de menor envergadura han trascendido las gestiones de gobierno o no, encuentran su lugar en el PPOT, contribuyendo al mismo y formando parte de la estructura de proyectos, subprogramas y programas plasmadas en él. Es decir, que el Plan no es una letra vacía que hay que comenzar a llenar, sino que las acciones y políticas sectoriales ya en curso en la mayor cantidad de casos encuentran su lugar de aporte al PPOT.

Lógicamente, los nuevos proyectos, programas o acciones serán observados a la luz de una Ley nueva que es el Plan, que requerirá establecer o ajustar mecanismos para evaluar su compatibilidad con el mismo. En este caso, uno de los instrumentos vigentes que permite a la autoridad de aplicación (SAyOT-APOT) realizarlo es la Evaluación de Impacto Ambiental, y su reglamentado procedimiento establecido en el Decreto N° 2.109/94.

C. Conclusiones

La Provincia de Mendoza es la primera en el país en poseer una ley con estas características, sobre todo por la importancia del proceso participativo que le dio respaldo y legitimidad, y por la visibilidad de los problemas que produjo la falta de planificación, hecho que condujo a que la participación sea más activa y constante en el tiempo, aún a pesar de los altibajos políticos, económicos y sociales que ocurrieron durante el proceso.

La demora en poder lograr acuerdos y sancionar el PPOT ha provocado que en los últimos 10 años muchos procesos se hayan agravado en sobremanera: crecimientos dispersos y desmedidos de las áreas urbanas sobre áreas no aptas (construcciones sobre cauces aluvionales en el piedemonte) o bien con otras potencialidades, como lo son las áreas productivas (cada vez queda menos espacio disponible en la 1ra zona vitivinícola para desarrollar la actividad), falta de regulación y uniformidad en los códigos urbanos, pérdida de conectividad por la mala ubicación o disposición de barrios cerrados que interrumpen la trama urbana, zonas tanto rurales como urbanas carentes de infraestructura y equipamientos, entre otras problemáticas.

Es importante lograr un aprendizaje social, capitalizar el proceso, de cara a lograr que no vuelvan a producirse desmanejos en el tiempo de sanción de leyes de importancia y lo que es más urgente destacar, que lo mismo no ocurra con sus respectivas implementaciones.

Si bien hay acciones en marcha que provocan que el PPOT no sea hoy una letra vacía, nos encontramos en un punto de inflexión en el cual será de suma importancia tomar, generar, implementar rápidamente mecanismos jurídicos, administrativos y económicos de manera de fortalecer el Ordenamiento Territorial como política pública. La pregunta que queda abierta es cómo implementar aquellos que se encuentran planteados y cuáles generar para promover el éxito en esta etapa de gestión.

Todo esto conforma el desafío actual para los mendocinos, especialmente para quienes se desempeñan en el quehacer diario de la planificación, apuntando a que algún día podamos enorgullecernos de que el Ordenamiento Territorial sea realmente una política de Estado, contribuyendo a la equidad territorial y a reducir los impactos negativos de las actividades humanas en su propio territorio.

Bibliografía

- Código Civil y Comercial de la Nación. Ley N° 26.994. República Argentina.
- Gray de Cerdán, N. (2008), Política vs Territorio. El Escriba: Mendoza.
- Gudiño, M.E. (2017), Ordenamiento Territorial en Mendoza. Mendoza: EDIUNC.
- Ley N° 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Provincia de Mendoza.
- Ley N° 8.999 Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Provincia de Mendoza.
- Lira Cossio, L. (2009), Nuevos paradigmas de planificación territorial en América Latina. En: Massiris Cabeza, A. (Coord.), Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales (pp.121-141). Colombia: UPTC.
- Massiris Cabeza, A. (2006), Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos. Colombia: UPTC.
- Subirats, J. (2008), Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Ariel: Barcelona.

III. Por una planificación integrada en las regiones de Chile. Propuesta a partir de la práctica en la región de Valparaíso

Paul Vallejos¹
Gaspar Foure²
Raquel Cabrera³

Resumen

Las regiones en Chile fueron creadas en 1974. En 1993 se conformaron los gobiernos regionales (GORE) con la misión de propender al desarrollo económico, social y cultural de las mismas. En 2007 se conforman, de hecho, divisiones de planificación y se impulsa un modelo integrado de planificación o sistema regional de planificación (SRP).

Transcurridos diez años desde la formulación del modelo, en esta ponencia, además de presentar los antecedentes de la regionalización y descentralización en Chile —desde el punto de vista de la institucionalidad—; describir el modelo de planificación proyectado y mostrar sus principales logros y limitaciones, se cuestiona la pertinencia de proyectar dos instrumentos rectores distintos para la planificación estratégica regional (ERD) y para el ordenamiento territorial (PROT), proponiendo que la región debiera contar con un solo instrumento rector, que defina su planificación estratégica en conjunto con el ordenamiento territorial requerido.

¹ Sociólogo, profesional de la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional de Valparaíso.

² Geógrafo y Magister en Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Analista de la Dirección de Planeamiento de la Región de Valparaíso en el Ministerio de Obras Públicas.

³ Geógrafa, postítulo en Especialización Regional en Asentamientos Humanos. Asesora técnica de Ordenamiento Territorial del Consejo Regional del Gobierno Regional de Valparaíso.

Antecedentes de la regionalización, descentralización y planificación regional

Hasta el año 1974 la estructura administrativa del país la conformaban comunas y provincias, con una organización de la gestión pública fuertemente centralizada. A pesar de intentos previos de regionalización, estos nunca fueron completamente institucionalizados.

En ese año se genera una nueva división política administrativa a través de la conformación de regiones, entendidas como espacios geográficos de características definidas, en el marco de una profunda reforma administrativa de carácter autoritaria. La arquitectura institucional pública de carácter desconcentrado se estructura a partir de ese momento, persistiendo hasta el día de hoy una parte importante de la misma, como por ejemplo, las secretarías regionales ministeriales y los servicios públicos desconcentrados, dependientes del nivel central.

Si bien diversos autores han señalado que la motivación principal de esa reestructuración administrativa del territorio obedecía la doctrina de la seguridad nacional que guiaba al gobierno militar recién instalado⁴, no es menos cierto que varios de los planteamientos emanados de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), apuntaban a reconocer las características socio-productivas particulares de las nuevas regiones. De ahí que dentro de los requisitos que debía reunir un territorio para constituirse como región figuraban, entre otros, los de *"contar con dotación de recursos naturales que permitiera el desarrollo económico de amplia base"*; *"poseer una estructura urbano-rural que garantizará un nivel de servicios mínimos..."*; *"contar con un lugar central que actuara como núcleo de la estructura económico-espacial de la región y orientará su dinámica de crecimiento"*⁵.

Casi veinte años después —trascendiendo el concepto de regionalización y de desconcentración de la administración pública— con la creación de los gobiernos regionales (Gores) se ingresó a una fase distinta, en que la clave pasó a ser el concepto de descentralización desde la administración central a un nuevo órgano de derecho público que asume como misión el ejercicio de la administración superior de la región con el objeto de procurar el desarrollo social, cultural y económico de la misma. Constituidos por el Intendente, como órgano ejecutivo y por el Consejo Regional (Core), como órgano deliberativo y fiscalizador, los Gores cuentan desde su creación con una estructura administrativa asesora del ejecutivo que asume solo funciones ligadas a la elaboración, seguimiento y control del presupuesto regional y a la gestión de proyectos de inversión.

De esta forma, se puede avanzar que una de las características principales de ese nuevo modelo institucional es la expresión de una planificación centralizada, radicada en los ministerios y servicios públicos, de carácter sectorial, acompañada de una gestión pública descentralizada y/o desconcentrada. Esto, a pesar de que en el ámbito de la planificación y el ordenamiento territorial los Gores son depositarios de atribuciones que le permiten la aprobación de planes reguladores comunales e intercomunales/metropolitanos y la elaboración y aprobación de las políticas, planes y programas de desarrollo de la región. En la práctica, estas competencias eran ejercidas en forma compartida, por cuanto si bien la aprobación de los instrumentos de planificación regional constituye una atribución exclusiva del Core, su elaboración radicaba en órganos desconcentrados de la administración pública⁶.

En el año 2007 se produce un punto de inflexión importante en la línea de incorporar y reconocer la función de planificación en el seno de la estructura administrativa de los Gores. En el mes de febrero de ese año se firmó entre el Ministerio de Planificación de la época (Mideplan) y la Subsecretaría de Desarrollo

⁴ Expresamente, respecto al espacio territorial de una región, uno de los considerandos del Decreto Ley N°1.230 de 1975 señala *"Que su delimitación geográfica contemplará los objetivos de la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional"*.

⁵ Como resultado de dicho proceso se conformaron trece regiones, incluida la región Metropolitana. Posteriormente, en 2007, se conformaron dos nuevas regiones y, recientemente, se ha acordado la creación de una nueva región, llegando a un total de 16.

⁶ La Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (ley 19.175) en su artículo 16 le asignaba a las secretarías regionales ministeriales de planificación la condición de ser organismo técnico asesor en materias de planificación regional, asesorando al Intendente en la elaboración de los instrumentos de planificación correspondientes.

Regional (Subdere), un convenio para la transferencia de competencias en materia de planificación regional a los Gores⁷. Se consideró que si bien la ley indicaba que dentro de las funciones generales que debían cumplir estaban las relacionadas con la planificación regional, específicamente deben *"elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la nación"*⁸, estos no contaban con una instancia dentro de la estructura administrativa que asumiera funciones ligadas al diseño y elaboración de dichos instrumentos de planificación.

En la práctica, los gobiernos regionales se encontraban inhibidos en el ejercicio de sus propias atribuciones en materia de planificación al no contar ni con recursos ni con instancias especializadas dentro de su estructura. Del mismo modo, se apreciaba que no era posible establecer una adecuada vinculación entre la planificación y la ejecución de la inversión pública en la región, lo que requería la presencia de una instancia que se dedicara exclusivamente a las tareas de análisis y planificación regional, procurando una mejor articulación con las decisiones de inversión y con las evaluaciones de resultados y de impacto de las mismas.

Con este objeto se conformaron divisiones de planificación y desarrollo en la perspectiva de ejercer una acción más integral, donde la asignación de recursos no constituya un fin, sino un medio para lograr objetivos de desarrollo. Para ello, desde el nivel central (Subdere) se impulsó, junto al cambio en la estructura administrativa de los Gores, la aplicación de un modelo integrado de planificación o sistema regional de planificación, decisión que apuntaba a valorizar la planificación descentralizada para el desarrollo de las regiones.

A. El modelo: sistema regional de planificación

Desde el año 2007 en adelante se crearon -de hecho- en todos los gobiernos regionales de Chile, divisiones de planificación y desarrollo que asumen la función de apoyar la labor del ejecutivo regional, utilizando la planificación estratégica territorial como instrumento orientador de la acción pública regional⁹.

El modelo impulsado, reconocido como sistema regional de planificación, se asumió como un *"conjunto coherente de instrumentos de planificación—de largo, mediano y corto plazo—elaborados mediante procesos técnico-políticos en base a metodologías participativas, y que permiten orientar la acción pública regional"*¹⁰. Se considera que los procesos conducentes al diseño y elaboración de estos instrumentos de planificación tienen un carácter técnico en la medida que se aplican determinadas metodologías y técnicas de planificación, mientras que la dimensión política radica en que la decisión y aprobación de los instrumentos es una atribución del Consejo Regional, en tanto órgano político de la región. Por su parte, se asume que la participación de los actores involucrados y/o afectados por las decisiones de las políticas públicas, más que un fin en sí mismo, es una condición necesaria (aunque no suficiente) para asegurar una mejor calidad en el diseño y aplicación de los instrumentos de planificación.

⁷ El Ministerio de Planificación, del cual dependían las secretarías regionales ministeriales de planificación, fue transformado en Ministerio de Desarrollo Social en el año 2011. En el artículo 23 de la Ley N° 20.530, que crea este último ministerio, se señala que *"A los gobiernos regionales corresponderán exclusivamente las funciones y atribuciones en materia de planificación del desarrollo de la región, mediante el diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes y programas dentro de su territorio, los que deberá ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación"*.

⁸ Art. 16 a) Ley 19.175 sobre gobierno y administración regional. En la formulación del artículo N°23 de la Ley 20.530 antes citado, queda expresado un cambio de énfasis respecto a las competencias de los gobiernos regionales en materia de planificación, al incorporar las funciones de **diseñar y aplicar** y no solo elaborar y aprobar los instrumentos de planificación regional como se señala en la actual ley N° 19.175 Sin embargo, esta modificación a la fecha no ha sido incorporada a la ley de gobiernos regionales, por cuanto aún está en discusión la propuesta que fortalece la regionalización y les transfiere nuevas competencias.

⁹ Si bien se constituyeron nuevas divisiones de planificación y funcionan en todas las regiones, después de más de diez años estas no han podido ser aún formalizadas ya que no se generó una modificación a la ley que lo permitiera, la cual, por ser una ley orgánica constitucional, requiere de quorum calificado.

¹⁰ *"Sistema Regional de Planificación (SRP). Elementos para su operacionalización integral"*, documento de trabajo no editado, GTZ-SUBDERE, diciembre 2008, pág. 15.

En este modelo se reconocen dos instrumentos de carácter estratégico de largo plazo: la estrategia regional de desarrollo (ERD) y el plan regional de ordenamiento territorial (PROT), a los que se adicionan las denominadas políticas públicas regionales, de nivel táctico y de mediano plazo y, por último, los programas plurianuales y multinivel de inversiones de carácter táctico-operativo de corto y mediano plazo, cuya expresión anual se expresa en los anteproyectos regionales de inversión y en los programas públicos de inversión regional.

La ERD es considerada el instrumento rector del desarrollo regional. En él se expresan los sueños (la visión, como imagen objetivo de primer nivel), los ejes y objetivos estratégicos (como objetivos de segundo y tercer nivel) y los medios y mecanismos (la estrategia) para su consecución. Como instrumento de planificación, constituye el hilo conductor de las acciones públicas y de coordinación con el sector privado para materializar los lineamientos y objetivos estratégicos que permitan alcanzar la imagen objetivo. Al no ser un "Plan", su operacionalización y concreción se obtiene a través de la aplicación de otros instrumentos de planificación: políticas, planes, programas y proyectos.

Por su parte el PROT, dentro del sistema regional de planificación, es considerado un instrumento de carácter estratégico, articulado y vinculado con la estrategia regional de desarrollo con un horizonte de largo plazo. En el modelo impulsado por Subdere, se señala que este instrumento tiene por objeto "la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional (ERD)"¹¹, estableciendo el marco de restricciones y posibilidades que otorga el territorio para su materialización; en otros términos, el PROT debe expresar los acuerdos institucionales entre los actores públicos y privados respecto del uso de su territorio.

Las políticas públicas regionales, son consideradas instrumentos de corto y mediano plazo, de carácter táctico, en los que se establecen determinados cursos de acción para abordar problemáticas o áreas de interés público regional. El sentido de estas políticas, en tanto instrumento de planificación, es de aportar fundamentos técnicos para orientar la gestión pública regional en el área de la política respectiva; desde este punto de vista, permiten establecer objetivos y compromisos relevantes y viables para la formulación y ejecución de planes de inversión¹².

Por último, el modelo contempla una fase clave en la perspectiva de ligar la planificación estratégica regional a las decisiones de inversión, aspecto que en términos virtuosos debiera considerar una interface entre los objetivos y compromisos contenidos en las políticas públicas regionales y la planificación del presupuesto, idealmente con una temporalidad plurianual. El modelo promueve, igualmente, la participación de diversas fuentes de inversión -no solo pública- de distintos niveles: nacional, regional y local, incluso recursos aportados por instituciones supranacionales¹³.

B. Del modelo a la práctica: limitaciones y logros¹⁴

A partir del hito antes relevado, es decir, del acuerdo administrativo entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Ministerio de Planificación de la época, en forma paulatina comenzó la instalación de las divisiones de planificación y desarrollo, las que contaban con un modelo que se expresaba en un sistema regional, que identificaba y procuraba la articulación entre instrumentos de planificación de distinta temporalidad, funciones y alcance; teniendo siempre como preocupación la necesaria coherencia que debía existir con la planificación de nivel nacional y de nivel local.

¹¹ *Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenidos y Procedimientos*, SUBDERE y CEPAL, abril 2011, pág. 5.

¹² *Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*, SUBDERE, serie documentos de trabajo N°5, octubre 2009.

¹³ Existen experiencias de cofinanciamiento de programas entre gobiernos regionales y la Unión Europea, por ejemplo.

¹⁴ Este apartado se basa, principalmente, en el análisis de la aplicación del sistema regional de planificación en la región de Valparaíso.

Sin lugar a dudas, el hito que marcó el quehacer de estas divisiones lo constituyó la elaboración de las estrategias regionales de desarrollo, cuya coordinación técnica recaía esta vez en ellas y ya no en un órgano desconcentrado, como lo eran las secretarías regionales ministeriales de planificación. Si bien hubo capacitaciones previas de los profesionales que asumieron estas tareas, es claro que la premisa de “aprender haciendo” se expresó de manera clara en estas primeras experiencias de los equipos técnicos de los gobiernos regionales.

Transcurridos diez años desde la formulación del modelo es posible visualizar algunas de las limitaciones y logros en la aplicación práctica del mismo, relevando aspectos como:

1. Avances y logros

- En todas las regiones, las divisiones de planificación y desarrollo han participado directamente en el diseño y elaboración de a lo menos una estrategia regional de desarrollo y, varias de ellas, han logrado diseñar e impulsar políticas públicas regionales. La mayoría ha elaborado y está aplicando políticas regionales en el ámbito de la innovación, así como también en el ámbito del turismo y el desarrollo rural, entre otros sectores.
- Además, se aprecia la expresión de una vinculación simbólica entre la planificación para el desarrollo y la gestión pública descentralizada, principalmente, a partir de la conformación de hecho de las divisiones de planificación y desarrollo y de la “experimentación” en el diseño y aplicación de determinados instrumentos.
- Esto ha implicado la formación, en la práctica, de un colectivo de profesionales y técnicos en regiones, con dedicación —aunque la mayoría de las veces no de forma exclusiva— a tareas y funciones relacionadas con la planificación territorial descentralizada. Lo anterior ha sido fortalecido mediante la realización de cursos de especialización en planificación, con recursos de la Subdere y de los propios gobiernos regionales.
- En algunas regiones se realizan esfuerzos para vincular más directamente la planificación de escala regional con la planificación comunal, desarrollando acciones de articulación entre las estrategias regionales de desarrollo y los planes comunales de desarrollo, lo cual puede ser logrado en la medida que las decisiones de inversión del nivel regional dirigidas a los municipios, se realicen en función de iniciativas contenidas en sus planes comunales.
- Los sistemas informatizados de registro de la inversión pública en el nivel central consideran como un dato relevante la vinculación entre las iniciativas de inversión y los objetivos o lineamientos de las estrategias regionales de desarrollo; si bien no todos los Gores han incorporado sus instrumentos en estos sistemas, es una práctica que comienza a ampliarse. También, en la gestión de la pre inversión, algunos gobiernos regionales aplican análisis de pertinencia entre las iniciativas de inversión y sus instrumentos de planificación, aunque generalmente esta vinculación se realiza en función de lineamientos demasiado generales y no respecto a objetivos y/o metas más específicas.
- Quizás el mayor logro puede estar asociado a una relativa mayor consideración de la planificación regional para la gestión pública descentralizada, fortaleciendo lo que se podría identificar como una “cultura de la planificación”, aspecto que no es menor por cuanto contribuye a una valorización de esta función en las instituciones públicas.

2. Limitaciones y dificultades

- Una de las principales dificultades para el despliegue del modelo de planificación regional es de carácter institucional y dice relación con el largo periodo —más de diez años— en que las divisiones de planificación tuvieron un carácter informal en la estructura organizacional de los Gores. Esto debilitó el posicionamiento de esta división que actuaba de hecho frente a las otras dos divisiones tradicionales —de derecho— que centran su quehacer en el manejo presupuestario y en el financiamiento y control de proyectos de inversión.

- Esta situación, junto a la demora que ha tenido el proceso de transferencia de competencias y la propuesta de elección directa del Presidente del Gobierno Regional (actual Intendente y futuro Gobernador Regional), han atentado contra el despliegue de la división de planificación y desarrollo, en especial, contra la articulación real entre la planificación regional y las decisiones de inversión. En la práctica, persiste un desacoplamiento entre los lineamientos y objetivos estratégicos contenidos en la ERD y la gestión de la inversión pública regional.
- Esto último deriva del fuerte anclaje en los gobiernos regionales de una lógica centrada en la ejecución presupuestaria, que se traduce en el predominio de decisiones ligadas al financiamiento y ejecución de proyectos de inversión en un año calendario. Lo anterior, derivado de que la gestión pública sigue siendo medida, precisamente, en función del “gasto” a partir de presupuestos anuales transferidos desde el nivel central. A esto se suma el hecho de que los consejos regionales no siempre asumen sus decisiones de inversión en función de los instrumentos de planificación que ellos mismos han aprobado, manteniendo prácticas de aprobación de iniciativas en función de la mayor o menor capacidad de influencia o negociación que tengan los gestores de las mismas.
- Se aprecia una tendencia a mantener dentro de las divisiones de planificación y desarrollo —conformadas para gestionar la planificación regional— unidades dedicadas exclusivamente a la gestión y ejecución de programas de inversión, muchas veces generados en el nivel central. Junto a ello, se percibe que la preparación técnica de los equipos ha sido insuficiente para asumir el diseño y, sobre todo, la gestión de los instrumentos de planificación para el desarrollo regional.
- Lo anterior incide en la escasa coordinación intra y extra institucional que se aprecia muchas veces en los gobiernos regionales; expresada, particularmente, en la desconexión entre la formulación y la implementación de los instrumentos de planificación.
- Por último, no siempre ha sido posible materializar la necesaria interacción que debiera existir entre la planificación estratégica regional y el ordenamiento territorial en la región. La mayoría de las regiones no han podido concretar la formulación y aplicación de los planes regionales de ordenamiento territorial, siendo muy difícil que se pueda producir la proyectada secuencia entre el diagnóstico y formulación de la imagen objetivo de la ERD con la propuesta de modelación del sistema territorial que debiera contener el PROT.

En la línea de esta propuesta, es necesario relevar la duplicidad de funciones que se asignan o esperan de la ERD y del PROT. Hasta ahora, la planificación estratégica de carácter general ha sido asumida a través de las estrategias regionales de desarrollo, planteándose que éste es el instrumento rector del desarrollo regional. Como se expresa en la ERD de la región de Valparaíso “es un instrumento de planificación en el que el gobierno regional —a partir de un diagnóstico que considera las tendencias, características y/o dinámicas centrales de la región— construye un discurso estratégico compartido respecto a una imagen objetivo que se pretende lograr en un horizonte de tiempo determinado, definiendo las orientaciones estratégicas, los ejes y objetivos centrales para el desarrollo”¹⁵.

Por otra parte, en todo el proceso que actualmente se lleva a cabo para definir e institucionalizar los planes regionales de ordenamiento territorial, se señala que deben ser construidos en concordancia con la ERD y con la futura Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). En el anteproyecto de esta política nacional se señalaba que el PROT es la expresión regional de la PNOT “y contendrá un diagnóstico con las características, tendencias, restricciones y potencialidades y su macro zonificación”. También se precisaba que el Gore “pondrá a disposición de la comunidad una propuesta de la imagen objetivo de la región...”¹⁶.

¹⁵ *Estrategia Regional de Desarrollo. Región de Valparaíso 2020*, pág. 13.

¹⁶ *Anteproyecto de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)*, Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, Santiago, septiembre 2017, pág. 29.

A la luz de las funciones asignadas al PROT en la ley sobre fortalecimiento de la regionalización, así como en el anteproyecto de la PNOT, es clara la superposición de competencias entre ambos instrumentos, y la mencionada adscripción del PROT a la ERD no pasa de ser una declaración virtual. Más aún, cuando expresamente se señala que el PROT será aprobado por el Consejo Regional ante la propuesta del ejecutivo regional “previo aviso favorable de los Ministros...”¹⁷. Aquí se está en presencia de un control *ex-ante* del instrumento desde el nivel central, atentando contra el andamiaje que pretende transferir competencias reales a los gobiernos regionales.

Todo lo anterior motiva a proponer —en aras de una mayor racionalidad en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación descentralizada— la consideración de un solo instrumento rector para un desarrollo regional sostenible, inclusivo y territorialmente equilibrado.

C. Propuesta: un solo instrumento rector

A la luz de la experiencia de más de diez años, y desde la perspectiva de profesionales vinculados al diseño de instrumentos de planificación descentralizada como funcionarios públicos, se considera que no es pertinente distinguir a nivel de la planificación regional, dos instrumentos de carácter estratégico gestionados por la misma institución: la estrategia regional de desarrollo y el plan regional de ordenamiento territorial, sino que se requiere considerar un solo instrumento integrado de planificación y ordenamiento territorial.

La lógica de este planteamiento se sustenta en la siguiente premisa: la planificación prospectiva/estratégica y la modelación del territorio deben estar integradas en un solo instrumento rector. En este sentido, se entiende este instrumento como un Plan Regional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PREDOT), definido como un sistema de objetivos estratégicos para la gestión regional, con su respectivo modelo territorial que considere las potencialidades y restricciones del territorio, en la perspectiva de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Se asume que el objetivo buscado es un tipo de desarrollo inclusivo y sostenible en el tiempo, conceptualizando el desarrollo como un proceso continuo en el cual se integran armónicamente las dimensiones relacionadas con los ámbitos económico, social y medioambiental, además de la necesaria consideración de los aspectos relacionados con la gobernanza.

Sin ser restrictivos respecto a las variables que inciden en la configuración de cada una de las dimensiones que conforman la noción de desarrollo sostenible, se considera que el crecimiento económico puede ser asociado a mayores niveles de cualificación de la fuerza de trabajo, a la gestión de la innovación y al incremento de la inversión y de los niveles de productividad. En materia social, la acción pública y privada debe orientarse hacia el logro de mayores niveles de igualdad social, favoreciendo la cohesión e inclusión social. En cuanto al ámbito ecológico o medioambiental, se relevan variables relacionadas, entre otras, con el cambio climático, la gestión de residuos, el manejo energético y de recursos hídricos. Desde este punto de vista, se asume como un marco orientador de un desarrollo sostenible, inclusivo y territorialmente equilibrado los objetivos del desarrollo sostenible planteados por Naciones Unidas en la perspectiva del año 2030¹⁸.

Entonces, desde esta mirada, un solo instrumento de nivel estratégico en los gobiernos regionales, permitiría asumir de mejor manera la interdependencia de los ámbitos o dimensiones del desarrollo y su expresión territorial, asociando por cierto, el necesario financiamiento a aquellas iniciativas clave que emanen del proceso participativo conducente a la elaboración del este plan regional de desarrollo y ordenamiento Territorial.

Asumiendo, por lo tanto, que la planificación a que se hace referencia en esta propuesta dice relación con una planificación descentralizada, participativa e integrada sistémicamente, para un tipo de desarrollo endógeno que asume las particularidades del sistema regional, pero en línea estrecha con

¹⁷ Anteproyecto de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, Santiago, septiembre 2017, pág. 29.

¹⁸ Agenda 2030 - Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Naciones Unidas.

los postulados del desarrollo sostenible e inclusivo, contemplados en la agenda de Naciones Unidas para el 2030, se propone que el PREDOT se sustente en algunos principios básicos que orienten y conformen su carácter, destacando los principios de integralidad, coherencia y contraflujo:

- **Integralidad:** que permita asegurar un enfoque estratégico integrado de planificación, ordenamiento territorial y decisiones presupuestarias clave y que, al mismo tiempo, asuma la multidimensionalidad del desarrollo.
- **Coherencia:** principio que apunta a relevar la imprescindible articulación que debe existir entre los elementos o componentes del instrumento que se propone: visión, ejes, objetivos, iniciativas o acciones, asumiendo una aproximación iterativa y no solo secuencial. Además de su coherencia interna, este principio orienta sobre la necesaria articulación entre el Plan y los otros instrumentos aplicados a nivel regional, tanto sectoriales como del propio gobierno regional.
- **Contraflujo:** asociado al principio anterior, indica la necesidad de coordinación e intercambio de información para asegurar la coherencia entre la planificación estratégica regional y la planificación nacional, interregional y local: planificación multinivel.

En cuanto al proceso de elaboración y aplicación de este instrumento, se distinguen dos etapas y cuatro subetapas integradas, como se propone en el siguiente diagrama:

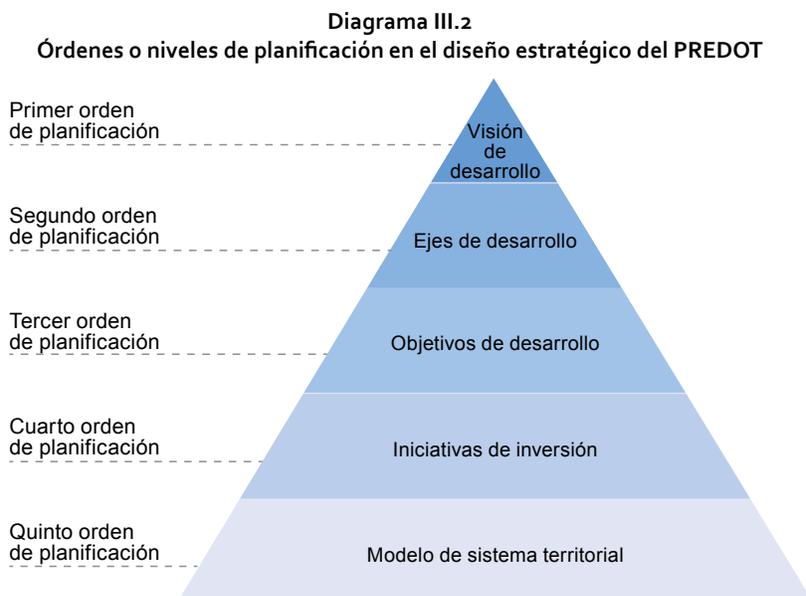
Diagrama III.1
Proceso integrado de elaboración del PREDOT

Análisis de características y tendencias regionales:	Diseño estratégico del Plan:	Ejecución del Plan:	Evaluación y actualización del Plan:
1. Análisis estratégico regional 1.1 Evaluación de variables modeladoras regionales 1.2 Análisis de planes de impacto regional 1.3 Instancias de análisis prospectivo 2. Definición de brechas de desarrollo 3. Evaluación de escenarios prospectivos	1. Visión de desarrollo regional 2. Ejes de desarrollo 3. Objetivos de desarrollo 3.1 Negociación político-técnica 3.2 Programación de Iniciativas 3.3 Indicadores y línea base 4. Modelo territorial 5. Contrato Plan 6. Consulta pública y evaluación ambiental estratégica 7. Aprobación consejo regional 8. Publicación del Plan	1. Monitoreo del Plan 1.1 Mesas técnicas territoriales y sectoriales 1.2 Monitoreo de iniciativas 2. Fortalecimiento de unidades técnicas formuladoras 3. Difusión de los avances del Plan	1. Evaluación política del consejo regional 2. Evaluación técnica de niveles de logro en el diseño estratégico 2.1 Evaluación de indicadores 2.2 Evaluación de iniciativas 3. Actualización del diseño estratégico
Diseño		Gestión	

Fuente: Elaboración propia.

Este proceso considera un análisis de las características y tendencias centrales de la región, apoyado en la evaluación de variables modeladoras regionales (como cambio climático, crecimiento poblacional, dinámica de las actividades económicas, vialidad estructurante intra e interregional, por ejemplo) y en el despliegue de instancias de análisis prospectivo de nivel político, técnico y ciudadano. Esta fase permitirá disponer de un diagnóstico territorial, en el que, mediante un enfoque transversal a las dimensiones del desarrollo, se definan las brechas y se evalúen los diferentes escenarios que se abren para la región.

Por su parte, el diseño estratégico del PREDOT, puede ser organizado considerando lo que se podría asimilar a distintos órdenes de la planificación: desde la construcción de una visión de desarrollo regional hasta la configuración del modelo territorial requerido para materializar dicha visión o “sueño” regional, pasando por la delimitación de ámbitos o ejes de desarrollo, con sus respectivos objetivos, definidos luego de una negociación político-técnica tanto al interior de la región como entre esta y el nivel central. Esto último, debiera permitir dar viabilidad política, técnica y financiera para su concreción, mediante la definición y priorización de determinadas iniciativas de gestión e inversión estratégicas para el desarrollo de la región.



Fuente: Elaboración propia.

Este diseño estratégico del Plan, debe ser abordado como un proceso iterativo que permita ir ajustando las distintas fases y órdenes de planificación. En este sentido, la participación de los actores regionales es un factor que debe acompañar todo el ciclo de elaboración y aplicación del instrumento, contribuyendo así a la gobernabilidad del mismo.

La construcción de la visión de desarrollo regional hace referencia a la imagen que se proyecta en la perspectiva del horizonte temporal del plan, lo cual permite dar una orientación a su diseño estratégico. La visión de desarrollo regional puede ser considerada como un ideario para un mejor desarrollo territorial, situación a la cual la región debiera aspirar y que permite orientar sus ejes y objetivos de desarrollo.

En un segundo orden de planificación y para conseguir la visión de desarrollo regional planteada, es necesario encausar el diseño estratégico del PREDOT mediante la definición de ejes estratégicos, los cuales pueden definirse como conjuntos temáticos y proposiciones que expresan en términos globales los desafíos del desarrollo que se requiere abordar, para lograr así el escenario deseado a largo plazo en la visión o imagen objetivo del desarrollo regional.

Como un tercer orden de planificación, cada uno de los ejes estratégicos —en esta propuesta— pueden ser desagregados en objetivos de desarrollo, los cuales debieran incorporar una meta, en términos cualitativos o cuantitativos, con un horizonte de logro establecido, delimitando cuando corresponda, el ámbito territorial de aplicación, relacionándolo con la provincia, comuna u otra partición territorial de utilidad para la gestión del instrumento, en función de las brechas identificadas en el diagnóstico previo. Para este orden de planificación, se recomienda considerar como referencia los objetivos y metas propuestas por Naciones Unidas en el año 2015, en la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.

En un cuarto orden de planificación, para el logro de los objetivos estratégicos planteados, se definirán las ideas de perfiles de las iniciativas de gestión e inversión que permitan alcanzar sus metas en los horizontes de tiempo establecidos. En esta perspectiva, el mayor o menor éxito va a depender de la disponibilidad presupuestaria de la región y de su capacidad para gestionar recursos extra regionales; para ello, surge como una figura innovadora, la idea planteada, entre otros, por la comisión asesora presidencial que elaboró una propuesta para la descentralización y el desarrollo regional: la incorporación de un contrato-plan o contrato región-país, que, mediante una negociación político-técnica entre la región y el nivel nacional, permitiría el financiamiento de las iniciativas medulares del Plan Regional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial¹⁹.

Para graficar más claramente la interacción o conexión entre cada orden de planificación, de manera esquemática —y por supuesto opcionalmente incompleta— se presenta el siguiente ejemplo:

Cuadro III.1
Modelo de diseño estratégico del PREDOT

Visión de desarrollo regional				
<i>Valparaíso, región...</i>				
Fundamentos y horizonte de la visión de desarrollo regional (ejemplo)				
La Región de Valparaíso y sus territorios cuentan en el año 2030 con ...				
Ejes estratégicos (ejemplos)				
Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Eje 5
Sustentabilidad ambiental	Integración territorial	Equidad social	Competitividad económica	Gestión territorial y gobernanza
Objetivos de Desarrollo (ejemplo)				
Aumentar en un 40% las áreas silvestres protegidas al 2030	Pavimentar el 80% de los caminos públicos de la región al 2030	Facilitar el acceso a programas de empleo para el 100% de los territorios con vulnerabilidad social al 2030	Aumentar en un 25% la superficie con seguridad de riego al 2030	Fortalecer las competencias organizacionales del 75% de las agrupaciones de personas mayores al 2030
Contrato Plan:				
Políticas				
Estudios				
Programas				
Proyectos				
Desagregados por objetivos				

Fuente: Elaboración propia.

En un quinto orden de planificación se configura un modelo territorial que considere el sistema regional de base, delimitado por el territorio sobre el cual tiene jurisdicción el gobierno regional, y que sirve de soporte para la materialización de los objetivos de desarrollo propuestos, considerando para el PREDOT unidades territoriales de planificación, las cuales podrían seguir el patrón de la división político administrativa o, por ejemplo, cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas, unidades homogéneas, entre otras.

La estructura del Plan Regional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial debiera contener los siguientes capítulos, considerados como un sólo cuerpo:

- i) Memoria, que debe incorporar los contenidos abordados en la etapa de análisis de las características y tendencias regionales (diagnóstico territorial), con énfasis en la evaluación de variables modeladoras regionales, definición de brechas de desarrollo y evaluación de escenarios prospectivos, que justifican el diseño estratégico.

¹⁹ *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo, Informe Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, octubre de 2014.*

- ii) Diseño Estratégico, con la visión de desarrollo regional y la estructura de ejes y objetivos de desarrollo, con metas, indicadores y horizonte temporal de ejecución.
- iii) Ordenanza, que debe incorporar normas generales y específicas que expliquen la definición de acciones, zonificaciones, elementos y trazados que permitirán conformar el modelo territorial deseado para la región.
- iv) Plano Regional de Ordenamiento Territorial, que incluirá la cartografía que demuestra espacialmente la norma establecida en el capítulo III, con la desagregación espacial requerida.

Como el PREDOT responde al nivel de planificación regional, su escala de resolución espacial en sus contenidos cartográficos podría ser 1:50.000, dada la disponibilidad de cartografía regular a esa escala para todo el país. No obstante, considerando sus contenidos, podría considerar para regiones más complejas una mayor escala de resolución para precisar las zonificaciones, elementos y trazados que conformarán el modelo territorial regional.

Para la elaboración de su modelo territorial se podrían considerar los siguientes ámbitos y contenidos resueltos por el plan a nivel regional, incorporando, además, contenidos que deberían resolverse por instrumentos aplicables en otros niveles de planificación territorial, pero que son de interés del PREDOT en el marco de un sistema nacional de planificación:

Cuadro III.2
Propuesta de contenidos para el modelamiento territorial del PREDOT en coherencia con otros niveles de pertinencia territorial

Ámbito	Contenidos	Nivel de pertinencia territorial			
		Nacional	PREDOT Regional	Cuenca	Comunal
		1:50.000	1:50.000	1:10.000	1:10.000 o menor
Unidades de planificación territorial	Regional	●	○	○	○
	Cuencas hidrográficas	○	●	○	○
	Áreas metropolitanas	○	●	○	○
	Provincias y comunas	●	○	○	○
	Otras particiones territoriales de interés regional	○	●	○	○
Sistema de asentamientos	Jerarquía y vocación de centralidades nacionales	●	○	○	○
	Jerarquía y vocación de centralidades regionales	○	●	○	○
	Jerarquía y vocación de áreas metropolitanas	○	●	○	○
	Jerarquía y vocación de centralidades comunales	○	○	○	●
	Límites urbanos y áreas de extensión urbana			●	○
	Áreas de extensión de localidades rurales			●	○
Vocaciones territoriales	Vocaciones territoriales de cuencas hidrográficas	○	●	○	○
	Vocaciones del espacio marítimo		●	○	○
	Vocaciones territoriales comunales		●	○	○
	Vocaciones de otras particiones territoriales de interés regional		●	○	○
	Vocaciones productivas de energía por recursos fósiles y recursos renovables no convencionales	○	●	○	○
	Zonificación rural de usos de suelo predial y espacio marítimo			●	○
	Corredores biológicos Inter cuenca	○	●	○	○
	Áreas de interés biológico marítimas y terrestres de importancia internacional y regional	○	●	○	○
	Caletas pesqueras	○	●	○	○
	Circuitos y zonas de interés turístico	○	●	○	○
	Áreas de desarrollo de pueblos originarios	○	●	○	○

Ámbito	Contenidos	Nivel de pertinencia territorial			
		Nacional	PREDOT Regional	Cuenca	Comunal
		1:50.000	1:50.000	1:10.000	1:10.000 o menor
Recursos hídricos	Balance hídrico			●	○
	Definición de deslindes de cauces			●	○
	Inventario de recursos hídricos superficiales jerarquizados: glaciares, ríos, esteros, quebradas, lagos, lagunas, humedales	○	●	●	○
	Inventario de recursos hídricos subterráneos jerarquizados: acuíferos			●	○
	Infraestructura hídrica jerarquizada actual y proyectada: embalses, canales, pozos, bocatomas, desaladoras		●	●	○
Canales de relación	Vialidad longitudinal e internacional, actual y proyectada	●	○	○	○
	Vialidad primaria estructurante, actual y proyectada	○	●	○	○
	Vialidad secundaria estructurante, actual y proyectada	○	●	○	○
	Vías férreas interregionales, actuales y proyectadas	●	○	○	○
	Vías férreas y metros regionales, actuales y proyectados	○	●	○	○
	Aeropuertos nacionales e internacionales, actuales y proyectados	●	○	○	○
	Aeródromos regionales y provinciales, actuales y proyectados	○	●	○	○
	Helipuertos y puntos de posada, actuales y proyectados		●	○	○
	Puertos marítimos y terrestres, actuales y proyectados	●	○	○	○
	Pasos fronterizos, actuales y proyectados	●	○	○	○
	Trazados de conducción de energía y fluidos, actuales y proyectados	●	○	○	○
	Red de gestión de residuos sólidos, actual y proyectada		●	○	○
	Red de gestión de residuos líquidos, actual y proyectada		●	○	○
	Amenazas socio naturales	Zonas de inundación por desborde de cauces.		○	●
Zonas de inundación por acumulación de aguas lluvias				○	●
Zonas de inundación por tsunami			○	○	●
Zonas de inundación por marejadas			○	○	●
Zonas de afectación por remoción en masa			○	●	●
Zonas de afectación por flujos volcánicos			○	●	●
Zonas de afectación por fallas geológicas			○	●	●
Zonas de afectación por incendios forestales			●	○	○
Zonas de afectación por desertificación			●	○	○
Zonas de afectación por contaminación ambiental		●	○	○	

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro III.2 precedente se plantea que el PREDOT, por ser de pertinencia regional, deberá resolver e incorporar en su modelo territorial todos los contenidos identificados con el símbolo "●", ya que, en el marco de un sistema nacional de planificación, se propone que dichos contenidos deben ser resueltos en su nivel regional, pero se propone también incorporar los contenidos de pertinencia nacional o local disponibles, identificados con el símbolo "○". Por consiguiente, las competencias propuestas para que sean resueltas por el plan regional de desarrollo y ordenamiento territorial, para el modelo territorial regional, son:

- Unidades de planificación territorial: la determinación de particiones territoriales, como cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas y otras a ser consideradas como unidades de planificación territorial, lo cual le dará al PREDOT como instrumento, una desagregación espacial, a través de planes de desarrollo y ordenamiento territorial específicos.
- Sistema de asentamientos: la definición de las jerarquías y vocaciones de las centralidades regionales y de las áreas metropolitanas, asumiendo además en sus contenidos la jerarquía y vocación de centralidades nacionales y comunales, definidas en su respectivo nivel de pertinencia. Esta atribución le permitiría consolidar o reorganizar el actual sistema de asentamientos, para así determinar si es necesario mantener la situación actual o proponer nuevas centralidades.
- Vocaciones territoriales: el establecimiento de una zonificación que defina para la región las vocaciones territoriales de sus cuencas hidrográficas, de su espacio marítimo, de sus comunas y de otras particiones territoriales de interés regional; junto con vocaciones territoriales específicas, como de producción de energía por recursos fósiles y por recursos renovables no convencionales, como de protección de corredores biológicos intercuenca y de áreas de interés biológico, marítimas y terrestres de importancia internacional y regional; de emplazamiento y reconocimiento oficial de caletas pesqueras, de circuitos y zonas de interés turístico y de desarrollo de pueblos originarios, entre otras.
- Recursos hídricos: la definición del inventario de recursos hídricos superficiales jerarquizados, incorporando en ello a ríos, esteros, quebradas, glaciares, lagos, lagunas y humedales. A su vez, definirá para cada cuenca hidrográfica la infraestructura hídrica jerarquizada actual y proyectada, considerando embalses, canales, pozos, bocatomas, desaladoras, entre otros.
- Canales de relación: definir la vialidad primaria y secundaria estructurante, las vías férreas, metros e infraestructura aeroportuaria de importancia regional y provincial, y la red regional de gestión de residuos sólidos y líquidos, todo esto tanto en su situación actual como también proyectada. A su vez, el PREDOT deberá incorporar en su modelo territorial, contenidos regionales de pertinencia nacional, como la vialidad longitudinal e internacional, las vías férreas interregionales y los aeropuertos nacionales e internacionales, puertos marítimos y terrestres, pasos fronterizos y trazados de conducción de energía y fluidos, todo esto tanto en su situación actual como también proyectada.
- Amenazas socio naturales: también será de competencia del PREDOT la definición de zonas de afectación por incendios forestales, desertificación y contaminación ambiental. Además, e idealmente, deberá incorporar las zonas de afectación por inundación por desborde de cauces, tsunamis o marejadas, por remoción en masa, por flujos volcánicos y por fallas geológicas.

Elaborado el diseño estratégico, se propone que el instrumento sea sujeto a un proceso de consulta pública y evaluación ambiental estratégica. Posterior a ello, y para que tenga la validez como instrumento regional de planificación, el PREDOT debería ser analizado y sancionado por el Consejo Regional, para ser oficialmente un instrumento vigente.

Una vez que el PREDOT inicie su período de vigencia, se requiere gestionar su ejecución, mediante la conformación de mesas técnicas territoriales y sectoriales, para el monitoreo del conjunto de iniciativas incorporadas en el contrato plan. Junto con ello, sería recomendable considerar un proceso constante de fortalecimiento de unidades técnicas formuladoras de iniciativas de inversión, tanto a nivel local o municipal y a nivel sectorial, y de difusión de los alcances y avances en la implementación del instrumento, a nivel político, técnico y ciudadano. Un aspecto que podría contribuir a una adecuada gestión del instrumento, es la conformación al interior de la división de planificación y desarrollo del Gore, de una unidad encargada de “gerenciar” su aplicación, en articulación directa con las nuevas divisiones contempladas en la ley de fortalecimiento de la regionalización, las cuales tendrán una función más operativa según los distintos ámbitos del desarrollo regional.

Para establecer un proceso de mejora continua del instrumento, se requiere además considerar una evaluación periódica del PREDOT, a nivel político y técnico. A nivel político, su evaluación responde a la necesidad de que el Consejo Regional asuma el instrumento como propio, sobre todo al inicio de

cada uno de sus ciclos políticos, en tanto que a nivel técnico, se requiere evaluar los niveles de logro en el diseño estratégico, mediante el monitoreo de indicadores y el seguimiento del avance de cada iniciativa de gestión e inversión, con la finalidad de que sea un insumo para la evaluación política del Consejo Regional, conducente a la actualización del diseño estratégico del PREDOT.

Por último, es necesario destacar algunas de las condiciones o premisas necesarias para que el diseño y aplicación del PREDOT cumpla realmente sus fines, dando sentido real a la planificación territorial de nivel regional:

- Materialización de las propuestas de fortalecimiento de la descentralización financiera, administrativa y política: la experiencia muestra que una de las mayores dificultades a nivel sub nacional, es la debilidad de la institucionalidad descentralizada, lo que se traduce en menores competencias y recursos para la materialización de sus objetivos de desarrollo. Solo con gobiernos regionales fortalecidos, técnica, financiera y políticamente las regiones se desarrollarán.
- Disposición de un sistema de información y datos desagregados a nivel territorial: para planificar y evaluar se requiere conocer las condiciones del sistema territorial, lo que facilita identificar los desafíos y las brechas que se deben abordar. Las regiones carecen de sistemas que produzcan series de datos suficientemente desagregados, traduciéndose en carencia de información valiosa, respecto, por ejemplo, a la evolución de la pobreza y el empleo comunal. Esta tarea debe ser asumida en coordinación con el nivel central, ya que los gobiernos regionales no cuentan ni con las competencias ni con los recursos necesarios.
- Estructuración de observatorios permanentes de análisis prospectivo en las distintas dimensiones del desarrollo sostenible e inclusivo: la prospectiva no debe ser asumida como un ejercicio esporádico que se traduzca solo en un capítulo más de los documentos que contienen los instrumentos de planificación; se requiere de estructuras que asuman permanentemente esta tarea, contribuyendo al despliegue de una mayor inteligencia territorial. Los gobiernos regionales no la pueden asumir y tampoco lo han hecho las universidades o centros de estudios regionales.
- Contratos Plan Región-País, institucionalizados: se debe lograr una vinculación virtuosa entre los lineamientos de los planes y las decisiones presupuestarias, para lo cual se plantea la necesidad de establecer convenios de inversión entre el Gore y el nivel central, teniendo como marco el plan de desarrollo y ordenamiento territorial respectivo.
- Referencia nacional para la planificación y el ordenamiento territorial de nivel regional: las divisiones de planificación de los gobiernos regionales, además de ser fortalecidas, requieren tener una contraparte técnica de nivel nacional en todo lo relativo a la planificación estratégica de los territorios, contribuyendo así a la coordinación multiescalar de la planificación en Chile.

D. Conclusión

Dentro del proceso de descentralización iniciado hace veinticinco años en Chile, se ha entrado a una nueva fase en la que, por primera vez, se elegirá directamente a la autoridad máxima del gobierno regional y se ampliarán las competencias ejercidas por esta institución pública territorialmente descentralizada.

En este marco, se valoriza la función que debe jugar la planificación para el desarrollo de los territorios subnacionales, instalando un nuevo instrumento para orientar la utilización del territorio de la región en la perspectiva de lograr su desarrollo: el plan regional de ordenamiento territorial (Prot), el cual, junto a la estrategia regional de desarrollo (ERD) se transformarían en los instrumentos rectores de la planificación regional.

El propósito de este artículo, construido a partir de lo que ha sido la experiencia en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación impulsados por el gobierno regional, ha sido de mostrar la pertinencia de avanzar hacia la configuración de un solo instrumento rector para la planificación, que abarque todo

el territorio regional —urbano y rural— y que tanto en su diseño como en su aplicación, integre la visión y lineamientos estratégicos de la región, las vocaciones y condicionantes territoriales, y las decisiones de inversión respecto a un conjunto de iniciativas emblemáticas para avanzar hacia un desarrollo más sostenible.

Las funciones que se otorguen a este instrumento permitirían —a escala regional— determinar las unidades de planificación territorial más idóneas para instrumentos locales e intermedios, la definición de jerarquías y vocaciones de sus centralidades y territorios, la valorización de sus recursos hídricos, la optimización de sus canales de relación y la identificación de zonas de afectación por amenazas siconaturales. Todo esto contribuiría a asumir un enfoque multidimensional del desarrollo regional, inserto en un sistema nacional de planificación mayor, pero que incide, otorgando las orientaciones generales, tanto en los instrumentos de planificación urbana más específicos, como en los instrumentos de planificación sectorial aplicados en la región.

De lo que se trata, es de asumir una planificación integrada —no solo centrada en la ordenación del uso del suelo— considerando los desafíos del ordenamiento, del desarrollo sostenible y de la equidad y cohesión territorial, todo ello apoyado en una gestión eficiente que asegure la gobernabilidad, la articulación público privada, la participación y el buen uso de los recursos.

Finalmente, en la medida que se sigan considerando dos instrumentos rectores —la ERD y el PROT— y no se formalice la consideración de un solo instrumento rector —un Plan Regional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial— este principio de integralidad debe ser asumido de manera práctica por los equipos encargados de planificación de los gobiernos regionales, procurando asumir el gran dilema al que se ha enfrentado y enfrenta la planificación estratégica del territorio: ¿cómo asegurar una vinculación real entre la visión, los objetivos, el uso del espacio y las decisiones de inversión para una planificación integrada?

Esta es, a nuestro juicio, una de las tareas que se deberá abordar, con imaginación y perseverancia, en este nuevo periodo que se abre para la gestión pública descentralizada en las regiones de Chile.

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. "Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional".
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe." Santiago, Chile. Mayo 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). "El estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe", ILPES LC/L.4072 (CRP. 15/4). Santiago, Chile. Noviembre 2015.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno de Chile, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). "Plan Regional de Ordenamiento Territorial: Contenidos y Procedimientos". Santiago, Chile. Abril 2011.
- Gobierno de Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). "Guía Metodológica para la formulación de políticas públicas regionales", Serie documentos de trabajo N°5. Santiago, Chile. Octubre 2009.
- Gobierno de Chile, Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), "Anteproyecto de Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)". Santiago, Chile. Septiembre 2017.
- Gobierno Regional de Valparaíso, División de Planificación y Desarrollo. Artículo "DIPLAD: diez años", Informe Regional de Coyuntura N° 42. Valparaíso, Chile. Septiembre 2017.
- Gómez Orea y Gómez Villarino, "Marco conceptual para la ordenación territorial y reflexiones sobre el proceso ecuatoriano en la materia". IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial. Cuenca, Ecuador. Octubre 2014.
- GTZ-Agencia Alemana de Cooperación Técnica y Gobierno de Chile, Programa Región Activa y Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). "Sistema Regional de Planificación (SRP). Elementos para su operacionalización integral." Documento de trabajo no editado. Diciembre 2008.

IV. El litoral desde la perspectiva del Estado y las comunidades *lafkenche*: bien común/bienestar comunitario o la suma de ambos

*Bernardo A. Pardo Pérez*¹
*María Cristina Ñancuqueo Lincoñir*²

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el concepto de litoral, como espacio de planificación, desde la perspectiva de Estado y de las comunidades mapuche *lafkenche*. Lo anterior requiere, en primer lugar, entender el litoral como un lugar donde confluyen diferentes tipos de actores (Clark, 1996) y diversos intereses que requiere ser sometido a diversos niveles de gestión (Barragán, 2006). En segundo lugar, visualizar que este espacio es entendido tanto desde una perspectiva material (PNUBC, 1994) como inmaterial (Giménez, 2000; 2007)), dependiendo del actor que lo defina. Y finalmente identificar los puntos de encuentro y desencuentro entre ambos actores, que aporte a la elaboración de instrumentos de Gestión Integral de áreas Litorales más pertinentes y así avanzar a la reconstrucción de una relación más armónica.

Introducción

El litoral, como territorio objeto de la gestión integral, presenta características que lo hacen atractivo y “ansiado” por diferentes actores. Al comparar los intereses de los actores privados, sociedad civil y Estado, es posible apreciar las diferencias que existen entre ellos. Como consecuencia, el litoral es un espacio donde se cruzan múltiples aspiraciones, razón por la cual está expuesto a diversos conflictos, cuyo origen es necesario identificar. Y de esta forma considerarlos al momento de enfrentar procesos de gestión territorial.

¹ Dr. Cs. del Mar, Biólogo Marino. Facultad de Ciencias Universidad Mayor, Sede Temuco.

² Bióloga en Gestión de Recursos Naturales.

El identificar los diversos enfoques conceptuales y/o culturales que definen este territorio, permite tener claridad respecto del objetivo de la intervención. De igual forma, establecer sus límites es fundamental para fijar el objeto sobre el cual se intervendrá.

Esta Investigación busca dilucidar las diferencias y los elementos en común que los actores, comunidades indígenas y Estado, pudieran tener del litoral y cómo éstas pueden considerarse al momento de promover procesos de Gestión Integral en Áreas Litorales (GIAL).

El artículo se desarrolla en cuatro apartados: El primero, muestra los principales enfoques para acercarse a una definición de territorio, con una breve mención a la necesidad de contar con criterios que lo delimiten, sea cual sea el paradigma desde el cual se defina el espacio y se cierra con un análisis respecto de las definiciones del litoral y las principales propuestas para delimitarlo. El segundo, presenta la definición que el Estado de Chile ha desarrollado del litoral y cuáles son sus alcances. El tercero, profundiza en los elementos culturales que definen el territorio y la territorialidad para los Mapuche, haciendo distinciones en los espacios religiosos y socioculturales a nivel de las identidades territoriales y otros de carácter transversal, cerrando con una elaboración teórica y política del Lafkenmapu. Finalmente se presenta un breve paralelo entre los puntos de encuentro y desencuentro que aporten a los procesos GIAL.

A. El litoral: un territorio en permanente conflicto

1. Territorio, evolución de un concepto

El concepto de territorio surge durante la unificación alemana en 1871, bajo la formulación realizada por Friedrich Ratzel, periodo durante el cual se institucionaliza la geografía como disciplina universitaria. Él lo define como una parcela de la superficie terrestre apropiada por un grupo humano, que tendría la necesidad imperativa de un lugar con recursos naturales suficientes para su poblamiento, los cuales serían utilizados a partir de las capacidades tecnológicas existentes (Schneider y Peyré, 2012).

A contramano están los trabajos del geógrafo francés Paul Vidal de La Blache que se realizaron a fines del siglo XIX y comienzo del siglo XX, que se fundamentan en la idea de región. Definiéndola como áreas donde se realizan las relaciones entre fenómenos físicos y humanos, que dan lugar a un paisaje particular. Esta perspectiva fue la que tuvo supremacía durante muchos años (Moraes, 1997). Sin embargo, desde la década de 1970 el concepto vuelve a ser debatido en manos de Gottmann, en la obra "The significance of territory" (Gottmann, 1973).

El año 1980, el francés Claude Raffestin publica "Por una geografía del poder", en la cual se cuestiona el territorio definido desde el paradigma que denomina la "geografía unidimensional", es decir, definido por el poder estatal. Propone, entonces, una alternativa al análisis del territorio estatal, con la existencia de múltiples poderes que se manifiestan a nivel regional y local. Así, se instala en prominencia una geografía del poder o de los poderes, y una mejor significación de la geografía política. El territorio es entendido como la "manifestación espacial del poder".

Con posterioridad, en 1986 Robert Sack examina la territorialidad humana en la perspectiva de las motivaciones del hombre. Explica que la territorialidad es la base del poder. La territorialidad es una tentativa, o estrategia, de un individuo o de un grupo para alcanzar, influenciar o controlar recursos y personas, a través de la delimitación y del control de áreas específicas —los territorios. Sack (1986: 219) plantea que "la territorialidad, es un componente del poder, no es solamente un medio de creación y mantenimiento del orden, sino un instrumento para crear y mantener el contexto geográfico a través de lo cual nosotros experimentamos el mundo y damos a él significado".

En el año 2007, Giménez, en el documento "Estudios sobre la cultura y las identidades sociales", vincula el territorio al concepto de "espacio". De esta forma se podría entender el territorio como un espacio apropiado y valorizado, simbólica y/o instrumentalmente, por los grupos humanos coincidiendo

con Raffestin (1980; citado en Giménez, 2007: 122). Ahora bien, cuando el espacio es “apropiado” por un grupo humano se está en el “territorio”, ya que éste es valorado, en consecuencia, está circunscrito a un sistema de relaciones de poder y de “valor de cambio”. Entonces, se debería entender el territorio a partir de tres factores fundamentales: la apropiación del espacio, el poder y la frontera.

Con esta definición se hace evidente el origen del concepto “territorio” en la relación sociedad/espacio, por lo tanto, el territorio es una obra humana. Es un espacio apropiado. Apropiado se debe entender en dos sentidos: propio a sí mismo y propio a cualquier cosa. Es la base geográfica de la existencia social (Brunet, 1990: 23).

Desde una perspectiva cultural más contemporánea, el territorio puede concebirse como una elaboración mental, consciente o inconsciente con diversas representaciones, significados y valores que las personas elaboran de los puntos, recorridos y las áreas. Ocurre, de igual forma, cuando la construcción es colectiva, a través de los comportamientos sociales e individuales que median las relaciones sociedad-naturaleza; normas y códigos que se suponen “útiles” a la reproducción (nuevamente aparece la supervivencia, una relación pasiva), tanto de la sociedad, como del medio natural en la que se desenvuelve. Existe subjetivamente como imagen o imaginario, en donde la política, entendida, tanto como dominio y, como construcción del bien común contribuye a la elaboración del futuro.

Giménez (2000: 141) señala que la relación espacio/sociedad genera un nuevo concepto el de “identidad”. En este sentido se realiza una categorización de identidades, que es frecuente, pero no siempre analítica: la identidad histórica y patrimonial; la proyectiva y, la vivida.

Se puede decir, entonces, que las costumbres y sus variaciones permiten definir territorios inmateriales. Lo que a imagen de los pueblos originarios ha permitido establecer un patrimonio intelectual colectivo, un patrimonio que forma parte de su identidad cultural, de su cosmovisión, que ha sido transmitido de generación en generación (de la Cruz, 2006: 3).

2. Delimitación territorial

Cuando se está frente a procesos de gestión integral del territorio, es necesario considerar que ésta inevitablemente se asocia al establecimiento de límites, los que pueden ser de carácter objetivo o subjetivo. Sean cuales sean los elementos que se consideren para establecer dicha delimitación, se debe integrar la comprensión de los valores y dinámicas que presenta el territorio que vamos a planificar (Borobio y García, 2013: 7).

En primer lugar, la delimitación es necesaria ya que, como indica Haesbaert (2004: 20), “no hay manera de definir al individuo, al grupo, a la comunidad, a la sociedad, sin insertarlos en un determinado contexto geográfico, territorial”. Se podría suponer que dos sociedades distintas podrían entender de distinta forma el mismo espacio (Fernandes, 2008).

Comprender lo antes señalado es básico para enfrentar el desafío de la delimitación, toda vez que los territorios, independientemente de su categoría o clasificación, conviven cotidianamente. Si consideramos que la delimitación de un territorio es funcional a las necesidades de la sociedad que lo usa, se puede indicar que existen tantas formas de delimitación como territorios. Sin embargo, cada vez que una sociedad delimita un territorio, también, define ciertos criterios que expresan objetivamente sus límites.

Con la finalidad de avanzar en este análisis, debemos establecer que no existen criterios más o menos válidos, ya que, en la mayoría de los casos, se definen sobre paradigmas de desarrollo, que permean la objetividad de la decisión. De esta forma, muchas organizaciones internacionales han impulsado desde los años ochenta diversos enfoques de delimitación territorial (Soto et al., 2007: 24).

Esta diversidad nos enfrenta a la disyuntiva de seleccionar uno u otro criterio. En este sentido, lo que se ha querido reflejar hasta ahora es la complejidad respecto de la delimitación, por cuanto debiera ser el resultado de un acuerdo de la sociedad o una construcción social.

Ahora bien, por lo general el territorio es definido —delimitado— por un actor gerencial o con poder, como el Estado. Pero también podría ser delimitado por un actor privado, cuando se decide localizar inversiones o actividades productivas (Periódico El País, 2010). O bien puede ser delimitado por movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, las que pueden establecer diversos criterios.

Si bien las delimitaciones técnicas son necesarias, éstas deberían ser consideradas como elementos ex ante, sin dejar de lado los criterios ciudadanos, los que reflejan las identidades territoriales y, por ende, definen el territorio. Es decir, la delimitación de territorios debe asumir una orientación socio-técnica (Latour, 1995), que sea legitimada por la sociedad, de forma que ésta asuma como suya la delimitación. Soto et al (2007: 39) indican que es necesario combinar procesos de delimitación de “arriba hacia abajo” (desde el Estado) con procesos de “abajo hacia arriba” (desde la población). Por ello, se debe garantizar la asociación de las dimensiones objetivas impulsadas por el Estado con las dimensiones subjetivas dadas por el reconocimiento que tiene la población de los límites de su territorio.

3. El litoral: definiciones para una gestión integrada

La definición de litoral, nos ubica en un espacio que ha sido apropiado por la sociedad, un territorio, con características particulares que son reconocidas transversalmente (Clark, 1996). Si bien es posible que los conceptos de litoral, área litoral y borde costero, en muchos casos, sean tratados como sinónimos, no siempre es así, por lo que nos detendremos brevemente, en mostrar algunas de las definiciones más recurrentes. En la mayoría de los casos estas son funcionales y se establecen a partir de diversos enfoques. Pérez-Cayeiro (2013) realiza una revisión la definición de litoral y de otros conceptos (véase el cuadro IV.1).

Cuadro IV.1
Evolución del concepto de litoral y otros que se utilizan como sinónimos

Concepto	Definición	Autor
Zona costera	Es la franja de tierra firme y espacio oceánico adyacente (agua y tierra sumergida), en la cual la ecología terrestre y el uso del suelo afectan directamente a la ecología del espacio oceánico y viceversa. Es una zona de anchura variable que bordea los continentes, los mares y los grandes lagos	Sorensen et al, 1990
Litoral	Es una zona de anchura variable, de mayores o menores dimensiones, que aparece como resultante de un proceso de contacto dinámico entre la hidrosfera salada y la litosfera	Barragán, 1994
Zona costera	Es la interfaz en la que entra en contacto la tierra con el mar, abarcando, tanto ambientes costeros, como las aguas costeras adyacentes. Sus componentes pueden incluir deltas de los ríos, llanuras costeras, humedales, playas y dunas, arrecifes, manglares, lagunas y otros ambientes característicos de la costa	World Bank, 1996.
Área costera	Se define comúnmente como la interfaz o zona de transición entre la tierra y el mar, incluidos los grandes lagos interiores. Las áreas costeras son diversas en función, forma y dinámica. Por este motivo, es difícil establecer una definición estricta de los límites espaciales. A diferencia de las cuencas hidrográficas, no existen límites naturales exactos para delimitar claramente estas áreas	FAO, 1998
Zona costera	Se entenderá como una zona geográfica que abarca la parte marítima y la parte terrestre de la costa, incluyendo los humedales en contacto con el mar. Se deberá incluir como mínimo la totalidad o parte de las aguas territoriales, la propiedad pública marítima del Estado y los territorios de los municipios limítrofes a mares y océanos	Consejo de Europa, 2000
El área marina y costera	Según la gestión basada en los ecosistemas comprende los medios: tierra, mar y aire e incluye las interconexiones de los hábitats y especies con estos medios. También los seres humanos están plenamente vinculados con los ecosistemas	UNEP, 2011

Fuente: María Pérez-Cayeiro, Gestión Integrada de Áreas Litorales. Análisis de los Fundamentos de la Disciplina, Ediciones Tebar, 2013.

Es necesario consignar que la amplia dispersión de reseñas, antes expuesta, ha derivado hacia definiciones realizadas por órganos internacionales, posiblemente por el interés internacional que reporta este tipo de espacios. Ello ha vuelto el foco de lo meramente geográfico hacia una perspectiva más amplia: la de la gestión integral. Sin embargo, se pueden establecer tres sub áreas bien diferenciadas por sus características físico-naturales: la marítima, la terrestre y la que podría denominarse anfibia o marítimo-terrestre” (Barragán, 2004: 16).

Ahora bien, desde esta perspectiva, es evidente que la delimitación del litoral es un ejercicio interdisciplinario, que busca representar gráficamente un territorio sobre el cual se ha de ejercer la planificación y el manejo (Alonso et al., 2003). Dicha representación debe ser entendida por todos los actores que participan en el proceso.

Pérez-Cayeiro (2013), propone la delimitación del ámbito geográfico para la Gestión Integral de Áreas Litorales (GIAL), como un sistema multicriterio de delimitación, más que una sugerencia de límites concretos. En primer lugar, se plantea la necesidad de explorar soluciones de encuentro para las diferentes administraciones e instituciones públicas, ya que las competencias suelen estar bastante repartidas. Y, en segundo lugar, desde el punto de vista geográfico, se proponen criterios que posean la totalidad o parte de los siguientes atributos o características:

a) Medio terrestre intermareal:

- Criterios físicos y naturales: hábitats críticos, ecosistemas, procesos y recursos hidrológicos, geomorfológicos, biológicos, orográficos o paisajísticos propios de este tipo de ambientes, configuración archipelágica.
- Criterios sociales y económicos: municipios que desarrollen actividades productivas propias del litoral, que cuenten con estructuras de defensa costera o con un importante patrimonio cultural costero, que pertenezcan a áreas funcionales definidas, que sean de especial relevancia para las actividades de ocio, turismo y recreo, que presenten evidentes riesgos o amenazas relacionadas con el medio marino o fluviomarino.
- Criterios jurídicos y administrativos: pueden incorporarse todos aquellos municipios que cuenten con Planes de Ordenamiento, que la superficie de su término acoja parte de espacio natural protegido costero-marino, que dispongan de Dominio Público Portuario, que tenga cualquiera de las áreas de servidumbre o protección existentes para el patrimonio cultural costero marino o para la Defensa Nacional.

b) En el medio marino:

- Desde el punto de vista físico y natural: cuerpos de agua confinada y semi confinados, hábitat crítico, o ambientes singulares, corredores de paso de especies marinas, recursos biológicos y geológicos.
- Desde el punto de vista social y económico: corredores de tráfico marítimo, aguas portuarias, espacios de especial interés para la flota náutica deportiva y pesquera artesanal, etc.
- Desde el punto de vista jurídico y administrativo: aguas interiores y Mar Territorial, fondos protegidos a través cualquier figura.

B. El borde costero nacional

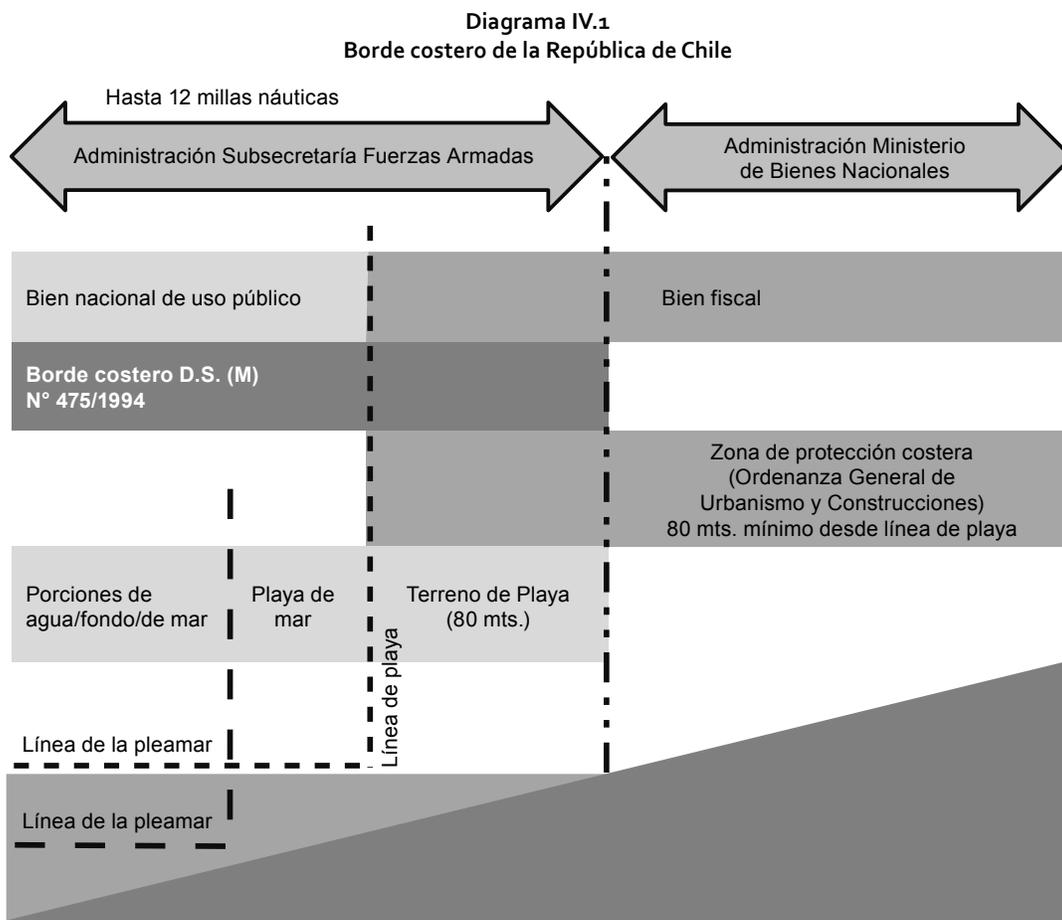
En la actualidad la legislación chilena aborda los procesos de zonificación a partir de la definición Borde Costero Litoral. Definiendo este en la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), con la finalidad de acotar el ámbito de acción de las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero (CRUBC), que se establecen en esta política.

El Decreto N° 475 del Ministerio de Defensa Nacional, promulgado el 14.01.1994 y publicado en el Diario Oficial el 11.01.1995, que establece la PNUBC del Litoral de la Republica, y crea Comisión Nacional respectiva, define el Borde Costero Litoral según el D.S. 340 de 1960, como: “el espacio que comprende los terrenos de playa fiscales, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, conforma una unidad geográfica y física de especial importancia para el desarrollo integral y armónico del país”.

En este contexto, el borde costero del litoral se entiende como:

“Aquella franja del territorio que comprende los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, la playa, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de las Fuerzas Armadas”. Esta definición hace mención, explícitamente, a terrenos de playa fiscales, dejando entrever que, eventualmente, pueden existir terrenos de playa privados.

El diagrama IV.1 muestra lo intrincado de la administración que tiene del litoral chileno, en esta se distingue el borde costero nacional administrado por la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y la zona terrestre adyacente administrada por el Ministerio de Bienes Nacionales. Haciendo por otro lado, la diferencia en los bienes nacionales de uso publico y los bienes fiscales, estableciendo que estos últimos constituyen la Zona e Protección Costera definido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.



Fuente: Elaboración propia a partir de Belisario Andrade, Federico Arenas y Rodrigo Guijón, *Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera*. Revista de geografía Norte Grande, 2008.

C. Territorio y territorialidad indígena

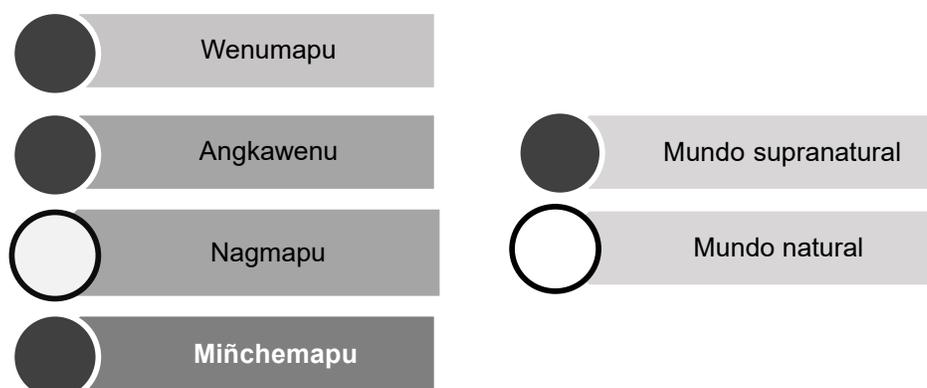
1. Territorio mapuche

El Mapu se define como la tierra y se utiliza para señalar los diferentes espacios que son usados material e inmaterialmente, por los Mapuche. A partir de ello se construyen otras categorías territoriales (Boccará, 1998). En consecuencia, el Mapu no solo refiere a lo tangible, a lo material, sino que tiene una componente inmaterial que permite situar todas las dimensiones de la vida en el universo.

Para los Mapuche, el mundo es un tejido que armoniza todas las formas de vida, lo tangible y lo intangible, la vida y la muerte, lo bueno y lo malo. El Wallontumapu (grandes espacios territoriales) denota la pertenencia del che (persona) al universo. Como complemento existe el Wallmapu que se refiere al entorno o territorio mapuche.

En este sentido, la cosmovisión mapuche, respecto del territorio, establece que se compone por el mundo natural (objetivos/tangibles) y del mundo supranatural (subjetivos/intangibles). Y, a su vez, por algunos elementos generales (véase el diagrama IV.2).

Diagrama IV.2
Representación gráfica de la cosmovisión mapuche



Fuente: Elaboración propia.

El Mundo supra natural se compone de:

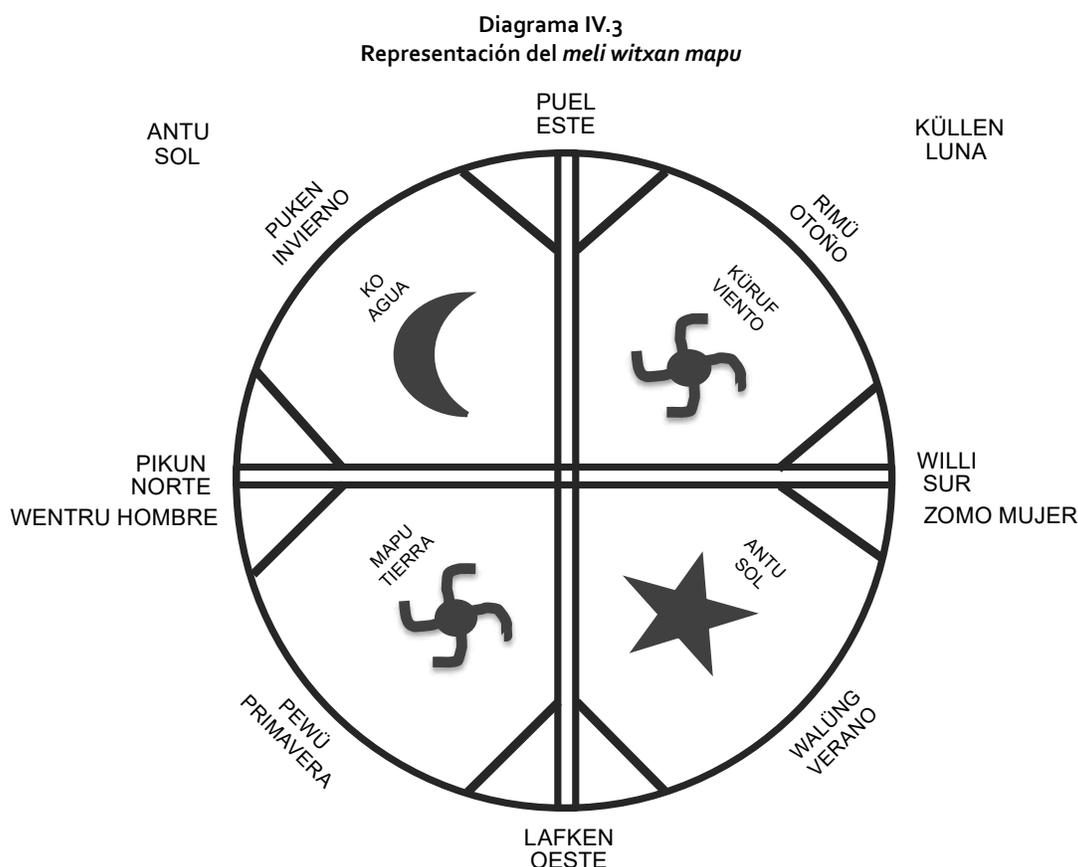
- Wenumapu, la tierra espiritual superior. Allí habita el Günechen (Ser Superior), y luego siete manifestaciones espirituales el Chen, el Mapun y Günemapun, Kuze, Fücha, Ülcha y Weche. Relacionados a estas manifestaciones espirituales, también radican los espíritus de los antepasados, grandes logko (Jefes políticos) y los espíritus protectores. Coexisten, además las machis que murieron y que se comunican con las que están vivas. En esta tierra espiritual están los antepasados, como una concepción distinta a la del cielo cristiano, ya que no es un premio, sino más bien un estado donde existen relaciones de linaje. En última instancia cuando una persona muere no va al wenumapu, sino más bien al Nometulafken, que es la tierra del oeste, donde se esconde el sol, donde se hunde el mar.
- Angkawenu, tierra de transición, en medio del cielo. Este es un aspecto reservado de la cosmovisión y resguardado por las autoridades espirituales.
- Miñchemapu, tierras de abajo, del mundo infra natural. En este espacio, según la cosmovisión mapuche, se generan las fuerzas negativas, pero necesarias para el equilibrio en el universo.

El Mundo natural está compuesto por:

- Nagmapu, suelo propiamente tal, el mundo natural, donde vive la persona (che). Espacio donde actúan las fuerzas positivas del wenumapu y las negativas del miñchemapu. Aquí se desarrolla la vida terrenal. Encontramos el Wallmapu, el entorno, todo lo que constituye el territorio material mapuche.

El Territorio Mapuche se expresa, materialmente, como MeliWitxanMapu (Tierra de los Cuatro Lugares) se representa en la homologación de los cuatro puntos cardinales, sobre un eje central que es el che, como centro del universo.

El MeliWitxanMapu contempla desde donde sale el sol hasta donde se esconde. El kultxug —instrumento de percusión ceremonial— representa el cosmos mapuche, en él se plasma su particular concepción espiritualista dialéctica del universo (Grebe et al, 1972) (véase el diagrama IV.3).



Fuente: Elaborado a partir de Víctor Gavilán, *La Nación Mapuche, Puelmapu Ka Gulumapu*. Editorial Ayun, Santiago, Chile, 2007.

La superficie del kultxug representa a la superestructura cósmica y sus diversos componentes inmatriciales. Representa a las cuatro divisiones de la plataforma cuadrada terrestre orientadas según los cuatro puntos cardinales a partir del Este: a la “tierra de los cuatro lugares” (Meli Witxan Mapu).

De igual forma se puede apreciar una línea que divide geográfica y naturalmente el Wallmapu, la Cordillera de los Andes, marcando sus extremos: Pikun (Norte) y Willi (Sur); otra línea imaginaria que corta transversalmente es la que representa el recorrido del sol, Puel (Este) y Gülu (Oeste).

También, se puede apreciar, en los cuartos en que queda dividido el Kultxug, las distintas estaciones del año: Pukem (invierno), Pewü (primavera), Walüg (verano) y el Rümü (otoño).

2. Espacios religiosos y socioculturales

Para los Mapuche cada espacio tiene significado y valor y estos fortalecen la relación del che con el mapu. Entendiendo lo anterior, se explicarán brevemente los espacios religiosos y los de carácter sociocultural.

a) Espacios religiosos

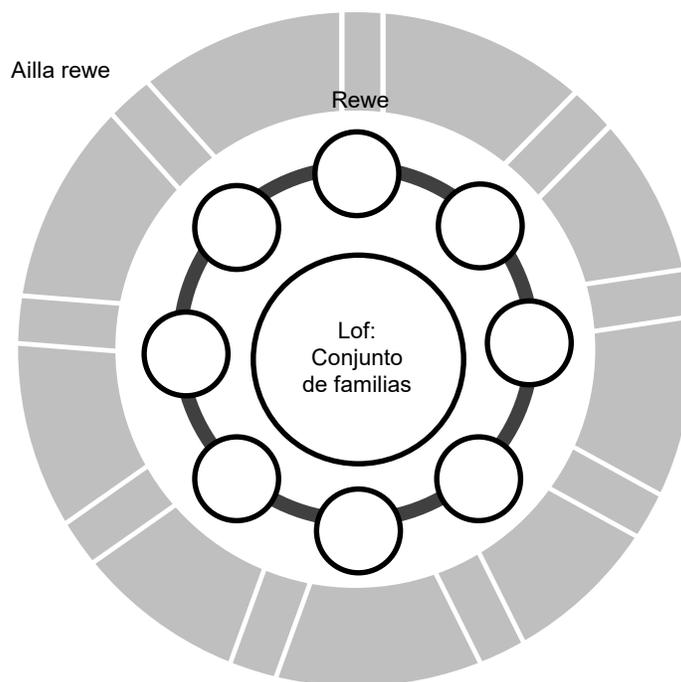
Los conceptos de Newen, Genh, Ewkuwün, Txükawün y Yamüwün son transversales a todos los espacios religiosos y socioculturales del Pueblo Mapuche. Estos orientan el comportamiento que el che debe asumir, tanto frente a los espacios y sus Genh, como frente a otros che, para no provocar desórdenes, así se tiene:

- El Txükawün es denotativo de un respeto profundo e incondicional que el che debe tener frente a otro, no interrumpir ni transgredir su integridad, sin esperar un acto equivalente.
- El concepto de Ewkuwün incorpora el aspecto emocional de la relación, el tener cariño y afecto entre los seres.
- El Yamüwün implica un saber situarse frente a otro ser, vale decir, ser respetuoso. Se aplica a cualquier persona, aquí rige el principio de respetar para ser respetado.

El comportamiento adecuado, en los diferentes espacios, constituye un Küme Az Mogen, una forma correcta de vivir la vida, que le da bienestar espiritual a la persona, lo que posibilita la armonía familiar y, por supuesto, la del Lof Mapu.

Cada persona se relaciona primero con su familia (reyñma, füren y txokinche) y luego con su entorno social en el lof, organización sociopolítica, territorial, religiosa y cultural básica del pueblo-nación Mapuche. Los lof se relacionan con los rewe en un contexto socio-religioso y político superior hasta llegar a la conformación del ayllarewe. Estos, a su vez, se relacionan con otros ayllarewe conformando los fütalmapu o identidades territoriales Mapuche (véase el diagrama IV.4).

Diagrama IV.4
Organización social del pueblo mapuche



b) Espacios de significación sociocultural lafkenche

La cultura Mapuche presenta una serie de espacios de significación sociocultural, que responden y tienen una significación local.

El rol de los txokinche era fundamental para establecer los principales espacios de significación sociocultural. En este sentido, la significación estaba dada por los lof che (estructura básica de la familia) y los kiñel mapu (comunidad). Este es el caso de los espacios ocupados para la realización de los Ngillatun o Kamarikun, Llellipun, y kawin, denominados Ngillatuwe o Kamarikuwe, Llellipuwe, Kawiñtuwe respectivamente (se utiliza el sufijo we, que significa lugar de).

En los Territorios Lafkenche se reconoce una serie de espacios, sin embargo, nos detendremos en los que están relacionados con el agua o el mar.

El Lafken es un gran espacio de concentración de agua y en algunas ocasiones para referirse al lafken se dice Lafkenmapu. Este concepto no solo hace referencia al mar, en tanto elemento y espacio, sino además involucra la idea de que el mar se ubica en el espacio del püllü mapu. La principal función que se concibe de este espacio es intervenir en el equilibrio de la naturaleza, manteniendo el ixofilmognen (ecosistema).

El Lafken contiene diversos sub espacios, tanto en el inaltu Lafken (orillas del mar), como en el ponwi Lafken (al interior del mar). Sus funciones específicas pueden ser medicinales, productivas, climáticas. Cada espacio que existe tiene un Genh, Newen, a los cuales los Lafkenche le atribuyen una valoración religiosa y espiritual.

Se asume que en el Lafken existen diversos Genh que son los dueños de los productos que en él existen. Por ejemplo, en la costa de la región de La Araucanía, es muy frecuente que las personas hablen de Mankian, a través de los piam (relato oral) (Relmuan y Aguilar, 1997).

Al igual que en los otros territorios donde los Mapuche mantienen relaciones de reciprocidad con los espacios y los newen, se establece un vínculo similar de los Mapuche-Lafkenche con el Lafken, se asume que el mar provee de recursos alimenticios, medicinales y espirituales, pero esto debe ser retribuido. La modalidad para hacerlo, colectivamente, está presente en el Ngillatun.

Los Genh Lafken son espacios que se encuentran generalmente en medio de mawiza, en cumbres de cerros y en valles. Son lagunillas muy profundas que no tienen fondo. Se asume que subterráneamente tiene vínculo directo con el mar. Poseen diversidad de Newen y entre ellos el más común es la shumpall. También existen diversos tipos de Lawen en su alrededor. Son espacios vedados al che por ser su Genh muy delicado, sin embargo hay Mapuche que conocen el protocolo particular y propio que se debe realizar para visitar el lugar, con algún motivo específico, situación que antiguamente se daba con más frecuencia.

Los Lafken o kützügko son los lagos, grandes extensiones de aguas acumuladas. El caudal del lafken, tiene distintos orígenes, pire, wüfko, txayegko, txaytxayko. Este hecho le da una dimensión especial de concentración de Newen, energías que traen las distintas aguas, así como la concentración de una variedad de Genh, en su condición de portadora de muchas vidas.

El Lewfũ es el nombre que reciben los ríos, en estos espacios existe una diversidad de sub-espacios con funciones específicas. Los Lewfũ tienen una importancia espiritual, principalmente, para las personas o lof que habitan en zonas ribereñas, son los espacios de purificación espiritual, a los que se acude para deshacerse de algún objeto contaminado y de enfermedad. Al igual que los lafken, los lewfũ contienen diversos Genh, newen distribuidos en los tramos que recorre el río.

c) El Lafkenmapu, el litoral mapuche

Con la finalidad de comprender cómo las comunidades Lafkenche definen el litoral y su relación con éste, se presentarán dos aproximaciones, que las propias comunidades han realizado.

Como se puede apreciar en todo lo presentado anteriormente, la documentación existente en torno a la cosmovisión Mapuche es bastante amplia, no obstante, en el caso de los mapuche del litoral, el conocimiento, es bastante menor.

En la propuesta de desarrollo elaborada por las comunidades indígenas de la Provincia de Arauco (Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco, 1999) y entregada a las autoridades políticas de la época, se plantea: "Las comunidades Lafkenche de la Provincia de Arauco encuentran su fundamento en la relación que mantienen con el medio que los rodea: costas y riberas, lagos y valles, planicies y montañas que, directa o indirectamente, les otorgan la identidad y sustento cotidiano.

Esta relación y entendimiento, entre hombre y naturaleza, proviene del kimün, saber milenario que se adquiere por intermedio de la observación y de la espiritualidad. Este conocimiento se transmite de manera oral entre las generaciones, se transforma con el correr del tiempo en normas y valores de conducta que los integrantes de las comunidades deben respetar".

Los diversos lof ancestrales se han adaptado a un entorno en movimiento, logrando un alcance contemporáneo que se reafirma comunitariamente, sin perder los dos pilares básicos y fundamentales que le dan vida: el Tuwün (lof de origen) y el Küpalme (historia del che). Estos dos conceptos básicos de la existencia Lafkenche se evidencian en los apellidos, diferenciándolos del resto de la población chilena que reclama sus orígenes europeos. Estos hechos son posibles y perduran en el tiempo, ya que los antepasados asignaron a los seres y a los componentes de la naturaleza un alma y cualidades humanizadas, todo ello con el fin, de que las personas logren armonizarlas en su vida cotidiana.

La existencia del Lafkenche, por otra parte, se afirma en dos grandes normas que regulan la relación entre los hombres y, entre éste y el medio natural que lo rodea, el Nor y Az. El Nor regula la vida entre los seres humanos de manera individual y colectiva; indica los derechos; las facultades naturales que cada mapuche posee y la rectitud con que debe llevar su vida. El Az entrega las pautas de relación que debe tener el hombre con la naturaleza. Es, al mismo tiempo, la aplicación del orden de la naturaleza misma y sus componentes que la constituyen. Mediante el Az se reconoce y determina el origen biológico y familiar de cada mapuche. Así se articula la relación que cada familia ha mantenido en su lugar de origen, es el cimiento del Lof y de la comunidad.

Las comunidades se definen como una gran familia de hermanos que hacen vida social, bajo normas y códigos de conducta contemporáneos que los obligan a respetarse entre sí, de la misma manera que a otros pueblos y personas que no se identifican con nombres salidos del universo, ni de la naturaleza. Nace aquí en la cultura Lafkenche el respeto a la diferencia y a la tolerancia del otro, valores casi extintos en la actualidad de una sociedad globalizada.

Las comunidades Lafkenche declaran ser parte de un pueblo que respeta la madre tierra y sus autoridades, sean estas ancestrales o contemporáneas: Logko, Machi, Werquen, Wuepife, Ngpine, Presidentes, Secretarios, y Alcalde".

En esta propuesta se rescata el relato que levantaron los ancianos hacia los jóvenes: "Cuenta la historia de nuestra gente, que Günechen nos dejó el mar desde el principio de la vida, para acompañarnos, entre unos y otros, como amigos, como hermanos. Así el mar ha sido desde siempre un amigo, un hermano y un reflejo también de nuestros actos como Lafkenche".

El año 2005, y en el contexto de la elaboración de una propuesta de desarrollo, entregada al Presidente de la República Ricardo Lagos (ITL, 2004), las comunidades expresarían:

"Para nosotros ser Lafkenche significa territorialidad, derechos legítimos, desarrollo endógeno y, por ende, implica ser actores de nuestro desarrollo, lo cual supone necesariamente ir de la mano con la forma de entender el mundo, la cosmovisión y nuestra cultura. Sin cultura no podríamos reconocernos como una identidad, pues no existirían elementos que nos identificaran y unificaran como Lafkenche, como un pueblo. Nuestra identidad cultural pasa necesariamente por el territorio, por el entendimiento del entorno como un todo, pasa por entender que el Lafkenche forma parte de un todo y, es en este sentido, que no se pueden separar las cosas, no se pueden parcelar los elementos, no se puede hablar solamente del mar, también, se debe hablar de la tierra, no se puede hablar sólo del aire, se debe hablar, además, de la superficie".

"Entendemos que somos parte de un espacio denominado Lafkenmapu, que involucra elementos integrados entre sí, de tal manera que, en su totalidad, componen nuestra condición y, por esta razón, nuestra vida y nuestra existencia se fundamentan en esta lógica. Pues la fuerza que se genera con la

articulación de dichos elementos nos indica quiénes somos, y por eso es en este espacio, donde nuestros ancestros nos dejaron y donde hoy nos encontramos, en el cual queremos vivir y desarrollarnos. Aquí tenemos nuestra religión, nuestra historia (inchin taiñ küpalme), y más aún, nuestra histórica forma de ser. Nuestra forma de vida y la de nuestros hijos está en peligro y por ello el desafío que nos convoca es salvaguardar nuestra historia, la cual nos fortalece y nos entrega la razón del por qué aún estamos vivos, y ese legado es el que hoy recogemos y lo hacemos nuestro”.

“En ese escenario, nuestros abuelos Lafkenche nos hablaron del respeto hacia todos los componentes del universo, yamafimüh itxofill mogen” les deben respeto a todas formas de vida en el mapu, nos dicen, pero principalmente a todos aquellos seres que habitan en el Lafkenmapu, los newen, Genh y espíritus del mar, lagos, esteros y de todas las aguas; porque somos parte integrante de ellos y es lo que nos da una identidad: Lafkenche. Eso significa, que nuestra existencia más allá de lo humano la debemos a los espíritus del lafken y del mapu entendiendo que los espíritus de la tierra y del agua se encuentran en comunión, permitiendo de esta manera una convivencia armónica y de coexistencia entre la tierra, el agua y los seres que habitan en ellas, siendo el mar un reflejo de todo lo que existe en la tierra: personas, animales, plantas, es decir, todo tipo de vida.

De tal modo desde siempre hemos respetado la vida existente en el lafken, y es por ello que en nuestras ceremonias religiosas, ngillatun y kamarikun, nos dirigimos a los espíritus dueños de los océanos (Atlántico y Pacífico) lafken kuze-lafken fücha, anciana y anciano del mar, como, también a los espíritus de la tierra y de la naturaleza, como una forma de agradecer y solicitar la protección de ellos en nuestro diario vivir, en la salud física y espiritual, que nos proporcionen nuestra medicina y los alimentos para nuestra familia mapuche. También buscamos permanentemente renovar nuestros compromisos de mantener el equilibrio en nuestro Wallmapu, en especial con los componentes del Lafkenmapu. La transgresión de esta relación, según decían los abuelos, es una agresión, genera un quiebre con las leyes establecidas con el Lafkenmapu, lo que provoca desequilibrio, y éste se traduce como kutran, o mejor dicho weda felen o estar mal consigo mismo y con todo nuestro entorno”.

“Cuando hablamos de territorio toca todo, encierra todo, la mar no está en banda, la mar se sujeta en la tierra, entonces no se aparta la mar con la tierra, entonces aquí cuando se habla de tierra se habla de todo en forma integral,... entonces cuando se habla de mar lo hacemos porque somos Lafkenche, aquí se habla de territorio de sur a norte ese es el contenido de decir Lafkenche, gente de la mar, de nuestra queridísima ñuke lafken, de nuestra chaw lafken” (Malo, 2000).

“Contaban los antepasados, dicen aún hoy nuestros ancianos y les seguimos diciendo a nuestros niños que, en el mar, viven, vivieron y vivirán, muchos de los seres divinos que nos acompañan cada mañana y cada atardecer. Allí habita Shumpall y su familia, Mankian que recorre cada día y cada noche, y que juntos nos avisan cuando viene una buena pesca o bien un periodo de escasez, que nos señala cuando vendrá un cataclismo, y cómo vienen las lluvias o los días venideros. Cuenta la historia de nuestra gente, que Chaw Günechen, nos dejó el mar desde el principio de la vida, para acompañarnos y acompañarla, entre unos y otros, como amigos, como hermanos. Así el mar, ha sido desde siempre un amigo, un hermano, y un reflejo también de nuestros actos como mapuche Lafkenche. Es nuestro deber y nuestro derecho establecido desde siempre y para siempre. No se trata de un mero deseo antojadizo, surgido en estos últimos tiempos, sino de parte de nuestra vida. El Genh lafken, nos da energía a nosotros como mapuche Lafkenche, a nuestras plantas para sanarnos, nos está regalando y acompañando de día y de noche, todo se une en el mar para el bienestar de los mapuche...” (Malo, 2000).

Entonces, se puede decir que los Lafkenche se definen como gente perteneciente al mar, que en su esencia entiende que el mar es parte de su ser, de su cosmovisión y que sin esta vinculación y pertenencia dejan de ser mapuche Lafkenche, es decir, se pierde todo el sentido histórico-espiritual de su identidad, lo que los define y distingue. Para éstos, existe la percepción de que el derecho al acceso y la utilización como elemento productivo del mar es una potestad que se tiene por el sólo hecho de ser Lafkenche, sin necesidad de autorización, ni concesión por parte de autoridad, ni organismo alguno.

Remitiéndonos a lo dicho anteriormente, encontramos que el valor trasciende lo puramente práctico, es decir, supera el interés por los recursos litorales. Considerando, además, este aspecto como relevante en la relación che-lafken (persona-mar). No se trata de una relación puramente productiva

como sucede con los otros actuales “usuarios” del mar, sino de un lazo más profundo, trascendente. Es el concepto amplio de la reciprocidad y, en esta reciprocidad, están conjugados los sentimientos del dar y recibir. Se cuenta con algo (material y no material). La reciprocidad nos hace dignos por recibir, crecer en valor, porque somos capaces de reconocer y reconocernos, en el otro y en nosotros. Pero, también, esta reciprocidad lleva implícito el dar, el entregarse, entonces el Lafkenche es al mar como el mar al Lafkenche, es un diálogo fluido, en el que la voz que emana desde las profundidades, desde el aire, desde las olas y desde los seres que la habitan les es necesaria, vital.

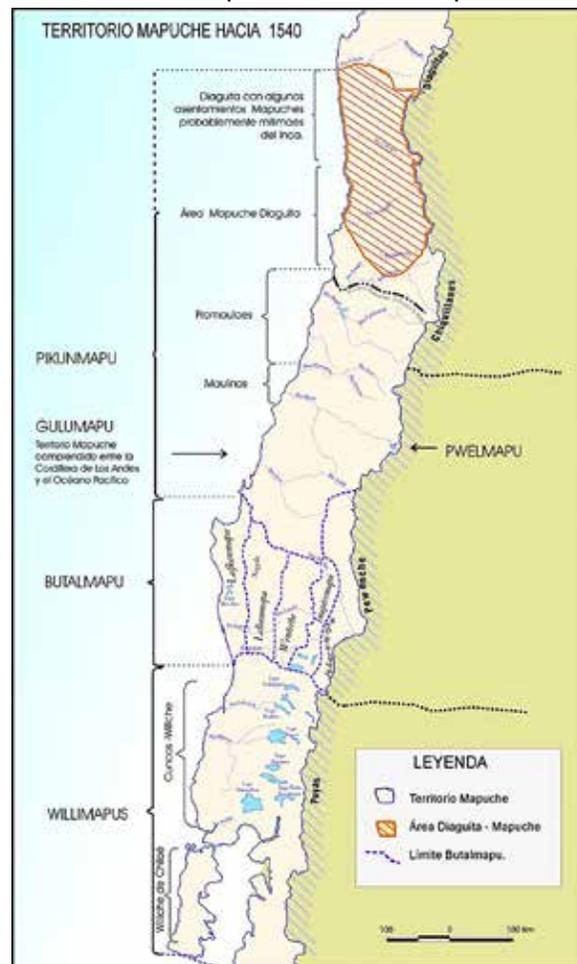
A partir de lo anterior se propone la siguiente definición para el concepto Lafkenmapu:

“parte del litoral que ha sido apropiado por las comunidades Lafkenche, es decir, construido socialmente por éstas, que se complementa con elementos inmateriales —político y culturales, donde dichos elementos son parte del kimün (conocimiento ancestral) y se transmiten de generación en generación, por los fütakeche (ancianos). Este territorio es el que permite que los Lafkenche sigan siendo Lafkenche, y sean reconocidos y se reconozcan como tales”.

d) Aproximación a una delimitación del Lafkenmapu

Los límites territoriales del Mapuche Wallontumapu, al momento del contacto con los españoles, en la mitad del siglo XVI, se extendía en el Gulumapu, desde el río Limarí, por el Norte, hasta la Isla Grande de Chiloé, por el Sur, el mar Pacífico y la Isla Mocha, por el Oeste, y la Cordillera Los Andes, por el Este (véase el mapa IV.1).

Mapa IV.1
Territorio mapuche antes de la conquista



Fuente: Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato, Informes Finales de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato”, Santiago, 2003.

Como se señaló previamente, la modalidad de delimitación está ampliamente superada, sobre la base de la experiencia existente. Se ha constatado que, desde la cosmovisión mapuche y, tal como se explica en las propuestas de desarrollo generadas por las propias organizaciones, los mapuche han establecido un ordenamiento universal, llamado *norfelen* y que se entiende como la ley natural o autorregulación de la naturaleza". Tal ordenamiento natural, hace posible el mantenimiento del "equilibrio y armonía" con todas las formas de vida en la tierra, puesto que el cosmos es un cuerpo organizado en el cual cada uno de sus miembros se rige y auto-regula por fuerzas complementarias, conocidas en el mundo Mapuche como *Küme-Newen* y *Weza Newen* o energías positivas y negativas.

Esta complementariedad de poderes naturales es la generadora del orden y la armonía en el mundo y que hace que los espacios culturalmente definidos, como el *Lafkenmapu*, no tengan límites claramente definidos y las fronteras convencionales sean difusas.

¿Pero, basta tener esta claridad para establecer la delimitación de *Lafkenmapu*? Ahora estamos frente a dos escenarios. El primero, tiene una delimitación objetiva, en función de los acuerdos, explícitos o no, que los Mapuche generaron con los Pueblos Originarios con que coexistieron. En un segundo escenario, están ante a una delimitación subjetiva, que se ha elaborado a partir de la recuperación de relatos de la memoria colectiva indígena y que ha sido re-construída por actores políticos *Lafkenche* (organizaciones supra territoriales —contemporáneas— indígenas).

El valor de las delimitaciones expuestas anteriormente radica en que éstas fueron reconocidas por los primeros historiadores que llegaron con los conquistadores. En una segunda instancia fueron aceptadas por la Corona Española y validadas, a través de los Parlamentos celebrados entre españoles y Mapuche, los que, inicialmente, fueron reconocidas por el Estado de Chile. Finalmente, los actuales gobiernos han reconocido la validez de las organizaciones representativas, toda vez que han buscado de manera conjunta soluciones al problema indígena, existente en la zona litoral.

Sin embargo, ha sido necesario apoyarse en algunos conceptos contemporáneos para aproximarnos a una delimitación de este territorio. En este sentido el enfoque provisto por los Bienes y Servicios Ecosistémicos, puede ser un aporte.

Al describir la relación de los mapuche, como parte activa del *norfelen*, se entiende que los *Lafkenche* tendrán una permanente dependencia de recursos naturales para el equilibrio de su territorio. Esta dependencia se traduce en que de la naturaleza se obtienen los recursos naturales, y sus ecosistemas son los que proveen de los servicios que permiten la autogestión de los territorios. De esta forma y de acuerdo a Thrush y Dayton (2010), este tipo de servicios son las funciones biológicas, físicas y químicas dentro de los ecosistemas que sostienen la vida y el bienestar del ser humano" (véase el diagrama IV.5).

Un aspecto a considerar, respecto del área litoral es que alberga diferentes ecosistemas, como estuarios, dunas, arrecifes, acantilados o marismas. Estos ecosistemas son de carácter protector de tormentas e inundaciones; pueden proporcionar zonas de desove para peces y crustáceos y hábitat para las especies migratorias. El litoral boscoso provee otros productos, como madera, materiales para forraje o construcción y, en general, dota de paisajes importantes para la recreación y el turismo. Por otro lado, los sistemas marinos albergan peces y muchas otras especies.

Bajo la mirada indígena se puede decir que, para los *Lafkenche*, es el *Lafkenmapu* quien provee los bienes y servicios para seguir manteniendo su cultura. Visto así y haciendo una comparación podemos decir que este territorio indígena es la suma de ecosistemas que permiten que la cultura *Lafkenche* se reproduzca, entendiéndolo entonces, como aquel espacio en donde se integra la tierra y el mar hasta donde se pierde la mirada (Sepúlveda et al, 2006).

Para los *Lafkenche* la fuerza, o *newen*, reside en el *Lafkenmapu* y se le manifiesta al hombre o a la mujer a través de los *Genh*. Su vínculo con las personas, se manifiesta con diversas señales, tales como sonidos de la naturaleza, cambios climáticos, imágenes o visiones, anuncios. La relación del *che* con el

lafken tiene un carácter altamente espiritual y en él se encuentra el sentido de la vida y, por lo mismo, no se pueden escindir los ecosistemas constituyentes del Lafkenmapu. De hacerlo, se perdería la esencia del Lafkenmapu y, por consiguiente, del Lafkenche.

Diagrama IV.5
Tipos de servicios ecosistémicos y bienestar humano



Fuente: Elaboración a partir de Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-Being*, 2005.

El Lafkenmapu es, además, el espacio donde los Lafkenche desarrollan sus actividades económicas principales, dando cuenta de que su ciclo productivo está altamente vinculado a estos dos espacios la tierra y el mar (Castro, 2005).

En este sentido su delimitación podría estar más bien relacionada con los criterios del Manejo Basado en Ecosistemas (MBE). Respecto de este modelo Barragán y de Andrés (2015: 6) se refieren: "la MBE hace énfasis en los servicios que los diferentes ecosistemas ponen a disposición del ser humano y su bienestar: servicios de abastecimiento, de regulación y culturales (Montes et al, 2011). En efecto, el establecimiento de los límites viene marcado por la distribución de los ecosistemas y sus servicios".

Si revisamos los criterios indicados por Pérez-Cayeiro (2013), la definición de Lafkenmapu propuesta, basados en la GIAL y los elementos aportados por el enfoque por ecosistemas. Se estaría frente al siguiente esquema:

- Criterio cultural-Lafkenche: este se entiende como fundamental ya que oficia, en el caso de la interpretación Lafkenche, como un soporte de los otros (abastecimiento y regulación). En el caso particular deberían ser ecosistemas que provean servicios culturales (espacios de interés simbólico, religioso, sociocultural, medicinal).
- Físico y natural: ecosistemas que provean servicios de soporte (biodiversidad y/o control biológico). Establecer los mecanismos adecuados y pertinentes a las condiciones del territorio, para la regulación de la provisión de agua, entre otros.
- Social y económico: vías de tránsito de embarcaciones y/o personas. Servicios culturales de recreación. Servicios de provisión de materias primas y alimento (recursos biopesqueros).
- Jurídico y administrativo: espacios donde se desarrollaban las estructuras sociales ancestrales Lafkenche (lof, rewe, ayllarewe), espacios donde se desenvuelven las organizaciones sociales contemporáneas.

D. Los puntos de encuentro y desencuentro, el aporte a la GIAL

El territorio es uno de los tres componentes que definen todo Estado contemporáneo, al que se suman los conceptos de población y poder. Desde el punto de vista de los paradigmas que definen el territorio, se puede decir que es de tipo material, construido históricamente, a partir de la relación que los propios habitantes han realizado entre ellos y los países vecinos.

Para Chile esta apropiación y, por consecuencia, delimitación, se ha realizado desde el año 1822, respaldada por la Constitución Política del mismo año e incluso por el fallo de la Corte de la Haya, respecto de los límites marítimos del norte de Chile el año 2014.

El único acercamiento a una definición de litoral que ha realizado el Estado de Chile es la de Borde Costero del litoral. Este se define a partir de la PNUBC y su control, fiscalización y supervigilancia es realizada por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, según lo indica el D.S. 475 del año 1995 del Ministerio de Defensa Nacional.

Desde la perspectiva indígena, la conceptualización del mapu (territorio) es la de un territorio inmaterial. Esta definición es valorada por gran parte de organizaciones indígenas y, en reiteradas oportunidades, se ha presentado en las comunicaciones con el Estado de Chile. Tiene un arraigo cultural, basado en los relatos de los “antiguos” a través del kimün. La definición, construida culturalmente, no hace distinción entre la costa y el mar, sino, más bien, considera un espacio integral en el que conviven no sólo los elementos tangibles del litoral, sino, también, componentes intangibles de relevancia cultural para los mapuche.

El Lafkenmapu, es uno de los componentes del universo intangible Wallontumapu y, de igual forma, del universo tangible, el Wallmapu. De esta forma, el Nagmapu (el mundo material), también representado como MeliWitxanMapu, a su vez, compuesto de una serie de identidades territoriales. En estas identidades se localizan y las compone el conjunto de ayllarewe, ocupando el Lafkenmapu. Otro componente es Füta lafken, aquel donde van los mapuche que mueren.

No sólo los grandes territorios y los tangibles tienen valor para los Lafkenche. Además, existen varios espacios de valor religioso y sociocultural, dominados por sus Genh. Están orientados por el comportamiento que el hombre debe tener sobre los recursos. Las personas se agrupan en reyñma, lof, rewe, ayllarewe y fütalmapu. Cada una de ellas se caracteriza según el fütalmapu al que pertenezca y, por esta razón, los Lafkenche pueden distinguirse de otros mapuche. Con esta distinción, existen los territorios propios del Lafkenche: lafken, inalafken, entre otros. De igual forma, otros espacios de representación transversal, hacen mención directa al ko (agua), representada en los ríos, lagos o el mar. Es el caso de menoko, witxunko, txayenko, txawüngo.

En atención a lo revisado bibliográficamente y, a lo establecido por las propias comunidades indígenas, se puede plantear que el Lafkenmapu es “...parte del litoral que ha sido apropiado por las comunidades Lafkenche, o sea, construido socialmente por éstas; que se complementa con elementos inmateriales —político y culturales; donde dichos elementos son parte del kimün (conocimiento ancestral) y se transmiten de generación en generación, a través de los füta keche (ancianos). Este territorio es el que permite que los Lafkenche sigan siendo Lafkenche, y sean reconocidos y se reconozcan como tales”.

La delimitación del Lafkenmapu está sometida a la dualidad de lo material y lo inmaterial. A este respecto se aprecia la diferencia establecida entre los historiadores y la construcción político cultural realizada por la dirigencia indígena. En el primer caso, este espacio es parte del Gulumapu, ubicado geográficamente desde los faldeos occidentales de la cordillera de la costa al mar, entre los ríos Itata por el norte, hasta el río Queule por el sur. En un segundo lugar, establecer los límites no es fácil, sin embargo, de la mano del modelo de Bienes y Servicios Ecosistémicos se puede indicar que el Lafkenmapu

está compuesto por todos los ecosistemas que permiten la subsistencia de la cultura Lafkenche y, en este sentido, se puede decir que el Lafkenmapu es el territorio que permite que la cultura Lafkenche se mantenga y perdure en el tiempo.

De esta forma al enfrentarnos a procesos de GIAL en el área indígena o Lafkenmapu, se propone incorporar algunos elementos de carácter cultural, lo que podría aportar a una delimitación geográfica. Como se indicó anteriormente, el itxofill mogen permite identificar no sólo los componentes materiales (el agua, las geoformas, el suelo y los organismos) del ecosistema sino también los inmateriales (los Genh, componentes espirituales de todas las formas), es este el que determina la integralidad del mapu. Aunque todos los componentes actúen de manera sinérgica, las condiciones de dualidad material-inmaterial son las que permiten que los especímenes se desarrollen y moldeen las características del Lafkenmapu.

En este entendido la delimitación se puede fundar en definir los criterios culturales, para lo anterior se propone ajustar dichos criterios a orientaciones modernas de gestión del territorio. Los enfoques innovadores los aportan los dos modelos conceptuales de gestión del territorio que dan marco a nuestra investigación. Dicho lo anterior se estaría frente a un criterio cultural-Lafkenche que es aportado por el enfoque por Ecosistemas; mientras que los físico-naturales, socio-económicos, y jurídico-administrativos, son aportados por la GIAL:

- Criterio cultural-Lafkenche.
- Físico y natural.
- Social y económico.
- Jurídico y administrativo.

Finalmente, se puede indicar que el Estado de Chile y las comunidades Lafkenche definen este territorio común desde ópticas distintas. Mientras el primero lo establece desde la conceptualización material y objetiva, el segundo ha construido, socialmente, una conceptualización basada en elementos inmateriales.

En otro nivel, cuando el Estado ha establecido la delimitación del litoral, lo ha realizado con límites objetivos. En cambio, las comunidades fundamentan sus límites en criterios de carácter cultural, reflejados en hitos más bien difusos y que no siempre son replicados desde una comunidad a otra.

E. Conclusiones

En este emparejamiento dialéctico, se puede establecer que, en el caso del Estado de Chile se ha desarrollado un mecanismo de administración —poder, que considera el bien público como eje estructural. A su vez, las comunidades han generado mecanismos de administración— convivencia, en función del litoral como un bien comunitario. Sin ánimo de categorizar o emitir un juicio de valor, respecto de una u otra, cabe decir que estamos frente a dos mecanismos de administración que se han elaborado desde paradigmas distintos y que no han estado exentos de conflictos.

Lo que insinúa el análisis propuesto en este artículo, tiene que ver con las limitantes de ambos enfoques para visualizar y administrar un territorio común. En este sentido, lo que se debería buscar es la apertura para decidir quién administra formalmente el territorio (el Estado, a través del poder que detenta) o hacerlo con el consenso de quienes promueven el uso comunitario (las comunidades Lafkenche). Una de las herramientas es promover la participación activa de la ciudadanía (Ostrom, 1990). En el caso de las comunidades indígenas las herramientas están definidas, con participación, a través de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (Ley N° 19.300/2004) y con la aplicación del Convenio N° 169 de la OIT/2008, ambas con irrestricto apego al "espíritu" de la Ley 20.249.

Bibliografía

- Alonso, D., P. Sierra, F. Arias-Isaza y M. Fontalvo (2003), "Conceptos y guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia, manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico. Santa Marta, Colombia". Serie de documentos generales de INVEMAR No. 12. Santa Marta. 94p.
- Andrade, Belisario, Federico Arenas y Rodrigo Guijón (2008), "Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera". *Revista de geografía Norte Grande*, (41), 23-48. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022008000300002.
- Barragán, Juan Manuel (2003), "Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales, Introducción a la planificación y gestión integrada". Servicio de Publicaciones de la UCA, 2003, 301 pp.
- _____(2004), "Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada". Barcelona: Ariel. Pp 214.
- Barragán, Juan Manuel y Manuel de Andrés (2015), "Geografía de áreas litorales para una gestión integrada en España". En prensa.
- Boccaro, Guillaume (1998), "Análisis de un proceso de etnogénesis: el caso de los Reche-Mapuche de Chile en la época colonial". *Memoria Americana* 7. Cuadernos de Etnohistoria, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Borobio, Manuel y Miriam García (2013), "La Gestión Integrada del Litoral. El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (Pol)". Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. *Revista Digital-Territorio, Urbanismo, Sostenibilidad, Paisaje, Diseño urbano*. Disponible en <http://web.archive.org/web/20130609141126/http://urban-e.aq.upm.es/>.
- Brunet, Roger (1990), "Le Territoire Dans les Turbulences". *Géographiques Reclus*, Montpellier, 223 p. Disponible en <http://regards.in2p3.fr/fiche.php?id=59850>.
- Castro, Paulo (2005), "Aproximación a la identidad Lafkenche". In *Perifèria: revista de recerca i formació en antropologia* (pp. 000-0). Disponible en <http://ddd.uab.cat/pub/periferia/18858996n2/18858996n2a5.pdf>.
- Clark, John (1996), "Coastal Zone Management Handbook". New York. Lewis Publishers. 694 pp.
- CVHNT. Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato (2003), "Informes Finales de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato". Volúmenes I, II Y III. Santiago.
- De la Cruz, Rodrigo (2006), "Conocimientos Tradicionales y el Derecho Consuetudinario". Recuperado en agosto de 2015 de <http://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/988.pdf>.
- Fernandes, Bernardo (2008), "Sobre la Tipología de los Territorios". En <https://web.ua.es/es/giecryal/documentos/documentos839/docs/bernardo-tipologia-de-territorios-espanol.pdf>, Recuperado en marzo de 2012.
- Gavilán, Victor (2007), "La Nación Mapuche, Puelmapu Ka Gulumapu". Editorial Ayun, Santiago. Chile.
- Giménez, Gilberto (2000), "Identidades étnicas: estado de la cuestión". En Reina, Leticia, *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Nacional Indigenista, Miguel Ángel Porrúa. Disponible en http://www.paginasprodigy.com/peimber/id_etnicas.pdf.
- _____(2007), "Estudios Sobre la Cultura y las Identidades Sociales". México, CONACULTA-ITESO, 478 pp., isbn: 978-968-5087-91-9.
- Gottmann, Jean (1973), "The significance of territory". Charlottesville: The University Press of Virginia.
- Haesbaert, Rogerio (2004), "O Mito Da Desterritorialização: Do "Fim Dos Territórios" À Multiterritorialidade". Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. Disponible en <http://www.seer-adventista.com.br/ojs/index.php/formadores/article/viewFile/455/419>.
- Identidad Mapuche Lafkenche de la Provincia de Arauco. (1999), "De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales". Arauco. Wallmapu. Recuperado <http://www.mapuche.info/mapuint/lafkeng990600.html>.
- ITL, Identidad Territorial Lafkenche (2004), "Kiñeupe Taiñ Rakizuam Nietuam Kume Az Moñgen Taiñ Fuxa Lafken Mapu-Mew. Unamos Nuestro Pensamiento Mapuche para Ejercer Nuestro Derecho al Lafkenmapu". Propuesta Lafkenche. Documento interno.
- Latour, Bruno (1995), "¿Tienen historia los objetos? el encuentro de Pasteur y de Whitehead en un baño de ácido láctico". *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, 12, 92-109. Recuperado <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/242/242>.

- Malo, J.M. (2000), "Entrevista Programa Servicio País. Propuesta Lafkenche". Comunicación Personal: Lago Budi 2000.
- MEA. Millennium Ecosystem Assessment. (2005), "Ecosystems and Human Well-Being". Disponible en <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>.
- Montes, C., F. Santos y J. Benayas (Coord.) (2011), "Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. Síntesis de resultados". Fundación Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino. 305 pp. Disponible en http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/conservacion-de-la-biodiversidad/valoracion-y-aspectos-economicos-de-la-biodiversidad/cb_vae_evaluacion_ecosistemas_milenio.aspx.
- Moraes, Antonio (1997), "Geografía: Pequeña Historia Crítica". 15. ed., Hucitec, São Paulo, pp. 138. Disponible en <http://ecaths1.s3.amazonaws.com/espacioyocsalta/1563057194.Moraes-Geografia%20peque%C3%B1a%20historia%20critica.pdf>.
- Ñanculef, Juan (1990), "La autonomía y la organización social del Pueblo Mapuche", *Nütram*, Año VI, N° 2, Santiago, pp. 3-10.
- Ostrom, Elinor (1990), "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge University Press, Cambridge.
- Pérez-Cayeiro, María Luisa (2013), "Gestión Integrada de Áreas Litorales. Análisis de los Fundamentos de la Disciplina". Análisis de los Fundamentos de la Disciplina. Editorial: EDICIONES TEBAR. Pp. N° Pág. 403.
- Periódico El País. (2010), "La República de la Soja, Reportaje el Nuevo Dorado". En http://elpais.com/diario/2010/04/04/domingo/1270353154_850215.html, Recuperado en marzo de 2015.
- Raffestin, Claude (1980), "Pour Une Géographie Du Pouvoir". París: Librairies Techniques (Litec).
- Relmuan, María y María Aguilar (1997), "Kiñeke Nütram Pentukun Dungu Feypyel Pu Rapawe Ka Rukapangi Lof Che". Instituto de Estudios Indígenas. Universidad de La Frontera. Chile. Disponible en <http://www.estudiosindigenas.cl/trabajados/N%DCTRAMPENTUKUN.pdf>.
- Sack, Robert (1986), "Human territoriality: its theory and history". Cambridge University, Cambridge, pp. 256.
- Schneider, Sergio e Iván Peyré (2012), "Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales". Trabajo publicado en libro de Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo y Lattuada, Mario. (Org.). Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ed. Ciccus, 2006, v., p. 71-102. Disponible en <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf>.
- Sepúlveda, Eduardo, Karin Reyes y Catalina Contreras (2006), "Desmitificando La Historia Mapuche: Contribuciones para la Enseñanza de una Nueva Historia de Chile". Disponible en http://www.archivochile.com/tesis/03_tpo/03p00010.pdf.
- Soto, Fernando, Luiz Beduschi y Cesar Falconi (Eds.) (2007), "Desarrollo territorial rural: análisis de experiencias en Brasil, Chile y México". FAO-BID, Santiago. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-a1253s/a1253s01.pdf>.
- Thrush, Simon and Paul Dayton (2010), "What can ecology contribute to ecosystem-based management?". *Ann Rev Mar Sci.* 2010; 2:419-41. Disponible en http://www.seaturtle.org/pdf/ThrushSF_2010_AnnRevMarSci.pdf.

V. El espacio costero marino de pueblos originarios en Chile: una oportunidad para la gobernanza policéntrica y multiescalar¹

María Cristina Ñancuqueo Lincoñir²
Mauricio O. García Ojeda³
Bernardo A. Pardo Pérez⁴

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar potencialidades y limitaciones de los Planes de Administración de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), figura de administración del borde costero creada por la Ley N° 20.249/2008. Un instrumento como este, en donde convergen diferentes actores con diversos intereses requiere observarse desde la óptica de la gobernanza policéntrica y multiescalar. Lo anterior implica por un lado, enfatizar la necesidad de focalizar la atención no sólo en espacios territoriales terrestres sino también en los costeros, a la hora de reflexionar sobre planificación, gobernanza y desarrollo territorial sustentable y, por otro lado, si entendemos a la gobernanza como un proceso de coordinación y conducción multiescalar, multinivel y policéntrica, ello requiere reconocerla como un proceso técnico y además político con toda esa complejidad.

Se da una mirada a lo que ha sido la gestión del borde costero desde la entrada en vigencia de la Política Nacional de Uso del Borde Costero para luego dar cuenta de dos casos de solicitud de ECMPO en la región de La Araucanía y Los Lagos para evidenciar los entramados de actores e intereses involucrados en función de la realidad de cada territorio.

¹ Documento elaborado en el marco del desarrollo del Proyecto FONDECYT 11160456 "Acción colectiva y gobernanza comunitaria: en la búsqueda de sustentabilidad de recursos de uso común en el sur de Chile."

² Bióloga en Gestión de Recursos Naturales.

³ Dr. en Sociología. Docente Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de La Frontera, Temuco.

⁴ Dr. Cs. del Mar, Biólogo Marino. Facultad de Ciencias Universidad Mayor, Sede Temuco.

Introducción

El borde costero chileno ha sido un territorio en constante disputa debido a los diversos servicios que presta, entre otros, transporte, provisión de recursos pesqueros (peces, algas y mariscos), recreación, receptor de desechos, haciéndolo un espacio altamente intervenido. Desde el punto de vista geográfico —físico el borde costero es un territorio diverso y frágil en donde la combinación tierra— mar y agua dulce —agua salada en las zonas de desembocadura, genera una variedad de condiciones físico— químicas que permiten una gran diversidad de ecosistemas que son ocupados por una amplia variedad de especies. Estas condiciones explican que el borde costero se constituya como un espacio que provee múltiples servicios, lo que trae consigo también una alta presencia de actores con intereses diversos y, en algunos casos, contradictorios.

Para Zelada y Park (2013), la presión sobre la zona costera de Chile es producto del modelo de desarrollo económico, siendo las actividades que afectan en mayor medida la minería, pesca, acuicultura, industria y turismo. La mayoría se vincula a procesos de exportación y, por tanto, constituyen actividades estratégicas en la obtención de divisas.

Bugueño (2011), por su parte, señala que la gestión de los recursos litorales se da en términos de variados instrumentos sectoriales que no intentan aunar sus principios ni sus objetivos, atentando muchas veces contra la sustentabilidad de las localidades litorales y sus actividades, lo cual se suma a la escasa participación de los pobladores en la formulación, aplicación y revisión de políticas ligadas a la gestión de los recursos.

El año 2008 se promulga la Ley 20.249, que crea una nueva figura de administración del borde costero: el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, ECMPO, el que es entregado en administración a una organización de pueblos originarios que ha ejercido el uso consuetudinario. A Julio de 2017 existen 68 espacios solicitados y de ellos sólo dos se encuentran con convenio de uso firmado, es decir, han completado todo el proceso de tramitación. Lo anterior ha implicado transformar a las comunidades indígenas en nuevos actores con derechos en espacios donde antes fueron invisibilizados producto de su participación en orgánicas que no les eran propias, dada la no existencia de otras más pertinentes.

Las solicitudes realizadas en el marco de esta Ley han generado, especialmente desde el segundo semestre de 2016 en adelante, una serie de reclamos por parte de otros usuarios del borde costero, pese a que la misma normativa establece los mecanismos para que quienes han hecho uso del territorio y no son parte de los titulares, puedan seguir utilizándolo incorporándose al Plan de Administración. Esto supone un desafío para la gobernanza territorial de borde costero.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las potencialidades y limitaciones que representa el Plan de Administración del Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios como un espacio adecuado para la gobernanza policéntrica y multiescalar de comunidades *lafkenche*. Lo anterior implica, primero, enfatizar la necesidad de focalizar la atención no sólo en espacios territoriales terrestres (rurales y urbanos), sino también en los costeros a la hora de reflexionar sobre planificación, gobernanza y desarrollo territorial sustentable en Chile. Por otro lado, cuando se habla de gobernanza es necesario no sólo hablar de los procesos de consenso que esta implica, sino también visibilizar y reflexionar sobre las dinámicas de poder, los acoplamientos y desacoplamientos jurídicos, de conocimiento y de derechos que se dan al interior de los territorios y cómo ello pone en tensión el ejercicio de la gobernanza por parte de los diferentes actores.

A. Una aproximación policéntrica, multinivel y multiescalar a la gobernanza de espacios costeros marinos de pueblos originarios en Chile

Una idea fundamental de este documento es que la administración de los espacios costeros marinos de pueblos originarios requiere, necesariamente, ser concebida como gobernanza policéntrica, multinivel y multiescalar. Concebirla desde esa forma, permite disponer de una nueva perspectiva para visualizar y gestionar procesos de ordenamiento y planificación territorial del borde costero chileno. Para desarrollar este argumento, en primer lugar, definimos gobernanza como el conjunto de procesos de regulación por medio de los cuales los distintos actores influyen en las acciones ambientales y en sus resultados (Lemos y Agrawal, 2006). El que estos autores planteen que la gobernanza supone la implicación de diversos actores, es producto de la constatación en la literatura de gobernanza de recursos de uso común, de que la gobernanza a nivel comunitario en algún sentido implica la coexistencia de los actores comunitarios con otros actores situados a nivel local y en otros niveles territoriales o jurídico y administrativos. En este sentido, la gobernanza es policéntrica o multicéntrica, porque desplegar procesos de gobernanza requiere asumir la presencia de diversos actores que tienen grados de autonomía entre sí, por lo que constituyen diversos centros de toma de decisiones.

Una característica del policentrismo es que el sistema de actores opera desde un heterogéneo andamiaje de lógicas e intereses y esto se debe a que se sitúan en diferentes escalas y niveles y por ello, la gobernanza no sólo es policéntrica, sino además, mutiescalar y multinivel. Según Gibson et al. (2000), una "escala" es una unidad de dimensión o unidad de observación, por ejemplo, las dimensiones espaciales o temporales, usadas para medir y estudiar un fenómeno. Habitualmente la gobernanza de recursos naturales es analizada desde las escalas espacial y de reglas (habitualmente analizada desde reglas formales como escala jurídico-administrativa) y además, se establece este análisis como multiescalar porque en la gobernanza se produce un entramado de escalas (Poteete, 2012), entramado que se comprende mejor al introducir el concepto de nivel. Niveles son unidades de observación ubicadas en diferentes posiciones en una escala (Vervoort et al., 2012). Por ejemplo, respecto a la escala reglas, se puede distinguir diversos niveles como el comunitario, el comunal, regional, nacional e internacional. En la escala temporal, se puede distinguir, por ejemplo, la escala diaria, semanal, mensual, semestral, anual, etc.

Desde los conceptos expuestos, la gobernanza es concebida como multinivel porque opera en diversos niveles en una escala, como la jurídico-administrativa antes señalada. Según Cárdenas (2014), esto es propio de los sistemas socioecológicos, que operan desde formas mixtas de regulación, que incluyen organizaciones y reglamentaciones nacionales, regionales y locales, articuladas con las organizaciones y reglas comunitarias. Esto implica, siguiendo las distinciones trazadas por Cash et al. (2006), Ernstson et al. (2010) y Veldkamp (2011), que la gobernanza opera entre niveles en una misma escala y además, entre niveles de diferentes escalas.

A partir de lo anterior, la gobernanza policéntrica es definida como "arreglos institucionales que facilitan la coproducción, mediación, traslado y negociación de información y conocimiento al interior y entre niveles" (Brondizio et al, 2009). En este sentido la gobernanza requiere acuerdos entre diversos actores situados en diferentes escalas y niveles para abordar problemas y generar iniciativas en diferentes escalas y niveles. Sin embargo, esto constituye un desafío porque los sistemas policéntricos son conformados por actores que son interdependientes, pues las acciones de unos afectan el bienestar de otros, y además, tienen grados de autonomía entre sí. Por ello, los sistemas policéntricos son sistemas con grados diferenciados de descentralización respecto a la toma de decisiones. En este marco, Ostrom (2015:365) plantea: "Con el término "policéntrico" me refiero a un sistema en el cual los ciudadanos son capaces de organizar no sólo una, sino múltiples autoridades de gobierno a diferentes escalas (...). Cada unidad tiene una considerable independencia para elaborar y hacer cumplir las reglas en un dominio de autoridad establecido y para un área geográfica específica."

Según Ostrom (2015), el atributo de ser sistemas distribuidos de decisión y gestión, hace que como forma de coordinación social exhiban carencias y fortalezas: “Los sistemas policéntricos son en sí mismos sistemas adaptativos complejos que carecen de una autoridad principal predominante única. De esta manera, no hay garantía de que estos sistemas logren encontrar las combinaciones de normas necesarias en los diferentes niveles que sean óptimos para una situación específica. De hecho, debemos esperar que todos los sistemas de gobernanza operen en niveles subóptimos, dada la inmensa dificultad que representa perfeccionar cualquier sistema multinivel complejo. Pero debido a que los sistemas policéntricos tienen unidades que se traslapan, la información sobre lo que ha demostrado funcionar bien en un entorno puede transmitirse a otras unidades. Y cuando los sistemas menores no tienen éxito, hay sistemas mayores a los que se puede recurrir, y viceversa (Ostrom, 2015).

En sintonía con lo anterior, Cárdenas (2014: 124) plantea que “prácticamente la totalidad de los ecosistemas locales hoy están gobernados por un sistema mixto que incluye acuerdos internacionales, leyes y constituciones nacionales, reglas regionales y locales y, en muchas ocasiones, reglas y normas generadas desde las mismas comunidades de usuarios y organizacionales locales (...) En su mejor expresión, los sistemas policéntricos tendrán una distribución del poder entre los diferentes niveles, de manera que no haya concentración total del mismo y, haya redundancias que permitan crear resiliencia en el sistema de gobierno” (Cárdenas, 2014).

De acuerdo a lo anterior, la gobernanza policéntrica, multiescalar y multinivel no necesariamente tiene como resultado la eficiencia, el bienestar generalizado de los actores implicados y la sustentabilidad de recursos naturales. Existe suficiente evidencia que muestra que las asimetrías de poder, la divergencia de intereses y el desacople de reglas genera tensiones en los procesos de gobernanza, sobre todo a nivel de la gobernanza comunitaria de recursos de uso común, RUC, dada las contradicciones que se producen con los niveles en los que se anida. La literatura indica que el rendimiento o eficacia de la gobernanza comunitaria de RUC y su robustez, en términos de adaptabilidad frente las perturbaciones, depende de que exista un acoplamiento en la gobernanza policéntrica del que forma parte.

Esto implica, en primer lugar, y como una condición fundamental, que, en los términos de los principios de diseño institucional planteados por Ostrom (1990), exista un reconocimiento de organizaciones de parte de los gobiernos locales y nacionales. Este reconocimiento supone aceptar, desde documentos formales hasta las prácticas de los funcionarios, la legitimidad de las reglas de los usuarios locales respecto a sus RUC, y, segundo respetar la autoridad de los usuarios de RUC frente a sus propias decisiones y dar autonomía para ejercerla (Agrawal, 2003). El reconocimiento puede favorecer la complementariedad institucional, que se produce cuando las regulaciones regladas de los usuarios locales de RUC aporten a la efectividad de las regulaciones generadas desde las agencias estatales relacionadas en algún nivel con el uso de RUC, y viceversa, cuando las regulaciones del Estado potencien las de los usuarios. Un ejemplo de ello, es la complementariedad entre el control de usuarios sobre los recursos pesqueros que utilizan en Maine, Estados Unidos, que es reconocido por oficiales de ese Estado y que además, potencia su trabajo para hacer cumplir regulaciones ambientales costeras. Por el contrario, cuando las regulaciones del Estado afectan y erosionan las regulaciones de los usuarios locales, se produce desplazamiento institucional (Bowles, 2006).

En segundo lugar, el acoplamiento se producirá si existe la suficiente coordinación entre las distintas unidades (organizaciones, grupos, comunidades) implicadas en la gobernanza multinivel, porque estas unidades si bien son autónomas, son también interdependientes, por lo cual en la interfaz que componen, deben generar capacidades para definir espacios competenciales y resolver conflictos (Ostrom, 2015). En este marco podría ocurrir que se produzcan vacíos (que pueden generar incumplimiento de reglas)

o redundancias (que pueden producir ineficiencias) reglamentarias o competenciales (Cárdenas, 2014). En tercer lugar, existirá acoplamiento cuando el anidamiento de la gobernanza comunitaria de RUC en la gobernanza policéntrica, constituya oportunidades para los usuarios locales (Andersson y Pacheco, 2006; Brondizio et al., 2009; Ostrom, 2015).

Por ejemplo, una amenaza se produce cuando, en la escala espacial, los usuarios de un canal secundario de un sistema de regadío pueden ver limitado su acceso al recurso hídrico porque los usuarios del canal mayor hacen una explotación depredadora del recurso (Ostrom, 1990). Otro ejemplo de amenaza es la corrupción y la búsqueda de rentas desde una determinada escala y nivel, que afecta a las organizaciones y comunidades locales. Un ejemplo de oportunidad para las comunidades que administran bosques, por ejemplo, es cuando reciben apoyo útil de municipios que también están situados en la escala espacial en el nivel local y que operan de forma descentralizada, es decir, en una escala jurisdiccional en la que tienen atribuciones específicas y diferenciadas de las organizaciones estatales nacionales (Andersson y Pacheco, 2005).

A partir de lo expuesto, señalamos que asumir la perspectiva de la administración y uso de los espacios costeros marinos de pueblos originarios como gobernanza policéntrica, multinivel y multiescalar y las implicaciones que ello tienen para el ordenamiento y planificación territorial del borde costero chileno, no implica asumir a priori que la gobernanza se trataría necesariamente de un proceso de conducción en el cual están establecidas de partida condiciones para el necesario diálogo, consenso y articulación de intereses y la coherencia multinivel de reglas, sino que, por el contrario, es necesario concebirla como un proceso técnico y político complejo, respecto al cual se requiere analizar de manera diferenciada, las particularidades y desafíos de la gobernanza en contextos territoriales específicos.

B. La planificación y administración del borde costero en Chile

El borde costero y sus recursos entrarían en esta categoría de uso compartido o de “recurso de uso común”. Para Ostrom, Gardner & Walker (1994), estos recursos se caracterizan por la dificultad de exclusión en su extracción y su uso y en la generación de “medidas límite” de extracción, sin que el uso por parte de un individuo no afecte a otro.

En Chile, la privatización del litoral siguió la lógica de la Tragedia de los Comunes. Es considerado un recurso inherentemente público y definido en el Código Civil como un bien nacional de uso público. Desde el punto de vista legal, de acuerdo al D.F.L 340 de 1960, el borde costero corresponde a la franja que se encuentra entre el terreno de playa y el mar territorial hasta las 12 millas. El Estado ha asignado derechos privados sobre este espacio gracias a la interpretación dominante de la doctrina del dominio público que cede a los gobiernos gran amplitud en cuanto a la entrega de derechos a privados en la propiedad pública (Montt, 2002, en Tecklin, 2014). La privatización del borde costero en Chile se da tanto desde la perspectiva del espacio (terreno de playa, playa, fondo, columna de agua), como de los recursos pesqueros (peces, moluscos, algas, crustáceos).

Cuando se trata de “espacio”, el otorgamiento de derechos se traduce en un sistema de concesiones o destinaciones (cuando se entrega otro órgano del Estado) que constituyen figuras de administración. De acuerdo a Fuentes (2013), una concesión es un acto administrativo creador de derechos a favor de un particular, que tiene carácter patrimonial y, por ende, está protegido por el derecho de propiedad sobre bienes incorpóreos de conformidad con el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política.

Actualmente, existen siete figuras de afectación del borde costero a saber:

Cuadro V.1
Figuras de administración del borde costero chileno

Figura administrativa	Objetivo de la administración	Titular de la administración	Otros usos
Concesión Marítima ^a (DFL 340/60. M. de Defensa)	Desarrollo de proyectos públicos o privados, generalmente consideran infraestructura	Persona natural o jurídica, servicio público	No
Concesión de Acuicultura ^b (Ley General de Pesca y Acuicultura, LGPA)	Cultivo de especies introducidas o para repoblamiento	Persona natural, jurídica o servicio público	No
Reserva Marina (LGPA)	Proteger zonas de reproducción, caladeros y áreas de repoblamiento	Servicio Nacional de Pesca, SERNAPESCA	Sí
Parque Marino (LGPA)	Preservar unidades ecológicas de interés para la ciencia y cautelares áreas de diversidad de especies hidrobiológicas y su hábitat	Servicio Nacional de Pesca, SERNAPESCA	No
Área de Manejo de Recursos Bentónicos, AMERB (LGPA)	Explotación racional de los recursos bentónicos a través de un Plan de Manejo de especies objetivo de moluscos o algas	Sindicato o Asociaciones de pescadores artesanales	No
Área Marina Costera protegida de Múltiples Usos, AMCP – MU. (D.S.827/95 M. Relaciones Exteriores)	Conservación del ecosistema marino y sus componentes, como base para el desarrollo armónico de las actividades económicas y la mantención de los aspectos culturales y sociales del lugar	Corporaciones o Fundaciones compuestas por públicos y privados	Sí
Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, ECMPO (Ley 20.249)	Resguardar el uso consuetudinario a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas vinculadas al borde costero	Comunidad o Asociación de comunidades indígenas que haga uso consuetudinario	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de la legislación vigente.

^a Crea derechos a favor de un particular sobre determinados bienes nacionales, otorgándole el derecho de uso y goce por un tiempo definido, para que el concesionario realice en ellos las actividades de acuerdo al objeto de la concesión, sin menoscabo del bien común (Fuentes 2013).

^b La concesión de acuicultura tiene un doble régimen. Las entregadas antes del año 2010 tienen un carácter indefinido y las posteriores, tienen un plazo de 25 años renovables (Fuentes 2014).

Como puede verse en el cuadro V.1, las figuras de administración del borde costero tienen un sentido eminentemente productivo o de conservación, excepto las AMCP-MU y el ECMPO que apuestan por una visión más integral del espacio pues incorpora otros usos y otros actores.

Este enfoque de administración intentaría homologar, en cierta medida, lo que sucede en la tierra al entregar espacios delimitados, pero como las especies marinas se mueven de manera constante, entonces fue necesario generar un sistema de privatización de los recursos a través de cuotas: exceptuando los recursos bentónicos que están al interior de las AMERB's, todos los otros existentes no son de quienes tienen la administración del espacio, sino de quien los tiene "inscritos para su extracción".

A pesar de que en el Código Civil del año 1855 ya aparecía considerado el litoral y que de acuerdo a Castro y Alvarado (2009) es en la década de los años sesenta en que el mundo académico y político comienza a preocuparse por la gestión del litoral, no es sino hasta el año 1994 en que se promulga la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC, DS N° 475/94), que a juicio de los mismos autores "marca un precedente en la gestión del litoral chileno" ya que genera las condiciones para el inicio de una nueva etapa en la planificación y gestión de los espacios costeros y marinos.

En sus principios generales, la PNUBC se declara como una política de Estado, nacional, multidisciplinaria y sistémica. Es multidisciplinaria por la diversidad de usos que potencialmente existen y que deben ser armonizados y sistémica, porque se requiere de un sistema interinstitucional público y privado que coordine procesos de trabajo, que establezca un sistema de información y gestión conjunta y que coordine los programas y proyectos que se planteen tanto a nivel nacional como regional.

La PNUBC establece que se deben elaborar zonificaciones regionales, estableciendo usos preferentes y en su Art. 1° indica que se deben considerar, para el mejor aprovechamiento del Borde Costero del Litoral, los siguientes usos relevantes:

- Puertos y otras instalaciones portuarias de similar naturaleza.
- Industrias de construcción y reparación de naves.
- Regularización de asentamientos humanos y caletas de pescadores existentes.
- Áreas de uso público para fines de recreación o esparcimiento de la población.
- Actividades industriales, económicas y de desarrollo, tales como el turismo, la pesca, la acuicultura, la industria pesquera, la minería.
- Otros usos de interés para cada región.

Una vez establecida la zonificación, quien administra este instrumento de ordenamiento indicativo es la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC). Lo anterior significa que la Comisión debe decidir sobre las solicitudes de concesión y destinación de cualquier índole, de acuerdo a los criterios de compatibilidad de los diversos usos. De acuerdo al reglamento interno propuesto a nivel nacional, la Comisión estaría compuesta, como mínimo, por los siguientes actores:

- Presidente: intendente y ejecutivo de la región.
- Seremis: economía; Desarrollo Social; Vivienda y Urbanismo; Transporte y Telecomunicaciones; Bienes Nacionales; Medio Ambiente; Turismo.
- Servicios: de Pesca; Obras Portuarias; Armada; Zonal de Pesca.
- Autoridades: gobernador provincial; gobernador marítimo; alcaldes de las comunas costeras; dos consejeros regionales.
- Sociedad civil: dos representantes del sector turismo; dos representantes del sector pesquero artesanal; un representante del sector acuícola; otros sectores nombrados por el intendente.

El Reglamento de las CRUBC (Of. Gabinete Presidencial N° 001 de 2005) deja abierta la opción para que cada región incorpore en su Comisión a otros actores de la sociedad civil. Algunas regiones han incorporado Instituciones de educación superior; representantes de la pesca industrial y en los últimos seis años, producto de la promulgación de la ley 20.249, a representantes de comunidades Lafkenche en las regiones del BioBio, La Araucanía y Los Lagos.

De acuerdo a la información de la página web de la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, el proceso de zonificación regional sólo cuenta con dos zonificaciones aprobadas por la Comisión Nacional de Uso del Borde Costero: la Región de Coquimbo (D.S. N° 518/2005) y la Región de Aysén (D.S. N° 153/2004). El resto de las regiones se encuentra con proceso de diagnóstico finalizado y en los procesos de microzonificación. Se nombran como elementos que ha retrasado el proceso, la entrada en vigencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que implicaría realizar un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas y las solicitudes de espacio costero marino de pueblos originarios. En relación con esto, Pardo (2016) indica que la región de La Araucanía, es la única que evidencia en su propuesta de zonificación regional, la diversidad cultural, definiendo como una de las áreas de interés, al espacio costero marino de pueblos originarios (rescatando los principios de la Ley N° 20.249).

Molina y Negrete (2016) hacen una revisión sobre dos experiencias de microzonificación del borde costero en la Región de Los Lagos (comunas de Dalcahue y Hualaihue) y dentro de sus conclusiones plantean que si bien la PNUBC propone una planificación participativa a nivel regional, normada por un reglamento, a nivel local las experiencias se vuelven un tanto difusas, ya que no existe un cuerpo normativo manifiesto, generando una incertidumbre sobre el alcance e incidencia a nivel regional y nacional. Por otro lado, señalan que uno de los temas de conflicto a resolver en las mesas de trabajo local, es la representatividad de los actores por sector. Ciertos sectores se sienten en desventaja respecto a otros a la hora de que sus propuestas sean consideradas. Una dificultad mayor que se identifica, es la generación de confianzas después de notorias diferencias en el otorgamiento de derechos de uso del borde costero, y en particular si en ellas, no se ha considerado a las comunidades locales, lo cual genera conflictos por las actividades y la intensidad de las mismas. Por último plantean que, se hace necesaria una continuidad que se proyecte en el largo plazo, que no se vean influenciadas por los cambios de gobierno.

Lo indicado por Molina y Negrete (2016) no varía mucho de las conclusiones hechas por Barragán (2005) en un artículo sobre Chile en el libro *La Gestión Integrada de Áreas Litorales en España y América Latina* en donde, teniendo como punto de partida la promulgación de la PNUBC, entre otras cosas señala:

- Desde el principio, este proceso ha tenido más en cuenta las necesidades de desarrollo económico que las de protección y conservación de los recursos y del ambiente, entendiendo al desarrollo desde el punto de vista del crecimiento económico.
- Existe una amplia base legal que afecta al espacio y a los recursos litorales caracterizada por su escasa interconexión.
- El proceso que se ha diseñado tiene una clara estructura de "arriba-abajo" ("*top down*").
- Prevalcen los instrumentos de gestión sectorial muy por encima de los de integración institucional.
- La participación de la sociedad civil organizada es todavía muy escasa. Las instituciones no crean muchas oportunidades para esta participación y tampoco existe cultura participativa entre la población. Por el momento, los municipios se encuentran muy apartados del proceso general de planificación de usos del borde costero.

En la misma línea, Bugueño (2011) señala que si bien la Política es un avance en materia de gestión del litoral en Chile, ésta no supone solución debido a su carácter indicativo al carecer de fuerza de ley. Así, la gestión del litoral se ha llevado a cabo a través de distintos instrumentos de base sectorial (figuras administrativas) sin una integración e interconexión evidente entre ellos.

C. El espacio costero marino de pueblos originarios y el Plan de Administración

El año 2008 se promulgó la ley 20.249, que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios que considera como titular del espacio a una comunidad o asociación de comunidades indígenas que ha ejercido el uso consuetudinario.

Esta ley surge de la demanda que las propias comunidades de pueblos originarios, en particular mapuche-lafkenche, principalmente de la región del Bio Bio y La Araucanía, realizan al Estado de Chile a propósito de la implementación de la Ley General de Pesca y Acuicultura del año 1991. El establecimiento de las cuotas de pesca reconoce el uso histórico que los pescadores artesanales han hecho de los recursos, pero no reconoce la práctica consuetudinaria de los pueblos originarios sobre éstos, homogeneizando el acceso. Por otro lado, la LGPA crea las Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos, AMERB's las que pueden ser solicitadas por Sindicatos de pescadores, dejando fuera a las orgánicas tradicionales indígenas, privatizando con ello el acceso a espacios que habían sido utilizados históricamente de manera comunitaria.

Esta situación generó conflicto entre las comunidades, ya que sólo pueden acceder a los recursos marítimos las personas que poseen la calidad de “pescador”, dejando fuera a los ancianos, niños y mujeres, que tradicionalmente han hecho uso de estos recursos para la subsistencia de su núcleo familiar (Identidad Territorial Lafkenche 2004).

El proceso de elaboración de la ley, al ser una demanda de las propias comunidades, significó la presencia de sus representantes en un espacio de negociación con instituciones del Estado (el Congreso Nacional), articulándose áreas de entendimiento político y técnico para avanzar en el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblo. El espíritu de la Ley 20.249 o ley Lafkenche es que se reconozca la costumbre de acceder al borde costero para realizar diversos usos (extracción de recursos pesqueros, medicinales, simbólicos), pero además, que se reconozca que ese acceso es de tipo colectivo y que existe un vínculo inmaterial que se mantiene vigente hasta hoy. En definitiva, permitir que las comunidades puedan re-crear su cultura en un espacio, sino propio, por lo menos administrado por ellos de manera permanente.

La Ley Lafkenche tiene entre sus características: la administración exclusiva por parte de la o las comunidades que han hecho uso consuetudinario; el uso compartido del espacio con otros actores; el respeto por los derechos constituidos previamente; la gratuidad, ya que, al igual que las tierras indígenas no paga tributo, y; la voluntariedad de decidir solicitar o no un espacio. De acuerdo al Art. 3 de la Ley, el objetivo del ECMPO es resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades indígenas vinculadas al borde costero. El otorgamiento de la concesión del ECMPO se sustenta en el uso consuetudinario, definido como: las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura (Art. 6 Ley 20.249).

En el proceso de tramitación de un espacio costero marino de pueblos originarios participan varios servicios públicos y el proceso es coordinado por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA). Una vez ingresada la solicitud, la SUBPESCA realiza el análisis de sobreposición con otras figuras de administración. Si hay sobreposición, entonces se restan del ECMPO los derechos ya otorgados. Finalizado este proceso, la solicitud se envía a la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, CONADI, para que ésta compruebe que las comunidades solicitantes efectivamente hacen los usos consuetudinarios que invocaron y, para que realice un proceso de consulta con el objeto de identificar a otras comunidades que, eventualmente no forman parte de la solicitud, pero que igualmente hacen uso al interior del espacio solicitado y que, por tanto, deben ser incorporadas al Plan de Administración. Una vez finalizado ese proceso, el expediente se envía a la CRUBC quienes podrán aprobar, modificar o rechazar la solicitud. Posteriormente, y habiendo aprobado la CRUBC, el espacio se entrega en destinación marítima a la SUBPESCA por parte del Ministerio de Defensa Nacional (Arts 7, 8 y 9 de la Ley 20.249).

El instrumento para la administración del ECMPO, es el Plan de Administración, el que debe incorporar a comunidades asignatarias y a otros usuarios y que, consideramos, constituye un instrumento para la gobernanza del borde costero al articular diversos cuerpos normativos, al considerar diversos usos posibles por implementar (integración vertical) y también al activar la discusión y consensos de los actores implicados (dimensión horizontal). La integración de los actores en este plano, permitiría el establecimiento de reglas de uso y convivencia acordes a sus dinámicas locales, contribuyendo así a la mejor sustentabilidad en el uso de los recursos.

La ley establece que una vez entregado en destinación el ECMPO a la SUBPESCA, la asignataria, dentro del plazo de un año, debe entregar un Plan de administración. Entre otros aspectos y, de acuerdo al Art. 9 del Reglamento de la Ley (D.S 134/2008), el Plan debe contener:

- a) Usos por realizar en el espacio costero por parte de la comunidad o asociación de comunidades indígenas asignatarias. Las actividades comprendidas en dichos usos deberán indicar los períodos en que se realizarán, cuando corresponda, y deberán desarrollarse de conformidad con la normativa sectorial vigente.

- b) Actividades a desarrollar por usuarios que no sean integrantes de la comunidad o asociación de comunidades asignatarias, cuando corresponda. Deberá individualizarse a los otros usuarios, indicando si se trata de personas naturales u organizaciones, según corresponda, debiendo indicarse asimismo, la periodicidad del uso que realizarán. En el evento de existir otra u otras comunidades indígenas que también hubieren ejercido algún uso de carácter consuetudinario en el espacio costero y que no se hubieren asociado con la solicitante a fin de administrarlo conjuntamente, deberán ser consideradas como usuarias en el respectivo plan de administración, con indicación de los períodos en que se realizarán las actividades comprensivas de dichos usos, cuando corresponda.
- c) Estatutos de la asociación de comunidades asignataria, los que deberán contener a lo menos: organización interna y normas de solución de conflicto interno. En el caso que la asignataria corresponda a una comunidad indígena, podrá remitir sus estatutos y adjuntar las normas de solución de conflicto interno en el evento que no los contemple.
- d) Normas de solución con el objeto de resolver conflictos de uso entre la comunidad o asociación de comunidades indígenas asignataria y otros usuarios, de conformidad con la normativa vigente.

Así mismo, en las letras e) y f) del mismo artículo, señalan respectivamente que, el plan podrá contemplar una autorización para el o los usuarios no titulares del espacio costero, con el objeto de facultarlos para presentar solicitudes a la autoridad referidas al plan de manejo; f) el plan podrá contener las actividades a desarrollar por la comunidad o comunidades indígenas asignatarias, que tengan por objeto la difusión a los visitantes y a la comunidad en general del espacio costero marino, indicando las actividades, usos y prácticas que en ellos se realice.

En base a lo señalado en el reglamento, se puede afirmar que esta figura administrativa genera todas las condiciones para que los otros usuarios no pertenecientes a las comunidades asignatarias del ECMPO puedan seguir realizando las actividades que realizan, siempre y cuando éstas no contravengan el uso consuetudinario. Lo anterior se traduce en que todas las actividades que no son propias de las comunidades, entonces se deben acoplar a las de éstas con el objeto de resguardar el uso consuetudinario que corresponde al espíritu de la ley.

A partir del marco propuesto se ilustra, a través de la descripción de dos casos de solicitudes de ECMPO, el cómo opera la ley en cuanto a los otros usuarios, situación que va a depender del contexto geográfico y productivo en el cual se esté aplicando, lo que va a implicar el ejercicio más o menos complejo de la gobernanza. Para el análisis se consideran documentos propios de la tramitación (informes socioculturales, respuestas de SUBPESCA y CONADI), observación del proceso de tramitación desde la elaboración de la solicitud hasta el momento actual.

Los casos observados corresponden a los de los espacios costeros marinos Budi-Toltén de la Asociación de Comunidades Lafken Mapu Newen de la comuna de Teodoro Schmidt en la Región de La Araucanía y Mañihueico-Huinai de la Asociación de Comunidades de Hualaihue en la región de Los Lagos. Ambas solicitudes se ingresan a trámite el año 2010 y se encuentran en distintos estados de tramitación. En el mapa V.1 se muestra la ubicación.

En el cuadro V.2 se muestran información general sobre las solicitudes que hace mención a la composición de las Asociaciones de Comunidades, los usos que fueron invocados para fundamentar la solicitud, la existencia de otras figuras de administración en el espacio con las cuales existe sobre posición, usuarios terceros identificados y conflictos presentes en el territorio.

Mapa V.1
Ubicación general de casos ECMPO descritos



Fuente: Elaboración propia en aplicación Google Earth.

Cuadro V.2
Antecedentes generales de los casos analizados

	Asociación Lafken Mapu Newen	Asociación de comunidades de Hualaihue
Nombre del espacio	Budi-Toltén	Mañihueico-Huinai
N° de comunidades que la componen	13	9
Año de ingreso	2010	2010
Usos que fundamentan la solicitud	Uso religioso, simbólico, cultural, extractivos, medicinales, recolección, alimenticios, domésticos, meteorológicos, funerarios, recreativos	Usos extractivos, habitacionales (de navegación), de conectividad, medicinales, domésticos, recreativos, alimenticios, comerciales, mitológicos y de Patrimonio Cultural Tangible
Sobreposición con otras figuras de administración ^a	No hay	54 Áreas de Manejo de Recursos Bentónicos decretadas 131 concesiones de acuicultura 7 concesiones marítimas otorgadas
Acreditación del uso consuetudinario	Se acreditó en todo el espacio solicitado	Se acreditó parcialmente el espacio
Usuarios terceros identificados	Pescadores artesanales Municipio Emprendedores turísticos Clubes de Pesca recreativa	Pescadores artesanales Empresas salmoneras Miticultores Dirección de Obras Portuarias
Conflictos en el territorio	Carretera de la costa	Marea roja FloreCIMIENTO de FAN's Relocalización de concesiones acuícolas Permisos de escasa importancia para la recolección de semillas de mitílicos
Estado de tramitación	Propuesta de Plan de Administración en SUBPESCA	En espera de ingreso a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero

Fuente: Elaboración propia en base a Carpetas de Solicitud de ECMPO.

^a Esto según lo comunicado por la SUBPESCA a cada una de las peticionarias al momento de realizar el análisis de sobreposición.

Para el caso del ECMPO Budi-Toltén, este se presenta en una región que, por sus características oceanográficas no constituye una zona de gran desarrollo de la pesca artesanal y/o de la acuicultura, de hecho esta última actividad se restringe sólo a la parte norte de la región, en la desembocadura del río Imperial, unos 30 kilómetros al norte de la solicitud. Las organizaciones de pescadores más grandes se encuentran en la caleta de Queule ubicada unos kilómetros más al sur, pero que pescan al interior del espacio solicitado. Cabe recordar que el derecho al ECMPO, no otorga derechos automáticos sobre los recursos, especialmente sobre los peces que están sometidos a régimen de cuotas. La actividad extractiva de la zona, está dada principalmente por recolectores de orilla que extraen especies como el cochayuyo varado (esto es arrastrado por el mismo oleaje desde zonas más al norte), el piure, el loco, el erizo, entre otros y algunos peces que se extraen mediante calado artesanal, espinel y/o lienza. El destino de la extracción es principalmente el autoconsumo y/o la venta en los sectores aledaños y, dado el carácter ancestral de la actividad, la mayoría no se encuentra inscrito en el Registro Pesquero Artesanal (RPA) establecido en la LGPA, por lo que, desde el punto de vista de esa normativa se trata de una actividad ilegal. Esta realidad hace que las organizaciones de pescadores asociadas a la extracción de recursos bentónicos inscritas como tal, sean casi inexistentes. Los usos que mayor fuerza tienen en el espacio solicitado son los religioso-simbólicos vinculados a la práctica del guillatun, al uso medicinal del mar ya sea como baño, consumo de agua o la recolección de hierbas a la orilla para tratar ciertas enfermedades (Mandel 2010).

Para Budi-Toltén, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena acreditó que las comunidades usaban las 12 millas marinas que solicitaron, siendo la única solicitud hasta este momento, en que se acredita esta superficie. También se identificó que existían cinco comunidades aledañas que hacían uso consuetudinario y, por lo tanto, deben incorporarse al Plan de administración. En su paso por la CRUBC, finalmente de las 12 millas solicitadas se le otorgan sólo cinco, lo que está en concordancia con la propuesta de zonificación del borde costero para la región que considera una "zona de interés indígena". En mayo de 2015 y luego de 5 años de tramitación se entrega en destinación a la SUBPESCA el espacio costero marino denominado Budi-Toltén, comenzando ahí el plazo de un año para que la Asociación elaborara el Plan de Administración. A partir de ese momento las comunidades vuelven a reunirse periódicamente para poder elaborar el Plan de Administración.

En ese proceso de reflexión es donde crean estatutos con una lógica propia de toma de decisiones e incluyen como parte de una comisión asesora a las autoridades tradicionales del territorio, incluyendo ahí la particularidad indígena en la toma de decisiones. En el proceso invitan a usuarios terceros del espacio con los cuales se delibera sobre las actividades que realizan y la periodicidad, con el objeto de que sus actividades no interfieran en el uso consuetudinario. Respecto de la extracción de recursos pesqueros, está pendiente dentro del Plan de Administración, la elaboración del Plan de Manejo debido a que se deben conseguir recursos económicos para financiar los estudios necesarios que establece la ley. A juicio de los usuarios, no debería elaborarse el Plan de Manejo, tal como está estipulado en el Art.10 del Reglamento cuando los usos extractivos son para autoconsumo o para uso medicinal, poniendo en tensión una lógica de uso que está más vinculada a lo cultural (uso de artes y aparejos de pesca tradicionales, respeto por los ciclos lunares para la extracción, mareas) y a la probabilidad de "encontrarse" con algún recurso que sirva para el consumo y que si "sobra" se reparte, se vende en el sector o se intercambia, con la lógica de que la pesca y extracción de recursos marinos son sólo con fines comerciales, que es la visión de la LGPA.

Si bien el Plan de Administración se encuentra en proceso de evaluación por parte de la Comisión Intersectorial, las comunidades continúan la discusión entre ellas y con los otros usuarios sobre cómo administrar el ECMPO generándose diálogos respecto de cómo protegerán, cuánto extraerán, quiénes podrán extraer, qué pasará con los recursos marinos que se extraigan en el ECMPO por parte de los pescadores con los cuales establecerán convenios de uso, ¿quién controlará la presencia de la pesca industrial en el límite de la milla 5? Los pescadores de la zona ven en esta figura una oportunidad para evitar que los semi industriales sigan ingresando a las zonas de pesca artesanal y especialmente, evitar la pesca de arrastre, por lo que con el tiempo en esta zona, se han transformado en aliados. En el siguiente mapa se muestra la extensión del ECMPO Budi-Toltén y en donde se puede apreciar que no hay sobreposición o vecindad con otros usuarios.

Mapa V.2
Solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios Budi-Toltén



Fuente: Visualizador de mapas Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. <http://mapas.subpesca.cl/visualizador/>.

Para el caso de la solicitud Mañihueico-Huinai, ésta se encuentra en un contexto geográfico totalmente opuesto, ya que, la solicitud abarca una de las zonas en donde más se ha desarrollado la industria acuícola de salmones y de mitilidos. Respecto de ese punto, Molina y Negrete (2016) señalan que la zona tiene ventajas comparativas inmejorables para el desarrollo acuícola: condiciones ambientales—canales, ríos y lagos, mano de obra barata y un Estado que garantizaba la estabilidad de la producción a través de la entrega de concesiones acuícolas, las que de acuerdo a Fuentes (2013) en un comienzo se entregaron a título gratuito y como un bien transable en el mercado. Continúan Molina y Negrete (2016) afirmando que, además, ya existía una cultura pesquera en la región, con 181 caletas de pescadores decretadas, tanto urbanas como rurales y un número considerable de caletas no decretadas, que son expresión de la importancia de la producción mitícola en la región, 90% de la producción nacional y la pesca artesanal como el 73% de la actividad primaria a nivel comunal. En la comuna de Hualihue, existen 32 sindicatos de pescadores y 49 Áreas de manejo de recursos bentónicos—AMERB's— otorgadas y en trámite. Para el desembarco de productos del mar existen 8 rampas. Además de 28 caletas pesqueras, de las cuales 14 están decretadas por el Ministerio de Defensa y 14 están sin oficializar.

La solicitud de ECMPO se ingresa el año 2010 en plena discusión sobre la microzonificación del borde costero que la comuna estaba llevando a cabo desde el año 2008. Esta solicitud tiene su principal fundamento consuetudinario en las actividades vinculadas a la pesca y a la recolección, actividades heredadas de sus antepasados que recorrían los canales en busca de recursos, convirtiendo a la actividad de navegación a su vez, en uno de los principales fundamentos para la extensión de la solicitud (Mandel 2009).

En sus inicios, esta solicitud fue mal mirada por los otros usuarios del borde costero, especialmente pescadores artesanales y miticultores, quienes veían en el ECMPO una amenaza para sus intereses. Uno de los elementos que influye en el rechazo a la solicitud es que la ley 20.249 en su Art. 10 establece que en caso de que la misma área solicitada como espacio costero marino de pueblos originarios o parte de ella sea objeto de una solicitud de afectación para otros fines, se deberá suspender su tramitación hasta

que se emita el informe de uso consuetudinario por parte de CONADI o hasta que se resuelva el recurso de reclamación que se hubiere interpuesto en su contra. En la práctica, este artículo implica que toda solicitud en trámite debe paralizarse hasta que se resuelva la acreditación del uso consuetudinario, y si pensamos que la solicitud se ingresó en el año 2010 y que ya había solicitudes de concesión acuícola en trámite desde hacía un par de años más, entonces claramente se está ante un problema.

La SUBPESCA comienza a recibir reclamos de parte de otros usuarios respecto de la paralización de sus peticiones iniciándose un proceso inédito de diálogo entre la Asociación de comunidades y los otros solicitantes para poder sacar de la solicitud de ECMPO esas áreas que estaban siendo solicitadas por empresas, por el Estado o por personas naturales incluso de las mismas comunidades (concesiones o permisos para la mitilicultura). Se inicia entonces un proceso de identificación respecto de quién o quiénes eran los solicitantes y se priorizan todas aquellas solicitudes cuyos titulares eran parte de la comunidad o cercanos a ella y aquellas zonas que estaban siendo solicitadas para la construcción de un proyecto de interés público (muelles, rampas de acceso) con el objeto de no generar conflictos innecesarios. Cabe señalar que la actividad acuícola destinada al cultivo de salmones no se ve con buenos ojos en la zona producto, entre otras cosas, de la crisis del virus ISA en el año 2008, a la percepción sobre la contaminación generada por el cultivo intensivo, al peligro sobre la libre navegación de los pescadores en busca de recursos y, a la privatización del mar que se genera producto del establecimiento de concesiones en general.

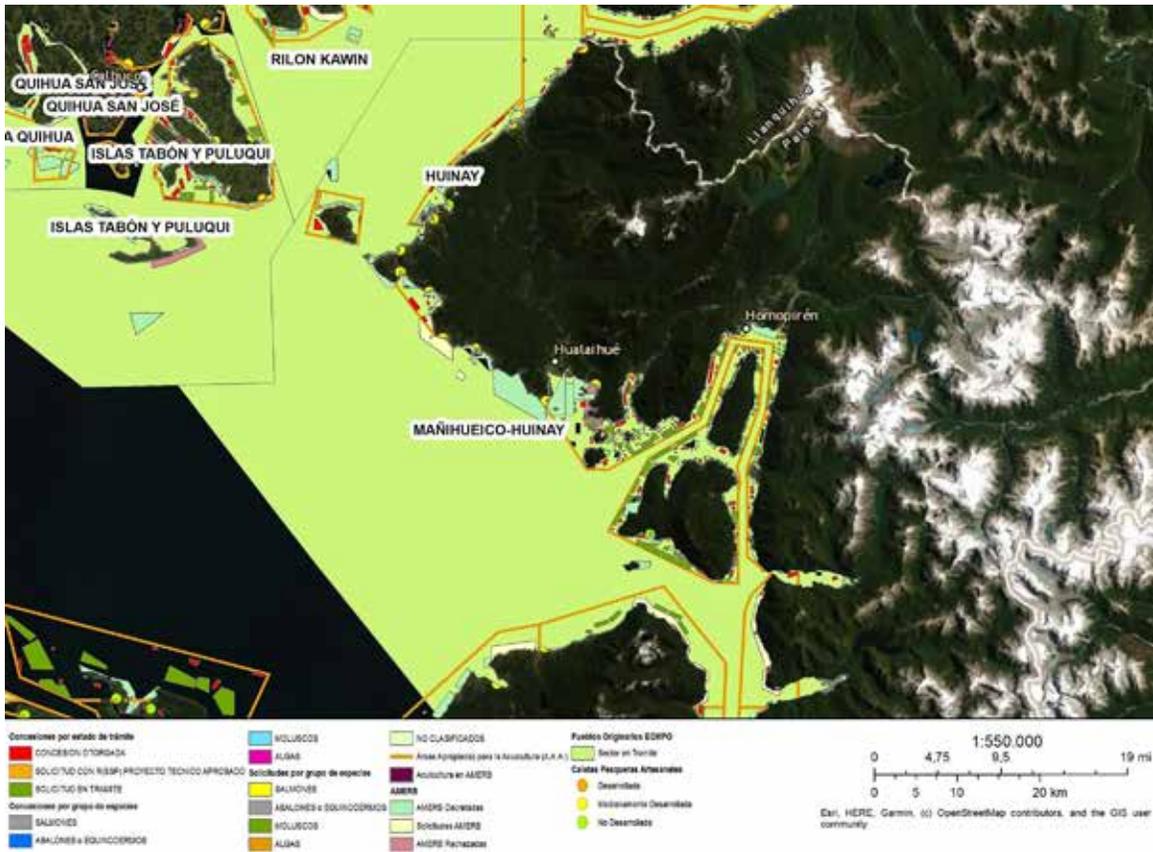
En su paso por CONADI, ésta acredita el uso consuetudinario sólo de algunas zonas solicitadas, no considerando la integralidad del espacio para permitir el ejercicio del uso consuetudinario, lo que lleva a la Asociación a elevar un recurso de reclamación al Ministerio de Desarrollo Social el año 2014 impugnando el informe de acreditación. La situación anterior da cuenta sobre cómo se contraponen las visiones del Estado y su institucionalidad con la de las comunidades.

A fines del año 2015, el Ministerio resuelve el recurso de reclamación ordenando la realización de otro proceso de acreditación del uso consuetudinario, el que ocurre en el transcurso de ese año, logrando establecer otro tipo de metodologías por parte de los funcionarios de CONADI que permitiera utilizar conceptos amplios y modernos de territorio y cultura. A través de estos nuevos criterios se logra la acreditación de una superficie importante de ECMPO pero nuevamente surgen voces disidentes: nuevamente desde la pesca artesanal y principalmente desde la industria salmonera dado que ésta debía iniciar el proceso de relocalización de sus concesiones. Nuevamente la Asociación acepta el establecimiento de un proceso de acuerdos con el objeto de bajar el rechazo al ECMPO y asegurar la votación a favor en la CRUBC por parte de todos los actores. A juicio de una dirigente de la Asociación, este proceso les permitió socializar el territorio, es decir, poder ver al otro y saber cuáles son sus intereses. A su juicio, el proceso de zonificación por ejemplo, es un proceso que se debe hacer pero quien coordina y convoca es el municipio junto con el gobierno regional, lo que lo hace ver como un proceso que no es propio.

Las empresas salmoneras llevaban algo más de 25 años en la zona y nunca se había logrado establecer instancias en donde se pudieran intercambiar opiniones, sino de una misma vereda, por lo menos de manera horizontal en el sentido que se tienen que establecer entendimientos que no sólo son económicos, sino también de derechos. Sin ECMPO las concesiones acuícolas se instalaron sin preguntarle a nadie de las localidades si querían o no su presencia allí. Con la solicitud del ECMPO se obliga a los diversos usuarios a evidenciar su interés y el cómo lo podría implementar en el Plan de Administración. Si bien las concesiones marítimas y de acuicultura en algunos casos ya se encuentran otorgadas, igualmente usan o van a necesitar usar el ECMPO para poder transitar hacia ellas. Este proceso de diálogo y encuentro entre los diversos usuarios ha bajado el nivel de incertidumbre desde los mismos actores al asegurar consensos mínimos, sin embargo, el tiempo excesivo de tramitación que lleva el ECMPO Mañihueico-Huinai por parte de la institucionalidad (siete años) no contribuye a este proceso de diálogo, sino más bien lo entrapa. En este caso, se produce un desacople entre lo que sucede a nivel de las instituciones que toman las decisiones a nivel nacional y a los acuerdos institucionales que se establecen a nivel local.

En el mapa V.3 se muestra la extensión que abarca la solicitud Mañihueico-Huinai y todas las otras figuras de afectación que se pueden visualizar en sobreposición con ella, complejizando la gobernanza de parte de las comunidades solicitantes.

Mapa V.3
Solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios Mañihueico-Huinai



Fuente: Visualizador de mapas Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. <http://mapas.subpesca.cl/visualizador/>.

D. Conclusiones

La privatización en la administración del borde costero chileno ha significado para el país una buena fuente de ingresos económicos, pero también una fuente de conflictos con las poblaciones locales, debido a que la implementación de las diversas figuras de administración, unas más que otras, impide el acceso no sólo a los recursos sino también al uso para actividades de tipo recreativas, productivas de autoconsumo por parte de las comunidades locales y en el caso de comunidades mapuche-lafkenche a sitios de significación religiosa. A la fecha, la implementación de las zonificaciones de uso del borde costero, al parecer no ha logrado ser el instrumento que efectivamente ordene y planifique los usos del borde costero de manera eficiente y, efectivamente consensuada con los diversos actores.

A partir de lo expuesto ilustramos cómo la gobernanza de un recurso de uso común como es el borde costero, en este caso por parte de comunidades lafkenche a partir de esta figura de administración denominada espacio costero marino de pueblos originarios es compleja producto de los diferentes actores que, con diferentes niveles de poder, influyen en lo que, finalmente sucede; posee diferentes escalas pues los intereses locales no necesariamente se condicen con los del nivel regional y/o nacional, pero además, se cruza con diferentes niveles de análisis como los jurídicos o culturales. Esta complejidad de la gobernanza concebida, por tanto, como multicéntrica, multiescalar y multinivel, implica también, a nuestro juicio, el

desafío de mirarla en toda esa complejidad como un sistema en donde se presentan acoples y desacoples desde diferentes perspectivas: legales, en donde se contraponen las reglas nacionales (incluyendo figuras de administración) con las locales, las formales con las informales; de formas de apropiación del territorio.

Finalmente, se plantea que los ECMPO, al considerar diversos usos y diversos usuarios permite visualizar las complejidades de la gobernanza más arriba indicadas y por ende, su administración es una oportunidad para que la convergencia en un espacio que no sólo es técnico sino que también es político, mejore las condiciones de cohabitación de los diferentes actores.

Bibliografía

- Agrawal, A. (2003), "Sustainable governance of common-pool resources: Context, Methods, and Politics", *Annual Review of Anthropology*, 32:243-62.
- Andersson, K., & Pacheco, D. (2006), "Turning to Forestry for a Way Out of Poverty: Is Formalizing Poverty Rights Enough?", in B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur and E. Ostrom (Eds.), *Linking Formal and Informal Economy. Concepts and Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Andrade, B., Arenas, F. & Guijón, R. (2008), Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de geografía Norte Grande*, (41), 23-48. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022008000300002>.
- Barragán, J. (2005), La Gestión de Áreas Litorales en España y Latinoamérica. Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz. España. <http://minerva.uca.es/publicaciones/asp/docs/obrasDigitalizadas/barragan.pdf>.
- Bowles, S. (2004), *Microeconomics: behaviour, institutions and evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Brondizio, E., Ostrom, E., Young, O. (2009), "Connectivity and the Governance of Multilevel Social-Ecological Systems: The Role of Social Capital", *Annual Review of Environment and Resources*, 34:253-78.
- Bugueño, Z. (2011), Gobernanza y uso del territorio en localidades litorales caso de estudio: San Juan y Tenaún, comuna de Dalcahue X Región de Los Lagos. Disponible en <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/100437>.
- Castro, C. & Alvarado, C. (2009), La gestión del litoral chileno: un diagnóstico. Universidad Católica de Chile. Instituto de Geografía. Disponible en: <http://hum117.uca.es/ibermar/Resultados%20y%20descargas/publicaciones/chile>.
- Cárdenas, J. C. (2014), "De la economía convencional a la complejidad del comportamiento individual y agregado en los dilemas sociales", en E. Bustos, P. Marquet y G. Palacios (Eds.), *Las rutas de la complejidad*. Valparaíso: Ediciones Instituto de Sistemas Complejos de Valparaíso.
- Cash, D., Adger, N., Berkes, F., Garden, P., Lebel, L., Olsson, P., Pritchard, L., Young, O. (2006), "Scale and Cross-Scale Dynamics: Governance and Information in a Multi-level World", *Ecology and Society*, 11(2): 8.
- Ernstson, H., Barthel, S., Andersson, E., Borgström, S. (2010), "Scale-crossing brokers and network governance of urban ecosystem services: the case of Stockholm", *Ecology and Society*, 15 (4): 28.
- Fuentes, J. (2013), Análisis comparado de los regímenes de las concesiones marítimas y de acuicultura. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (41), 411-456. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000200013>.
- _____. (2014), Evolución del régimen ambiental de la acuicultura en Chile. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (42), 441-477. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100013>.
- Gabinete Presidencial (2005), Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero de la República. Oficio. N° 001, de 28 de febrero de 2005.
- Gibson, C., E. Ostrom, T.K. Ahn. (2000), "The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey", *Ecological Economics* 32:217-239.
- Glaría, V. (2010), Sujetos colectivos en búsqueda de sustentabilidad pesquera: relatos de los miembros de una comunidad de pescadores artesanales, V región, Chile. *Polis, Revista de la U. Bolivariana*, Volumen 9, N° 27. p. 109-127. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682010000300006&script=sci_arttext.
- Identidad Territorial Lafkenche (2004), Kiñeupe Taiñ Rakizuum Nietuam Kume Az Moñgen Taiñ Fuxa Lafken Mapu-Mew. Unamos Nuestro Pensamiento Mapuche para Ejercer Nuestro Derecho al Lafkenmapu. Propuesta Lafkenche. Documento interno.

- Lemos, M., Agrawal, A. (2006), "Environmental Governance", *Annual Review on Environmental and Resources*, 1 (31): 297-325.
- Mandel, A. (2010), Usos consuetudinarios del borde costero Asociación de Comunidades Indígena Lafken Mapu Newen. Informe sociocultural.
- _____(2009), Usos consuetudinarios del borde costero Asociación de Comunidades Indígenas de Hualaihué.
- Ministerio de Defensa Nacional (1994), Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de la República. Decreto Supremo 475, del 14 de diciembre.
- Ministerio de Economía, Fomento Y Reconstrucción (1991), Ley N.º 18.892. General de Pesca y Acuicultura, Valparaíso, Chile, 28 de septiembre.
- Ministerio de Hacienda. 1960), Decreto Fuerza de Ley 340 sobre Concesiones Marítimas.
- Ministerio de Planificación (2008), D.S. 134. Reglamento de la Ley N° 20.249 que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Santiago 29 de agosto de 2008.
- _____(2008), Ley N.º 20.249. Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Valparaíso, Chile, 31 de enero.
- Molina, M. & J. Negrete (2016), Zonificaciones Del borde costero como instrumento de gobernanza territorial: Experiencias en Isla Grande de Chiloé, Región de Los Lagos, Chile. *Rev. Geográfica de Valparaíso*. N° 53 142. – 159. http://geografiapucv.cl/wp-content/uploads/2016/05/53_9.pdf.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge Massachusetts: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., Gardner, R. & Walker, J. (1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. The University of Michigan Press.
- Ostrom, E. (2015), *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica. 2ª Edición. México D.F. 421 pp.
- Pardo, B. (2016), Identificación de criterios culturales y ecosistémicos para orientar procesos de planificación integral en espacios litorales con población Mapuche-Lafkenche-Williche, Chile. Memoria para optar al grado de Doctor en Ciencias del Mar: Medio ambiente y Espacios Litorales. Universidad de Cádiz. España.
- Poteete, A. (2012). "Levels, Scales, Linkages, and Other 'Multiples' affecting Natural Resources", *International Journal of the Commons*, 6 (2): 134–150.
- Subsecretaría Para Las Fuerzas Armadas. (2015), Zonificación del Borde Costero. <http://www.ssffaa.cl/index.php/zonificacion-del-borde-costero/>.
- Tecklin, D. (2014), La apropiación del litoral de Chile: La ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país. En: Prieto, M., B Bustos y J Barton. (2015). *Ecología Política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Editorial Universitaria. Santiago, Chile. pp. 121-142.
- Veldkamp, A., Polman, N., Reinhard, S., & Slingerland, M. (2011), "From caling to governance of the land system: bridging ecological and economic perspectives", *Ecology and society*, 16(1).
- Vervoort, J. M., L. Rutting, K. Kok, F. L. P. Hermans, T. Veldkamp, A. K. Bregt, And R. Van Lammeren (2012), "Exploring dimensions, scales, and cross-scaled y namics from the perspectives of change agents in social–ecological systems", *Ecology and Society*, 17(4): 24.
- Zelada Muñoz, Sara, & Park Key, James (2013), Análisis crítico de la Ley Lafkenche (N° 20.249): El complejo contexto ideológico, jurídico, administrativo y social que dificulta su aplicación. *Universum* (Talca), 28(1), 47-72. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762013000100004>.

VI. Una práctica de tejido y desarrollo intersectorial a escala en Malagueño

Miguel Vargas Muñoz¹

Resumen

En este artículo se da cuenta acerca de una iniciativa de desarrollo local llevada cabo en la localidad de Malagueño (Córdoba, Argentina), la cual se contextualiza bajo el enfoque de comunidades sostenibles, donde participan e interactúan diversos actores locales que desde sus competencias e intereses contribuyen a dar contenido y practica a la dimensión territorial del desarrollo.

Esta iniciativa que tiene como propósito transversal valorar la preservación del medio ambiente en el hogar, la escuela y los espacios públicos, ha permitido poner de manifiesto el encuentro y concertación de diversas racionalidades, modos de hacer e intervenir en el territorio; movilizandoo a actores públicos, privados y de la sociedad civil, que articuladamente y desde las diferencias han incidido y movilizadoo acciones locales por el desarrollo. Adquiere valor agregado e impronta en la transversalidad de toda esta iniciativa, el rol, carácter y liderazgo que las comunidades educativas —escuelas— han sostenido en los alcances, aprendizajes, complejidades, oportunidades y nuevas preguntas que esta práctica ha gestionado.

Todas aquellas estrategias llevadas a cabo en el ecosistema territorial de esta localidad, han contribuido a ampliar la escala y el impacto de las intervenciones, donde la premisa sustantiva se encuentra gatillada por la prevalencia de las alianzas entre los diversos actores, con foco a facilitar la ejecución de planes, proyectos y dispositivos tendientes a generar mayor impacto a nivel del territorio y de las comunidades sostenibles.

Este artículo ha contado con la colaboración de las profesionales María del Carmen Luppi (educadora) y Maria Marta Raviolo (socióloga).

¹ Pedagogo en Filosofía, Lic. en Ciencias del Desarrollo, Especialista en Gestión Pública, Universidad Católica de Córdoba. Consultor y asistente técnico de Organizaciones de base.

Introducción

Se viven tiempos de complejidad, fragmentación sociocultural, velocidad de la información y de emergentes e inesperadas situaciones de riesgo ante cada decisión y tránsito de experiencias a nivel individual, personal, organizacional y comunitario. Desde la dimensión territorial del desarrollo se suscitan iniciativas que invitan a integrar lo disperso, junto con articular los saberes teóricos y saberes prácticos de cada una de las intervenciones a nivel local. Haciendo foco desde el pensamiento complejo irrumpen nuevos sonidos que persiguen comprender e interactuar en el territorio sin mutilarlo y sin reducirlo a sus partes, convocando a los actores a percibir y reconocer los vínculos que unen las ideas y los hechos, integrando nuestro ser integral en el proceso del conocimiento y de la acción.

Las actuales tendencias para pensar y hacer desarrollo, comienzan a valorizar con mayor rigor la búsqueda de interconexión e intensidad en las interacciones entre los objetos, las personas y el ambiente como un todo, tal como señala Sagastizabal cuando citando a Morín manifiesta “aprehender las relaciones mutuas y las influencias recíprocas entre las partes y el todo de un mundo complejo” (Sagastizabal 2009).

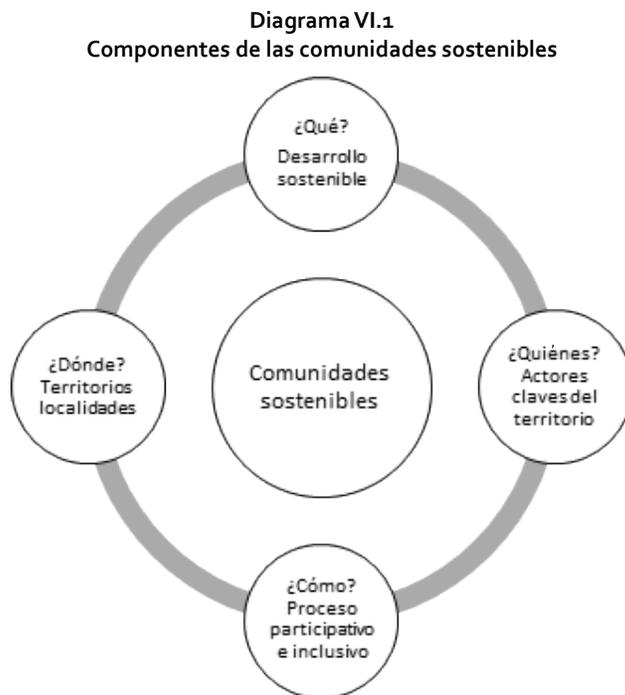
Haciendo sintonía con el enfoque de comunidades sostenibles, se hace necesario mencionar que aquí se interpela y demanda a concertar a diversos actores locales a construir territorio buscando un equilibrio entre aspectos económicos, ambientales, sociales, institucionales y humanos con una perspectiva de integralidad entre todos los componentes mencionados. Al respecto señala Villar “las comunidades sostenibles son el resultado de procesos donde los actores, incluidas las organizaciones de base, participan activamente y de manera democrática en la identificación de problemas y soluciones, y elaboran acuerdos para la construcción de su territorio. Estos procesos de concertación permiten generar visiones compartidas de futuro entre diversos actores, contribuyen a la creación de un sentido de interdependencia y reciprocidad, el cual a su vez facilita el trabajo colectivo y la coordinación de fortalezas y talentos en torno a la vida y acuerdos colectivos establecidos (Villar, R. 2015).

Los programas, proyectos o iniciativas de desarrollo local o de desarrollo de base, se articulan con la visión de comunidades sostenibles, donde las organizaciones en sus diversas escalas ponen en ejercicio y aprendizaje diversas racionalidades y estrategias de negociación, entendiéndose que todas ellas son pertinentes y necesarias para potenciar los recursos locales. Adherimos al respecto a la noción de Arocena, cuando enfatiza que la concertación de diferentes racionalidades supone al mismo tiempo el mantenimiento de cada diferencia y la elaboración de los consensos que permitan acciones locales acordes para el desarrollo esperado. “Alcanzar estas metas supone impulsar la generación de ámbitos interinstitucionales que permitan canalizar las iniciativas de concertación que surjan entre los diferentes actores (...) Esto significa definir puntos cruciales de acuerdo entre las diferentes lógicas de actor, más allá de las racionalidades de cada uno” (Arocena 1996).

El proceso de construcción de las comunidades sostenibles se implanta a través de procesos de participación efectiva y de aprendizaje colectivo entre los actores del territorio, en medio de los cuales se genera comunidad, capital social, capacidades colectivas, empoderamiento, prácticas democráticas y sentido de compromiso en torno a los acuerdos que orientan la visión y ejecución del conjunto de actividades, acciones y tareas que posibilitarán que el desarrollo sostenible sea posible en el territorio afectado. Véase el diagrama VI.1.

La iniciativa que presentaremos en este artículo, viene a dar cuenta de una práctica de desarrollo local en la ciudad de Malagueño, Departamento Santa María, Provincia de Córdoba. Esta iniciativa denominada “Hacernos Eco de Malagueño” se viene llevando a cabo desde el año 2014, impulsada por Fundación Holcim, desde la cual se generan articulaciones y redes con organizaciones locales, municipios, instituciones educativas, culturales y sociales en las que desarrolla su misión institucional. Fundación Holcim forma parte de la denominada RedEAmérica, Red temática del sector empresarial, fundada en el año 2002, dedicada a cualificar y expandir la acción empresarial para la promoción de comunidades

sostenibles en América Latina y el Caribe. Está conformada por más de 80 organizaciones de origen empresarial en 11 países que realizan acciones para la promoción de comunidades sostenibles, bajo el enfoque del desarrollo de base.



Fuente: RedE América, 2017. Las comunidades sostenibles. Profundizando sobre el sentido y el proceso.

Esta propuesta se contextualiza en el marco del denominado Proyecto Escuelas Educativas de Malagueño (PEEM) impulsado por fundación Minetti el año 2004 (hoy Fundación Holcim). El PEEM es un proyecto colectivo que llevan a cabo las instituciones educativas de Malagueño con el apoyo de la Fundación Minetti. Su foco de acción radica en implementar proyectos de alcance interinstitucional, institucional y áulicos, que tengan como eje transversal la ciudadanía como una apuesta a la construcción democrática generada entre alumnos, como los futuros adultos de esa localidad. Al respecto ampliaremos en apartado posterior a desarrollar.

A. Antecedentes preliminares de la intervención

El proyecto “Ecos de malagueño” hace parte del programa Acciones Educativas Locales (AEL), el cual es impulsado y acompañado en su ejecución por fundaciones empresariales que constituyen el Nodo Argentino de RedEAmérica. El AEL surge en el año 2005 teniendo como propósito y objetivos relevantes promover y fortalecer espacios articulados locales en los que se construyan alianzas entre actores públicos y privados (organizaciones de base, instituciones educativas, entidades públicas, etc.) para mejorar las oportunidades socio-educativas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, tendientes a la construcción de espacios de concertación y respuestas hacia la infancia y juventud presente en contextos locales vulnerables socioeconómica y culturalmente.

La actual edición del AEL —que dio arranque el 2016— se encuentra acompañado en su diseño, ejecución, evaluación y sistematización, por Fundación Arcor, Fundación Essen y Fundación Holcim. Esta edición tiene como propósito principal promover el desarrollo de base en su articulación con la educación, haciendo foco en el fortalecimiento y promoción de las capacidades colectivas de todos

los actores intervinientes. Entre estas capacidades se destacan las habilidades y competencias para la planeación, seguimiento, evaluación, sistematización, la anticipación y adaptación al cambio, la gestión y administración de recursos, la concertación, negociación, y disposición a lo público.

Sus principales alcances apuntan a fortalecer los vínculos entre los espacios educativos promoviendo una “comunidad ampliada” que articule la escuela con los padres de familia, las organizaciones del entorno, la sociedad civil y autoridades públicas locales generando posibilidades para complementar los procesos de educación y lograr condiciones materiales de aprendizaje integrales, es decir, contribuyendo a garantizar una vida íntegra y sana, una escolaridad más justa e incluyente, equitativa y enriquecedora, así como la formación de sujetos activos y críticos que participen de los cambios sociales y de la vida en sociedad.

Comprendiéndose que el conocimiento es teoría en acción, el foco de atención gira en torno a la práctica concreta, que permite poner el lente de la observación en las articulaciones que se han producido entre el estar, el decir y el hacer de cada proyecto, organización, comunidad y actores que han dado vida e intensidad a cada propuesta. Así como la mejor teoría se construye sobre una buena práctica, la mejor práctica se sustenta sobre una pertinente construcción teórica.

Para ello es importante no perder de vista que los aprendizajes y lecciones destacadas, no pretenden constituirse en recetas o dispositivos de implante a otro tipo de experiencias similares, por el contrario adquieren legitimidad y valor epistemológico en la medida que se logran respetar los componentes o categorías (acciones, conocimientos, ideas, datos, percepciones, opiniones) propias de los entornos culturales en la cual estas prácticas se han venido desarrollando.

Teniendo presente que el “Hacernos Eco en Malagueño” es una propuesta que se ejecuta en el marco del programa AEL, es necesario observar que a la vez esta práctica se contextualiza en determinados enfoques, premisas y perspectivas de comprensión que pretenden adquirir su correlato en diversas iniciativas y estrategias de desarrollo, concretamente en particulares modos de diseñar, implantar, generar resultados y evaluar estos procesos. Es por ello, que como antesala a dar cuenta específica acerca de esta iniciativa, con sus alcances, incidencias, logros, tensiones, complejidades, fortalezas y puntos ciegos, nos parece pertinente hacer lectura previa desde el donde y como estamos mirando esta intervención en una realidad local y comunitaria concreta. Al respecto indagaremos brevemente acerca de las nociones del “desarrollo de base” y de las “comunidades sostenibles”, como soportes analíticos desde los cuales se conjugan y complementan los haceres y saberes de cada intervención.

1. El enfoque de desarrollo de base

RedEAmérica define el Desarrollo de Base como “la capacidad de acción colectiva de las organizaciones y/o grupos comunitarios para auto convocarse, definir colectivamente sus necesidades, actuar por sí mismas desde los propios recursos humanos, físicos y económicos que hay en ellas y en su entorno, para identificar alternativas de acción más viables que permitan superar sus problemas, formular y ejecutar programas y proyectos, evaluar sus logros y dificultades, vincularse con otros actores e instituciones públicas y participar activamente en la construcción de sociedades democráticas” (RedEAmérica 2007).

Asumiéndose que la fragmentación entre los actores sociales, asociada a la baja visibilidad local y desconexión que tienen muchas iniciativas que llevan adelante organizaciones de base o intermedias de la sociedad civil, hoy se hace necesario potenciar y acompañar la creación de puentes, vínculos, redes sociales y la participación en espacios públicos de concertación son un imperativo para las organizaciones de base con otros actores. En esta medida y reconocimiento la formación de redes, asociaciones, alianzas y otras estrategias de coordinación de acciones entre grupos de base, se convierte en una tarea fundamental para potenciar la capacidad y la escala de acción de estas organizaciones. Es por ello que este mismo proceso de fortalecimiento organizacional requiere advertir e identificar con mayor precisión a que nivel o escala se hace necesario focalizar el grado e intensidad de la intervención.

Para RedEAmérica y en el marco del desarrollo de base, esto viene a denominarse como niveles micro, meso y macro, los cuales son complementarios en sus escalas de implantación. Sintéticamente estos niveles corresponden a las siguientes nociones y comprensiones:

- En el nivel micro se generan relaciones horizontales dentro de las organizaciones y proyectos elaborados por cada organización.
- En el nivel meso se promueven las relaciones horizontales entre grupos, redes de organizaciones y alianzas intersectoriales, facilitando el desarrollo de proyectos de gestión asociada (redes) entre diversas organizaciones.
- Finalmente, en el nivel macro se fomentan las relaciones verticales entre las organizaciones con las instituciones públicas. Asimismo se facilita que la voz de los pobres y de sus organizaciones de base pueda ser parte activa de las deliberaciones en el espacio público y de la concertación entre los diversos actores de la localidad para orientar sus planes de desarrollo y la distribución de los recursos públicos que afectan a sus vidas (Villar, 2009).

El carácter particular que adquiere este marco conceptual de desarrollo es que tiene como unidad de análisis, comprensión e intervención un territorio, a partir del cual se promueve generar procesos de desarrollo en el territorio o localidad como un todo. De aquí se infiere el enfoque sistémico del enfoque, a partir del cual sujetos, organizaciones, localidades y territorios, se articulan a través de diversos elementos y redes de intercambio que adquieren sentido en la totalidad. En ese territorio, sea un municipio, una región o un barrio de una ciudad, se pretende que los diferentes actores (gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de base) concierten de manera democrática la definición de las prioridades de la localidad, estructuren un plan integral local de forma participativa y desarrollen un sistema de gestión en el cual los diferentes actores puedan incidir.

En estas interacciones entre organizaciones con su entorno, si bien el afianzamiento de los vínculos y el sentido de corresponsabilidad de las acciones y de las decisiones que se definen adquieren valor y dominancia, las capacidades colectivas que aquí se movilizan, adquieren un tono mayor. Las capacidades de las organizaciones son capacidades colectivas necesarias para que una organización pueda tener un buen desempeño. Al respecto, podemos hacer mención a algunas de ellas como la capacidad de planear, gestionar, evaluar proyectos; la capacidad de gestionar adecuadamente presupuestos y sistemas de control administrativo; la capacidad de adaptarse continuamente a los cambios; la de deliberar y concertar entre sus miembros los aspectos estratégicos y programáticos de la organización.

2. Comunidades sostenibles ampliadas y educación en la visión de RedEAmérica

La noción y planteamiento de comunidades sostenibles ampliadas generada desde RedEAmérica, asume determinadas implicancias y a la vez se alinea con la perspectiva de sostenibilidad presente en la agenda de diferentes agencias internacionales, como es el caso de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo —BID—, en consonancia con los objetivos de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

A su vez, la comprensión del territorio se concibe como un todo dinámico en donde interactúa una dimensión geográfica cuyos límites no están estrictamente determinados, una dimensión organizativa que supone la cooperación entre actores, una dimensión política que pone en juego diversos intereses, fuerzas y expresiones ideológicas, y también una dimensión cultural en donde se comparten historias y sentidos, normas y tensiones que se configuran alrededor de las interacciones, experiencias y los aprendizajes y desaprendizajes comunes.

Esto pone en valor y permite visibilizar como eje transversal el reconocimiento de los poderes de los actores locales —de la comunidad— de su capacidad para decidir, cooperar, facilitar o interferir en las iniciativas que se desarrollan en el territorio. En esta medida adquiere vigor como idea fuerza aquella formulación que señalaba Boissier, cuando enfatizaba que “no hay ninguna receta que garantice el éxito en materia de desarrollo. Pero sí hay por lo menos dos afirmaciones ciertas: si el desarrollo se

encuentra en nuestro futuro, no será con las ideas del pasado que lo alcanzaremos; si el desarrollo es un producto de la propia comunidad, no serán otros, sino sus propios miembros quienes lo construyan” (Boissier 1997).

Seguidamente para RedEAmérica la educación es concebida como un motor fundamental para propiciar la movilización social, asumiendo que los procesos educativos y los mismos procesos de aprendizaje ocurren y van más allá del sistema educativo formal —la escuela—, e involucran significativamente a las comunidades y a distintos actores sociales que la rodean y terminan por trascender. En tiempos actuales parte relevante del proceso de aprendizaje que antes se producía en la familia y la escuela, se desarrolla ahora en otros entornos socioculturales independientes de estos.

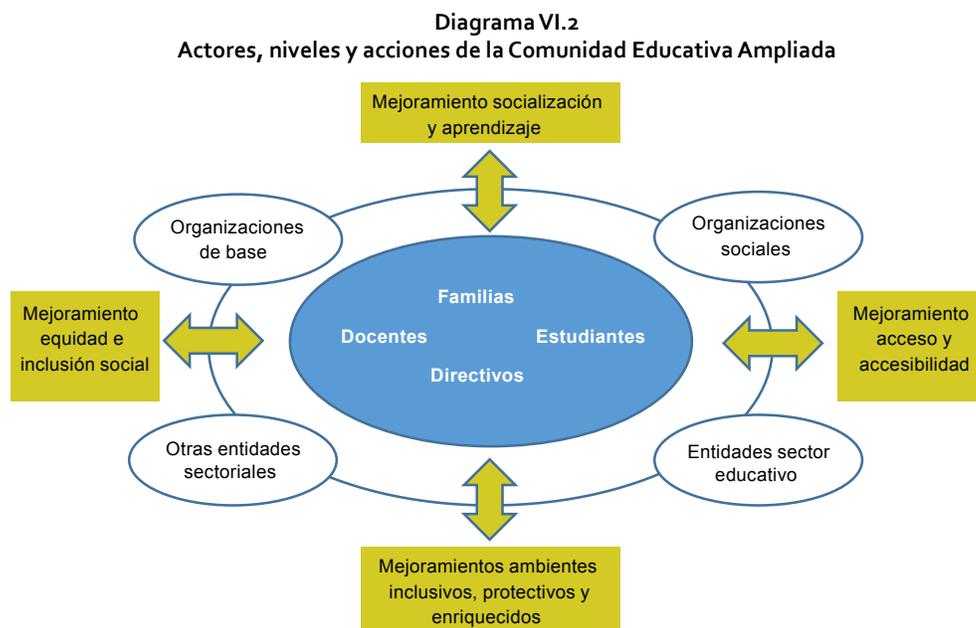
Aquí se introduce la noción de comunidad educativa ampliada, donde se convocan y juntan el ejercicio de la corresponsabilidad de diversos actores en el mejoramiento continuo de la inclusión, la calidad, la pertinencia educativa y el respeto y buen trato en el ámbito educativo. También se considera esta visión de comunidad como una apuesta por el diálogo de saberes prácticos y teóricos que favorezca el logro de resultados medibles y sostenibles en el corto, mediano y largo plazo. Es aquí que la articulación entre comunidad-escuela viene a dar mayor profundización a la dimensión territorial de los procesos educativos, permitiendo identificar y articular los esfuerzos de diversas instituciones, organizaciones y grupos en el territorio; organizaciones de base (ODB), centros de salud, centros vecinales, bibliotecas populares, entidades de protección y de defensa de los derechos de la niñez, de recreación, deporte, cultura, medioambiente, etc.

El enfoque de comunidad educativa ampliada, en sintonía con el marco de comunidad sostenible, se articula a la Agenda 2030 en procura de una educación equitativa, inclusiva y de calidad, buscando promover oportunidades de aprendizaje con una amplia participación de los actores comunitarios, gubernamentales, empresariales y de organismos internacionales. De alguna u otra manera lo que se trata es de traducir el proceso de aprendizaje en una comunidad en la que los actores locales (vecinos, docentes, estudiantes, referentes de gobiernos y entidades empresariales, entre otros) se escuchan los unos con los otros con respeto y tolerancia, indagando, construyendo argumentos, haciendo relaciones y aplicando decisiones estratégicas para actuar en aquellos entornos desfavorables y nocivos para el desarrollo y la calidad de vida de la comunidad.

Haciendo un paralelo con reflexiones de Lipman, desde las comunidades educativas sostenibles se gatillan procesos de pensamiento con incidencias en las prácticas locales de desarrollo, entendiéndose que “el pensamiento es aquel proceso de búsqueda o de realización de conexiones y disyunciones. El mundo está articulado por complejos (que evidentemente no son simples) como moléculas, sillas, personas e ideas, y estos complejos establecen relaciones entre las cosas...” (Lipman, 1998). Esto nos facilita afianzar la comprensión de la educación en su plena expresión de multidimensionalidad, multiconexionalidad y complejidad en cada una de sus relaciones.

La comunidad educativa ampliada reconoce esta interdependencia multidimensional de propósitos y acciones educativas en el territorio y aspira a vincular los líderes comunitarios, las organizaciones de base, las fundaciones, las autoridades educativas y los numerosos programas intersectoriales que hoy día se desarrollan en la escuela y en la comunidad, en niveles y acciones que reconozcan y potencian el trabajo colaborativo de las organizaciones de base, las ONG y el sector estatal. Véase el diagrama VI.2.

En la misma medida que en el marco del desarrollo de base las organizaciones intervienen e interactúan en diversas escalas, a su vez, entro del enfoque de las comunidades educativas ampliadas se distinguen 3 escalas de actuación. Aquí se constatan y suponen los niveles micro, meso y macro, en los cuales se busca que los niños, niñas y jóvenes desarrollen sus potenciales y cuenten con mejores oportunidades de crecimiento personal y social a través de la inclusión social, la protección ciudadana y educativa y la participación social.



Fuente: RedEAmérica, 2017. Articulación Escuela Comunidad: hacia la construcción de comunidades educativas ampliadas.

Diversas iniciativas de desarrollo acompañadas desde RedEAmérica en más de 11 países de América Latina, logran afianzar la premisa desde la cual se sostiene que articulándose con el sector educativo se hace más pertinente e incidente impactar otras áreas claves del desarrollo como la cultura (reconocimiento de valores y expresiones locales), la salud (formación de hábitos de autocuidado), el medio ambiente (hábitos de preservación y cuidado del entorno) y la inclusión laboral (con programas en competencias laborales).

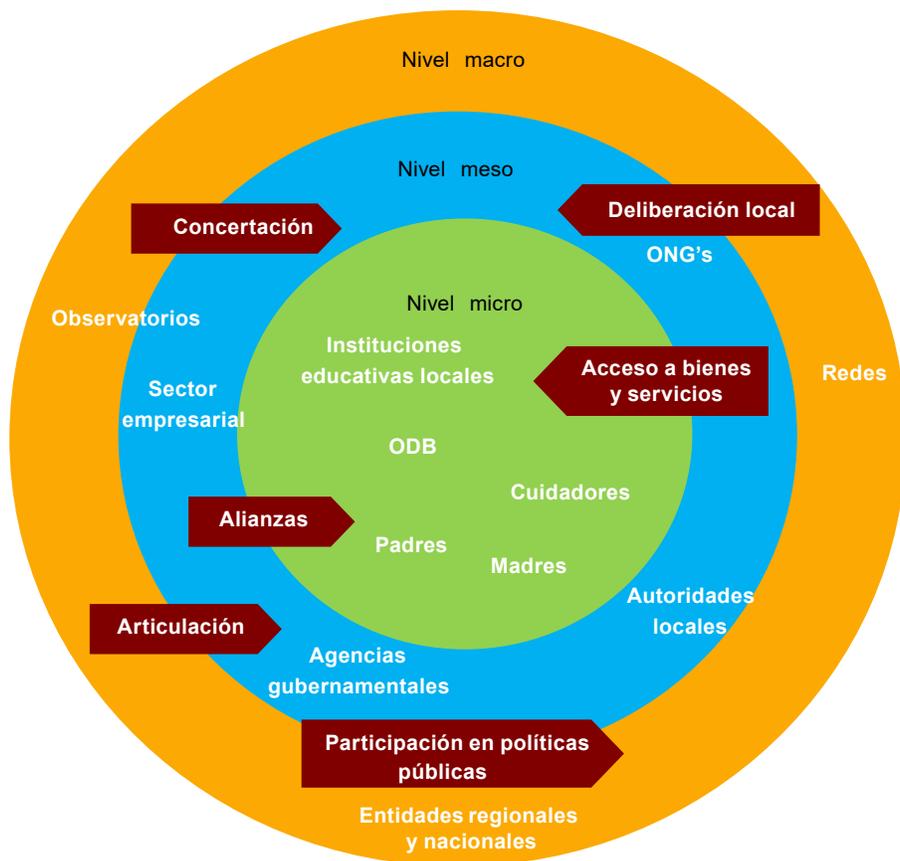
Retomando los niveles de intervención, podemos apreciar que a nivel micro la comunidad educativa ampliada fortalece sus acciones con los padres, las madres y los cuidadores, con las organizaciones de base y con las instituciones del entorno, fortaleciéndose los mecanismos de participación e inclusión social, poniendo en valor y calidad la ocupación por un mejor clima escolar, cambios pertinentes en la propuesta pedagógica centrada en los intereses y necesidades de la cultura local, con su correlato y sintonía en la curricula y gestión del aula.

A nivel meso las acciones colectivas se amplían para incluir el trabajo con el sector empresarial, las ONG, las autoridades, y las agencias gubernamentales. Se fortalecen los vínculos de las organizaciones de base y de las instituciones educativas con otros actores locales, y se generan y fortalecen redes y alianzas, consolidando su sentido de pertenencia con el territorio y la construcción una perspectiva endógena y amplia sobre el desarrollo educativo local.

A nivel macro, la comunidad educativa ampliada tiene interlocución con las políticas y los proyectos estatales en los espacios públicos de concertación y deliberación local y regional, al tiempo que aporta a la ejecución de las políticas y programas públicos y a la presencia local del Estado y del gobierno. Véase el diagrama VI.3.

Las nociones de comunidades sostenibles, organización de base y comunidad educativa ampliada en la medida que moviliza la participación efectiva de los actores, reivindica y abre la posibilidad de creación, innovación y búsqueda de alternativas a las problemáticas de la infancia, la niñez y la juventud desde el desarrollo de las capacidades colectivas y la generación de capital social desde la innovación escolar.

Diagrama VI.3
Niveles de articulación de las Comunidades Educativas Ampliadas: actores y resultados



Fuente: RedEAmérica, 2017. Articulación Escuela Comunidad: hacia la construcción de comunidades educativas ampliadas.

Para ello, los procesos de desarrollo sostenible en las comunidades educativas ampliadas consideran e incluyen momentos que van desde una visión compartida de problemas educativos comunes en el territorio (bajos desempeños, vulneración de derechos, apatía de padres, desconocimiento de activos culturales locales, indefensión o imposibilidad de manejo de las problemáticas educativas dentro y fuera del ámbito escolar formal), el reconocimiento de los potenciales y experiencias existentes (físicos, financieros y humanos), el reconocimiento colectivo de la idea de bien común como condición para el bien individual; y con mayor carácter y rigor el momento de la concertación de objetivos y el desarrollo de iniciativas colectivas en la comunidad ampliada (el nivel micro), en la acción coordinada entre comunidades, instituciones y sectores (nivel meso), y en la acción colectiva en espacios públicos de concertación (nivel macro).

Transversalmente se puede inferir que desde las iniciativas ancladas en las comunidades educativas ampliadas, se ejerce la idea fuerza de movilizar la construcción de un sujeto crítico capaz de comprometerse con intereses que van más allá de su propio bienestar y de ser seducido en hacer parte de procesos de participación colectivos, con otros iguales y diferentes.

“Ser crítico significa también, por tanto, permanecer atento a los cambios de la realidad social y cultural, sensible a los problemas y contradicciones en que se debate la educación actual, abierto a las concepciones plurales que se manifiestan, crítico frente a cualquier solución dogmática que trate de imponerse. El recurso a diferentes puntos de vista ayudará a reformular las propuestas (éticas, políticas, sociales...) que han de ser asiento de la propia actitud personal” (Lipman, 2009).

B. La iniciativa “Hacernos ECO en Malagueño”: un hilado intersectorial y a escala

1. Antecedentes del contexto territorial

Las acciones que el proyecto viene desarrollando desde el año 2014 se llevan a cabo en República Argentina, Provincia de Córdoba, Departamento Santa María, Ciudad de Malagueño.

Geográficamente el municipio de Malagueño se encuentra ubicado en el departamento Santa María, pedanía La Calera. Se localiza al Sudoeste de la ciudad de Córdoba, distando de ésta, 20 km. Otras ciudades próximas son Villa Carlos Paz, principal centro turístico del Valle de Punilla (16 km.) y Alta Gracia (36 km.), capital del departamento Santa María.

La principal vía de comunicación entre estas ciudades es la Ruta Nacional N° 20, Autopista Justiniano Allende Posse.

El ejido municipal de Malagueño comprende 35.132 has.; la mayor densidad poblacional del municipio se registra en la ciudad de Malagueño que, de acuerdo con el censo del año 2001, es de 7000 habitantes aproximadamente. Según estimaciones actuales de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (año 2010) el municipio cuenta con 14.706 habitantes.

El radio municipal comprende además de malagueño, los barrios de Yocsina, Santa Bárbara, La Perla y Ampliación La Perla, Villa San Nicolás y las zonas rurales de Lagunilla, La Ochoa, Falda de Cañete, Sierras de Oro, Punta de Agua y La Juanita. La característica principal de estos barrios es su alejamiento del núcleo urbano central y las distancias relativamente extensas que separan unos de otros.

Desde 1886 la principal actividad económica de esta localidad consistía en la extracción de piedra caliza y producción de cal; la demanda de cales y piedras para el sector de la construcción y de las obras públicas ubicaron a esta ciudad como una de las principales proveedoras. La importancia de la explotación minera y la llegada del ferrocarril contribuyeron a otro proceso fundamental para comprender la historia de Malagueño: las migraciones. La demanda de mano de obra para cubrir puestos en la calera de don Martín Ferreyra, no exigía de especialización. Picapedreros, barreteros, caleros, trituradores, foguistas eran muy solicitados. Entonces, comenzaron a llegar desde distintos puntos del interior provincial y nacional, hombres expulsados por la precaria situación económica de sus regiones. Algunos llegaron solos; otros, trajeron a sus familias. Provenían de los departamentos del noroeste de la provincia y también de las provincias del norte (preferentemente, santiagueños, riojanos y catamarqueños).

Hoy, en la localidad una parte importante se dedica a la actividad minera (extracción de piedra, fábrica de cemento) y, otra a su vez, se encuentra vinculada con el sector de la construcción (incluyendo fabricación de ladrillos).

La zona cuenta con instalaciones comerciales, consistentes en pequeños comercios y establecimientos, entre los que se puede mencionar supermercados, ferretería, panaderías, estaciones de servicio, farmacias, quioscos, etc. Por su importancia se destaca el mercado San Miguel, proveedor mayorista de frutas y verduras.

2. El proyecto y su promesa de valor

La iniciativa “Hacernos ECO de Malagueño” se viene desarrollando en los barrios 1° de Mayo, La Perla, Yocsina, San Nicolás, Punta de Agua, Falda del Cañete, Centro.

Las instituciones educativas que participan articuladamente en el diseño y ejecución del proyecto son 29, las que representan los diversos niveles y modalidades, de gestión estatal y privada, urbana y rural.

La población directa a la cual focaliza su intervención esta iniciativa es de 3.731 estudiantes.

Cuadro VI.1
Población

Total población de destinatarios directos	Cantidad de infantes	Cantidad de niños	Cantidad de adolescentes	Cantidad de jóvenes
3.731 estudiantes	Maternal	N. primario	N. medio	Ciclo orientación
	N. inicial	1 023	1º - 2º - 3º año	4º - 5º - 6º año
	1 088		1 030	690

Fuente: Proyecto "Hacernos ECO en Malagueño". Programa Acciones Educativas Locales. 2017 RedEAmérica Argentina.

En relación a los destinatarios indirectos, de los 4.000 estudiantes estimativamente que tiene la ciudad de Malagueño en todos los niveles y modalidades, de instituciones de gestión estatal y de gestión privada, ubicadas en el cono urbano y/o en espacios rurales, se consideran 3 personas por grupo familiar. Esto implica un impacto indirecto hacia unos 12.000 de Malagueño, lo cual se aproxima significativamente a los 14.706 de habitantes que conforman su población total.

Esta propuesta asume que uno de los grandes desafíos de la educación es contribuir a un cambio cultural, esto es transitar desde una cultura individualista, economicista y competitiva, hacia un escenario donde se promueva el sentido de pertenencia, corresponsabilidad y sentido de la solidaridad para con los intereses comunes.

Hacemos memoria que esta propuesta se integra y a la vez se deriva del Proyecto Educativo de las Escuelas de Malagueño (PEEM) creado el año 2004, acompañada en su gestación por Fundación Minetti —hoy Fundación Holcim Argentina—. La Fundación Holcim Argentina (FHA) integrante del área de Desarrollo Sostenible (DS) de la compañía, incrementa valor con su presencia y trabajo que realiza con las comunidades. En este sentido, el Plan 2030 contempla 4 pilares con sus respectivos compromisos y metas, entre los que se destaca el pilar Personas y Comunidades junto a los de medio ambiente, agua y economía circular.

Haciendo sintonía y alineándose con la FHA, el PEEM se focaliza y mantiene como núcleo de trabajo "la formación de ciudadanos", a partir del cual se busca construir, a partir de un trabajo compartido, un Diseño Curricular Local viable, que impacte positivamente en la educación de los alumnos de esa comunidad.

La propuesta surge para intentar resolver algunas problemáticas comunes que afectan a las instituciones educativas de Malagueño. Entre ellas: el bajo rendimiento de los alumnos; la deserción; la repitencia; la desvinculación con la comunidad o el bajo nivel de comunicación con ella; la poca articulación intra e interinstitucional; el desconocimiento entre lo que se hace y debe lograr cada nivel; la falta de espacios y tiempos para aunar criterios comunes entre docentes e instituciones; la dificultad para atender a la diversidad del alumnado; y la fragmentación del currículo, los contenidos desarticulados o poco significativos, etc.

Teniendo en cuenta esta situación general, los directivos de las escuelas de Malagueño consideraron que para desarrollar acciones educativas más coherentes en la zona, se debía implementar un proyecto compartido con principios o supuestos pedagógicos comunes que vertebraran las acciones que tienen lugar en las instituciones, teniendo como referente las características de la comunidad. Es por eso que se inició un trabajo compartido para constituir una propuesta educativa viable que promoviera buenas prácticas de enseñanza. Esto es en lo que consiste la tarea del PEEM.

Si bien este proceso de acompañamiento de Fundación Holcim ha sido transversal y sistemático, la iniciativa "Hacernos ECO de malagueño" pertenece en su diseño y ejecución a las 29 escuelas que participan de la misma. Inclusive la misma opción temática elegida es producto de la proposición de una de las entidades educativas.

Observando el territorio, en la localidad de Malagueño se generan unos 210.000 kilos de basura por mes y, con esto se alimenta un problema ambiental creciente, que se asocia con la contaminación del suelo, el aire y el agua. Al ser enterrados, los desechos orgánicos comienzan un proceso de fermentación anaeróbica que da por resultado gas metano, uno de los principales causantes del calentamiento global. Por añadidura a nivel local se encarecen las tasas municipales.

Si bien se reconocen diversas causalidades que en Malagueño generan contaminación, se aprecian como las más visibles la poca colaboración por parte de la sociedad en el cuidado y resguardo de su entorno, la carencia de una recolección clasificada de los residuos, la insuficiente conciencia ciudadana sobre la gravedad del problema, el patrón de consumo de los ciudadanos, que obedece al uso ineficiente de los recursos y la no valoración de los mismos, la ausencia de una cultura de reducir, reutilizar y reciclar, lo cual se encuentra asociado a los escasos valores de preservación del ambiente en el hogar, en los espacios públicos y en las escuelas.

Si bien desde la iniciativa se proponen promover el compromiso social y la participación comunitaria, mediante la articulación de proyectos institucionales tendientes a fortalecer el sentido de la responsabilidad ambiental en la comunidad de Malagueño; a nivel operativo y funcional buscan pensar y ejecutar acciones que promuevan un manejo adecuado de residuos sólidos domiciliarios en las escuelas y coordinarlas con otras instituciones.

Se decide y da prioridad como actores relevantes, al rol de los directivos, docentes, alumnos y personal de apoyo, como los auténticos promotores ambientales. Aquí es importante destacar que desde el proyecto hay un giro y peso en el enfoque de asumir la intervención, esto es, haciendo conciencia y practica que será de vital importancia que la escuela no plantee la problemática desde la perspectiva de los portadores de malas noticias, si no y por el contrario desde el ojo apreciativo, que pondera desde los aciertos, competencias y talentos progresivos de la de los ejecutores de programas o de los soñadores de un futuro mejor.

En concreto la iniciativa se plantea como propósitos generar conciencia para el desarrollo de acciones que permiten la disminución de la basura, valorar e intervenir en la preservación del medio ambiente en el hogar, la escuela y los espacios públicos y finalmente desarrollar la cultura de las 3 R (reutilizar, reciclar y reducir).

Se destacan entre las metas la puesta en práctica en 10 Centros Educativos, de proyectos pedagógicos que apunten a la toma de medidas que permitan la remediación de algunos problemas ambientales relevados en la fase de diagnóstico; el incremento del 80% en la recolección separada de los envases plásticos y del papel; la promoción e instalación de nuevos hábitos en el tratamiento de residuos domiciliarios hacia 70 familias y finalmente, la sensibilización y el tratamiento responsable de residuos a través de la realización de una ECO-Jornada destinada a vecinos de la localidad.

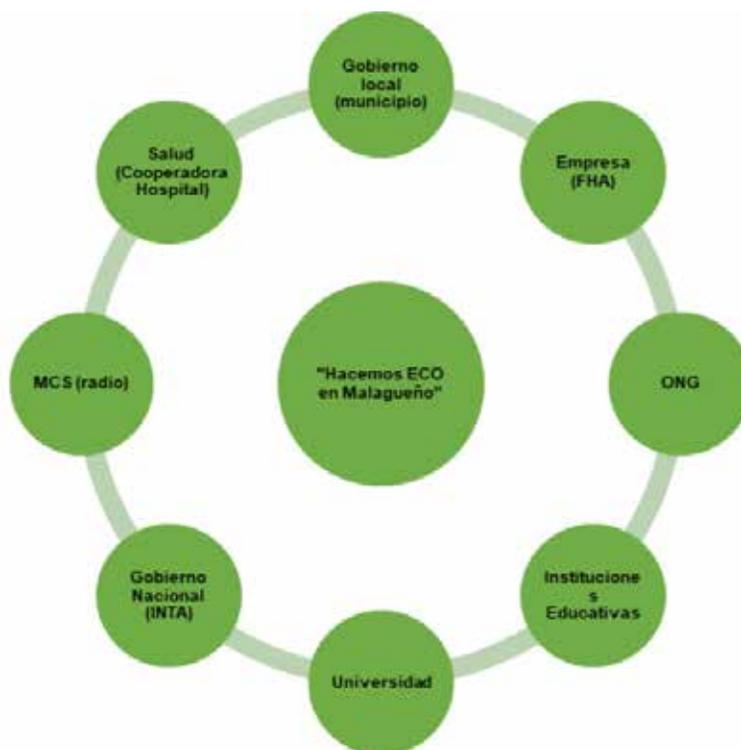
3. La estrategia intersectorial como estrategia de articulación

Si bien las instituciones educativas se posicionan en un rol de liderazgo en la implantación de la propuesta, de manera progresiva se fueron generando articulaciones con diversas entidades del sector público y privado de la comunidad, entendiéndose que los desafíos acordados requieren integrar diversos insumos y competencias técnicas pertinentes al grado de impacto y calidad que la iniciativa se propuso.

Fortalecer el sentido de la responsabilidad ambiental en la comunidad de Malagueño es tarea y compromiso de diversos actores y especialmente de sectores, donde entran a articularse deberes y habilidades del gobierno local, la empresa, las organizaciones de la sociedad civil, el ámbito académico, los medios de comunicación social, las escuelas de nivel inicial, primaria y secundaria, la cooperadora del hospital y el rol del gobierno nacional con sus respectivos organismos técnicos. Véase el diagrama VI.4.

En el espíritu de esta iniciativa si bien se detenta la instalación de la conciencia ambiental, iniciando el tejido con los alumnos de escuelas de enseñanza primaria y secundaria, a la vez se requiere necesariamente provocar un abordaje creativo y esencialmente pedagógico para educar, acceder y comprender acerca de que se está hablando cuando se pretende desarrollar la cultura de las 3R (reutilizar, reciclar y reducir). Aquí nos podemos remitir al Principio 10 adoptado junto a otros principios en la primera Cumbre de la Tierra realizada en Junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. El 10 establece que todas las personas tienen derecho al acceso a la información, a la participación y a la justicia en los asuntos ambientales. Estos derechos se conocen como Derechos de Acceso.

Diagrama VI.4
Actores involucrados en gestión asociada



Fuente: Elaboración propia.

Aquí se hace pertinente y funcional generar nodos y nudos para abrir el juego a la participación responsable y efectiva entre y desde los diversos sectores y actores convocados.

Se logra apreciar con intensidad la perspectiva de un enfoque multiescalar integrado para encarar los problemas de la comunidad y del territorio donde la intersectorialidad supera la intervención sectorial unívoca que concentra y atomiza los esfuerzos requeridos. Al respecto se hace sintonía con lo señalado por Sandoval, Sanhueza y Williner, cuando enfatizan que “un enfoque de planificación participativa busca garantizar la representación de los intereses de los ciudadanos/as, y la coordinación de esfuerzos. Esto supone una coordinación de doble vía: desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo. Con ello se construye una planificación multiescalar como modelo de gestión pública, donde el Estado, la sociedad civil y el sector privado acuerdan estrategias y líneas de acción para mejorar la calidad de vida de la gente” (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015).

4. La identificación de los actores en los nudos y nodos de la estrategia intersectorial

Durante todo el proceso, tanto de gestación como de ejecución de la propuesta, se fueron generando casi de una manera natural contactos y después vínculos con actores específicos y necesarios para inyectar contenido y calidad a los desafíos formulados. Si bien este proceso es una construcción de confianzas y compromisos en la adhesión a una tarea —en el marco de un proyecto superior— que desafía a asumir ciertos compromisos con la comunidad, no todos los convocados y por diversos intereses razonables en escena, mostraron entusiasmo efectivo en la tarea. A continuación y sectorizadamente identificaremos a los actores que hoy hacen parte sostenida en su participación con este proyecto de desarrollo.

- Instituciones Educativas: 29 escuelas.

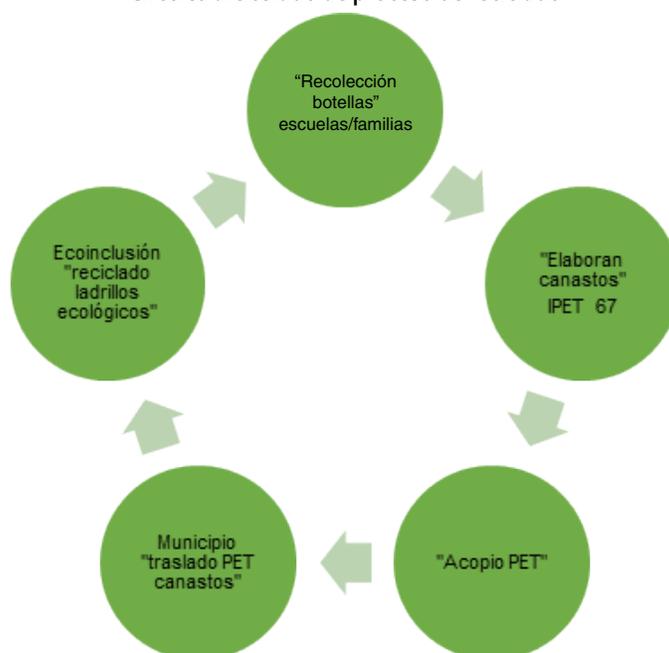
Jardín JUAN MINETTI, Jardín Municipal Barquito de Papel, Escuela Fray Justo Sta. Ma. De Oro, Instituto Provincial de Enseñanza Media (IPEM) N° 374, Jardín Municipal Perlitás de Colores, Escuela Gabriela Mistral, J. Gabriela Mistral, Jardín Maternal Mundo de Garabatos, Jardín Maternal Mamita

María, Escuela Martín Güemes, J. Martín Güemes, Anexo IPEM N° 316, J. Nicolás Avellaneda, Escuela Nicolás Avellaneda, Anexo IPEM N° 345, Centro Educativo de Nivel Medio de Adultos (CENMA) 295, Escuela Juan José Paso, J. Libertador Gral. San Martín, Jardín Maternal Pequeñas Huellas, Colegio Inmaculado Corazón de María, Instituto Provincial de Educación Técnica (IPET) N° 67, Escuela Nocturna Deán G. Funes, Anexo María Montessori, Escuela Manuel Belgrano, Instituto Secundario Yocsina, Instituto San Carlos, Anexo 374, Jardín de Infantes Mi Piccolino y Jardín de Infantes Patito Feo.

- Municipalidad de Malagueño y la Secretaría de Educación del municipio.
- Supervisores Zonales y Regionales de Nivel: Inicial, Primario, Secundario, Primaria y Secundaria Adultos, Especial. Gestión estatal y privada.
- Organizaciones no-gubernamentales: Fundación TierraVida, Fundación ECOINCLUSIÓN, Casa del Títere, Matanga (recreólogos).
- Medios de Comunicación Social: Radio Municipal de Malagueño y Portal INFOGUIA.
- Universidades: Universidad Libre del Ambiente (gestión pública) y Universidad y la Universidad Blas Pascal (gestión privada).
- Empresa: Fundación Holcim Argentina y Geocycle (planta de coprocesamiento de residuos y miembro del Grupo LafargeHolcim).
- Gobierno Nacional: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); organismo dependiente del Ministerio de Agroindustria de la República Argentina.

Si bien con la gran mayoría de estos actores se han gestado diversos tipos de alianzas, unas con más envergadura y sostenibilidad en el tiempo que con otras —por cuestiones de coyuntura y necesidad emergente fundamentalmente— adquieren mayor visibilidad y protagonismo aquellas alianzas que se han logrado consolidar especialmente durante la tarea del acopio del plástico de las botellas de PET y la Campaña de Papel. En la primera del acopio del PET, hay todo un circuito articulado de actores entre los que participan en red las 29 instituciones educativas, las familias de los estudiantes, el Instituto Provincial de Educación Técnica IPET 67, el municipio, Ecoinclusión, Geocycle, el Hospital Nuestra Señora De Nieva y las familias de las viviendas sociales construidas con los ladrillos ecológicos. Véase el diagrama VI.5.

Diagrama VI.5
Circuito articulado de proceso de reciclado



5. Los dispositivos y herramientas pedagógicas de la intervención

Uno de los aciertos de esta iniciativa es haber logrado incidir no precisamente en los contenidos de la curricula de las escuelas (primaria y secundaria), los cuales ya estaban contemplados con la temática ambiental, sino específicamente en incorporar un abordaje genuino y novedoso con respecto a las diversas metodologías y estrategias pedagógicas implementadas para profundizar y ser más efectivo en su tratamiento.

Estos dispositivos didácticos y pedagógicos cobran un talante altamente movilizador y seductor especialmente para con los estudiantes y sus diversos grados de cursado, logrando trascender la mera entrega de información mediante la búsqueda de espacios para establecer conexiones entre la conversación trivial de la vida cotidiana, con premisas teóricas que vienen a suscitar nuevas preguntas sobre el tema en conversación. En palabras de Lipman, “el foco del proceso educativo no es la adquisición de información, sino la indagación de las relaciones que existen en la materia bajo investigación” (Lipman, 1998).

Podemos mencionar los dispositivos relevantes de esta caja de herramientas, que en el marco del “Hacernos ECO en Malagueño” se han desplegado. Cabe destacar que la mezcla y armonización entre la palabra, las emociones y el cuerpo otorgan la singularidad y arquitectura a cada uno de los recursos que mencionaremos.

- **Liga Héroes Ambientales:** La Convención de Héroes Ambientales es un evento dirigido a niños y jóvenes del segundo ciclo de escuelas primarias, que busca concientizar sobre el cuidado del medio ambiente. Mediante este evento se busca hacerlos partícipes de diversas actividades que los inspiran de manera divertida a adquirir hábitos más sustentables, para ponerlos en práctica en sus hogares junto a su familia.

Además, este es un espacio ideal para visibilizar y difundir las diferentes propuestas existentes en la ciudad y provincia de Córdoba que trabajan en el cuidado del medio ambiente. El evento Superhéroes Ambientales consiste en un recorrido de 2 horas por las diversas propuestas que realizan los expositores en el espacio destinado a tal fin, en el cual se realizan stands interactivos, actividades al aire libre, charlas, talleres y participación de artistas que dialogan con los niños. En este espacio se priorizan propuestas interactivas y lúdicas, que permiten a los niños aprender sobre la temática ambiental poniendo sus manos a la obra, manipulando objetos u observando.

- **EH! Copate:** esta estrategia se presenta como un instrumento práctico dirigido a jóvenes de entre 14 y 18 años, que les permita conocer cuán sustentable es el ambiente que los rodea, identificar una problemática y ejecutar un plan de acción que se enfoque en su mejora. Este dispositivo incentiva a los jóvenes para lograr un impacto positivo y duradero relacionado a la sustentabilidad, mediante la aplicación y creación de un proyecto ambiental concreto con impacto local. De este modo, para incentivar al liderazgo de los jóvenes participantes, la etapa “Plan de Acción” se estipula como indispensable para alcanzar la meta última de “EH! Copate”.

Tanto las estrategias de la Liga de Héroes Ambientales como Eh! Copate, son recursos liderados e implementados por Fundación Tierra Vida.

- **Eco Club:** es una instancia de participación de jóvenes de la enseñanza secundaria entre 12 y 15 años de la ciudad, que habilita la posibilidad de conformar un grupo de participantes para abordar temáticas relacionadas al medio ambiente, con miras como producto a la conformación de un Eco Club, a partir del cual y posteriormente permita la generación de acciones en los espacios públicos y barrios de la ciudad de Malagueño. En estos espacios se parte de la premisa que afina somos el medio que habitamos.
- **Micro Radial:** desde la escuela a través de este espacio radial se socializa la experiencia con los padres y familias que escuchan desde su casa a sus hijos, se ponen radios en las aulas para que los compañeros escuchen los diálogos y conversaciones. Transversalmente se ponen en práctica e integran disciplinas como el cuidado del ambiente (ciencias naturales), la oralidad

y la ética en su relación con componentes actitudinales que se van expresando en desde los momentos que los estudiantes salen de la escuela como la en su aspecto actitudinal: salir de la escuela, viajar en un taxi, saludan a la gente de la radio, hacen uso de la tecnología, narran sus historias, responden y dan cuenta de la agenda a charlar en el espacio radial.

- Huertos familiares: esta estrategia se lleva a cabo en los jardines maternos hacia niños de 2 y 3 años, con la conducción de los ingenieros especialistas del INTA. Con el apoyo técnico de estos profesionales se capacita en la elaboración de Huertas Orgánicas Domiciliarias y en la fabricación de COMPOST, donde se cuenta con el acompañamiento de los padres de los niños, lo que permite a la vez provocar un impacto paralelo en los alcances formativos de este espacio.

C. Reflexiones, aprendizajes y desaprendizajes de la experiencia en contextos de complejidad

“no hay en la tierra, una sola página, una sola palabra, que lo sea, ya que todas postulan el universo, cuyo más notorio atributo es la complejidad” (Borges, 2004).

En la misma medida que la actividad humana demanda y desafía la participación integral de las personas como una unidad sistémica, es desde este mismo lente donde una experiencia de desarrollo como el “Hacernos ECO en Malagueño”, requiere ser leída, interpretada y ponderada en su incidencia fáctica. Es por ello que consideramos pertinente poner la atención en algunos componentes y atributos que permitan hacer algunas valoraciones sobre determinados cruzamientos entre lo local, la comunidad, el territorio, la cultura, lo público, lo privado, la sostenibilidad, el poder y por cierto desde la complejidad y entropía del mismo escenario.

- El desarrollo a escala y el atributo de la confianza.

Así como desde la horizontalidad de los actores con sus respectivas competencias sectoriales (educación, salud, academia, comunidad, etc.) puestas en juego por un interés común, en la misma medida y a escala de abajo hacia arriba (escuelas, empresa, gobierno local) cada acción, decisión y relación adquieren legitimidad cuando encuentran el debido sustento en la confianza de las personas y los referentes de las organizaciones involucradas. Caminar a escala impone desafíos y atributos sin los cuales la tendencia es habitar lugares retóricos y políticamente correctos, que asociados con la burocracia y ciertos modos verticalistas de administrar el poder, no son los mejores signos de los tiempos para construir capital social.

El “Hacernos ECO en Malagueño” no está ni ha estado exento de estas tensiones, donde voluntad política y práctica organizacional exponen —por su carencia o presencia— la necesaria convicción y expresión actitudinal de reconocer al otro como un igual desde la palabra y el ejercicio ciudadano. Socioculturalmente la localidad de Malagueño es ciudad con característica de pueblo y extensión de ciudad, por ende los modos de relacionarse adquieren una sensibilidad mayor, dada la cercanía y observancia entre los ciudadanos. Se puede asociar a esto otro componente que viene dado por esta característica de los habitantes de otorgar mayor sentido de pertenencia al “barrio” por sobre la concepción de la ciudad. Esta valoración encuentra implicancias en una comunidad donde movilizar iniciativas “comunes” requiere esfuerzos sostenidos, pues los focos de interés y seducción se reducen al pequeño espacio del territorio en desmedro de propuestas ampliadas al conjunto de la comunidad ciudadana. Esto del bien común es todo un desafío, en igual medida lo es “el pasa confianza” con la autoridad, el de afuera.

“Hay sistemas que obstruyen la generación de condiciones de confianza, que estimulan relaciones altamente competitivas y antagónicas entre sus miembros. Hay en cambio sistemas que promueven la confianza, que obligan a los individuos a desarrollar confianza entre sí (...). Sin el desarrollo de relaciones de confianza sus miembros no logran alcanzar las metas requeridas por el sistema. El sistema, con su estructura y su cultura, es por tanto un aspecto en el que es indispensable poner atención” (Echeverría, 2007).

- La organización y planificación multiescalar requiere instancias efectivas de participación y coordinación en todos los niveles.

Uno de los atributos de esta iniciativa, radica en la condición endógena de la gestación e implementación de la propuesta, especialmente en su etapa inicial. Nos referimos con esto especialmente en la fase del levantamiento de los intereses sentidos de los propios actores de las instituciones educativas, lo cual está ligado a que la manera de actuar, hablar y de reflexionar en la experiencia debe partir de los problemas y realidades propias de los participantes, de modo que las soluciones que eventualmente se postulen en el marco del proyecto, también tengan que ver y hagan coherencia con esta realidad. Justamente otra de las premisas que hoy en día imprimen valor agregado a los procesos de planificación hacen relación con mencionado por Williner, cuando manifiesta que “los procesos de planificación, deben fijar objetivos a partir de los problemas y necesidades de los propios ciudadanos-as, debe evitarse el voluntarismo y la atomización de esfuerzos, lo que advierte la importancia de la coherencia y de la coordinación como principios rectores de todo el proceso” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015).

En adhesión a lo anterior son los propios referentes de las 29 instituciones educativas que dan sentido y razón de ser al proyecto, los que deciden conformar una “mesa de gestión” que coordine hacia adentro y hacia afuera el proyecto, formando parte de ella integrantes que representen a cada uno de los niveles de las instituciones educativas; maternales, jardines, primaria, secundaria, y un referente de los vecinos de la ciudad.

El objetivo de esta mesa de gestión tuvo por objeto facilitar las decisiones en la planificación, logística y coordinación de las acciones (con mayor rigor cuestiones que afectan al presupuesto), siendo especialmente la instancia visible y representativa desde donde se tomen las decisiones y ejecuten las negociaciones con el gobierno local así como con la misma empresa Holcim. Otra de los roles que detenta esta mesa de gestión es anticiparse al futuro escenario de la sostenibilidad de la iniciativa, considerando especialmente el escenario próximo donde los actuales recursos del fondo de RedEAmérica (Fundación Holcim) se agoten.

- La racionalidad comunitaria: aprender y no practicar, no es aprender.

Los procesos de aprendizaje constatados desde diversos dispositivos o estrategias pedagógicas implementadas en el proyecto, solo se logran sostener y mantener coherencia en la medida que los propios sujetos, grupos y organizaciones las ponen en práctica. Esto es, no basta ni es suficiente la comprensión de diversos tipos de conocimiento o manejo de información relevante sobre determinados saberes (dominio de una técnica, pasos para hacer una huerta familiar, crear un Eco Club, juegos, elaborar proyectos, etc.) si estos a la vez no son puestos en prácticas durante y a posteriori de la ejecución de las iniciativas. Parfraseando a una cita aristotélica destacada “lo que tenemos que aprender a hacer, lo aprendemos haciendo”, pues de lo contrario comprender algo pero no ponerlo en práctica, equivaldría a no comprenderlo.

Este entrenamiento desde el hacer como requisito para validar el aprendizaje, también se constituye en una señal y condición para el estado y los propios gobiernos locales —caso Malagueño— los cuales hoy con mayor rigurosidad, deben mirar, escuchar, dialogar, planificar y armonizar con los ciudadanos, aprendiendo otros modos de gestionar las decisiones desde iniciativas locales. Malagueño hoy evidencia pone en cuestión el sentido y pertinencia del rol del estado, donde el control territorial como referente del poder político se visualiza como un imperativo insuficiente como practica de gobernar, sino se logran apreciar o incorporar otras maneras o lógicas de administrar el territorio. Desarrollar el territorio hoy gatillan otros dispositivos y procedimientos desde una racionalidad estratégica, que convocan a sentar a la mesa de las decisiones territoriales, no solo a los “expertos” sino a los ciudadanos comunes y de sangre y hueso (docentes, estudiantes, referentes municipales, líderes comunitarios) que desde otros saberes y haceres ponen en valor y re-contextualizan que la vida política ya no se expresa ni desarrolla desde un solo lugar, sino que desde diferentes escenarios y lugares de expresión pública.

El enfoque de comunidad educativa ampliada ligada a la noción de comunidades sostenibles, abre un espacio para la gestación y fortalecimiento de capacidades colectivas de actores locales —“Hacernos ECO en Malagueño”— que desde la interacción y convicción de intereses comunes, han practicado y validado modos de elaborar, diseñar, hacer prototipos, aplicar adecuaciones desde la falibilidad, dialogar en la diferencia, establecer consensos, negociar con la lógica empresarial y del estado local e incidir estratégicamente en las familias de la comunidad y en el propio estado, mediante un foco temático relevante como el cuidado del medio ambiente y los procesos de las 3R. Los intangibles recuperan tono y silencioso vigor, las capacidades colectivas para afinar la escucha, la capacidad de dialogar, conversar y tomar decisiones se encuentran finamente hiladas con la generación de conocimiento y los procesos de adaptación a la entropía de la misma vida de las organizaciones y de las comunidades. Estas habilidades blandas no aseguran ni blindan a los sujetos y sus organizaciones, pero al parecer si los habilitan para transitar con ropaje de mejor calidad y consistencia tiempos de riesgo, incertidumbre, caos, flexibilidad, cambio, donde la velocidad de la información y del tejido en redes asoma sin pedir permiso.

En tiempos donde el debilitamiento y erosión de “aquello que nos es común” y la ética de la individualidad y el logro individual son dominantes, suenan, interpelan y ponen en tensión palabras de Beck donde “elegir, decidir y configurar individuos que aspiran a ser autores de su vida, creadores de su identidad, son las principales características de nuestra era. Se vela primero por intereses propios y por generar una identidad de individualidad y autenticidad, que por proteger los intereses comunes, generando así que las sociedades pierdan sus identidades propias y se olviden de costumbre y tradiciones” (Beck, 2002).

- El fortalecimiento del dialogo informado a escala y en perspectiva intersectorial.

La promoción de la asociatividad y la articulación público-social-privada se ha tornado en un imperativo en procesos de desarrollo de base y desarrollo local. Mirando desde la iniciativa presentada en este artículo, se logran identificar múltiples actores que durante el proceso han puesto en marcha diálogos (o se han montado sobre los que ya vienen conversando) acordes a los portadores de intereses de los involucrados. El entrenamiento y acceso al dialogo social van asociados a la generación de espacios de conocimiento y comprensión que desde las diversas racionalidades entran en conversación; esto es, desde las lecturas y modos de hacer que detentan la institucionalidad publica, la privada y las organizaciones sociales. Al respecto y por ejemplo, cuestiones como la mayor visibilidad en la agenda pública de esta iniciativa (que el proyecto sea publicado en la plataforma virtual del gobierno local) o la demanda desde las entidades educativas, por mayor corresponsabilidad e involucramiento de otros sectores u organizaciones de la comunidad de malagueño, o las tensiones derivadas entre el nivel meso (organizaciones y su pares) y macro (organizaciones y el estado) acerca de cómo incidir, comprender y acordar reglas del juego que faciliten otro posicionamiento y legitimidad para con el estado local y a la vez se trascienda la naturalizada —perversa y conspiradora— voluntad política de la coyuntura y poder aspirar a convertir los diálogos en acuerdos y compromisos efectivos para la acción.

En muchas ocasiones y esto vale para la administración pública como también para la de gestión privada (incluso para determinados perfiles de entidades educativas y de la sociedad civil), los modelos participativos consumen excesivo tiempo y recursos. La compleja tarea de resolver múltiples intereses de un gran conjunto de portadores de intereses, puede no tener fácil resolución en un espacio democrático abierto. Las dinámicas participativas requieren absoluta apertura y franqueza —poco alineada con la subordinación al poder hegemónico— lo cual no es siempre deseable o posible. Siguiendo a Benveniste y sin pecar en absolutismos, “los planificadores no están preparados para el manejo de la participación. No quieren ceder la poca autoridad que puedan tener y temen que su autonomía profesional sea desafiada” (Benveniste, 1991).

La participación en base al dialogo informado ayuda a que las organizaciones aprendan. Las prácticas de desarrollo se sostienen —entre uno de sus insumos relevantes— como resultado del aprendizaje organizacional de los diferentes actores y componentes entrelazados en el tejido.

Para ello “el diálogo es necesario para que este aprendizaje ocurra. Las organizaciones no pueden aprender de su experiencia si la gente que trabaja en ellas no tiene posibilidad de explorar alternativas para lograr estos objetivos compartidos. El diálogo es una condición necesaria para construir esa visión compartida sobre los objetivos, para evaluar la experiencia y para explorar alternativas” (Reimers y McGinn, 1997).

“Hacernos ECO en Malagueño” es una oportunidad para apreciar sistémicamente potencialidades, vulnerabilidades, competencias y desaprendizajes desde lo local, pero especialmente es una intensa experiencia de aprendizaje organizacional (para todos los actores de la comunidad y el territorio) la cual nos habilita parafrasear a MacGinn, cuando propone para ello se pongan en juego siguientes cinco condiciones: no tener miedo a elaborar y decirlo con la palabra, darse oportunidades para reflexionar, generarse espacios para dialogar con los “otros”, permitirse los tiempos para practicar, hacer prototipo y ensayar; y finalmente darse oportunidades de evaluar la práctica, reflexionar y dialogar.

Bibliografía

- Arocena, J. (1995), “El desarrollo local, un desafío contemporáneo”, Caracas, Primera edición: Nueva Sociedad, CLAEH y Universidad Católica del Uruguay.
- Beck, U. (2002), “La sociedad del riesgo global”, Madrid, siglo veinte uno de España editores.
- Benveniste, G. (1991), “Mastering the politics of planning”, San Francisco, Jossey Bass.
- Boissier, S. (1997), “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, Santiago de Chile. Universidad de Santiago de Chile. Estudios regionales n° 48 (1997), pp 41-79.
- Echeverría, R. (2007), “La empresa emergente”, Buenos Aires, Ediciones Granica.
- Lipman, M. (1998), “Pensamiento complejo y educación”, Madrid, Ediciones de la Torre.
- RedEAmérica (2007), “Manual de acompañamiento y cofinanciación a procesos organizativos para el desarrollo de base”, Red Interamericana de Fundaciones y Acciones Empresariales para el desarrollo de base.
- Sagastizabal, M. de los Ángeles (2009), “Aprender y enseñar en contextos complejos”, Buenos Aires, Noveduc Libros.
- Reimers, F. y MacGinn N. (1997), “Diálogo informado”, México, Centro de Estudios Educativos.
- Villar, R. (2016), “Las Comunidades Sostenibles”, Bogotá, en Ciclo Virtual de Aprendizaje de RedEAmérica.
- _____(2009), “El fortalecimiento de capacidades y el apoyo al desarrollo desde las bases: la experiencia de RedEAmérica, Universidad de San Pablo, Instituto Universitario de Estudios Europeos (CEU).
- Sandoval, C., Sanhueza, A. y A. Williner, A. (2015), “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, ILPES/CEPAL, (LC/L.4069/Rev.1, LC/IP/L.342/Rev.1), 2015.

Parte 2
Prospectiva territorial

VII. La prospectiva y el análisis de las transformaciones territoriales

*María Valentina Soria*¹
*Graciela Nozica*²
*María Griselda Henríquez*³

Resumen

La dinámica con que se reorganizan los territorios en la actualidad motiva, cuando menos, a la reflexión de un replanteo teórico metodológico constante para reformular los modelos de planificación dominantes. En este sentido se encuentra un interés particular por teorizar sobre la complejidad y se entiende que el marco metodológico y epistemológico que propone Rolando García sobre "Sistemas Globales Complejos", constituye un importantísimo aporte para el abordaje de las problemáticas territoriales y se vuelve necesario e imprescindible para enfocar la construcción de escenarios futuros desde la Prospectiva.

Introducción

En América Latina se ha producido ya iniciado el siglo XXI, una revalorización de la planificación del desarrollo y de las acciones en el largo plazo (Lira, 2006). Partimos de considerar que la planificación es una herramienta política-técnica de actuación sobre el territorio que permite imaginar el futuro, proyectar lo que se busca, conducir el propio destino y prepararse para solucionar las contingencias que atenten contra el logro del objetivo deseado según el Plan PET (Argentina, 2008). En este sentido, el resultado del proceso de planificación constituye la expresión territorial del proyecto político del Estado quien a través de dos dimensiones que le son inherentes: la dirección y el control, explora y construye futuro (Resee, 2006).

¹ Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat (IRPHa), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina.

² Instituto Regional de Planeamiento y Hábitat (IRPHa), Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina.

³ Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISE), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina.

En tanto práctica, la planificación del desarrollo requiere de conocimientos específicos para la acción en el territorio ya que sólo es posible transformar aquello que se conoce. Por ello recurrimos a teorías y métodos que permiten analizar la realidad, esto es, explicar, interpretar e identificar tendencias; conocimiento a partir del cual es posible reconocer aquellas fuerzas que actúan como impulsoras del desarrollo del sistema territorial y condicionan el despliegue de los escenarios futuros. Estas razones dan cuenta de la necesidad de reflexionar sobre cómo se ha concebido y, en consecuencia, planificado en estas últimas décadas a fin de mostrar que la revalorización de la planificación del desarrollo está, sin dudas, asociada a su capacidad de construir futuros. Sin embargo, en los últimos años se ha ido asociando esta función de la planificación a la prospectiva.

La prospectiva refiere a horizontes temporales de largo plazo, acepta la complejidad e inestabilidad de la realidad social ampliando su visión hacia objetivos que pueden y deben perseguirse, explora caminos alternativos, especula y conjetura sobre posibles cambios, evalúa las posibles consecuencias de actuar o no hacerlo, se anticipa a los conflictos. La planificación con visión prospectiva para este trabajo se diferencia de la planificación estratégica y recupera la idea sustantiva de la planificación como construcción de futuro, superando las limitaciones de lo normativo. Así, al referir a la planificación prospectiva como si se tratara de una nueva forma de planificar se ignoran los aportes realizados por numerosos investigadores latinoamericanos y los de Carlos Matus, en particular. Por ello, sostenemos que la idea de explorar el futuro es inherente a la planificación como herramienta para la transformación de la realidad. Para construir otros futuros posibles es necesario asumir que la realidad social es compleja y, por tanto, para abordarla en su complejidad deben reconocerse los fenómenos, la dinámica de los procesos, sus escalas y niveles de afectación.

En este sentido, es necesario re-pensar el rol de la Prospectiva y su adecuación a los procesos de planificación territorial, a fin de contribuir a su consolidación como una herramienta, en sí misma, eficaz para la gestión futura del territorio. Cuervo y Mattar (2013, citando a Yero, 1997) plantean que “una mirada retrospectiva a la producción de las últimas décadas, permite decir que el campo de los estudios de futuro en América Latina está en proceso de consolidación. Los estudios del futuro inician ahora una etapa que requeriría un mayor énfasis en aspectos más específicos (...) con más detalle (...) prestando una mayor atención a las interrelaciones y a la dimensión de los procesos y sus impactos (...) cabe dar prueba de un mayor rigor metodológico”. En esta línea, se inscribe el trabajo que se presenta.

Se parte de considerar al territorio como un sistema complejo (Nozica, De Paolis y Henríquez, 1996; Henríquez, 2000, Nozica y Henríquez, 2014). Esta lectura del territorio se basa en la propuesta teórico-metodológica de los Sistemas Globales Complejos (García, 1990, 2006) recurso que permite estudiar el territorio y sus lógicas de construcción de manera integral, superando modelos cuantitativos y determinísticos. De esta manera se promueve un pensamiento científico orientado al análisis de los procesos territoriales, en contraposición al estudio de los territorios como producto final, como el “deber ser”, redefiniendo el papel de la prospectiva en el proceso de planificación territorial (Soria, 2017).

Como sostiene Prigogine “reconocer la complejidad, hallar los instrumentos para describirla y efectuar una relectura dentro de este nuevo contexto de las relaciones cambiantes del hombre con la naturaleza son los problemas cruciales de nuestra época” (1983;46). Abordar el territorio como un sistema complejo y como tal, anclado en diferentes niveles de relaciones, implica un nivel de dinámica y evolución en el que la Prospectiva aparece como un recurso para su planificación. Desde esta mirada se encaran las reflexiones que siguen a continuación.

A. El territorio y su abordaje desde la complejidad

1. Sobre el territorio

¿De qué hablamos cuando decimos territorio? El concepto de territorio ha ido cambiando en el tiempo y aún hoy es objeto de debate. Toda sociedad en cada momento histórico establece un cierto modelo de ocupación y transformación del espacio, construyendo y conformando así una conceptualización distinta de lo que entiende al hablar de territorio.

La palabra territorio deriva de las raíces latinas *terra* y *torium* que, conjuntamente, significan "la tierra que pertenece a alguien" (Lobato Correa, 1997). Esta concepción, clásica, entiende al territorio como la relación entre el hombre y una naturaleza bruta, un espacio geográfico considerado como el "soporte físico" de las actividades humanas, de carácter político, de definición de límites geográficos (delimitación cartográfica). Así, territorio es todo lo que queda dentro de esos límites. Para la concepción clásica el territorio, en tanto espacio geográfico "fue tratado como lo muerto, lo fijo, lo no dialéctico, lo inmóvil", según la expresión de Foucault (1980, citado por Soja, 1993).

A medida que nos acercamos al fin del siglo XX, las observaciones premonitorias de Foucault sobre la emergencia de una "era del espacio" asumen una forma más razonable (Soja, 1993). Según Morin (1994;31) "el auge de las ciencias de la tierra revitaliza la geografía, ciencia compleja por principio, ya que recubre la física terrestre, la biósfera y las implantaciones humanas. Dejada al margen por las disciplinas triunfantes, privada de pensamiento organizador más allá del posibilismo de Vidal de La Blanche o el determinismo de Ratzell, la geografía (...) vuelve a encontrar sus perspectivas multidimensionales, complejas y totalizadoras". En este nuevo marco, el espacio geográfico como objeto de estudio de la geografía y el territorio como expresión singular de aquel, se muestra vivo, dinámico y complejo.

En este sentido, y para este trabajo, el territorio se presenta como un "concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y un determinado sujeto individual o colectivo (...) De ahí que cuando designamos un territorio siempre estamos asumiendo, aun de manera implícita, la existencia de un espacio geográfico y de un sujeto que ejerce sobre él cierto dominio, una relación de poder, una calidad de poseedor o una facultad de apropiación" (Montañés Gómez, 2001;20). Esta primera definición puede completarse diciendo que el territorio "es un lugar donde se desarrollan procesos naturales y donde se despliegan procesos sociales, cuya combinación lo torna más complejo que cualquier visión analítica profunda de sus componentes. En este contexto, no sólo es la suma y la combinación de formas espaciales y procesos sociales. En sentido amplio y en tanto escenarios de articulaciones complejas entre sociedad y naturaleza, el territorio contiene a éstos y a sus vinculaciones" (Bozano, 2000;29). Esta condición relacional se expresa en diversos conjuntos de prácticas y expresiones materiales y simbólicas ejercidas sobre ese territorio, generando diversas territorialidades que coexisten ya de manera consensuada ya en conflicto, en múltiples escalas y con diversos grados de organización social.

Se propone entonces comprender al territorio como instrumento de análisis para la acción, poniendo énfasis en que es un concepto dinámico y relacional. Se entiende como una "construcción social" (Milton Santos, 1997) y por ello, es dinámico, modelado y producido por las relaciones sociales. Por otra parte, y siguiendo a Quetglas (2011), dado que el "desarrollo" constituye una forma especial de concebir esas relaciones, es también, por ello, un modelo de "construcción territorial". En este sentido, el territorio es una proyección en términos de presente-futuro: no es sólo lo que "es" actualmente, sino también lo que "va siendo". Por ello, además de conocer los recursos naturales y humanos y su situación desde el punto de vista ambiental, es necesario conocer las expectativas, las percepciones, las imágenes y los proyectos que la sociedad va poniendo en él. Entonces, no se trata de entender al territorio como la sumatoria de los fenómenos naturales y los actores sociales "como un todo". En efecto, dice Morin (1994) "el reduccionismo ha suscitado siempre, por oposición, una corriente holística fundada en la preeminencia del concepto de globalidad o totalidad; pero siempre, la totalidad no ha sido más que un cajón de sastre que incluía demasiado sin importar qué, ni cómo". Pradilla Cobos (1997;50) aporta en este último sentido al definir al territorio como una "construcción físico social, sobre una naturaleza ya dada, del sistema de soporte materiales de una sociedad concreta, como expresión y síntesis históricamente fechada, cambiante, dinámica, contradictoria, de múltiples determinaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Sus formas constitutivas se modifican constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad, en un continuo, movimiento dialéctico de totalización y fragmentación sucesiva y simultánea".

De esta manera, tratando de superar metodologías científicas reduccionistas y cuantitativas, guiadas por un pensamiento científico universal, "las ciencias sociales han venido avanzando en dirección hacia un respeto cada vez mayor por la naturaleza. Al mismo tiempo las ciencias naturales han ido desplazándose hacia una visión del universo como inestable e impredecible y, por tanto, a concebir al universo como

una realidad activa y no como a un autómatas sujeto a la dominación de los seres humanos que, de alguna manera, están ubicados fuera de la naturaleza. Las convergencias entre las ciencias naturales y las ciencias sociales se hacen mayores en la medida en que las vemos a ambas dedicadas al estudio de sistemas complejos, en los que los desarrollos futuros son resultado de otros procesos temporales irreversibles (Wallerstein, 2003;84). "Tantos años estudiando la armonía nos ha dejado incompletos, no hemos estudiado el caos al que responde también la naturaleza", dice Baena Paz (2011;8).

2. Sobre la complejidad

A partir de estas conceptualizaciones, el abordaje del territorio tanto para su análisis como para su intervención planificada, requiere desarrollar la capacidad para mirar la realidad desde la complejidad, tal como sugiere Prigogine (1983).

Siguiendo a este autor, los estudios de la complejidad deberían guiarse por un conjunto de criterios, a saber:

- Los modelos que adoptamos para el estudio del mundo natural deben necesariamente presentar un carácter pluralista que refleje la variedad de fenómenos que observamos;
- para la elaboración de un modelo que busque evitar la descripción estricta será necesario tener en cuenta las fluctuaciones y las posibilidades de auto organización que tienen los sistemas;
- el no equilibrio es fuente de orden, de coherencia; entre las unidades de un sistema surgen correlaciones.

Estas afirmaciones surgen del estudio de las "estructuras disipativas". Estas estructuras se entienden como sistemas autoorganizados y alejados de su estado de equilibrio, ya que la disipación de energía y materia que el sistema mantiene con su entorno, muchas veces asociada a la noción de pérdida de materia o energía, lleva al sistema hacia una evolución y hacia un nuevo orden. De esta manera, la estructura disipativa de un sistema es la encargada de obtener un nuevo orden a costa del aporte continuo de energía del entorno. El estudio de las estructuras disipativas propone un conjunto de conceptos como bifurcaciones, no linealidad y fluctuaciones, los cuales se conocían desde hacía tiempo, pero su importancia y significación se revalorizan como consecuencia del enfoque sobre sistemas perturbables, complejos y sensibles.

Así mismo, Lazlo (1990;42), hace referencia a las conceptualizaciones sobre caos y bifurcación. En la actualidad, caos significa clases de orden compleja, ultrasensible y sutil, mientras que bifurcarse corresponde a una manera curiosa y fundamental en la que los sistemas complejos se comportan en el mundo real. Sobre éstos términos, el autor aclara: "equilibrio no significa reposo, significa un estado dinámico en el que las fuerzas internas crean tensiones productivas que evitan que los sistemas caigan en inercia".

Respecto de las bifurcaciones, Lazlo recupera lo trabajado por Prigogine y profundiza el análisis. Sostiene entonces, que "las bifurcaciones se desencadenan cuando, sistemas complejos sobretensionados son empujados más allá de su umbral de estabilidad. Hasta ese punto, el comportamiento de los sistemas es relativamente ordenado, hay oscilación periódica, es decir movimiento alrededor o hacia determinado estado, o estabilidad en uno u otro estado. Pero más allá del punto crítico, el orden se rompe y el sistema cae en el caos. Su comportamiento ya no es predecible, aunque tampoco es enteramente azaroso". Los períodos de bifurcación brindan nuevas oportunidades y dimensiones de libertad y creatividad, ofreciendo la posibilidad a las personas, de alterar el curso de las probabilidades (Lazlo, 1990;42).

En la bifurcación, se vira hacia nuevas direcciones y, bajo este concepto, se plantea la posibilidad de definir escenarios futuros del territorio. Es decir, que ante ciertas fuerzas que actúan en el sistema provocando cambios, tenemos la posibilidad de construir escenarios futuros capaces de mostrar la posibilidad de una nueva fase orientada hacia los deseos y las necesidades de las personas, pero sobre una base de conocimiento de la realidad que supere la mera descripción de la situación actual y reconozca, en las condiciones de contorno que rodea al sistema, las fuerzas capaces de reorganizarlo (Soria, 2017).

Por esto, ante cada coyuntura se nos presentan estructuras creadas en un período precedente generando nuevos flujos. Los territorios se constituyen en el ejemplo más accesible, pero a la vez, más complejo de este tipo de comportamientos.

Estas ideas basadas en el paradigma epistemológico de la complejidad, en el que se privilegian procesos y no estados, donde características como interacción, dinamismo y multidimensión fortalecen los estudios de sistemas complejos, aparecen como una nueva forma de explicar al territorio abierto, dinámico y adaptativo.

B. La planificación y prospectiva

En las últimas décadas, la planificación territorial se ha abordado desde un modelo dominante, el enfoque estratégico, sobre el que se basan la mayoría de los planes territoriales y a partir del cual se construye un único modelo territorial futuro.

Desde la prospectiva, si bien se abre la posibilidad de construir diferentes escenarios, sigue comportándose como una técnica en el proceso de planificación que se aplica con posterioridad al diagnóstico y a un sistema que, definido inicialmente, establece sus variables de antemano, desde una visión sistémica reduccionista que opera en un espacio relativamente estable en el entorno. Este recurso a la prospectiva no libera a la planificación territorial del sesgo estratégico aun cuando conciba el largo plazo e intente construir más de un futuro; resultando en propuestas convencionales para la gestión del territorio.

Cuando lo que se pretende es abordar la planificación del territorio desde la prospectiva, surge la opción de diseñar diferentes imágenes de futuro, con distintos niveles de realización posible. Así, coexisten los futuros posibles, probables y deseables según los identifican Medina y Ortegón 2006. Para ello se opera con una caja de herramientas (FODA, Análisis Morfológico, Análisis Estructural, Método MACATOR, Ábaco de Regnier, Matriz de Impactos Cruzados, Árboles de Pertinencia, Multipol), para definir pronósticos, modelos dinámicos, modelos econométricos, etc. Estas herramientas y sus métodos no han logrado responder acabadamente a las necesidades de la planificación de territorios sometidos a profundos procesos de transformación, en los que impera la incertidumbre.

En este sentido, al planificar territorios en condiciones de alta incertidumbre, "la experiencia ha mostrado que en ambientes de alta incertidumbre la planificación falla; porque al cambiar el entorno socio económico también se modifican los objetivos hacia los cuales están orientados los planes, en consecuencia, el futuro deseado puede convertirse en una utopía inalcanzable. Cuando la ausencia de la imaginación del futuro de largo plazo es sustituida por la preocupación del instante, cuando lo fundamental es sustituido por lo urgente, el futuro se vuelve cada vez más azar y menos un propósito alcanzable. Las sociedades que no se preparan para el futuro, que no ejercen el poder de su imaginación y se contentan con administrar su presente, están condenadas a vivir más de lo mismo" (Prigogine, 1983;60).

Los estudios que proponen a la prospectiva como una herramienta para abordar el territorio han tenido un carácter básicamente tendencial sobre el comportamiento económico o tecnológico. Desde los primeros estudios de la Fundación Bariloche, ¿Catástrofe o nueva sociedad? se consideraban las grandes problemáticas que se presentaban a causa de un modelo de desarrollo basado en el crecimiento y el consumo ilimitado de los recursos (Marí, 2003;1). A nivel de aplicación, las iniciativas por incluir al territorio en los estudios de prospectiva impulsaron a Gilberto Gallopín (1995) en "El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina" y, recientemente, en "La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros" (Gallopín, 2004) trabajo en el que el autor realiza un ejercicio sobre la problemática ambiental para Argentina desarrollando una serie de escenarios que podrían llevar a futuros cualitativamente diferentes, rescatando la necesidad de involucrar el análisis cualitativo en la formulación de los escenarios. En este sentido, resalta que un "aspecto importante de la metodología de escenarios es que (...) también pueden incorporar en su narrativa elementos críticos que no se pueden cuantificar ya sea en principio (como por ej., influencias culturales, comportamientos humanos, respuestas institucionales a los cambios) o, en la práctica, debido a limitaciones de los datos o de las teorías" (Gallopín, 2004;8).

El acceso a las temáticas generales referidas a Prospectiva, muestran cómo los estudios del futuro están sustentados, en su mayoría, sino en todos, en modelos globales, quizá regionales o nacionales. Ejemplo de esto, son los estudios abordados por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) el que ha liderado los estudios prospectivos centrados en los procesos productivos y de desarrollo para la Argentina, presentando propuestas como "Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015. Las fuerzas que impulsan los futuros de la Argentina" (Patrouilleau, 2012a); "Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030" (Patrouilleau, 2012b); "Un nudo en el foco: vigilancia prospectiva del sistema agroalimentario argentino 2015" (Patrouilleau, Kozel, y Lacoste, 2015).

De esta manera, predomina la escala global basada en la aplicación de datos estadísticos, en la mayoría de los casos con buena accesibilidad ya que corresponden a datos elaborados por organizaciones dedicadas al registro de los mismos para el estudio de la evolución de variables tales como pobreza, hambre, huella ecológica, desocupación, por nombrar algunas de ellas (FAO, CEPAL, OMT, FMI). Inclusive la presentación de "Los Territorios de Futuro. Escenarios prospectivos del territorio Argentino hacia el 2026" (Argentina, 2013), da cuenta de esta situación.

En este sentido se ponen en discusión algunas de las formas de abordar los estudios del territorio como la propuesta realizada por Medina, Becerra y Castaño (2014;72-73), en la que se propone conjugar complejidad/indeterminación como variables interdependientes para afrontar los estudios a largo plazo. Aquí los autores interpretan que, a medida que aumenta la complejidad, aumenta directamente la indeterminación, apareciendo la ambigüedad como una forma de predictibilidad de los eventos a futuro y de abordar los estudios del futuro.

Si se parte de considerar al territorio como un sistema complejo, se reconoce en esa decisión la necesidad de abordarlo desde el paradigma de la complejidad lo que conlleva a reflexionar desde el pensamiento complejo, con toda su carga teórica y metodológica. De esta manera, el territorio como sistema complejo es abierto, dinámico, fluctuante, no lineal y con capacidad de auto-organización.

Así entendida, la complejidad no constituye un nivel de análisis o indeterminación. El pensamiento complejo es en sí mismo una manera de abordar el estudio del territorio, aunque en él encaremos tareas de predicción, pronóstico, futurología o prospectiva. El pensamiento complejo es la lógica de construcción del sistema, sus partes y sus interrelaciones, sus niveles y sus interacciones. La complejidad no está dada por la cantidad de elementos que contenga un sistema sino por la relación y los procesos multinivel que existen entre los subsistemas, configurando una estructura y una función del sistema que lo vuelve disipativo y fluctuante. Entonces, el territorio como sistema abierto, no puede ser definido de antemano, reconociendo a priori en él las variables que definirán los posibles recorridos en su evolución. Esas variables sólo podrán ser identificadas una vez construida la estructura del sistema, definido cómo funciona a diferentes escalas de procesos, para reconocer allí las condiciones de contorno que afectan en cada uno de los niveles.

C. Sistemas globales complejos como aproximación metodológica

Es común hacer referencia a las teorías de la complejidad en los estudios territoriales, pero, en la mayoría de los casos, la visión queda sesgada frente a la imposibilidad de abordar el traspaso de la teoría a la práctica. Para salvar este inconveniente, Rolando García ofrece su teoría sobre los "Sistemas Globales Complejos" (1991, 2006), propuesta que busca explicar el funcionamiento de los sistemas complejos sin generar una estructura rígida pero con una alta aplicabilidad para cualquier investigación de sistemas territoriales.

Este planteo sobre "Sistemas Globales Complejos" se desarrolla, por un lado, sobre los aportes de la "Teoría General de Sistemas" que esbozara von Bertalanffy y desarrollara luego Ilya Prigogine en la Escuela de Bruselas bajo el nombre de "Sistemas Disipativos" y, por otro, de la epistemología constructivista de Jean Piaget, que plantea la evolución del sistema cognoscitivo tanto a nivel individual como de la historia de la ciencia.

García propone "un análisis sistémico alejado de los modelos econométricos y de la ingeniería de sistemas, que permite formular la manera en que se plantea la necesidad de estudiar totalidades, superando el aparente escollo de la inevitabilidad de los "recortes" de la realidad para poder analizarlas"

(García, 1991;77). Este tipo de análisis requiere de la investigación interdisciplinaria y para ello propone una integración real de equipos multidisciplinarios que logren generar un marco epistémico común, derivado de una concepción compartida de la relación ciencia-sociedad, que permitirá definir la problemática a estudiar bajo un mismo enfoque, resultado de la especialización de cada uno de los miembros del equipo de investigación (García, 2006;34).

Para este autor un sistema complejo es una totalidad auto-organizada, abierta, que carece de límites definidos y realiza intercambios con el medio externo. En este sentido, al referir al territorio como un sistema complejo se sostiene la premisa de que en el sistema territorial deben poder leerse los procesos que lo configuran. Así, el sistema territorial en estudio no podría encontrarse preestablecido, limitándose al estudio de variables identificadas a priori, esto es, sin reconocer antes cuáles son los niveles de procesos, las interrelaciones y las condiciones de contorno que definen su estructura. Por tanto, es este nivel de conocimiento el que permitiría reconocer las categorías de análisis y sus interdependencias sistémicas y así abordar las relaciones, los procesos y las transformaciones territoriales asociadas para, finalmente, elaborar los escenarios (Soria, 2017).

Para alcanzar este objetivo, se pone énfasis en el recorte de la realidad a ser estudiada, lo cual no significa que se trata de un estudio reduccionista, sino que se ponderan procesos y relaciones intervinientes y, todo aquello que quede fuera del recorte, será considerado como relaciones de contorno del sistema, por lo que es necesario definir distintos niveles de procesos para el estudio del sistema (García, 2006;56). El recorte es una decisión más o menos arbitraria de una realidad que no se presenta con límites ni definiciones precisas, pero que es definible en un proceso de construcción de sucesivos modelos que representen la realidad que se quiere estudiar. Esto es, qué queda dentro y qué queda afuera de los objetivos de la investigación (Nozica, De Paolis y Henríquez, 1996). "Todo conocimiento supone abstraer algunos elementos de la realidad. El problema no reside en que se fragmente la realidad, sino en la manera de hacerlo" (Leff, 1994).

De este modo se eliminan las limitaciones en el estudio de sistemas complejos ya que este tipo de análisis pone en evidencia las transformaciones que rigen en un sistema y pueden determinarse la evolución y dinámica del mismo conociendo las propiedades de vulnerabilidad-resiliencia a partir de las perturbaciones sufridas. La aproximación satisfactoria en la definición de sistema (como "modelo" de la realidad en estudio) se manifestará en la capacidad de explicar un funcionamiento que demuestre los hechos observados (Mattioli, 2016).

El estudio del sistema territorial requiere definir las escalas de los fenómenos o procesos producidos durante el período de tiempo definido para encarar la investigación. Identificar procesos en una escala temporal, requiere una reconstrucción histórica del funcionamiento de la estructura. En este sentido es primordial reconstruir la evolución de los principales procesos (Nozica y Henríquez, 2014).

Al definir la estructura y la dinámica del sistema se determina la estabilidad o no del sistema de acuerdo a las perturbaciones sufridas en un período dado, donde el estudio de la escala de los fenómenos muestra la evolución del sistema mediante los procesos de estructuración y reestructuración. Estas interrelaciones referidas a la estructura dada, determinan tanto las condiciones de los límites del sistema como de los límites para cada subsistema.

El diagnóstico sistémico, permitirá establecer la evolución probable futura del territorio. Así, los conceptos de complejidad, sistemas abiertos, multiescala, bifurcación, dinámica territorial, permiten reconocer en el planteo de García la oportunidad de desarrollar un proceso de planificación en el que se integre este enfoque con la Prospectiva, como una manera de sintetizar una propuesta integradora que pueda responder a las necesidades y dinámica de los territorios.

El juego de los procesos que definen la estructura en los sistemas dinámicos, como los sistemas territoriales, pone a rodar las transformaciones que posibilita la teoría de la bifurcación y que significa "un cambio de fase en el comportamiento de los sistemas cuando se desplazan de una serie de "atractores" (estado inicial) a otros.

En la bifurcación se vira hacia nuevas direcciones, se presenta lo que en esta propuesta se denominan "atractores territoriales" y, bajo este concepto, se plantea a la planificación la posibilidad de definir escenarios futuros del territorio definido como un sistema complejo. Es decir que, ante ciertas fuerzas que actúan en el sistema provocando cambios, existe la posibilidad de construir escenarios futuros, capaces de mostrar la posibilidad de una nueva fase, orientada hacia los deseos y necesidades de las personas, pero sobre una base de conocimiento de la realidad que supere la mera descripción de la situación actual y reconozca, en las condiciones de contorno que rodean al sistema, las fuerzas capaces de reorganizarlo.

En síntesis, este planteo permite formular explicaciones causales de los fenómenos del sistema objeto de estudio, mediante la explicación del funcionamiento del sistema en el conjunto de las relaciones involucradas. También es importante mencionar aquí que las problemáticas social y ambiental son ponderadas para constituir el abordaje integral, contrario a las posturas economicistas imperantes. Sin embargo, "la proyección hacia el futuro de un sistema bio-socio-ambiental no es un problema de fácil solución. La dificultad reside en el juego de interacciones entre procesos con dinámicas diversas y con diferentes escalas temporales de desarrollo" (García, 2006;106).

1. La integración territorial: escalas territoriales, temporales, niveles de análisis y fenómeno

Este panorama pone en evidencia que siempre es más sencillo encarar la construcción de escenarios a través de modelos globales, de los cuales hay mucha variedad y sobre diferentes temáticas: escenarios futuros tecnológicos, climáticos, de violencia, de hambre, impactos ambientales. Sin embargo, estos escenarios no contribuyen a revertir las condiciones de los pobladores de territorios totalmente marginados, aislados de todo tipo de intervención estatal y retraídos en sus economías pero muy impactados en los efectos que las economías globales generan, procesos especulativos sobre el suelo rural, extracción irresponsable de recursos naturales, precarización del trabajo, construcción de infraestructura (IIRSA), integración regional, entre los procesos más significativos.

En este contexto se presentan vacancias tanto de estudios a escala local como sobre la necesidad de seguir profundizando en los estudios de multiescala territorial, como procesos económicos globales, ambientales, sociales, o procesos de integración regional (ejemplo, IIRSA) en los que prevalece la inversión en infraestructura tal el caso de los Corredores Bioceánicos, que contienen en su traza porciones de territorios diversos y cuya influencia es de carácter local, nacional e internacional. A la vez, dichos procesos involucran territorios locales vinculados a espacios rurales que no sólo carecen de planificación, sino que su carácter local los ubica en un lugar donde la ausencia de datos es común, generando limitaciones importantes a la hora de aportar modelos futuros del territorio.

La propuesta de integración formulada en el modelo deseado del Plan Estratégico Territorial Argentina 2016 (Argentina, 2008), expresa a grandes rasgos la modificación de la configuración actual del sistema de corredores y pasos a partir de inversiones basadas en el diseño de los corredores de conectividad que el territorio argentino requiere para su articulación interna y al bloque MERCOSUR.

Esta integración se viabiliza a través de la apertura de nuevos pasos fronterizos, el mejoramiento de los existentes y la creación y consolidación de corredores de integración, denominados corredores bioceánicos. Estos son definidos como un espacio geográfico de dimensiones variables que se estructuran no por sus características naturales y demográficas, sino por su rol de articulador entre territorios estratégicos a nivel del Bloque MERCOSUR (puerto-puerto); sobre el cual se distribuyen flujos de pasajeros y cargas a partir de la dotación de infraestructura específica que contienen, posibilitando el libre paso de productos y la colocación eficaz de la producción nacional en los mercados mundiales (Nozica, 2011).

Estos flujos establecen una relación compleja con el territorio que atraviesan, modificándolo y a la vez siendo modificados por éste, otorgando a cada corredor una dinámica característica, originando nuevos espacios de integración transfronterizos con países limítrofes, que refuerzan los lazos comerciales entre regiones adyacentes.

Asimismo, cada corredor se articula con el resto y es precisamente la interacción entre las dinámicas respectivas la que confiere a todo el sistema su singularidad.

En este contexto, se ha avanzado en las políticas de integración a partir de la dotación de infraestructura. Se han firmado el Protocolo Adicional sobre Integración Física MERCOSUR-Chile, en el marco del Programa Coordinado de Inversiones (1996), que priorizó en la provincia de San Juan el paso Agua Negra que vincula los puertos de Coquimbo y Porto Alegre. Posteriormente, la Asociación de Integración Regional Sudamericana (IIRSA, 2010) lo ratificó y se creó la Empresa Binacional Túnel Agua Negra (EBITAN), organismo responsable de la Contratación del Diseño del Proyecto Ejecutivo y Construcción del Túnel Internacional Paso de Agua Negra.

El objetivo de analizar este caso, es indagar acerca de cuáles son los factores que inciden en la integración territorial de la provincia de San Juan al MERCOSUR, por un lado, condicionada por la estructura territorial que está construyendo el bloque y por otro, por su posición geográfica y capacidad de conectividad que ofrece el territorio provincial. Para ello, se analizan las diferentes dimensiones de la conectividad territorial considerando el posicionamiento estratégico de la provincia en relación al bloque, esto involucra el análisis de las dimensiones: política institucional, socio económica, física natural y de movilidad y transporte. Los subsistemas constituyen las dimensiones más significativas que permitirán definir las categorías de análisis para la construcción de diferentes escenarios futuros.

El proceso integración ha tomado un nuevo impulso para la provincia de San Juan. Las ventajas comparativas de su posición en la zona central argentina limítrofe con Chile, donde esta frontera es punto de entrada y salida de productos la provincia de San Juan puede adquirir la capacidad en la provisión de servicios para el comercio exterior al Asia Pacífico. En este sentido, la infraestructura juega un rol relevante al constituir el soporte del sistema de movilidad y transporte para asegurar el acompañamiento de las cargas y su adecuado traslado. Alcanzar estos objetivos requiere de una política explícita de operación, administración interna y externa del comercio y el transporte.

Por otra parte, a escala local la provisión de infraestructura y servicios complementarios para la integración territorial, producen un impacto sustancial en los territorios en los que se implantan y ayudan a incrementar la competitividad y el desarrollo social, a la vez que crean nuevas oportunidades para la población local. Desde esta visión hay tres aspectos interrelacionados con la provisión de infraestructuras (Argentina, 2011):

- La infraestructura física, materializada en las redes viales y energéticas, que sirven de plataforma para el crecimiento del área inmediata de influencia y del mercado doméstico, lo cual significa una ampliación de las ventajas competitivas de economías para participar en el mercado regional y global.
- Las fuertes implicancias socio-económicas, pues constituye una herramienta para generar nuevas oportunidades para las poblaciones, particularmente en áreas históricamente marginadas y aisladas, al facilitar su integración en la estructura productiva regional y permitir un acceso igualitario a los mercados.
- La generación de impactos ambientales. La sostenibilidad implica el uso racional de los recursos naturales y la conservación del patrimonio natural y cultural.

El paso de Agua Negra conecta la provincia de San Juan, Argentina con la IV Región de Chile, para garantizar su uso durante todo el año se ha proyectado un túnel que tendrá una longitud de 13,9 km; el portal argentino estará emplazado a 4.085 msnm de altitud y el chileno a 3.620 msnm. Este túnel conecta

las rutas 41-CH en Chile que conduce a la ciudad de La Serena y la RN N° 150 en Argentina, que conecta Iglesia, Jáchal y Valle Fértil en San Juan. Actualmente el proyecto está en etapa de precalificación.

Sobre la base del Informe Gestión de Financiamiento (Nozica, 2017), se calcula que el tránsito derivado entre Chile y Argentina que utilizará el Paso de Agua Negra, al año 2023, por el túnel alcanzará un TMDA de 1536 vehículos/día. El modelo regional obtiene la asignación de tránsito con pares de origen-destino a ambos lados del paso de: 433 automóviles, 24 ómnibus y 697 camiones. El modelo marítimo para viajes compuestos por vía terrestre desde la zona de origen hasta el puerto de embarque más el viaje marítimo hasta la zona de destino de: 367 camiones y 15 automóviles. Se trata de viajes en camiones pues son cargas las que se transportan (Nozica, 2017).

En principio, todo el sector exportador productivo de países del Mercosur se verá beneficiado por disponer de una conexión alternativa para mejorar sus posibilidades de comercialización. A escala provincial, se beneficiarán la minería y la explotación de canteras, por la posibilidad de contar con una vía más directa para el intercambio de insumos esenciales para los procesos extractivos mineros (calizas, maquinarias y herramientas) y en consecuencia para la exportación de los derivados de la actividad minera (concentrados de cobre, oro, plata, etc.).

Asimismo, el sector turístico—tanto operadores como proveedores de servicios— se verá claramente favorecido, al disponer de una vinculación terrestre funcionando en forma ininterrumpida durante prácticamente todo el año y conectando zonas de enorme potencial, como ser atracciones turísticas de índole paisajística, histórica, con balnearios marítimos.

En este marco entonces, y de acuerdo con los fines del estudio, el bloque MERCOSUR interesa como contexto donde se sitúa el “sistema de estudio” (la provincia de San Juan), cuya investigación se orienta al análisis de los procesos de integración impulsados por políticas de carácter internacional (o de tercer nivel), a fin de identificar los diferentes ámbitos de impacto que éstas pudieran tener en el territorio. El recorte del objeto de investigación está dado, entonces, por el análisis del impacto del esquema de movilidad y transporte del MERCOSUR—en tanto altera las condiciones existentes— en el territorio nacional, regional (provincia) y local a fin de permitir la construcción de escenarios en diferentes escalas territoriales.

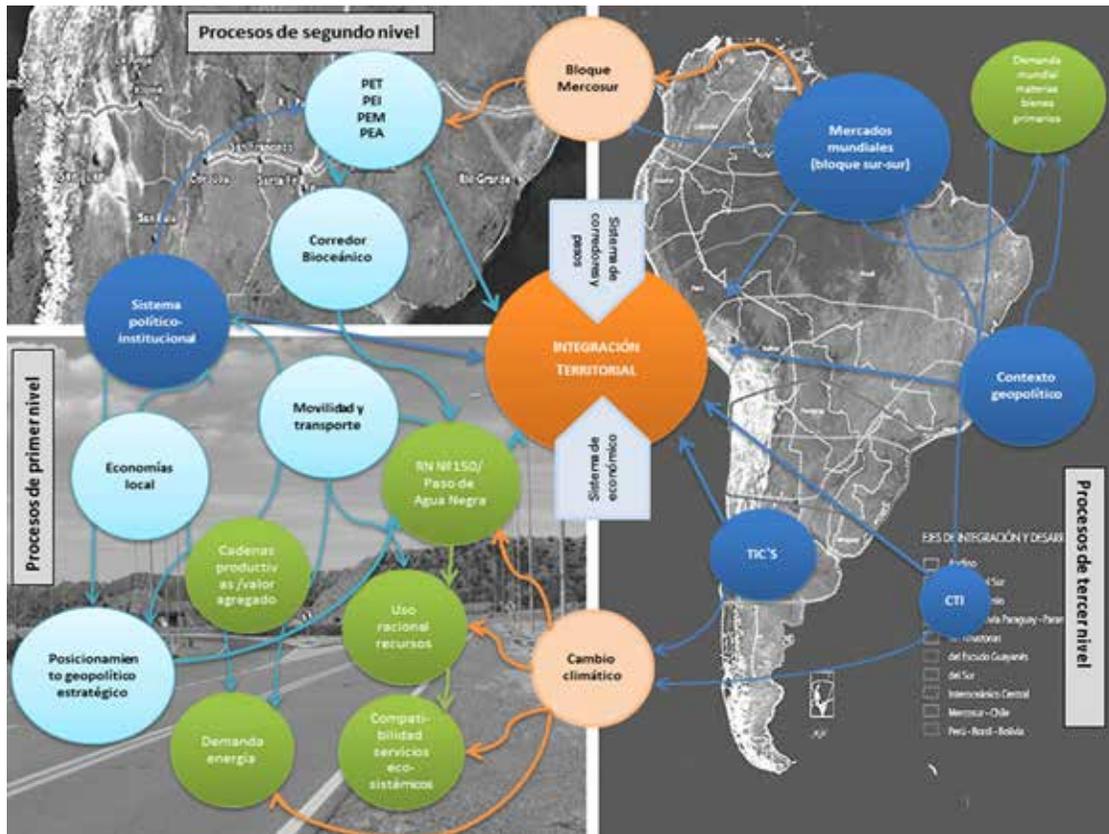
En el caso de la provincia de San Juan (véase el diagrama VII.1), las dimensiones de la conectividad territorial, desde el punto de vista del posicionamiento estratégico de la provincia en relación al bloque, involucra la consideración de los siguientes subsistemas y fenómenos:

- Político Institucional, abarca las políticas de integración y planificación territorial propuestas desde el Estado (PLOTUR, EBITAM).
- Medio Físico natural, a fin de explicar las facilidades o dificultades que impone el medio natural al despliegue de las redes de infraestructura y servicios.
- Medio Económico productivo, integración en base al desarrollo agro industrial y la explotación minera de oro, cobre y cal.
- Movilidad y transporte, aquí interesan los flujos de bienes, servicios, información y personas tienen una organización, direccionalidad y capacidad que se relacionan con la oferta de infraestructura de servicios instalada en el territorio. Se consideran las redes viales, pasos fronterizos y servicios de infraestructura.

Metodológicamente se presenta la posibilidad de reconocer los procesos que actúan en el territorio en diferentes niveles. Así se pone en evidencia aquellas relaciones de contorno que tiene el sistema territorial, el cual no se encuentra aislado, ya que su condición de sistema abierto le otorga su condición de sistema disipativo y como tal en permanente dinamismo a partir, no sólo de las interacciones internas del sistema entre sus subsistemas, sino de manera particular por las fuerzas de contorno que lo modifican.

Esto permite conjugar los diferentes niveles de procesos y aplicarlo de manera coherente con la presencia de un Corredor Bioceánico, que tiene un rol estructurador tanto a nivel supranacional, nacional, provincial y local, pudiendo inferir el impacto de ésta vía en el territorio.

Diagrama VII.1
Esquema de relaciones entre los elementos del sistema y sus relaciones a nivel de multi-escala



Fuente: Elaboración propia adaptado de Patrouilleau, Rubén D. (comp.) (2012a), "Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015", Argentina, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

La propuesta se materializa en escenarios que se expliquen a nivel de multi-escala. La planificación territorial, si se pretende que sea operativa, con una mirada holística del territorio, de manera de integrar lógicamente todos los subsistemas, debe considerar las tres dimensiones que tiene la escala según lo plantea Reboratti (2001). Aquella dimensión de la escala considerada como instrumento técnico, donde se requiere reconocer una escala grande, mediana y pequeña, ya sea que estemos considerando el estudio a nivel local, nacional o regional. Desde el punto de vista de la escala como instrumento conceptual, centrada en las implicancias territoriales que tiene un Corredor Bioceánico, se deben interpretar las consideraciones que permiten realizar un análisis, a partir del binomio local-global, de los efectos que tiene un Corredor Bioceánico. Finalmente, si agregamos la dimensión temporal, fundamental en la conformación de los territorios, se puede reconocer en el concepto de escala la posibilidad de evaluar cómo se comportan los procesos, ya sea los que antecedieron al presente, como aquellos que lo precederán y que permitirán leer el futuro.

De esta manera cada subsistema abarca escalas temporales, espaciales y de fenómenos diferentes, los que se expresan en el cuadro VII.1:

Cuadro VII.1
Subsistemas escalas y fenómenos

Subsistemas	Escalas		
	Espacial	Temporal	Fenómenos
Político-institucional	Bloque MERCOSUR	1982-1991	Integración por bloque
	Estado nacional	1991-2003	Posicionamiento geopolítico estratégico
	Estado provincial	2003- 2030	
Físico-natural	Ruta Nacional N° 150/ Paso de Agua Negra	Geológicas (grandes geoformas)	Uso más racional de recursos naturales
		Antrópica (impacto en el medio natural)	Compatibilidad con los servicios ecosistémicos
Económico productivo	Bloque Mercosur	1982 a 2030	Inserción de las economías de Argentina y Chile en el comercio internacional
	Estado nacional	1991 a 2030	
	Estado provincia	2003 a 2030	Cadenas productivas generadoras de valor agregado en áreas transfronterizas
Movilidad y transporte	Nacional	2010 a 2030	Proyectar la demanda futura de transporte y movilidad, generada a partir de distintos escenarios macroeconómicos con la oferta de corredores y pasos fronterizos
	Provincial		

Fuente: Elaboración propia.

Al abordar la realidad siempre existirá un nivel de incertidumbre intrínseca relacionada a la “incertidumbre epistémica asociada a un conocimiento incompleto sobre un fenómeno que puede eventualmente reducirse a través de la búsqueda de nuevo conocimiento, pero cuyo nivel de incertidumbre no puede conocerse con total certeza, como típicamente ocurre con los sistemas complejos” (Argentina, 2016; 145-146). Sin embargo, la posibilidad de abordar al territorio a partir de la propuesta realizada, a partir de un acercamiento profundo al área de intervención, ha permitido contextualizar y reconocer las categorías o dimensiones integrativas (véase el cuadro VII.1 y gráfico VII.1) que será necesarias vincular, con las fuerzas que se articulan con el sistema, para dar razón de los atractores territoriales. Estas categorías constituyen un modelo simplificado de la realidad las que se pondrán en juego para la elaboración de los escenarios.

Para la definición de la matriz de escenarios hay que recurrir a lo que Rolando García precisa como “la pregunta orientadora”, es decir aquella pregunta que origina el problema. Para este caso se precisa: ¿De qué manera influenciará el Corredor Bioceánico sobre aquellos territorios históricamente marginados?, ¿Qué oportunidades se les presenta a estos territorios para generar desarrollo?, ¿Cuáles instrumentos son los apropiados para planificar el desarrollo de estos territorios que se ponen en juego? A partir de allí, se elabora una matriz (véase el cuadro VII.2) que permite identificar los posibles futuros, sobre los cuales se han elegido los cuatro más contrastados (E1, E2, E7, E8) para profundizar en su posterior relato, considerando que en esa cualidad se encuentran las diferencias más significativas.

Cuadro VII.2
Matriz de escenarios

		Corredor Bioceánico-Ruta Nacional 150	
		Corredor Bioceánico + Túnel Paso Agua Negra (CB + TPAN)	Corredor Bioceánico - Túnel Paso Agua Negra (CB - TPAN)
Integración	Con integración nacional + Mercosur + China	E1	E5
	Con integración nacional + China	E2	E6
	Con integración nacional	E3	E7
	Sin Integración nacional	E4	E8

Fuente: Elaboración propia.

Nota: E_n = Escenario 1 a 8.

El desarrollo conceptual expuesto permite disponer de una serie de nociones tendientes a definir un marco de referencia que permita integrar la visión Prospectiva en el modelo de Sistemas Globales Complejos. Se propone una mirada que permite abordar al territorio en su integridad y dinámica, de tal manera que sea posible indagar en la historia los procesos que definieron su estado actual, las causas que afectan la estabilidad del sistema y la necesidad de elaborar escenarios futuros.

La materialización de un CB, en este caso en particular, el que unirá los puertos de Porto Alegre (Brasil)-Coquimbo (Chile) implica un altísimo impacto para los territorios que el recorre, con una significativa apertura para el flujo de bienes, servicios y personas que estarán disponibles para la utilización y transacción de los bienes y servicios que estos territorios ofrezcan. Sin embargo Silva Lira (2005; 94) explica que no todos los territorios están igualmente preparados para enfrentar los procesos de apertura y globalización:

- Hay grandes disparidades territoriales que aconsejan distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas locales.
- Las capacidades técnicas y de liderazgo de los gobiernos subnacionales (locales e intermedios) son desiguales.
- La lógica del desarrollo integral y, en particular, del apoyo a los procesos de desarrollo productivo no está plenamente incorporada en la agenda de los gobiernos subnacionales.
- La descentralización debe necesariamente acompañar los procesos de desarrollo subnacionales y es preciso hacer esfuerzos adicionales por descentralizar también los instrumentos de fomento productivo y desarrollo empresarial.
- Los planos mesoeconómico y microeconómico de la competitividad sistémica, si bien cobran mayor sentido en el ámbito territorial, deben ir acompañados y refrendados por políticas nacionales de fomento productivo e impulso a los procesos de innovación tecnológica. De lo contrario, los esfuerzos que se hagan a nivel subnacional pueden ser poco eficaces.

De manera particular la consolidación de un Corredor Bioceánico genera, por sus características, procesos de integración fronteriza a escala local. Por esta razón, es necesario concebir a las "fronteras como espacios internacionales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel) de varios países" (Oddone, 2016).

Cabe destacar que en nuestro caso, para lograr una efectiva integración transfronteriza se cuenta con el "andamiaje jurídico-institucional" (Oddone, 2016) en niveles de intervención y de acción multinivel. Así se puede nombrar a nivel de bloque el Mercosur, IIRSA que se encuentra conectada con el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Por otro lado a nivel subnacional se pueden nombrar el EBITAN (Empresa Binacional Túnel Agua Negra), Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile y el Comité de Integración Argentino Chileno Paso de Agua Negra.

Sin embargo, estos instrumentos no han sido traducidos a la escala local de manera que facilitar la cooperación entre actores, agendas, políticas, medios financieros, junto con una articulación de una agenda ambiental para la sostenibilidad del desarrollo regional de esta zona de frontera (Coquimbo-San Juan). Para afrontar este desafío es necesario que la "integración fronteriza se convierta en estrategia clave para el desarrollo económico y social, para la gobernabilidad democrática y la reducción de asimetrías, lo es también para estrechar los lazos de cooperación política entre los Estados y favorecer procesos de integración regional" (Oddone, 2016).

San Juan, provincia limítrofe con la IV Región de Chile, se enmarca dentro de lo que corresponde a un territorio fronterizo. Las relaciones institucionales y cooperación transfronteriza que en los últimos diez años ha caracterizado este vínculo nos permite hablar de que constituimos, con el vecino país de Chile, un territorio fronterizo como espacio de integración y no de confrontación. Esta idea es relevante si tenemos en cuenta que, ante la posibilidad futura de concretarse el Paso fronterizo Tunel Agua Negra, los intercambios entre las dos áreas en juego (Provincia de San Juan-IV Región de Chile) cambiará definitivamente el escenario.

Esto nos permite hablar que el territorio del norte de San Juan, donde se ubica el área de estudio de este proyecto, se presenta como un escenario de oportunidades para lo que (Marsiglia, 2011) y (Morales, 2008) han denominado Desarrollo Local Transfronterizo (DLT). Las regiones transfronterizas constituyen tipos particulares de territorios, donde las interacciones múltiples que se registran en cualquiera de éstos se ven condicionadas por el hecho de que aquéllas incluyen demarcaciones comprendidas en diferentes estados nacionales (Morales, 2008;2).

Es así que ante la presencia de un CB la base institucional enfrenta un futuro de integración y concertación de diferentes niveles de decisión ubicadas en distintas escalas territoriales (local, nacional o regional). Es aquí donde se evidencian cómo los mecanismos institucionales de cooperación, colaboración, entre los actores vinculados a diversos niveles de gestión y escalas territoriales puedan promover actitudes proactivas con nuevos y futuros desafíos.

D. Algunas consideraciones a tener en cuenta para los estudios del futuro, en el futuro

Recuperando a Prigogine (1983;60) es claro, que “el descubrimiento reciente de un universo complejo, fluctuante e inestable, de su creatividad es un elemento esencial de esta visión. Pareciera ser acertado que nos encontramos al inicio de una exploración que modificará de una manera fundamental la vida de los hombres. En un Universo en construcción, el futuro depende, por lo menos en gran medida, de nuestra acción”. Por todo esto, nuestra acción está direccionada hacia la integración y utilización de la Prospectiva como herramienta de reflexión dentro de un proceso general abordado desde el enfoque teórico-metodológico de Sistemas Globales Complejos, para crear futuros posibles acordes a los cambios tan significativos que se dan en el territorio en la actualidad.

Se promueve un estudio del territorio donde se contemplen las dimensiones más significativas que lo estructuran en función al objetivo de estudio. Esta mirada promueve un pensamiento científico orientado al análisis de los procesos territoriales, en contraposición del estudio de los territorios como producto final, como el “deber ser”. Aquello lleva implícito la idea de que los territorios como sistemas están influenciados por las condiciones de contorno que definen un input permanente en su desarrollo (Soria, 2017).

Enfocarse en los futuros alternativos, significa promover otras visiones distintas a las actuales del mundo occidental globalizado. Los escenarios, como herramientas de futuro, deben aportar algo nuevo, deben ser capaces de inspirar logros relevantes; tener una capacidad integradora de imágenes de futuro de diversos grupos de interés a fin de realizar un ejercicio de innovación social. Entender que la prospectiva no es un fin en sí mismo, sino una herramienta integrada dentro del proceso de planificación para la gestión del desarrollo a largo plazo. En este sentido, un cambio en el paradigma estratégico vigente de la planificación requiere identificar cuáles son las restricciones político-institucionales para su implementación.

La instalación del “espíritu” prospectivo en el ámbito de la gestión pública, como confianza en el futuro, como nueva forma de pensar los problemas, es aún un tema a construir, o a re-construir.

Bibliografía

- Argentina (2014), Ordenamiento Territorial Rural. Conceptos, métodos y experiencias. Buenos Aires, Universidad Nacional de Buenos Aires -Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Argentina (2011), Plan de Desarrollo Estratégico Territorial (Avance II), Integración territorial internacional, Libro 4, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Argentina (2008), Plan de Desarrollo Estratégico Territorial (PET), El escenario Argentina 2016, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Argentina (2013), Los Territorios del Futuro. Escenarios prospectivos del territorio Argentino hacia el 2026, Buenos Aires, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

- Baena Paz, Guillermina (2011), "Desarrollo del Pensamiento Anticipatorio", Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Asuntos Del Personal Académico.
- Bozzano, Horacio (2000), "Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente", Argentina, Espacio Editorial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), "Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020", Informe LC/G.2579, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Gallopín, Gilberto (1995), "El futuro ecológico de un continente. Una visión prospectiva de la América Latina", México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de las Naciones Unidas.
- _____(2004), "La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros", Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 91, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- García, Rolando (1991), "Conceptos sobre Sistemas Globales Complejos", Documento de la Maestría en Metodología de Investigación Científica, Argentina, FACSO - Universidad Nacional de San Juan.
- _____(1988), "Deterioro ambiental y pobreza en la abundancia productiva. El caso de la Comarca Lagunera", México, IFIAS/Cinvestav.
- _____(2006), "Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria", Barcelona, Gedisa editorial, 1º Ed.
- Henríquez, María G. (2000), "Ambiente y gestión. Condiciones sociales de soporte", tesis de Maestría en Gestión del Desarrollo Urbano Regional, San Juan, Argentina, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan.
- Herrera, Amilcar y otros (1977), "¿Catástrofe o nueva sociedad?: Modelo Mundial Latinoamericano", Bogotá, CIID.
- Laszlo, E. (1990), "La gran bifurcación", España, Gedisa Editorial.
- Leff, E. (comp.) (1994), "Ciencias Sociales y Formación", Barcelona, España, Gedisa, UNAM.
- Lira, Luis (2006), "Revalorización de la planificación del desarrollo", Serie Gestión Pública, N° 59, (LC/L.2568-P LC/IP/L.274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Lobato Correa, Roberto, (1997), "Los centros de gestión del territorio", Geouruguay N° 1, Montevideo, Editorial Fin de siglo.
- Marí, Manuel (2003), "Escenarios en estudios de prospectiva: Clásicos y recientes", documento presentado en Jornadas de Vigilancia y Prospectiva Tecnológica, Santa Cruz de la Sierra: AECI y el SUBPROGRAMA XVI de CYTED.
- Marsiglia, J. (2011), Aportes para la construcción de una agenda para el Desarrollo Local Transfronterizo (DLT) en América Latina, Revista Enfoque N° 26, pp. 12-14.
- Mattioli, Luisa (2016), "Propuesta metodológica para el Ordenamiento Territorial del Buen Vivir. Territorios rurales de Oasis Andinos", tesis de Doctorado en Arquitectura, San Juan, Argentina, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de San Juan.
- Mattioli, Luisa y Graciela Nozica, (2017), "El problema de las escalas territoriales para abordar el diagnóstico territorial desde la teoría de la complejidad y el enfoque ecosistémico", documento presentado en V Workshop de la Red Iberoamericana De Observación Territorial (RIDOT) - VI Seminario Internacional De Ordenamiento Territorial, Mendoza. 4 al 7 de octubre.
- Matus, Carlos (1980), "Planificación de situaciones", México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1987), "Adiós Señor Presidente", Caracas, Editorial Pomaire.
- Medina Vásquez, Javier y Edgar Ortegón (2006), "Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe", Serie Manuales, N° 51, (LC/L.2503-P; LC/IP/L.270), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Medina Vásquez, Javier, Steven Becerra y Paola Castaño (2014), "Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe". Libros de la CEPAL 129, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Montañez Gómez, Gustavo (2001), "Razón y pasión del espacio y el territorio", Espacio y territorios: Razón, Pasión e Imaginarios, Colombia, Red de Estudios de Espacio y Territorio, Universidad Nacional de Colombia.
- Morales, F. (2008), "Colaboración transfronteriza: un marco conceptual y metodológico", D.F. México, Universidad Autónoma de México.
- Morín, Edgar (1994), "Introducción al pensamiento Complejo". Barcelona, Gedisa Editorial.

- Nozica, Graciela, F. De Paolis y María Griselda Henríquez (1996), "Ambiente y procesos de deterioro. Identificación de áreas de intervención para la Gestión Ambiental en el Valle de Tulum", San Juan, Argentina. CICITCA/ Universidad Nacional de San Juan.
- Nozica, Graciela (2011), Planificar para la integración territorial. Los escenarios deseables de inserción de la provincia de San Juan al MERCOSUR, *riURB*, Revista Iberoamericana de Urbanismo n°6 Dossier, Argentina – Cataluña, Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) - Universitat Politècnica de Catalunya (España).
- Nozica, Graciela (comp.) (2017), "Departamento Iglesia. Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial", Buenos Aires, Dirección Nacional de Pre-inversión municipal (DINAPREM), inédito.
- Nozica, Graciela y María Griselda Henríquez (2015), "Prospectiva y planificación: los temas pendientes", documento presentado 1º Congreso Latinoamericano de Teoría social, Buenos Aires, 19 al de agosto.
- Oddone, Nahuel, Martín Quiroga Barrera Oro, Henrique Sartori de Almeida Prado, Alicia Williner (2016), "Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles", Serie Desarrollo Territorial, N° 20, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Pradilla Cobos, E. (1997), "Regiones o Territorio, totalidad o fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana", Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales, Vol. XXIII (68), Santiago de Chile, Editorial EURE.
- Patrouilleau, Rubén D. (comp.) (2012a), "Prospectiva del Desarrollo Nacional al 2015", Argentina, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- _____ (2012 b), "Escenarios del Sistema Agroalimentario Argentino al 2030", Argentina, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- _____ (2015), "Un nudo en el foco: vigilancia prospectiva del sistema agroalimentario argentino 2015, Argentina, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Prigogine, Ilya (1983), "¿Tan solo una ilusión? Una exploración del caos al orden", España, Tusqueste Editores.
- Quetglas, Fabio. (2011), "¿Qué es el Desarrollo Local?, Territorio, Políticas y Economía", Buenos Aires, Argentina, Editorial Capital Intelectual.
- Reboratti, C. (2001), "Una cuestión de escala: Sociedad, ambiente, tiempo y territorio", Revista Sociologías, Año 3, N° 5, 88-94, Porto Alegre, Brasil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Resee, E. (2006), "Planificación participativa y estratégica. Aportes para su aplicación a procesos de desarrollo", Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación.
- Santos, Milton (1997), "Espaço e método", Sao Paulo, Editorial Nobel.
- Silva Lira, I. (2005), "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina". Revista de la CEPAL 85, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Soja, Edward (1993), "Geografías pós-modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica". Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Soria, María V. (2017), "Ordenamiento Territorial Rural del Valle de Huaco", documento presentado en V Workshop de la Red Iberoamericana De Observación Territorial (RIDOT) - VI Seminario Internacional De Ordenamiento Territorial, Mendoza. 4 al 7 de octubre.
- Wallerstein, Immanuel (2003), "Abrir las ciencias sociales". Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales. Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI Editores.

VIII. Colombia 2037: situación frente a los 15 retos globales del Millennium Project

Fredy Vargas Lama¹
Francisco José Mojica²

Resumen

Hoy en el sector académico y político internacional existe un acuerdo mayoritario respecto a la necesidad de pensar en el planeta en forma sistémica. El desarrollo sostenible de largo plazo del planeta se convierte en una prioridad compartida. La Organización de las Naciones Unidas, primero por medio de los Objetivos del Milenio y posteriormente vía los Objetivos de Desarrollo Sostenible nos presentan un esquema ordenado de análisis y metas para cada uno de los países, con un norte específico hacia el 2030.

Apoyando este proceso múltiples organizaciones internacionales y tanques de pensamiento globales están desarrollando investigaciones al respecto. Uno de ellos es el Millennium Project, organización fundada en 1996 que agrupa a varios de los mayores pensadores de largo plazo del planeta. Esta organización realiza un seguimiento anual a los 15 Retos Globales para la humanidad, que buscan alinearse al futuro del desarrollo sostenible mundial.

Dentro de los ejercicios que realizan alrededor del mundo, tenemos el realizado por el Nodo Colombia de dicha organización, con el objetivo de analizar los 15 retos globales para Colombia, con un horizonte temporal al 2037. Este ejercicio empleando herramientas de la prospectiva voluntarista, pero con algunas particularidades metodológicas desarrolladas por los autores, busca la visualización de prioridades para dicha nación en el largo plazo. Como resultado logra identificar un grupo de factores de cambio y variables estratégicas para cada uno de los desafíos, definir un escenario apuesta de largo plazo y plantear estrategias para la construcción de un futuro mejor.

¹ Universidad Externado de Colombia.

² Universidad Externado de Colombia.

Introducción

1. El Millennium Project y los 15 retos globales

El Millennium Project (MP) nace en 1996 luego de estudios realizados durante tres años por un grupo de importantes organizaciones internacionales: La Universidad de las Naciones Unidas, el Smithsonian Institution, Futures Group International y el Consejo Americano para la UNU. En sus orígenes contó con un grupo de 200 académicos e investigadores de futuro a nivel global de aproximadamente 50 países. (Millennium Project, 2017). Desde ese momento a la fecha más de 2500 académicos de primer nivel mundial y tomadores de decisiones globales han contribuido directa o indirectamente a sus investigaciones. Hoy está organizado en 63 nodos a nivel mundial de los cinco continentes, que buscan el desarrollo del análisis de futuro de largo plazo para el mundo, vía el estudio de los desafíos globales que debemos enfrentar en el mediano y largo plazo y contribuir a la toma de decisiones informadas, para la transformación positiva del planeta en su conjunto. El Millennium Project ha realizado numerosos ejercicios de análisis de futuros posibles de mediano y largo plazo alrededor del mundo, como por ejemplo los llevados a cabo para Latinoamérica al 2030 (Millennium Project, 2011).

Desde su nacimiento, el Millennium Project (MP), ha buscado identificar en forma adecuada ¿cuáles son los mayores desafíos a los que se enfrenta la humanidad? Vía ejercicios Delphi globales ejecutados desde 1996, llegan a la conclusión que existen 15 desafíos (con 213 acciones planteadas en 1999 para enfrentarlos). Derivado de todo el trabajo previo, en 1999 se presentan tanto los 15 principales retos globales como el State of the Future Index, que son la base del reporte anual que emiten, con respecto al análisis del Estado del Futuro para la humanidad, con una visión de largo plazo. Este reporte se emite en forma ininterrumpida desde dicho año hasta la fecha.

De 2000 a 2001, se estableció la elaboración de un estudio Delphi para poder evidenciar avances y retrocesos de cada una de las oportunidades (la generación de ideas de consenso o de disenso son igual de valiosas (Gordon, 1994) de tal forma que pudiesen ser evaluados en diez años. En este periodo, el famoso investigador de futuro Ted Gordon desarrolló el Índice del Estado de Futuro (SOFI, State of the Future Index), el cual integra los indicadores más relevantes para medir el cambio de los retos globales, el cual aún se sigue desarrollando (Millennium Project, 2017).

A partir de 2012 el proceso de mirada y actualización de estas oportunidades se ha ido perfeccionando, como parte del trabajo realizado por el Global Futures Intelligence System (GFIS); por tal razón, los desafíos nacen del consenso de un colectivo global, independiente, y experto al igual que los posibles abordajes. Pero ¿cuáles son los Desafíos globales para la humanidad definidos por el Millennium Project? Estos se presentan en el cuadro VIII.1, a continuación:

Cuadro VIII.1
Los 15 desafíos globales del Millennium Project

1.	¿Cómo se puede lograr el desarrollo sostenible para todos mientras se aborda el cambio climático mundial?
2.	¿Cómo pueden todos tener suficiente agua limpia sin conflicto?
3.	¿Cómo se puede equilibrar el crecimiento demográfico y los recursos?
4.	¿Cómo puede surgir una democracia auténtica de los regímenes autoritarios?
5.	¿Cómo se puede mejorar la toma de decisiones mediante la integración de una mejor previsión mundial durante un cambio acelerado sin precedentes?
6.	¿Cómo puede la convergencia global de las tecnologías de la información y las comunicaciones funcionar para todos?
7.	¿Cómo se pueden fomentar las economías de mercado éticas para ayudar a reducir la brecha entre ricos y pobres?
8.	¿Cómo puede reducirse la amenaza de enfermedades nuevas y reemergentes y de microorganismos inmunes?
9.	¿Cómo puede la educación hacer a la humanidad más inteligente, informada y lo suficientemente sabia como para enfrentar sus desafíos globales?

10.	¿Cómo pueden los valores compartidos y las nuevas estrategias de seguridad reducir los conflictos étnicos, el terrorismo y el uso de armas de destrucción masiva?
11.	¿Cómo puede el estado cambiante de las mujeres ayudar a mejorar la condición humana?
12.	¿Cómo impedir que las redes transnacionales de la delincuencia organizada se conviertan en empresas mundiales más poderosas y sofisticadas?
13.	¿Cómo se pueden satisfacer las crecientes demandas de energía de manera segura y eficiente?
14.	¿Cómo se pueden acelerar los adelantos científicos y tecnológicos para mejorar la condición humana?
15.	¿Cómo pueden incorporarse de forma rutinaria las consideraciones éticas a las decisiones globales?

Fuente: Millennium Project, 2017. State of the Future 19.0. Washington D.C.: Millennium Project.

El objetivo principal de la presente investigación es el determinar los escenarios posibles para el futuro de Colombia con un horizonte de 20 años, es decir al 2037, de acuerdo a los desafíos globales para la humanidad trazados por el Proyecto del Milenio (The Millennium Project), logrando priorizar variables estratégicas de mediano y largo plazo y señalar un escenario apuesta, para finalmente sugerir algunas estrategias de acuerdo al modelo prospectivo voluntarista, de forma que sirva de herramienta a los tomadores de decisiones nacionales para los cambios en el presente que pueden impactar el futuro del país en el contexto internacional.

A. Metodología

Con el fin de construir escenarios de largo plazo relacionados a los desafíos del Millennium Project, se tomó como base el Modelo Prospectivo Voluntarista, que tiene sus orígenes en Francia (Godet, 2000), pero con las adaptaciones necesarias tanto por objetivo (retos globales) como por espacio geográfico (Latinoamérica y Colombia en particular) (Mojica, 2005). Como es de conocimiento general, este modelo parte del desarrollo del marco teórico y la generación del estado del arte del fenómeno que se analizará, para luego identificar los principales factores de cambio del sistema, elegir dentro de estos las variables estratégicas y con ellas poder identificar los posibles escenarios de futuro, que derivarán en el desarrollo de la visión de largo plazo para el fenómeno a investigar.

Pero previamente a la aplicación del modelo prospectivo en sí para la determinación de estos escenarios de futuro, es necesario entender el fenómeno en su conjunto. Es por ello que para este trabajo se planteó una revisión particular del estado del arte:

- Se parte del planteamiento de los 15 desafíos globales.
- Para ellos se exploró su estatus actual en el mundo para poder determinar cuáles son los principales eventos de presente y los cambios presentidos en el corto y mediano plazo para cada uno a nivel mundial (relevados en los principales reportes e investigaciones especializadas a nivel global), como producto se tuvo la identificación de fenómenos globales.
- En base a lo anterior y considerando los fenómenos globales como *input*, se realizó un análisis similar pero solo para fuentes de Colombia. Con este análisis se tuvo como producto la identificación de los fenómenos nacionales (los cuales incluyen en gran medida los fenómenos globales adaptados a Colombia, pero también otros que son de particular importancia para el país). En una publicación posterior, se presentarán los dos tomos resultantes de este paso y el anterior.

En resumen, la metodología planteada para esta investigación puede dividirse en dos partes, presentadas en el diagrama VIII.1: El Análisis de los desafíos globales (tanto para el mundo como para Colombia en particular) y la aplicación del Modelo Prospectivo Voluntarista en sí.

Si bien el Análisis de desafíos globales tiene un carácter contextual (pasos 1 y 2 del estudio) son de singular importancia para la alimentación del modelo prospectivo en sí (pasos del 3 al 5 del estudio). Estos los podemos apreciar con mayor claridad en la diagrama VIII.2 presentada a continuación.

Diagrama VIII.1

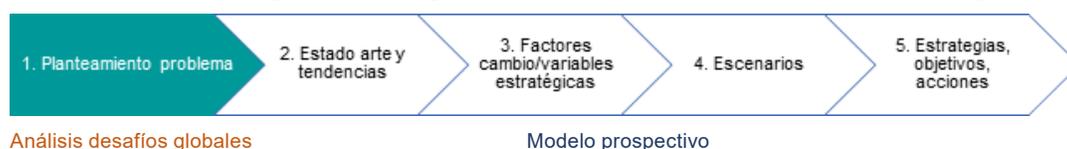
Metodología empleada para estudio: Colombia 2037: los desafíos del Millennium Project



Fuente. Elaboración propia, con base en el esquema integral de la Prospectiva estratégica (Godet, La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios, 2011).

Diagrama VIII.2

Pasos de la metodología de la investigación Colombia 2037: los desafíos del Millennium Project



Fuente. Elaboración propia.

B. Desarrollo del análisis

1. Planteamiento del problema: los 15 desafíos globales

La investigación parte por la identificación de los 15 desafíos globales del Millennium Project, la evolución que estos han tenido en el tiempo y el cuestionamiento de la relevancia de los mismos para Colombia. Es importante indicar que en esta fase se revisó la concordancia y actualidad de los desafíos globales en atención tanto a la coyuntura actual de Latinoamérica y en especial de Colombia en relación a los mismos. Pese a que estos desafíos fueron definidos por un conjunto de investigadores mundiales hace más de 20 años, estos son de total actualidad como el lector puede constatar.

2. Estado del arte y tendencias

Se procedió a generar un estado del arte, originado en el análisis de las tendencias y fenómenos más importantes a nivel mundial, que afectan cada uno de los quince (15) desafíos globales del proyecto. Esto se hizo inicialmente para cada desafío global (preguntas) y luego se efectuó a nivel nacional, en donde cada uno de ellos se desagregó por sub temas (fenómenos globales y nacionales), llegando a establecer de seis a ocho de fenómenos por cada uno de los 15 desafíos globales del Millennium Project. A continuación,

presentamos a modo de muestra de los fenómenos detectados para Colombia para el primer desafío: Cambio Climático Global (véase el cuadro VIII.2). En el anexo 1, puede encontrarse un párrafo resumen de algunos de los factores detectados para cada uno de los 15 desafíos. El análisis global de los mismos será publicado próximamente, incluidas las más de 300 fuentes de información, que alimentaron su desarrollo.

Cuadro VIII.2
Ejemplo de narración de factores detectados: Desafío 1

1. Desafío 1. ¿Cómo puede lograrse el desarrollo sostenible haciendo frente al cambio climático global?
En el mundo ha emergido una nueva relación entre la civilización humana y los sistemas ecológicos de la Tierra (Gore, 2013). El cambio climático es inminente a nivel global
Colombia debe enfrentar entre otros fenómenos el calentamiento global, debido fundamentalmente a un aumento del uso de gases efecto invernadero (GEI) originados en al menos cuatro causas: a) la quema de combustibles fósiles para energía, b) los procesos industriales c) la agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra y d) los desechos que producimos (Ministerio de Ambiente, 2017). Todas las anteriores se presentan en Colombia y han sido relevadas en múltiples investigaciones. (Betancourt Mesa, 2009). En las últimas décadas en el país se ha presentado un deterioro tangible en los indicadores ambientales en general que afectarán la vida de los colombianos del presente y futuro. En las conferencias de Rio (1992) y Kioto (1997) se establecieron algunos mecanismos para su mitigación y control, pero los compromisos globales más importantes a la fecha son los desarrollados en la COP 21 realizada en París, en la cual Colombia es firmante y a la que ha presentado compromisos importantes de largo plazo (Ministerio de Ambiente, 2016). Es necesario establecer normas para evitar la contaminación excesiva del agua, aire y suelo presentada en las últimas décadas (Valencia et al., 2009). La destrucción de áreas verdes por deforestación afecta los bosques de todas las zonas del país, han originado la pérdida de más de 5 millones de hectáreas de bosque en los últimos 20 años (García, 2014)
Entre otros efectos para Colombia a futuro, de acuerdo a los expertos, en el corto y mediano plazo se pueden profundizar los desastres naturales en el país (inundaciones, sequías, etc.), relacionadas a los cambios en el régimen hidrológico, que se desarrollarán en casi todas las regiones del país, presentándose asimetrías positivas (más lluvia) y negativas (menos lluvia), que no harán sino incrementarse año a año (IDEAM, 2001), (IDEAM, 2014). En las selvas colombianas, se espera continúe la migración de animales y extinción de numerosas especies vegetales (Cárdenas & Salinas, 2006). La pérdida de los casquetes polares afectará en un plazo muy corto las zonas costeras y litorales del país por el aumento del nivel del mar, en las mismas vive en forma permanente más de 2,5 millones de colombianos, de los cuales aproximadamente el 60% está amenazado (Betancourt Mesa, 2009)

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

3. Factores de cambio y variables estratégicas

a) Factores de cambio:

A partir del Estado del Arte, en el cual se analizan fenómenos más importantes a nivel mundial y nacional que afectan cada uno de los 15 desafíos globales del Proyecto del Milenio y aplicando las herramientas de la prospectiva voluntarista para detección de factores de cambio (Árbol de Competencias de Marc Giget, Análisis de Preconcepciones, Matriz del Cambio, etc.), podemos determinar los posibles impulsores/frenos del social, cultural, económico, ambiental etc. (Mojica, 2005) (Gándara & Osorio, 2014).

En total, del análisis anterior para cada uno de los quince desafíos globales del Proyecto del Milenio en Colombia, se identificaron 93 factores de cambio que marcarían el futuro de estos desafíos. Dada la afinidad entre varios de ellos, decidimos asociarlos por cuatro familias temáticas (véase el cuadro VIII.3), así:

Cuadro VIII.3
Factores de cambio analizados

Familia temática	Factores de cambio analizados	Porcentajes
Político/institucional	38	41
Socio-cultural	27	29
Económica-productiva	17	18
Ambiental	11	12
Total general	93	100

Fuente. Elaboración propia.

- **Político-institucional:** factores de cambio relacionados con el Gobierno, sus políticas o instituciones. Se identificaron treinta y ocho (38) factores de cambio: guerras por el agua, gestión hídrica inteligente, aumento de la población urbana, demanda de comida, transformación de la agricultura en Colombia, democracia participativa, gobernanza electrónica, libertad de información, mecanismos de participación, voto electrónico, credibilidad en los gobiernos, e-Government como soporte al desarrollo sostenible, gobernabilidad anticipatoria, Internet del todo (IoE) e Internet de las cosas (IoT), ciberseguridad, reglas de mercado éticas, globalización y desigualdad social, impacto de la transparencia en las organizaciones, avances tecnológicos en diagnóstico y prevención de enfermedades, vigilancia en la detección de enfermedades contagiosas, open schools, fortalecimiento de aprendizaje, educación personalizada, cambio de ambiente geopolítico, ciberseguridad y antiterrorismo, TIC's para el postconflicto, desplazamiento forzado, lucha contra la trata de personas, fraude y victimización, incremento de recursos para lucha contra delitos, energías renovables, estratificación en el cobro de la energía, eco-energías, innovación médica, ciudades sostenibles, costos globales de la corrupción, corrupción vs competitividad, open data y prevención y corrupción.
- **Socio-cultural:** factores de cambio relacionados con temas sociales y culturales, relativos a la población del país. Se han identificado veintisiete (27) factores de cambio: reutilización del agua, envejecimiento de la población, descenso tasa de natalidad, aumento obesidad, cambios alimenticios, nacionalismo, oferta académica en prospectiva, cambios en la educación y nuevos roles, acceso educación y salud a través de las TIC's, ocupación laboral inmigrantes, desarrollo institutos especializados en enfermedades tropicales, epidemias de enfermedades crónicas a nivel global, adaptabilidad de la fuerza laboral a los cambios de la tecnología, desarrollo de habilidades en los estudiantes, lograr la paz, explotación y tráfico de mujeres, mujeres y poder, liderazgo comunitario de las mujeres, desarrollo y ascenso de las mujeres en las industrias, solidaridad de género, empoderamiento de la mujer con miras a la presidencia, educación a los consumidores y combate de la financiación de los grupos criminales, delincuencia financiera especializada, transparencia en la gestión y en el gobierno, el poder de la corrupción.
- **Económico-productivo:** factores de cambio relacionados con temas económicos y productivos. Se identificaron diecisiete (17): productividad de los suelos, demanda de energía bioenergética, *Big data* y análisis predictivo, integración y sistemas autónomos-automatización de la toma de decisiones, smartcities y nuevas formas de urbanización, soluciones de movilidad inteligente, economías digitales, surgimiento de una clase media a nivel mundial, uso del *Big data* para anticipar epidemias y su evolución, energía de impacto bajo, energías renovables, producción de energía de impacto bajo y más limpia, innovación en energías, capacidades de producción, mejora de la condición humana, innovación científica de las universidades, laboratorios de investigación corporativa y calidad de vida.
- **Ambiental:** factores de cambio relacionados con el tema de medio ambiente. Se identificaron once (11): aumento de la temperatura del planeta, incremento del vapor de agua en la atmósfera, derretimiento de las zonas polares, incremento del nivel del mar, biodiversidad global en riesgo de extinción, ciclones y huracanes, acceso agua potable, reservas de agua dulce bajo los océanos, deforestación, contaminación de ríos y mares y diseminación del agua.

b) Variables estratégicas:

Una vez identificados los Factores de Cambio, es necesario efectuar una priorización adecuada, esto nos permitirá determinar las variables estratégicas del sistema. Estas variables estratégicas provienen de cualquiera de los 15 desafíos globales y lo que buscamos al identificarlas es: a) contar con los drivers que pueden transformar realmente el sistema b) contar con los elementos constitutivos de los escenarios y c) presentar algunos elementos en base a los cuales deberá desarrollarse el primer nivel de la estrategia de gobierno, más adelante.

El equipo de expertos del proyecto, calificó la importancia de cada uno de los “Factores de Cambio” haciendo uso de una de las herramientas que emplea la prospectiva voluntarista, aunque no es exclusiva de ella: el “Ábaco de François Régnier”, método de consulta a expertos, y calificación en escala de colores, basada en la policromía del semáforo (Godet, 2011), considerando los siguientes valores base (véase el diagrama VIII.3).

Diagrama VIII.3
Escala de valores del ábaco de Regnier



Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

Se realizó esta calificación para las 93 variables indicadas anteriormente, sin embargo, la tabla que se muestra a continuación (véase el cuadro VIII.4), contiene las calificaciones aportadas por los expertos para los factores de cambio top, las cuales permiten determinar las “variables estratégicas” que clasificados de manera descendente.

Cuadro VIII.4
Variables estratégicas detectadas

Categoría	Desafío Global Relacionado	Variables estratégicas	Calificación	
1 Sociocultural	2. Agua potable	Acceso al agua potable	4,6	Muy importante
2 Sociocultural	10. Paz y conflicto	Mantenimiento de la paz	4,6	Muy importante
3 Económica	14. Ciencia y tecnología	Innovación aplicada	4,6	Muy importante
4 Político/institucional	15. Ética global	Corrupción vs Competitividad	4,6	Muy importante
5 Político/institucional	5. Prospectiva estratégica y toma de decisiones	e-Government (desarrollo sostenible y sistemas participativos)	4,6	Muy importante
6 Político/Institucional	3. Población y recursos	Transformación agricultura en Colombia	4,4	Muy importante

Fuente. Elaboración propia.

Siguiendo la clasificación previa considerada en el cuadro VIII.5, vemos que las seis (o6) variables estratégicas detectadas, se agrupan en tres de las familias originales así:

Cuadro VIII.5
Variables estratégicas por familias temáticas

Político institucional
1. Corrupción vs competitividad
2. e-Government (desarrollo sostenible y sistemas participativos)
3. Transformación agricultura en Colombia
Socio-cultural
4. Acceso al agua potable
5. Lograr de la paz
Económico/productiva
6. Innovación aplicada

Fuente: Elaboración propia.

4. Análisis de escenarios

Bertrand de Jouvenel, uno de los padres de la prospectiva califica a la exploración de futuros para un fenómeno concreto como “El arte de la conjetura” (Jouvenel, 1967), vale decir el arte de imaginarnos Colombia veinte años adelante. Las líneas que siguen desean mostrar una imagen del futuro de Colombia, sirviéndose para ello del manejo de las leyes de probabilidades bayesianas perfiladas por Michel Godet por medio del método “Sistema de Matrices de Impacto Cruzado” SMIC (Godet, 1993).

El análisis de lo probable permite definir si Colombia está bien orientada en cuando a sus variables estratégicas o si, por el contrario, ha tomado el camino equivocado. Para reconocer lo anterior, se calificó la probabilidad de ocurrencia de las seis hipótesis de futuro correspondientes a las variables basadas en la temática que hemos analizado. Los resultados dan lugar a establecer un “escenario probable”. Estas variables fueron:

Cuadro VIII.6
Descripción de variables estratégicas

Categoría: político/institucional	
1.	<p>Variable estratégica: lucha contra la corrupción y su impacto en la competitividad</p> <p>Hipótesis: lograr aumentar la competitividad de Colombia y al mismo tiempo combatir la lucha contra la corrupción, con un enfoque de inclusión en el que departamentos menos competitivos del país (y altos niveles de corrupción), logren un desarrollo sostenible (Ej.: Vaupés, Guainía, Putumayo, Guajira y Chocó)</p> <p>Situación actual: índice competitividad Departamental Colombia CEPAL (2015), vs Escalafón Riesgo de corrupción, de Transparencia por Colombia (2015). Departamentos más competitivos Cundinamarca (98.2/100) y Antioquia (75/100), y los menos competitivos son Guainía (5.9/100) y Vaupés (5.4/100), Departamentos riesgo muy alto debido a corrupción: Vaupés, Guainía, Putumayo, Guajira y Chocó, en contraste con Antioquia, Caldas y Santander con riesgo moderado</p>
2.	<p>Variable estratégica: e-Government (Desarrollo Sostenible y sistemas participativos)</p> <p>Hipótesis: lograr que Colombia alcance una calificación superior o igual 0,80 para el Índice desarrollo Gobierno Electrónico 2037, apalancado sobre todo en el cierre de la brecha en Infraestructura de Telecomunicaciones, y el fortalecimiento de los servicios en línea y capital humano</p> <p>Situación actual: en 2016, Colombia obtuvo en el Índice desarrollo Gobierno Electrónico una calificación de: Calificación 0,6237 (muy alto) puesto 57/193 países analizados, con buenos resultados en los factores: servicios en línea y capital humano; sin embargo, obtuvo un bajo desempeño en: Infraestructura Telecomunicaciones (por debajo del 35%)</p>
3.	<p>Variable estratégica: transformación de la agricultura en Colombia</p> <p>Hipótesis: lograr que, en el año 2037, con una participación igual o superior al 9% del PIB, el sector Agrícola colombiano, produzca más alimentos, fibras y materias primas (ej.: mercado bioenergía) con una mano de obra menor, mediante la adopción de métodos de producción más eficaces y sostenibles</p> <p>Situación actual: de acuerdo con Min. Agricultura, la actividad agrícola se rezagó por el periodo de 1994 a 2014, en donde el aumento de la población fue de 36 a 48 millones de habitantes. Adicional a esto el 83% de la población rural solo vive en cuatro millones de predios y no han tenido acceso a maquinaria; es decir, que el campo colombiano ha estado en “la era del machete y sembrando con azadón, compitiendo con sembradoras de alta precisión que van guiadas por satélite”. (El Tiempo, 2015). Es costoso cultivar debido a factores de incremento de costos de transporte y monopolización de la tierra. En el año 2015, el Sector Agricultura representa el 6,8% del PIB (Banco Mundial)</p>
Categoría: socio/cultural	
1.	<p>Variable estratégica: acceso al agua potable</p> <p>Hipótesis: lograr que, en el año 2037, Colombia cuente con un máximo de 40 municipios descertificados (que no acrediten requisitos exigidos por la ley para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos destinados para agua potable y saneamiento). Reducción del 75% de los niveles actuales</p> <p>Situación actual: Colombia cuenta con el beneficio de salidas a dos océanos, irrigados por varios ríos. Existen mecanismos de incentivo tributario, para conservar el recurso natural (agua), al igual que de importaciones y el mercado de divisas, la regulación de la inversión extranjera, para la protección de los recursos naturales y de los recursos hídricos. (OCDE, 2015). La mayoría de las entidades territoriales están certificadas en proveer un servicio de agua potable de calidad (652), pero 162 no lo están. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016)</p>
2.	<p>Variable estratégica: lograr la paz</p> <p>Hipótesis: tras el postconflicto, Colombia logre mantener un crecimiento constante entre el 3% y 4,5% del PIB</p> <p>Situación actual: luego del Proceso de Paz, la consolidación estará orientada a definir los roles y las misiones y funciones entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Es necesario incrementar la visión civil con respecto a las Fuerzas Militares y la Policía, para que se pueda iniciar un trabajo coordinado y estratégico en la lucha por el control de todos los posibles brotes de subversión. (Rojas Molano, 2015)</p>

De acuerdo con el documento Paz y PIB, de Marc Hofstetter de la Universidad de los Andes, el consenso alrededor de los dividendos de la paz en términos del impacto de ésta en el PIB apunta a que la tasa de crecimiento de la economía saltará entre 1 y 2 puntos porcentuales por siempre (Hofstetter, 2016). DANE: durante el año 2016, el PIB creció 2% respecto al 2015. Pero el logro de la hipótesis requiere, asimismo, que el crecimiento del PIB guarde relación con el PIB potencial del país. El ministerio de hacienda lo estima en el año 2017 aproximadamente en 3,8% (Velasco, 2017)

Categoría: económico/productiva

1. **Variable estratégica:** innovación aplicada

Hipótesis: lograr que para el año 2037, Colombia destine un porcentaje igual o superior al 3% del PIB en Ciencia & Tecnología, con el objetivo de lograr Innovación aplicada al desarrollo sostenible del país

Situación actual: actualmente la Ciencia-Tecnología e Innovación, requiere interacción entre universidad e industria. El estado no ha desarrollado una política de promoción a la inversión en Ciencia y Tecnología que lleve al país a niveles internacionales. Las economías top del mundo destinan entre 3 y 4% de su PIB global a actividades de Ciencia Tecnología Investigación y Desarrollo. El promedio latinoamericano siempre ha sido inferior al 1%

Entre 2005 y 2015 la Inversión nacional en actividades de Ciencia, tecnología e Innovación en Colombia (ACTI) pasó del 0,445% al 0,627% del PIB (Semana, 2016). Si bien el porcentaje de PIB que se destina a este rubro ha ido creciendo por más de 15 años, sigue siendo insuficiente para lograr un avance significativo, necesitas elementos disruptores (Ríos Hurtado, 2013)

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

Posteriormente para la calificación de probabilidad cada variable se empleó la técnica llamada SMIC (Godet, 2011). La calificación asignada responde a una escala de probabilidades que va de 0 a 1 la cual se interpreta de acuerdo a lo presentado en el cuadro VIII.7.

Cuadro VIII.7
Escala de calificación de las probabilidades de los eventos en SMIC

Calificación	Significado	Tendencia
0,9	Evento muy probable	Muy fuerte
0,8	Evento probable	Fuerte
0,7	Evento moderadamente probable	Moderada
0,6	Evento débilmente probable	Débil
0,5	Existe duda	Dudosa
0,4	Evento poco probable	Improbable
0,3	Evento poco probable	Improbable
0,2	Evento muy poco probable	Muy improbable
0,1	Evento muy improbable	Improbable

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

Para analizar las probabilidades de futuro se plantearon las hipótesis que aparecen a continuación, las cuales fueron calificadas y luego sometidas a las condiciones de precisión del Smic, para cada uno de los escenarios.

El anterior es uno de los llamados "escenarios basados en tendencias" (Godet, 2001). Pero no nos dejemos engañar por el nombre, debido a que este escenario, si es que se convierte en el "escenario apuesta", tiene una carga muy fuerte de voluntarismo en él para hacerlo realidad (Mojica, 1999). Existen teóricos de la prospectiva que creen que el análisis de escenarios es el proceso clave en la aplicación de metodología prospectiva (Miklos, 1991), debido a que es la base para las estrategias que se desarrollaran con las variables, con el fin de hacer realidad este escenario.

Cuadro VIII.8
"Escenario probable": variables, hipótesis y calificación de probabilidad al horizonte del año 2037

Variable	Hipótesis de futuro	Probabilidad	Tendencia	1 o 0
e-Government	Calificación superior o igual 0,80 para el Índice desarrollo Gobierno Electrónico 2037	0,9	Muy fuerte	1
Innovación aplicada	Destino de un % igual o superior al 3% del PIB en Ciencia & Tecnología, para 2037	0,83	Fuerte	1
Acceso al agua potable	Solo 40 municipios "descertificados"	0,81	Fuerte	1
Transformación agrícola	Con una mayor participación del PIB (9%), el sector Agrícola colombiano, produzca más alimentos	0,8	Fuerte	1
PIB	Tras el Posconflicto, crecimiento constante entre el 3% y 4,5% del PIB	0,734	Moderada	1
Lucha contra la corrupción	Lucha contra la corrupción, con un enfoque de inclusión en el que departamentos menos competitivos del país (que tienen en común altos niveles de corrupción), logren un desarrollo sostenible (Ej.: Vaupés, Guainía, Putumayo, Guajira y Chocó)	0,69	Débil	1

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

Lo presentado en el cuadro VIII.8 es el resumen de los resultados de probabilidades para el "escenario probable", es decir involucra las tendencias que muestran el rumbo que está siguiendo el país y adicionalmente concuerda con el escenario que nosotros buscamos alcanzar. De las seis variables la peor librada es "Lucha contra la corrupción" con una calificación de probabilidad de 0,69 (débil en el límite con moderada) lo cual quiere decir que vamos por un camino moderadamente difícil hacia la obtención de una mejor transparencia en las instituciones del país.

Pero las otras variables son calificadas como "fuertes" o "muy fuertes", lo cual nos indica que es bastante factible obtenerlas. Inclusive la variable hacia un mejor Producto Interno Bruto (0,734) cuya hipótesis es del 3% o 4% y que es "moderada" en su posibilidad de realización; y todo indica que es igualmente probable que el país tenga logros importantes en su desarrollo científico tecnológico, e innovación (0,83), acceso al agua potable (0,81) y que aspire a contar con el 9% del PIB agrícola sobre el PIB nacional (0,80).

Notemos que en la última columna se ha dispuesto un sistema binario (1 o 0). Esto quiere decir que si la probabilidad excede la duda, es decir es superior al 50% se le asigna el número 1, pero si es inferior a 50% se le asigna el número 0. En este caso todos los eventos corresponden al número uno, porque su calificación es superior al 50% lo que los define como probables.

Ahora bien, si existe la combinación 111111 que es la del escenario "probable" quiere decir que existen otras combinaciones de 1 y 0 y, por lo tanto, otros escenarios que aparecen a continuación dispuestos de mayor a menor según la probabilidad que el programa "smic" asigna a cada uno:

Cuadro VIII.9
Escenarios dispuestos de mayor a menor según su estimativo de probabilidad

E-Government	Innovación aplicada	Acceso al agua potable	Transformación agrícola	PIB	Lucha contra la corrupción	Probabilidad	Nombre
1	1	1	1	1	1	40,9%	"Paraíso colombiano"
1	1	1	1	1	0	9,2%	"Un hueco en el balde"
1	1	0	1	0	1	8,40%	"Pobres con sed"
1	0	1	0	0	1	6,2%	"A troncas y a mochas"
Núcleo tendencial						64,7%	
Restantes escenarios						35,3%	
Total						100%	

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

El primero y que cuenta con la mayor probabilidad de realización es el escenario 111111: "Paraíso Colombiano" que es el conocido en la técnica como "escenario probable" y que también es el "escenario apuesta". Lo cual quiere decir que, aunque estamos en el rumbo adecuado, porque nos dirigimos hacia el futuro con tendencias fuertes y moderadas, es necesario no bajar la guardia y fortalecer al máximo las tendencias. Esto se logra por medio de las estrategias que será necesario llevar a cabo.

Un aspecto fundamental, para la materialización del futuro soñado, es la necesidad de contar con una narración escenarios que involucre todas las variables necesarias y que a la vez sea inspirador (Mojica, 2005) (Schwartz, 1996) (Godet, 2001). Estos escenarios deben implicar desafío, pero a la vez deben ser factibles de lograrse.

A continuación, presentamos el relato del escenario apuesta: "Paraíso Colombiano" como ejemplo de los otros escenarios.

"Corre el año 2037, y Colombia ha logrado alcanzar una calificación superior 0,80 para el Índice desarrollo Gobierno Electrónico 2037, apalancado sobre todo en el cierre de la brecha en Infraestructura de Telecomunicaciones, el fortalecimiento de los servicios en línea y capital humano. Colombia se posiciona como un referente a nivel Latinoamérica por implementar trámites en línea y gobierno electrónico, generando inclusión nacional, llegando a atender a las regiones más apartadas del país.

Así mismo, Colombia rompe un hito histórico en la búsqueda de I+D, por primera vez destina un porcentaje superior al 3% del PIB en Ciencia & Tecnología, con el objetivo de lograr Innovación aplicada al desarrollo sostenible del país. Luego de muchos años de esfuerzo, el Gobierno colombiano y sus instituciones tras la implementación del programa "Agua para todos", logra reducir el número de municipios descertificados por el acceso a agua potable (que no acreditan requisitos exigidos por la ley para garantizar la eficiencia en el uso de los recursos destinados para agua potable y saneamiento) a menos del 5% del total de municipios del país.

El sector Agrícola colombiano, ha logrado una mayor participación dentro del PIB, debido al programa nacional agrícola "¡transformando el campo!", que logró incrementar la producción de alimentos, fibras y materias primas, con eficiencia en mano de obra y competitividad en costos, mediante la aplicación de TIC 's al campo, y la adopción de métodos de producción más eficaces y sostenibles.

Colombia se ha posicionado a nivel Latinoamérica y el mundo, por sus esfuerzos en mantener la paz, y en un periodo de Postconflicto Colombia ha logrado mantener un crecimiento constante entre el 3% y 4,5% del PIB, cercano a su potencial.

Fruto de su programa de cero tolerancia a la Corrupción en pro de la Competitividad, se ha logrado aumentar la competitividad de Colombia y al mismo tiempo combatir la corrupción, con un enfoque de inclusión en el que departamentos menos competitivos del país (que tienen en común altos niveles de corrupción), han logrado un desarrollo sostenible (el programa nacional se enfatizó en Departamentos como Vaupés, Guainía, Putumayo, Guajira y Chocó, dónde combatir la corrupción, se reflejó en el aumento de su competitividad)"

Tomaremos los escenarios diferentes al "apuesta" para analizarlos y con ellos establecer un plan de "alertas" que se denomina "Plan Vigía".

a) Escenarios alternos y "Plan Vigía"

El "Plan Vigía" está constituido por otras situaciones que pueden ocurrir en la construcción del "escenario apuesta". La existencia del plan vigía, está basado en la necesidad de generar cobertura a los riesgos posibles (Mojica, 2005), en el sentido de prevenir las posibles desviaciones, que podrían evitar

que lleguemos al escenario apuesta. Por ejemplo, para el caso concreto que estamos analizando, el país estaría llamado a construir el escenario "Paraíso colombiano" pero es posible desviarse del camino. El "Plan Vigía" nos indica en qué momento se ha perdido la ruta y qué alertas lo estarían anunciando. Veámoslo en seguida analizando los tres escenarios anunciados.

A continuación, exploramos cada uno de los tres escenarios alternativos y vemos las consecuencias de cada uno de ellos

- 111110 (probabilidad 9.2 %) "Un hueco en el balde".

En este escenario el país es exitoso con su economía lo cual repercutió en el bienestar ciudadano, pero lo persigue el fantasma de la corrupción.

Cuadro VIII.10
Escenario "Un hueco en el balde"

Variables	Sistema binario
E-Government	1
Innovación aplicada	1
Acceso al agua potable	1
Transformación agrícola	1
PIB	1
Lucha contra la corrupción	0

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

Este es el escenario (véase el cuadro VIII.11) todo funciona bien: el ingreso, la investigación, el bienestar en general. Pero no se considera un país transparente. Los índices de corrupción nos ponen en evidencia frente a otras democracias de América Latina que pasaron por este camino hace mucho tiempo.

Consecuencias de este escenario:

Típico país en vías de desarrollo que busca el bienestar ciudadano sin haberse desligado completamente de las ataduras del pasado.

- 110101 (probabilidad 8,4%) "Pobres con sed"

En este escenario, se logró aconductar la falta de transparencia. Hay investigación e innovación, gobierno digital y transformación inteligente de la producción agrícola.

Cuadro VIII.11
Escenario "Pobres con Sed"

Variables	Sistema binario
E-Government	1
Innovación aplicada	1
Acceso al agua potable	0
Transformación agrícola	1
PIB	0
Lucha contra la corrupción	1

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

Pero hubo un mal manejo de la sostenibilidad ambiental, lo que llevó al país a padecer penurias de agua potable. Por otra parte, la investigación e innovación, con aciertos en el sector agrícola y en TICs,

no estuvo, sin embargo, orientada pertinentemente, en otros renglones de la economía, a satisfacer las necesidades de crecimiento económico del país, el cual siguió apoyándose en los commodities propios de las exportaciones de materia prima y por lo tanto no fue suficientemente competitivo, lo cual se refleja en un PIB inferior al 3% que era la hipótesis propuesta.

Consecuencias de este escenario:

País con logros sociales, pero sin conciencia ambiental y sin norte en cuanto a su desarrollo científico e innovador.

- 101001 (probabilidad 6.2%) "A troncas y a mochas"

En este escenario, el país volvió a recibir la sorpresa de los precios bajos de las materias primas, pero, aunque había invertido en desarrollo científico este no produjo el efecto deseado.

Cuadro VIII.12
Escenario "A troncas y mochas"

Variables	Sistema binario
E-Government	1
Innovación aplicada	0
Acceso al agua potable	1
Transformación agrícola	0
PIB	0
Lucha contra la corrupción	1

Fuente: Coronel, P. Estévez, Y. (2017).

El vaivén de los precios de las materias primas volvió a aparecer por el lado negativo y, esta vez, las exportaciones de productos intensos en tecnología no ayudaron mucho porque la investigación e innovación no fue pertinente incluso ni siquiera en el sector agrícola.

Hay sin embargo hechos positivos: los ciudadanos tienen conciencia ambiental y son cuidadosos del agua potable, hay una buena presencia del estado desde los virtual y digital y se ha podido frenar el lastre de la corrupción.

Consecuencias de este escenario:

La falta de enfoque en el desarrollo científico hace que se haya perdido la oportunidad de generar la riqueza propia de la sociedad del conocimiento, no solo era necesario promover el desarrollo científico y tecnológico sino además orientarlo con pertinencia al desarrollo del país. Se perdieron veinte años de caminar por el sendero de la ciencia. lo cual repercutió en un bienestar que hubiera podido ser mucho mejor.

b) Análisis de resultados del "Plan Vigía"

El análisis de los escenarios anteriores nos permite establecer unas alertas a las cuales es necesario poner toda la atención, si no queremos desviarnos del camino que nos hemos propuesto el cual se llama "Paraíso colombiano".

En consecuencia, del análisis presentado anteriormente para cada escenario:

- Si no emprendemos una campaña drástica contra la corrupción, aunque seamos exitosos en investigación, generación de riqueza y desarrollo sostenible, seguiremos siendo un país tildado por los defectos del subdesarrollo y en vez de andar hacia la construcción de "Paraíso Colombiano" nos habremos desviado hacia "Un hueco en el balde".

- Si nuestra investigación e innovación no es pertinente en todos los ámbitos del desarrollo económico y destinamos los recursos suficientes para su realización, (aunque la excepción sea el desarrollo agrícola) y si nuestra sociedad no se concientiza acerca del mantenimiento de la naturaleza nos habremos desviado del camino hacia "Paraíso colombiano" estaríamos andando hacia "Pobres con sed" que no es el norte que nos hemos propuesto.
- Por último, si no orientamos nuestros recursos económicos hacia una investigación e innovación que nos permita generar riqueza, aunque hayamos obtenido logros sociales, seguiremos siendo el típico país sub desarrollado que vive al vaivén de los precios de las materias primas y ya no marchamos en pos del "Paraíso colombiano" sino que nos hemos desviado por el atajo de "A troncas y a mochas".

5. Estrategias, objetivos y acciones

La visión para llegar a materializarse requiere de una estrategia, esta es la tangibilización que se busca por parte de los actores sociales (Godet, 2001). Para esta investigación se plantea para cada desafío global al menos una estrategia, que tiene relacionada objetivos y acciones relacionadas. A continuación presentamos un ejemplo para el primer desafío global (véase el cuadro VIII.13)

Cuadro VIII.13
Estrategia 1 para el desafío global N°1

Desafío global (1)	1. <i>¿Cómo puede lograrse el desarrollo sostenible haciendo frente al cambio climático global?</i>
Estrategia 1	Generar conciencia sobre el cambio climático y el aumento de la temperatura del planeta, su influencia en Colombia, y lograr la generación de alianzas entre los diferentes actores del país para combatirla con acciones concretas
Objetivo estratégico	Acciones recomendadas
Reducir en el año 2037, los niveles de emisión de GEI para evitar un calentamiento superior a los 2°C respecto a la época preindustrial (Convención cambio climático- Naciones Unidas, 2015)	<p>1) Generación de Alianzas: generar Alianzas Universidad-Empresa-Estado para prácticas sostenibles en el campo colombiano, como reforestación, sustitución de combustibles fósiles, entre otras, así mismo el monitoreo, control, alertas y toma de acción para atención desastres ambientales, uso de las TIC 's en actividades del campo y capacitación de personas del campo en mejores prácticas y sostenibilidad, y la generación de alertas tempranas</p> <p>2) Agendas prospectivas y acciones frente al cambio climático: desarrollar agendas prospectivas entre actores como el Gobierno, científicos, empresarios y comunidad para dar acciones concretas para las ciudades respecto a cómo combatir y enfrentar el cambio climático, para problemáticas como aumento del nivel del mar (afectando sectores como turismo, construcción y pesca), aumento de la temperatura, vertimiento de sustancias tóxicas al ecosistema</p> <p>3) Protección Biodiversidad: planes de preservación de zonas forestales y programas de protección de la Biodiversidad del país, con acciones concretas para controlar la caza indiscriminada, contaminación, falta de conciencia ambiental por la población y empresas, cambios en el turismo, etc.</p> <p>4) GEI vs Ingresos financieros: generar incentivos financieros a empresas y sectores económicos que disminuyan la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), así mismo generar cobros e impuestos a quienes no respeten estas políticas, de compromiso del país con el cambio climático</p>

Fuente: Elaboración propia.

C. Conclusiones y recomendaciones

Como conclusiones para el estudio Colombia 2037: Los Desafíos Globales del Millennium Project podemos plantear las siguientes:

Al 2037, Colombia presenta escenarios prometedores en cuanto al Desarrollo Sostenible, para ello el cuidado de los recursos naturales de la nación y la provisión de agua potable de calidad, deben ser asuntos de prioridad para el gobierno nacional. Todo lo anterior asimismo permitirá una mayor participación del sector agrícola en el PIB nacional, aprovechando los potenciales domésticos y generando un mayor bienestar para la población.

El E-Government se desarrollará mediante la inserción de servicios en línea por el Gobierno Colombiano, esto unido a una fuerte inversión en Ciencia, Tecnología e innovación aplicada, incentivará la competitividad del país y ayudará a la cobertura de las necesidades de los colombianos. Sumado a lo anterior, los avances en cuanto al proceso de paz darán como resultado la transformación de los roles funcionales de las instituciones nacionales en la búsqueda de mejoras en el Índice de Desarrollo Humano para toda la población del país.

Ampliar el espacio de participación en políticas públicas a todos los colombianos, inclusive los más olvidados, es un factor fundamental para lograr el desarrollo nacional en el mediano plazo. Esto a su vez ayudará en la disminución de esquemas de corrupción, tanto públicos como privados.

De acuerdo a los análisis de los expertos y a la metodología de Smic-Prob-Expert, los escenarios "Paraíso Colombiano" presentan una probabilidad de ocurrencia del 40,9%, por lo que con acciones concretas referidas a cada una de sus variables estratégicas es perfectamente factible de alcanzar.

En concreto para lograr el escenario apuesta, Colombia debe trabajar de manera transversal en estrategias y acciones concretas para cada una de las variables estratégicas identificadas en este estudio, sin olvidar la necesidad de pensarlas en una lógica de sistemas.

Finalmente, es necesario hacer un seguimiento a los factores de alerta, identificados en el Plan Vigía. Esto con el objetivo de lograr el establecimiento adecuado de las condiciones para alcanzar el Escenario Apuesta, en el menor tiempo posible y sin contratiempos.

Bibliografía

- Banco Mundial (2016), Gini Index (World Bank Estimate). WB. Washington, D.C.
- Betancourt Mesa, J.M. (2009), El cambio climático en Colombia. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Cárdenas, D., Salinas, N. (2006), Libro rojo de plantas de Colombia: Especies maderables amenazadas. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Bogotá.
- FAO (2017), Review of World Water Resources by Country. FAO Corporate Document Repository. En: <http://www.fao.org/docrep/005/y4473e/y4473e08.htm>.
- Gándara, G., & Osorio, F. J. (2014), Métodos prospectivos. Manual para el estudio y la construcción del futuro. México D.F: Paidós.
- García, H (2014), Deforestación en Colombia: retos y perspectivas. Fedesarrollo. Bogotá.
- Gordon, T.J. The Delphi Method. Millennium Project. Washington, D.C.
- Godet, M. (1993), De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Marcombo S.A. Barcelona.
- _____(2001), Creating Futures. Economica. London.
- _____(2011), La prospectiva estratégica para las empresas y los territorios. UNESCO. París.
- Gore, A. (2013), The Future: Six Drivers of Global Change. Random House. New York.
- Guemes-Castorena, D. (2014), El ábaco de Régnier. EN: Métodos Prospectivos (Gándara, G., Osorio, F.J). Paidós. Ciudad de México.
- Hofstetter, M. (2016), Paz y PIB. Uniandes. Bogotá.
- IDEAM (2001), El Agua. Minambiente. Bogotá.
- _____(2014), Estudio Nacional del Agua 2014. Minambiente. Bogotá.
- Jouvenel, B. (1967), The Art of Conjecture. Basic Books. London.
- Miklos, T., Tello, M.E. (1991), Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro. Centro de Estudios Prospectivos de la fundación Javier Barros Sierra Ac. Ciudad de México.
- Millennium Project (2011), Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios. Washington, D.C.
- _____(2017), 15 Global Challenges. En: <http://www.millennium-project.org/projects/challenges/>. Washington, D.C.
- Ministerio de Ambiente de Colombia (2016), El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. Minambiente. Bogotá.
- _____(2017), Antecedentes del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero. Minambiente. Bogotá.

- Mojica, F.J. (1999), *Determinismo y Construcción del Futuro*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- _____(2005), *La construcción del futuro*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Ramírez, J.M. (2017), *Sin Agua, no hay paraíso*. En *Portafolio*: Edición 31/08/2017. En: <http://www.portafolio.co/opinion/juan-manuel-ramirez-m/juan-manuel-ramirez-sin-agua-no-hay-paraíso-509252>.
- Ríos Hurtado, A. (2013), *La financiación de la investigación en Colombia: desafíos y posibilidades*. XII Congreso de Investigación Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Schwartz, P. (1996), *The Art of Long View: Planning for the future in an uncertain world*. Currency doubleday. New York.
- Valencia, A., Suarez, R., Sánchez, A., Cardozo, E., Bonilla, M. Buitrago, C. (2009), *Gestión de la Contaminación ambiental: cuestión de corresponsabilidad*. Dossier Revista de Ingeniería #30. pp.90-99.
- Velasco, A.M. *Consideraciones sobre el PIB Potencial en Colombia*. En: http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/debate-presentacion-andres-velasco.pdf. Banco República. Bogotá.

Anexo VIII.1

Introducción a factores detectados para Colombia: 15 desafíos globales

<p>1. Desafío 1. ¿Cómo puede lograrse el desarrollo sostenible haciendo frente al cambio climático global?</p> <p>Colombia debe enfrentar dos situaciones importantes, el <i>aumento del uso de gases efecto invernadero</i> y los <i>impactos en el cambio climático</i>, producto de la actividad humana. En ambos casos, en las últimas décadas en el país se ha presentado un deterioro tangible en los indicadores que de no efectuarse cambios afectarán la vida de los colombianos del presente y futuro. En las convenciones de Kioto y de Río se establecieron algunos mecanismos para su mitigación y control, pero los compromisos globales más importantes a la fecha son los desarrollados en la COP 21 realizada en París, en la cual Colombia es firmante y a la que ha presentado compromisos importantes de largo plazo (Ministerio de Ambiente, 2016)</p> <p>Entre otros efectos para Colombia, de acuerdo con los expertos se pueden profundizar los desastres naturales en el país (inundaciones, sequías, etc.), dado el cambio de la temperatura global y sus efectos sobre el ciclo del agua, la contaminación de esta, la deforestación, entre otras actividades en país. Se espera continúe la migración de animales y extinción de numerosas especies vegetales. La pérdida de los casquetes polares afectará en un plazo muy corto las zonas costeras del país por el aumento del nivel del mar</p>
<p>2. Desafío 2. ¿Cómo podrían todos tener agua suficiente sin conflicto?</p> <p>La contaminación y el desperdicio del líquido elemento en ciertas regiones, sumado a políticas deficientes de su administración en todo el globo, hace que aún muchas personas no tengan el acceso adecuado al agua, muy a pesar de que su territorio cuenta con recursos naturales, si estos no son administrados en debida forma. Este es el caso de Colombia, que cuenta con una de las mayores riquezas en recursos de agua del planeta (puesto 6 en el mundo) (FAO, 2017) pero que, sin embargo, a la fecha no ha logrado una cobertura universal adecuada de agua potable para su población. Pese a las inversiones efectuadas en el sector en los últimos 10 años, aún existen fuertes carencias en La Guajira, Cesar, Magdalena, San Andrés, entre otros (Ramírez, 2017)</p> <p>Los dos temas más importantes en Colombia con respecto al recurso son: la contaminación de los principales cuerpos de agua del país (entre los que destacan los selváticos y la cuenca Magdalena-Cauca donde vive la mayor parte de la población colombiana) así como la garantía para contar con agua de calidad en todo el territorio</p>
<p>3. Desafío 3. ¿Cómo pueden balancearse el crecimiento de la población y los recursos?</p> <p>Factores como cambios económicos, la migración del campo a la ciudad y los hábitos de consumo, han ocasionado modificaciones en la calidad de vida y envejecimiento de la población, tanto a nivel mundial como en Colombia. Si bien a nivel internacional la tasa global de fecundidad ha venido cayendo, en Colombia este fenómeno ha sido más acelerado, sobre todo en los sectores de mayores ingresos de la población</p> <p>Por otro lado, se presenta un fenómeno de envejecimiento acelerado de la población, que se presenta como un desafío para la población económicamente activa en el país en el mediano plazo</p> <p>El ingreso promedio de los colombianos en las últimas décadas ha crecido sustancialmente, así como su capacidad de consumo. Sin embargo, esto que parece una buena noticia implica a futuro un desafío para la nación de cara a los recursos consumidos, como a las consecuencias de adoptar este nuevo estilo de vida en los patrones culturales, sociales, económicos, pero sobre todo de salud de nuestra población (incremento de las llamadas "enfermedades de la riqueza": enfermedades cardiovasculares, obesidad, cáncer, entre otros)</p>
<p>4. Desafío 4. ¿Cómo puede emerger una democracia genuina de regímenes autoritarios?</p> <p>Colombia es una de las naciones con mayor tradición democrática en la región. Es asimismo uno de los países con uno de los mejores indicadores en cuanto a ausencia de interrupciones democráticas. Sin embargo, hoy en día esto no es suficiente, la necesidad de una libertad de información como derecho de los ciudadanos se hace más palpable con el uso de las tecnologías la información y nace el concepto de privacidad</p> <p>Los mecanismos de participación ciudadana en la generación de políticas públicas afectan directamente la calidad de gestión, además de otros beneficios para la población, la transparencia hoy día es la suma de toda la gobernanza moderna. Colombia deberá profundizar estos cambios en los próximos años para asegurar la participación ciudadana real</p> <p>A nivel internacional se vienen dando espacios para que las minorías participen en todos los ambientes en los segmentos: político, educativo, social y cultural no solamente en algunos países sino a nivel global</p>
<p>5. Desafío 5. ¿Cómo puede mejorarse la toma de decisiones mediante la integración de una prospectiva mundial mejor, durante un cambio acelerado sin precedentes?</p> <p>A medida que las naciones se desarrollan crece también la información que generan y la que requieren. La <i>predicción</i>, herramienta esencial para poder gobernar un pueblo, la <i>minería de datos</i> y los <i>análisis inteligentes</i> ayudan en esta tarea, en específico el <i>Big Data</i>® está siendo empleado a nivel internacional para el desarrollo de una mejor planificación en países asiáticos y europeos. En Colombia las actividades de forecasting (determinismo) como de prospectiva (voluntarismo) han tenido un desarrollo considerable tanto en el sector privado como en la academia. Sin embargo, en el sector público central (nivel nacional) aún no ha logrado desarrollarse en forma adecuada. La prospectiva y los estudios de futuro han demostrado internacionalmente ser herramientas potentes para la generación ordenada de una visión y estrategia de largo plazo</p> <p>Al respecto, dos aspectos que Colombia debe aprovechar de cara al futuro son: la conciencia desde los gobiernos subnacionales de la <i>necesidad de desarrollar una visión prospectiva</i> para su territorio y, por otro lado, el contar con la <i>mayor masa crítica de profesionales formados en prospectiva</i> y estudios de futuro en el país</p>

6. Desafío 6. ¿Cómo puede servir a todos, la convergencia mundial de las tecnologías de la información y de las comunicaciones?
<p>La integración de múltiples fuentes informáticas vía el desarrollo del mundo electrónico/digital ha impulsado el crecimiento en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) a lo largo del mundo. Las personas y los procesos se enlazan en la tecnología, lo cual agrega valor a la calidad de vida. Más personas llegan a las ciudades, contando con una oferta de servicios de información a las que previamente no tenían acceso. En Colombia esta integración de las TIC en la sociedad se ha dado con celeridad</p> <p>Sin embargo, para continuar con la velocidad de desarrollo de los últimos años, en el futuro de corto y mediano plazo se requerirán ampliar las <i>carreteras de información</i> y asegurar que la regulación vaya de la mano con el desarrollo internacional y local de tecnología</p> <p>Los nuevos sistemas informáticos y digitales afectarán los aspectos de la vida diaria de las personas, así como la constitución de nuestra infraestructura y los servicios que está nos da (por ejemplo, en el pago de peajes y de usos de vehículos a través de las TIC'S)</p>
7. Desafío 7. ¿Cómo pueden promoverse economías éticas de mercado para ayudar a reducir la brecha entre ricos y pobres?
<p>La inequidad es uno de los mayores desafíos para Colombia en el largo plazo. Esta nación sudamericana es uno de los 10 países más inequitativos del mundo (Banco Mundial, 2016). Según la OIT, más de un tercio de las personas en todo el mundo son calificadas como pobres y disponen de menos del 5% de los ingresos mundiales; por lo tanto, estos deben estar destinados a temas de educación e inclusión, sin distinción de clases sociales</p> <p>En Colombia, pese a que en los últimos 20 años se ha dado una reducción en los indicadores de pobreza absoluta, estos aún son insuficientes, dado que aproximadamente 1 de cada 4 colombianos está en situación de pobreza monetaria. Más allá de este indicador es absolutamente necesario trabajar en el mediano y largo plazo en los componentes que conforman el <i>Índice de Desarrollo Humano</i>, garantizando la calidad de vida de la población en general. Será necesario analizar, cuál será el efecto de la incorporación de la tecnología en la reducción de las inequidades en Colombia y la región (La revolución tecnológica debe ser un tema para la igualdad y de inclusión social)</p>
8. Desafío 8. ¿Cómo puede reducirse la amenaza de enfermedades nuevas y reemergentes y de los microorganismos inmunes?
<p>El perfil de las enfermedades está cambiando a nivel mundial, asimismo en Colombia, a medida que las enfermedades infectocontagiosas clásicas han disminuido, se ha dado un incremento en las enfermedades crónicas. Hoy en día el uso del Big Data puede anticipar la evolución de ciertas epidemias y las enfermedades crónicas como cardiopatías y accidentes cerebrovasculares, asimismo contribuir al desarrollo de nuevos fármacos a nivel mundial. La prevención es prioridad en los gobiernos, de enfermedades reemergentes y de microorganismos inmunes, así como los avances en medicamentos tienen que tener en cuenta los avances tecnológicos que la población vulnerable necesita. Las enfermedades contagiosas deben ser tratadas a través de puntos geográficos estratégicos en tiempos y situaciones reales (laboratorios en campo), para evitar amenazas mayores en la población</p> <p>Los laboratorios de salud pública deben hacer seguimiento a esas enfermedades aprovechando los estudios que se han realizado a través del genoma humano entre otros adelantos y los institutos colombianos especializados en enfermedades tropicales y transmisibles deben ser un referente a nivel mundial</p>
9. Desafío 9. ¿Cómo puede la educación hacer que la humanidad sea más inteligente, eficiente y suficiente para hacer frente a los retos globales?
<p>La educación debe ser integradora entre los aspectos teóricos y los aspectos prácticos vistos en las empresas en temas de innovación. De igual forma los espacios de aprendizaje deben ser flexibles abiertos y que se adapten a los nuevos cambios tecnológicos y generacionales, con la ayuda de la tecnología, de tal forma que la educación sea mucho más abierta, mediante el autoaprendizaje en Red</p> <p>Las neurociencias serán una nueva manera de desarrollar las capacidades en los estudiantes. La Inteligencia Artificial (IA)^b, colaborará con las redes neuronales para el impulso de la creatividad. La innovación, la productividad, y la educación personalizada serán claves en el futuro, pero mediando las plataformas tecnológicas de la información. Pero a esto se deben sumar los docentes quienes deben desarrollar nuevas habilidades y estar preparados para la parte tecnológica y la innovación, en todas sus clases</p>
10. Desafío 10. ¿Cómo pueden los valores compartidos y las nuevas estrategias de seguridad reducir los conflictos étnicos, el terrorismo y el uso de armas de destrucción masiva?
<p>En Colombia el desafío del conflicto interno continuará en los próximos años posteriormente a los acuerdos de paz que se negocian en la actualidad. Los desafíos sociales, étnicos y de desarrollo territorial tienen que atenderse en formas creativas y haciendo uso de las mejores herramientas mundiales para lograrlos, entre ellas la prospectiva y la tecnología</p> <p>En el mediano y largo plazo no hay que descartar en la región ni la presencia del terrorismo ni de armas de destrucción masiva, la tecnología es clave para frenar el desarrollo de armas y de guerras que puedan afectar la biodiversidad</p> <p>Los mecanismos de seguridad global y regional es uno de los tópicos de futuro para Colombia y el continente</p>
11. Desafío 11. ¿Cómo puede ayudar el cambio en el estatus de la mujer a mejorar la condición humana?
<p>La búsqueda de equidad de la mujer en todos los aspectos de nuestra sociedad es uno de los aspectos más importantes de actualidad en el planeta y lo seguirá siendo en los próximos años. Pese a que se han dado mejoras, la mujer aún se encuentra en una posición de desventaja no solo en Colombia, sino en el mundo</p>

<p>A nivel empresarial persisten obstáculos para el crecimiento de la mujer, aunque con la educación y capacitación creciente y las tecnologías disruptivas se darán las condiciones para que ellas puedan ocupar los cargos que antes no podían. La mujer en temas de poder en los países de primer mundo ya ha ocupado un papel protagónico en las elecciones presidenciales. En la región se espera un mayor número de mujeres en posiciones de poder en el sector público y privado, no solo a nivel nacional sino a nivel comunitario</p> <p>El control del maltrato a la mujer, el feminicidio y la lucha contra el tráfico de mujeres deberán continuar siendo prioridades de mediano y largo plazo en Colombia y toda la región. Una vez más la tecnología puede fungir de aliada en este proceso</p>
<p>12. Desafío 12. ¿Cómo se pueden detener la transformación de las redes transnacionales del crimen organizado en empresas globales cada vez más poderosas y sofisticadas?</p> <p>La política fiscal y de control del lavado de dinero es clave, para dar la lucha contra los grupos focalizados identificados de crimen organizado, que llevan actividades ilegales de la mano de las lícitas^c. En Colombia se vienen desarrollando medidas para el control financiero de las mismas, pero la base de todo es la educación para aminorar la base poblacional que participa en esquemas de crimen organizado</p> <p>Debido a que la delincuencia financiera es más especializada y los paraísos fiscales son más sofisticados, a los Estados, se le dificulta controlar estos eventos de crimen. La situación se vuelve más delicada dada la introducción de nuevas tecnologías que no solo pueden ser empleadas para el bien (por ejemplo, el <i>bitcoin</i>)</p> <p>Existe un consenso en que entre los pilares que el Gobierno de Colombia deberá fortalecer para combatir la delincuencia organizada, se encuentran: las instituciones, la infraestructura, el entorno macroeconómico, la salud y educación básica, los mercados eficientes en transparencia, las condiciones laborales adecuadas, la tecnología de la información y las redes. (ONU, 2015), en cooperación de todos los países en procura de levantar el secreto bancario, es importante para el desarrollo de marcos jurídicos y normativos, que regulen la confidencialidad de la información</p>
<p>13. Desafío 13. ¿Cómo puede ser satisfecha la creciente demanda de energía en forma segura y eficiente?</p> <p>Existe una conciencia global respecto a hacer un recambio hacia energías renovables no tradicionales (sol, viento, geotérmica, etc.). Sin embargo, Colombia pese a tener amplios potenciales para desarrollarlas está retrasada a nivel internacional en su implementación</p> <p>La innovación es importante en la generación de energía, sobre todo respecto de las energías limpias, y para la generación de energías hidroeléctricas, eólica y solar, los países pueden hacer alianzas para fomentar la Eco-Innovación. Los sellos verdes son una alternativa para medir los impactos de la energía y de los productos, con la ayuda de las TIC's</p> <p>Por otro lado, los países trabajan en la generación de energía a través de recursos orgánicos, como son maíz, trigo y azúcar, de tal forma que su producción sea de bajo impacto y mucho más limpia, disminuyendo las emisiones del efecto invernadero. Sin embargo, es importante que esta generación se dé con productos orgánicos de desecho y no con alimentos, que pueden elevar el precio de estos últimos a nivel internacional, perjudicando a los más pobres</p>
<p>14. Desafío 14. ¿Cómo se pueden acelerar los avances científicos y tecnológicos para mejorar la condición humana?</p> <p>Los países deben fomentar la creación y comercialización de sus propias patentes. Muchos países están invirtiendo en el desarrollo de sistema de innovación y desarrollo potentes, destinando recursos importantes en este sentido (el promedio de los 10 primeros países está encima del 3% de su PBI) sin embargo está no es la misma situación que en la región. En Colombia en particular, pese a contar con una población medianamente educada y contar con un sistema universitario público privado de amplia cobertura, el sistema de investigación nacional no cuenta con los servicios y calidad adecuada</p> <p>Las universidades deben ser claves en la innovación, investigación y participación en laboratorios entre empresa y universidades. A través del emprendimiento, la innovación es factor clave para el crecimiento sostenido del PIB de un país, asegurando oportunidades de largo plazo</p>
<p>15. Desafío 15. ¿Cómo podrían incorporarse consideraciones éticas a las decisiones globales, de modo cada vez más rutinario?</p> <p>Los integrantes de las organizaciones a niveles de política, economía, social y ambiental deben contar con esquemas de transparencia. Este es uno de los mayores desafíos para Colombia en el mediano y largo plazo, dado que sus instituciones no son percibidas al interior del país como al exterior como garantes de decisiones éticas, sin orientaciones ni sesgos de intereses (incluida la corrupción)</p> <p>Existe un consenso en que el Estado en su eficiencia debe castigar a los funcionarios públicos que la faciliten, en todos los niveles de gobierno la corrupción, muy a pesar de que existen medidas las cuales han sido ineficaces para frenarla al mínimo</p> <p>La conducta ética debe ser la base de la transparencia, tanto a nivel gubernamental como en el privado, donde se comenten muchas de estas faltas</p>

Fuente: Elaboración propia tomando como base Millenium Project, 2017 (véase el cuadro VIII.1, pág. 150).

^a *Big Data Analytics* se posiciona progresivamente en el centro de las estrategias sociales, económicas, culturales y políticas y su eficacia significa la preparación de los recursos necesarios a su desarrollo. El Ministerio TIC (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia) en reconocimiento prospectivo de la tendencias y avances tecnológicos, crea Centros de Excelencia y Apropiación (CEA) con el fin de capitalizar el análisis de datos en sectores estratégicos.

^b Ciencia de hacer máquinas que hagan cosas que si fueran hechas por los hombres (El Tiempo, 1993).

^c Las actividades lícitas juegan un papel importante, en el caso los países andinos. Ejemplos de ellos son la producción de hoja de coca o el dinero producto de la droga, el cual se convierte en fuente importante del desarrollo de la economía local como la construcción de barrios, alcantarillado y vías, las cuales no provee el gobierno y son motor de otros escenarios de economía. (Universidad Nacional de Colombia, 2005).

IX. La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030

*Silvina Papagno*¹

*Javier Vitale*²

Resumen

El futuro sostenible, junto con el cambio estructural y la reducción de las brechas de desigualdad en la región, son desafíos que interpelan a los responsables de la planificación y gestión de políticas públicas, propiciando un terreno fértil para el diálogo, abierto y democrático, y la incorporación de la dimensión del futuro en el diseño de las políticas.

La Agenda 2030-Objetivos de Desarrollo Sostenible está llamada a jugar un papel fundamental como impulsora de la construcción de un futuro sostenible, mediante la conjunción de sus cuatro pilares (político, económico, social y ambiental) en el ejercicio de la planificación y la gestión pública. En parte, los ODS tienen como finalidad contribuir a la seguridad alimentaria y la agricultura sostenible, a generar modalidades de producción y consumo sostenibles, a identificar medidas de adaptación y/o mitigación al cambio climático y sus efectos y a la gestión sostenible de los bosques nativos, la degradación de tierras y pérdida de la biodiversidad, siendo estos temas ejes para la reflexión, debate y construcción de un sistema alimentario sostenible a mediano y largo plazo, en un marco más amplio de desarrollo territorial. Estos procesos son complejos, multidimensionales y están atravesados por asimetrías de poder, coyunturales e históricas, acompañados por debilidades vinculadas a las capacidades estatales, institucionales y técnicas, que ameritan un enfoque de largo plazo.

En ese sentido, la construcción social de conocimiento acerca del futuro, el reconocimiento de la complejidad y el abordaje de la interdisciplina, y la convergencia entre el pensamiento y acción son la base fundamental para el desarrollo de competencias y capacidades para la toma de decisión de las autoridades vinculadas a la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de desarrollo territorial.

¹ INTA-Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas.

² INTA-Centro Regional Mendoza-San Juan y UNCUYO-Centro de Estudios Prospectivos.

El presente trabajo se propone explicar el desarrollo e implementación de un estudio de prospectiva territorial a partir de reflexionar sobre la experiencia del Municipio de Tunuyán de la Provincia de Mendoza (Argentina) enmarcadas en el consorcio institucional conformado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI) de la Presidencia de la Nación, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). El desafío es abordar la dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a la Agenda 2030. Para ello, se realizó un análisis e interpretación de las experiencias desarrolladas.

Antecedentes

1. Algunos datos de contexto

La Constitución Nacional Argentina, luego de la Reforma de 1994, deja sentado que el Gobierno debe garantizar el crecimiento armónico, y promover políticas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones en su Art. 75 inc.19 o "cláusula del progreso"; generar normas que contengan los presupuestos mínimos necesarios para la protección ambiental, respetando las jurisdicciones locales de acuerdo a nuestro sistema federal; velar por la utilización racional de los recursos naturales, (Art. 41) y faculta a las provincias a crear regiones que estén orientadas hacia el desarrollo económico y social, estableciendo que les corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Art 124). Asimismo, los Artículos 121, 122 y 123 establecen las competencias provinciales. De esta forma, queda definido el marco jurídico para el dictado de políticas que establezcan lineamientos para el modelo territorial.

Como señala Massiris Cabeza (2007) la planificación del territorio en Latinoamérica tiene una historia muy reciente y originariamente se la pensó asociada a cuestiones ambientales, urbanísticas, de desarrollo local y de descentralización. En nuestros días, se plantea desde una mirada multisectorial y pluridisciplinaria, tendiente a lograr un desarrollo integral.

En ese contexto, es necesario generar y fortalecer políticas que contribuyan al desarrollo de los territorios con una visión prospectiva, democrática y plural que articule el rol promotor del Estado con las necesidades de la población, que apunten a lograr territorios competitivos económicamente, inclusivos socialmente, y ambientalmente sostenibles.

La provincia de Mendoza es una de las pocas, junto con la de Buenos Aires, que cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Ley 8.051). La Ley Provincial, en su artículo 1° fija como objeto "establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial." Prevé y establece algunos instrumentos y procedimientos para la formulación de un Planes de Ordenamiento Municipal por cada departamento de la provincia. Este marco normativo fija la obligatoriedad de todos los municipios de la provincia a poner en marcha procesos de ordenamiento territorial.

El Departamento Tunuyán se encuentra a 82 kilómetros de la Ciudad de Mendoza, en el centro oeste de la Provincia conformando la región del Valle de Uco junto a Tupungato y San Carlos. Cuenta con una superficie de 3.317 km² que abarca desde los 875 y 1500 metros sobre el nivel del mar, comprendidos dentro de la cuenca del Río Tunuyán Superior.

En Tunuyán, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la ley, se diseñó una estrategia de articulación interinstitucional entre organismos internacionales, nacionales, provinciales y locales. El proyecto denominado "Fortalecimiento de las capacidades que permitan abordar los procesos de Ordenamiento Territorial Rural de forma participativa e iterativa" se desarrolló durante el periodo 2012-2013. El mismo nació

de una iniciativa de la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en articulación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Estacional Experimental Agropecuaria La Consulta) y la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y tuvo como objetivo generar las bases para la formulación del plan de ordenamiento territorial del departamento.

2. Los principales procesos de transformación territorial identificados y priorizados

a) Avance e impulso de los procesos de ordenamiento territorial

La planificación territorial, mediante procesos de ordenamiento territorial en la Argentina orientados a construir un territorio ambientalmente sustentable, socialmente equitativo y económicamente competitivo cobran impulso significativo post 2001. Antes bien, conviene reconstruir cómo se ha ido gestando el proceso de forma históricamente situado y reconocer que la dinámica histórica de organización del territorio argentino muestra el estrecho vínculo entre su proceso de producción y las relaciones de poder que lo determinaron. Es decir, que el proceso de valorización del territorio se ha encontrado determinado históricamente por las materias primas requeridas por el poder hegemónico de cada período, lo que supuso que la inversión en infraestructura fuera funcional a las necesidades de cada modelo de acumulación (PET, 2011).

En este sentido, se advierte como primer antecedente de ordenamiento territorial la Ley Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires en el año 1977 (Ley N° 8912), la que es modificada por decreto ley N° 10.128/83 y el decreto N° 3398/87 y se aboca casi exclusivamente a lo urbano. En la década de los '80 pasa a tener relevancia el ambiente y el Ordenamiento Territorial solo se lo asocia a zonificaciones de usos del suelo ante la necesidad de preservar, conservar y/o recuperar el patrimonio natural e histórico-cultural, visión que aun actualmente está vigente. En esta década se generan dentro de la estructura administrativa nuevas oficinas para atender a este tema pero lo hacen sectorialmente y no como una política integral y sistémica. La elaboración de planes y regulaciones jurídicas involucra elementos o aspectos de la planificación ambiental y urbano-regional pero no resolvían la necesidad de concurrencia o articulación de los planes ambientales, socioeconómicos y urbanísticos.

Estos elementos se profundizan con el predominio de las políticas de corte neoliberal. Desde el punto de vista territorial, la adecuación de las estructuras productivas nacionales a los mercados financieros internacionales profundizó la configuración espacial inequitativa, en la medida en que las inversiones en infraestructura y equipamiento, pautadas por la lógica de maximización de ganancias, se concentraron en las regiones económicamente más competitivas, y fueron abandonando aquellas consideradas económicamente inviables. Esta situación —expresión unívoca de la relación no lineal entre crecimiento y desarrollo— agudizó los históricos problemas del territorio: se amplió la brecha que separaba las áreas dinámicas y las áreas marginales, desaparecieron las incipientes relaciones de complementariedad entre regiones y se profundizó el proceso de urbanización anárquico en torno a las grandes ciudades (PET, 2011).

Luego de transitar las crisis del 2001, y su período de estabilización política y reestructuración económica, comienza a tomar fuerza la concepción del ordenamiento territorial como instrumento o estrategia para lograr el desarrollo sustentable, entendido en términos de política multi-sectorial, horizontal, integral. Es decir, promover desde el Estado procesos de planificación tendientes a la regulación u organización el uso, ocupación y transformación del territorio con el objetivo de revertir la inequidad territorial heredada poniendo en marcha un modelo de crecimiento con inclusión social, que confiere a la inversión en infraestructuras un papel esencial.

En Mendoza, históricamente se ha procurado realizar un avance respecto de una ley de ordenamiento territorial, pero fue a partir del impulso del sector científico y tecnológico que el año 2006, que se acuerda entre el Gobierno de la provincia de Mendoza, a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas, las Comisiones Legislativas, el Sector Académico y Científico y otras instituciones, en donde se conviene implementar acciones conjuntas para la elaboración y presentación de un nuevo Proyecto de Ley. Este

Proyecto es presentado en la Legislatura en el año 2007 y da lugar a la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo sancionada por unanimidad en mayo del 2009. Recientemente, en el mes de agosto de 2017, varios años más tarde de sancionada la Ley, se aprobó el Plan de Ordenamiento Provincia (Ley 8999/2017).

b) El agua como eje estructurante de la Provincia de Mendoza

Para comprender la valoración y significación presente en las comunidades de la Provincia de Mendoza en general, y el Valle de Uco en particular, es necesario situarse desde las significaciones materiales y simbólicas que se configuran.

Por un lado, las características del territorio como región árida y semiárida conllevan a una “lucha permanente por el agua y contra el agua”, en lo que respecta a su aprovechamiento sustentable. En este proceso hay un reconocimiento histórico del recurso hídrico de parte de la sociedad como un factor indispensable y crítico para el desarrollo territorial. El desarrollo regional se encuentra condicionado por la disposición, uso, distribución y racionalización del agua teniendo en cuenta que la estructura productiva propia de la provincia depende de la utilización de los ríos cordilleranos para el abastecimiento poblacional y productivo. Por lo tanto, la disputa que se presenta en la provincia se entretiene en torno a las significaciones en torno al agua. Significaciones cuyo sustento es simbólico-cultural, pero también es material ya que el agua se torna posibilidad material y real de subsistencia.

c) Uso y ocupación del suelo

Es dable a destacar que otro elemento estructurador del cambio productivo en el territorio, se relaciona con que el incremento de la superficie productiva se realizó a expensas de ganarle espacio al pie de monte natural, en campos incultos y vírgenes, periféricos al oasis cultivado. Esto ha modificado aspectos relacionados a los desagües naturales y cobertura del suelo por flora natural, modificando los índices de infiltración lo ha generado graves problemas de erosión hídrica, desborde de cauces, inundaciones aguas abajo. Los pozos de agua no disponen de derechos a riego por lo cual se ha realizado grandes inversiones para extracción de agua por medio de perforaciones y bombeo a profundidades.

d) Concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial

Algunos autores explican el proceso de transformación de la vitivinicultura como el paso de un modelo productivista al comandado por la calidad. Conjuntamente, la desregulación y liberalización de los mercados produjo una globalización rápida de la vitivinicultura (Neiman, G. y Bocco, A.; 2005:1). Este proceso está relacionado con el entorno macroeconómico y las ventajas en los costos de producción en relación a otras regiones vitivinícolas del mundo. Pero, también contribuyeron a configurar el sistema las estructuras productivas y las relaciones entre los agentes del sistema.

En este contexto histórico de globalización alimentaria, el Valle de Uco se acopla a la reestructuración y transnacionalización de los sistemas agroalimentarios con consecuencias en la ruralidad.

A partir del avance de la nueva vitivinicultura, Tunuyán se incorpora, a la par de Tupungato como polo de inversiones, algunas de gran envergadura atraídos por la potencialidades agroecológicas y económicas de la zona alta, alcanzando en 2008 el mismo número de explotaciones que el sistema anterior.

e) Concentración del funcionamiento de servicios y equipamiento social

Las transformaciones y los cambios históricos económicos de las últimas tres décadas han apuntado a marcar cada vez más diferencias entre la población que puede llegar a acceder a los servicios básicos y pagar por ellos y el grupo social que no logra acceder a los mismos, ya sea geográfica o socio-económicamente. La consolidación del modelo neoliberal en la década de los 90 contribuyó a profundizar las desigualdades dentro de las ciudades, y entre las ciudades- y el campo.

En el marco rural la significación de los servicios y equipamientos es mucho más determinante para su configuración territorial que en los núcleos urbanos. Y el fenómeno de concentración y centralización del funcionamiento de equipamiento y servicios en lo urbano y rural es una tendencia comprobada.

f) Disponibilidad energética a nivel provincial

En la provincia de Mendoza, se ha producido una significativa disminución de la matriz energética, y se utiliza predominantemente fuentes convencionales. Se advierte que no es adecuada la actual disponibilidad de energía en base a las demandas futuras por ser incierta y limitada la oferta de recursos naturales no renovables. También incide en esta situación la desinversión pública y privada para actualizar el parque energético, siendo muy escasa la innovación tecnológica aplicada (PE Mendoza 2030).

A. Experiencia de prospectiva territorial: el caso de Tunuyán

1. Marco teórico y metodológico que guiaron el estudio

a) Marco teórico-conceptual

En el marco del Proyecto de Ordenamiento Territorial Rural puesto en marcha se conceptualizó a la prospectiva como disciplina que permite conocer los posibles cursos que puede asumir el futuro desde un presente siempre históricamente situado. En este sentido, se entiende también que el futuro no es algo dado por las fuerzas inertes de la realidad socio-económico y política; el futuro se construye socialmente, desde la voluntad de los gobernantes y sus actores sociales se viabilizan acciones en el presente direccionadas hacia el futuro deseado.

Tal como se señaló anteriormente, el conocimiento y la reflexión sobre el futuro no es construida individualmente, sino que se construye colectivamente por los Agentes sociales. Bourdieu y Wacquant (1995) entienden que son portadores de capital y, según su trayectoria y la posición que ocupan en el campo en virtud de su dotación de capital (volumen y estructura), propenden a orientarse activamente, ya sea hacia la conservación de distribución del capital, ya sea hacia la subversión de dicha distribución. En este sentido, los agentes sociales se mueven en el campo en función de sus intereses utilizando el poder que cada uno ejerce, poniendo en juego estrategias. Esto permite comprender que la construcción social del futuro no es un proceso neutro, sino direccionado donde los diversos agentes sociales pugnan y disputan por imponer su poder para lograr sus intereses.

De esta mirada se desprende que la prospectiva contribuye a visibilizar tensiones y conflictos sociales, procurando que generar un ámbito de reflexión colectiva y construcción de acuerdos respecto del futuro deseado. La prospectiva reúne perspectivas divergentes y heterogéneas, plantea espacios de interacción, reflexión y participación social, contribuyendo a consolidar una perspectiva interdisciplinaria.

La internalización del proceso prospectivo-planificación permite garantizar cambios y transformaciones en el presente y en el futuro proyecto. Este elemento es fuente de legitimación de los ejercicios sistemáticos que la prospectiva puede plantear. Desde la Prospectiva Territorial es posible construir una mirada holística y dinámica del modelo territorial actual, con perspectiva de visualizar el modelo territorial futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación activa de los agentes sociales de la comunidad.

El estudio de prospectiva territorial es un proceso social de cambio, en tanto proceso sistemático, participativo, que recoge la inteligencia futura, construye visiones a mediano y largo plazo destinadas a influir en decisiones presentes, moviliza acciones conjuntas, y puede ser una herramienta útil para hacer frente a desafíos (CE, 2002).

b) Diseño metodológico

El proceso de prospectiva territorial contempla una serie de momentos o fases para la construcción del escenario Apuesta y la definición de líneas de acción estratégicas que se desprenden del mismo. Sin embargo, cada territorio, inserto en un contexto histórico y social específico, selecciona las fases y metodologías a ser aplicados a la realidad sujeta a sus propias condiciones (tiempos políticos institucionales, posicionamiento de agentes sociales, disposición de recursos, tiempos técnicos para alcanzar resultados, entre otros).

En el marco de las principales tendencias de la agricultura y la alimentación para los próximos años, entre ellas el crecimiento demográfico, urbanización y envejecimiento poblacional; el aumento de la competencia por los recursos naturales; el cambio climático; la productividad agrícola e innovación; la nutrición y salud; los cambios estructurales y empleo; y los cambios en los sistemas alimentarios, en este contexto volátil, incierto, cambiante y ambiguo, el desafío a futuro es cómo generar sistemas alimentarios sostenibles que garanticen la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales de futuras generaciones.

Con el fin de comprender los futuros y generar lineamientos estratégicos de política y gestión territorial sobre las áreas rurales irrigadas del municipio de Tunuyán en el marco del modelo territorial deseado, la prospectiva es una disciplina indispensable que contribuye para explorar los futuros posibles. Se entiende por prospectiva a un proceso participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro de las áreas rurales irrigadas de dichos municipios y construir escenarios a medio y largo plazo, con el objetivo de orientar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas para construir el modelo territorial deseado.

La técnica seleccionada para la construcción de los escenarios territoriales de las áreas rurales irrigadas de los municipios de Tunuyán al año 2030 fue el análisis morfológico, creado por F. Zwicky. El cual implica el mapeo de los procesos de transformación territorial críticos y su clasificación en tendencias e incertidumbres a futuro a fin de obtener una perspectiva amplia de las posibles situaciones futuras, a partir de la dinámica del modelo territorial actual.

Las fases básicas fueron 1) a partir de los procesos de transformación territorial identificados por la actividad "Modelo territorial actual de las áreas rurales irrigadas a nivel municipal", priorizarlos en función de su Influencia y Dependencia, 2) Clasificarlos en función de su comportamiento futuro en Tendencias e Incertidumbres, 3) formular los Interrogantes Estratégicos sobre las Incertidumbres, 4) construcción de la matriz morfológica cuyas combinaciones configuran los escenarios, 5) definición de la trama/lógica y narrativa de los escenarios y 6) evaluación de las implicancias estratégicas del modelo territorial deseado.

2. El Departamento de Tunuyán, Mendoza

En la experiencia piloto de ordenamiento territorial de Tunuyán, estos factores específicos delimitaron el trabajo del equipo en prospectiva, y conllevaron a recortar la estrategia metodológica en las fases que se presentan a continuación. Se advierte que, si bien se estipuló un orden secuencial, lógico entre las mismas, el ejercicio prospectivo implica un proceso dinámico, de retroalimentación constante entre las distintas fases metodológicas. Para este momento se establecen objetivos, herramientas y técnicas utilizadas, agentes sociales participantes, duración de fase, y resultados obtenidos.

- Creación de condiciones sociales, políticas e institucionales para el ejercicio en su conjunto, a partir de la consolidación de una mesa interdisciplinaria e interinstitucional, integrada por organismos públicos, locales, provinciales, nacionales e internacionales: INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; I.D.R.: Instituto de Desarrollo Rural; I.D.C.: Instituto de Desarrollo Comercial; S.A.D.S.: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; IES: Instituto de Educación Superior; IPAF: Instituto para la Agricultura Familiar; FAO Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas.; Municipalidad de Tunuyán; y el Departamento General de Irrigación.

Todas las instituciones conformaron la mesa de gestión interinstitucional, a partir de la participación sistemática y comprometida de técnicos y profesionales a cargo de acompañar el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial para Tunuyán. A su vez, es importante destacar que la experiencia se pone en marcha por pleno apoyo político-institucional de la Intendencia del Departamento de Tunuyán. Apoyo materializado en distintas instancias del recorrido del proyecto: participación en talleres distritales, talleres sectoriales, reuniones de validación del trabajo técnico de la mesa de gestión interinstitucional.

a) Diagnóstico prospectivo

El punto de partida del trabajo asumido por el Gabinete en Prospectiva es el Diagnóstico Descriptivo preliminar, elaborado por el equipo técnico de la mesa de gestión inter-institucional.

Retomando las estipulaciones de la Ley para la etapa de diagnóstico territorial, en el proyecto, el equipo técnico, con fines analíticos, descompone el sistema territorial en distintas dimensiones de análisis:



Fuente: Guía de Prospectiva para el Ordenamiento Territorial Rural a nivel municipal (Vitale et al 2016).

Desde este enfoque dimensional de la dinámica territorial, el gabinete en Prospectiva comienza la tarea de realizar una lectura reflexiva de las dimensiones análisis con el objetivo de reconstruir el diagnóstico descriptivo desde una mirada holística y compleja de todos los elementos que configuran al sistema territorial actual. Es decir, realizar un diagnóstico integral que permitan comprender los fenómenos sociales, culturales, económicos y ambientales en clave de procesos sociales, históricamente situados.

Así, el Gabinete en Prospectiva identifica aquellos factores que configuran actualmente al territorio, y que pueden (potencialmente) convertirse en críticos a futuro. Este trabajo de gabinete sirvió de base, insumo fundamental para dar comienzo a los ejercicios prospectivos grupales de la mesa de gestión interinstitucional.

b) Talleres sectoriales

Con la finalidad de la construcción conjunta de la mirada de futuro, se realizaron una serie de talleres con representación sectorial y geográfica, a fin de relevar la mayor amplitud de miradas sobre el territorio. Estos talleres se plantearon como objetivos la sensibilización sobre la importancia de la planificación de largo plazo, la validación de procesos críticos y la construcción de una visión de futuro en relación a los procesos del presente que se identifican como críticos.

Para todos los talleres se planteó una propuesta de trabajo que permitiera generar el espacio para la reflexión y debate sobre el modelo actual y futuro deseado. Si bien se formuló una propuesta metodológica similar para todos los sectores, se tuvo en consideración las especificidades de cada uno, y en este sentido, se fueron adecuando las propuestas de trabajo.

c) Del análisis estructural a los procesos críticos

El análisis estructural ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona entre sí todos los elementos que constituyen dicho sistema. Partiendo de esta descripción, este método pone de manifiesto las principales variables influyentes y dependientes y, de ahí, las variables esenciales/críticas para la evolución del sistema estudiado.

El análisis estructural es una técnica que permite vincular ideas, fenómenos que operan en el territorio, permitiendo la identificación y jerarquización de las variables clave del territorio de acuerdo a los criterios influencia y dependencia que posteriormente se explicarán.

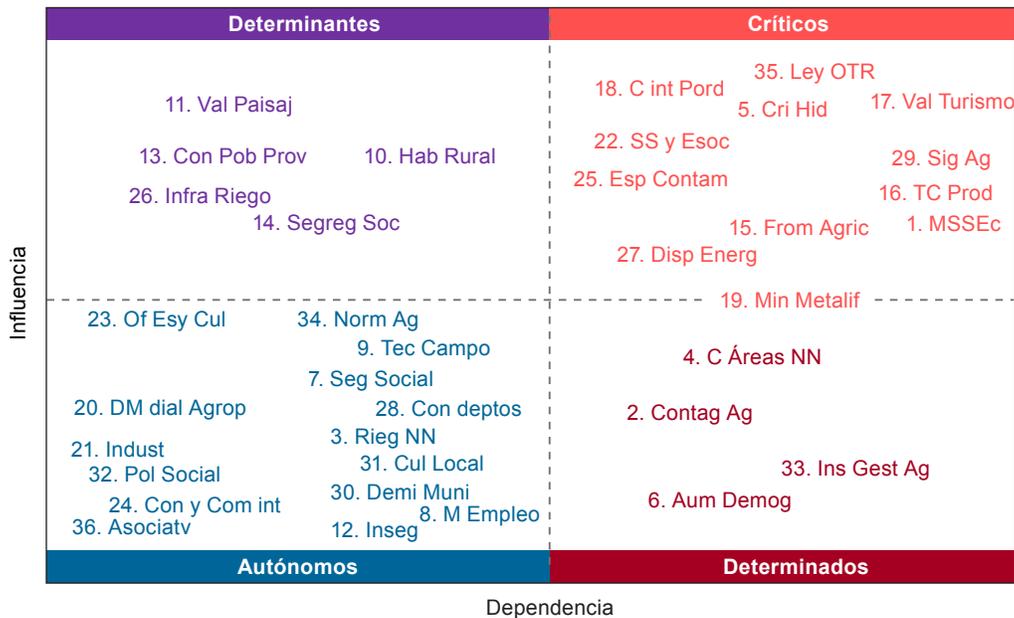
Según Arcade (2004), el análisis estructural comprende tres etapas:

- Inventario de procesos claves.
- Descripción de las relaciones entre procesos.
- Identificación de procesos críticos.

De aquí se obtiene la matriz final, que mediante el software Mic Mac, permite procesar matrices de impactos cruzados contribuyendo a una multiplicación Aplicada para una Clasificación de los procesos.

A continuación, se presenta el procesamiento de la matriz de Impacto Cruzado cuyo resultado principal es el Plano de Influencia Dependencia que permite clasificar los procesos que operan en el sistema territorial Tunuyán, e identificar aquellos que presenta como críticos.

Diagrama IX.2
Resultados de la matriz influencia dependencia



Fuente: Guía de Prospectiva para el Ordenamiento Territorial Rural a nivel municipal (Vitale et al 2016).

d) Procesos determinantes o influyentes

Las variables influyentes son los elementos más cruciales ya que pueden actuar sobre el sistema dependiendo de cuánto podamos controlarlas como un proceso clave de inercia o de movimiento. También se consideran como procesos de entrada en el sistema. Entre ellas, existen muchas veces procesos del entorno que condicionan fuertemente el sistema, pero en general no pueden ser controladas por éste. Actúan más bien como un factor de inercia.

10. Cambio en el hábitat rural tradicional (HabRural).
11. Valoración del paisaje por parte de la comunidad (ValoPaisaj).
13. Concentración poblacional a nivel provincial (ConcPob).
14. Segregación socio espacial a nivel provincial (Segrsoesp).
26. Mejora de la Infraestructura de agua para riego, transporte y distribución (InfRieg).

e) Procesos críticos

Estos procesos ubicados en el cuadro superior derecho del gráfico son, por naturaleza, factores de inestabilidad puesto que cualquier acción sobre ellas tiene consecuencias sobre los otros procesos, en el caso que se cumplan ciertas condiciones sobre otras variables influyentes. Pero estas consecuencias pueden tener un efecto boomerang que amplifica o bien detiene el impulso inicial.

1. Modificación de los servicios ecosistemas naturales (MSSEc).
5. Crisis hídrica (calidad y cantidad) a nivel provincial (CrHidr).
15. Expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte (ExFronAgr).
16. Cambio en el sistema productivo (CSisProd).
17. Valoración y crecimiento del Turismo (ValTurism).
18. Concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial (ConInterPr).
19. Explotación de minerales metalíferos (ExMinMet).
22. Concentración de servicios y Equipamiento social (ConSSyEs).
25. Procesos de contaminación ambiental (ContBasCl).
27. Disponibilidad energética a nivel provincial (DisEnerg).
29. Valoración y significación del agua como bien común de Tunuyán (SigSocAg).
35. Proceso de Implementación de Leyes OTR a nivel provincial y nacional (LeyOTR).

f) Procesos dependientes o determinados

Estas variables, situadas en el cuadro inferior derecho del gráfico, son especialmente sensibles a la evolución de las variables influyentes. Son variables de salida del sistema.

6. Creciente aumento demográfico (AumDemog).
4. Cambios en el uso de áreas naturales (UsoANat).
2. Incipiente proceso de contaminación del agua (ContamAgua).
33. Insuficiente gestión de áreas naturales (InGeAreas).

g) Procesos autónomos

Estas variables están ubicadas en el cuadro inferior derecho, y parecieran en gran medida no coincidir con el sistema ya que, por un lado no detienen la evolución del sistema, pero tampoco permiten obtener ninguna ventaja del mismo.

1. Incipiente proceso de contaminación del agua (ContamAgua).
3. Aumento de riesgos naturales (RiesgNat).
7. Incremento de la segmentación socio-espacial en Tunuyán (Segsoc).
8. Cambio en la matriz de empleo (Matempleo).
9. Tecnificación del campo (TecCamp).

12. Aumento de la percepción de Inseguridad (Inseg).
20. Demanda mundial de productos agroalimentarios (DProAgroal).
21. Industrialización de la producción agropecuaria a nivel nacional (IndusAgrop).
23. Ampliación de la oferta de esparcimiento y cultura (con poca distribución territorial) (OfEspycul).
24. Escasa conectividad y comunicación interna (EsConyCom).
30. Fortalecimiento de procesos democráticos y participativos desde el Municipio (DemocMun).
31. Cambio de la cultura local por influencia de migraciones internas (CultLocal).
32. Políticas sociales provinciales y nacionales (PolSoc).
34. Desactualización de la normativa de Aguas a nivel provincial (NormAg).
36. Incipiente proceso de asociatividad productiva (AsocProd).

Los resultados plasmados en el plano de influencia y dependencia sirvieron para generar un debate metodológicamente guiado sobre los procesos críticos. Es decir que luego de presentar los resultados a la mesa de gestión interinstitucional, se generó un intercambio activo entre los técnicos respecto de si el plano reflejaba, por un lado, las reflexiones colectivas llevadas por la mesa, y por otro lado, si permitía plasmar los procesos críticos que efectivamente interpelan al modelo actual territorial y potencialmente pueden hacerlo a futuro. De este espacio de validación, se definieron como procesos críticos del Modelo Actual Territorial de Tunuyán a los siguientes:

- **Dimensión ambiental**
 - Crisis hídrica (calidad y cantidad) a nivel provincial
 - Expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte
- **Dimensión subistema económico productivo**
 - Valoración y crecimiento del Turismo
 - Concentración de capitales nacionales e internacionales de la producción agrícola y agroindustrial
 - Explotación de minería metalífera
- **Dimensión espacios adaptados**
 - Disponibilidad energética a nivel provincial.
 - Funcionamiento de servicios y Equipamiento Social
 - Contaminación ambiental
- **Dimensión política institucional**
 - Proceso de Implementación de Leyes OTR a nivel provincial y nacional
 - Valoración y significación del agua como bien común de Tunuyán.

La pregunta que guió el ejercicio fue: ¿El proceso... continuará al año 2030? Si la respuesta es afirmativa, el proceso se clasifica como invariante estratégica. Si la respuesta genera incertidumbre ya que se desconoce la trayectoria/dinámica que puede asumir el proceso, es posible clasificarlo como Incertidumbre crítica.

Invariantes estratégicas: crisis hídrica provincial, valoración y crecimiento del turismo local, valoración y significación del agua como bien común.

Incertidumbres críticas: expansión de la frontera agrícola hacia el piedemonte, explotación de minerales metalíferos, concentración e internacionalización de la producción agrícola y agroindustrial, disponibilidad energética a nivel provincial, funcionamiento de servicios y equipamiento social, avance e impulso de los procesos de ordenamiento territorial y contaminación ambiental.

Del proceso de análisis estructural anterior, quedaron sentadas las bases para comenzar el trabajo de gabinete de construcción de escenarios territoriales para el Departamento de Tunuyán con año proyección al 2030. Los escenarios territoriales son imágenes estructuradas que devienen una narración que advierte sobre una descripción de una situación futura (imagen) y los encadenamientos de coherentes de eventos (sucesos) que permiten pasar de la situación inicial a la situación deseada.

Las sociedades requieren realizar ejercicios de imaginación colectiva respecto de sus deseos futuros; reflexionar desde el presente, el horizonte futuro apuesta para una comunidad en su conjunto. En este sentido, construir escenarios, considerar sus impactos, examinar su viabilidad real, es una actividad necesaria para darle sentido a la planificación y gestión, y definir oportunamente estrategias de desarrollo territorial, en medio de procesos de cambios constantes. (Espinosa Cuervo y Gonzalez Murillo; 2004).

A partir de los posibles desdoblamientos se construyeron tres escenarios, tendencial, pesimista y optimista:

- Escenario Tendencial “Ni-Ni”: Ni sustentable, Ni agroecológico, Ni identidad regional, Ni extractivo, Ni contaminante.
- Escenario Pesimista “Territorio Deja-Deja al mercado”

Tal como señaláramos anteriormente, la prospectiva no es un mero ejercicio de reflexión intelectual, sino que debe presentar un compromiso de implicancias para la acción, que se traduzca en políticas públicas.

En ese sentido, compartimos la narrativa del escenario apuesta de los habitantes de Tunuyán, y los ejes de planificación que el Municipio ha derivado de ello.

- Escenario Optimista-Apuesta

“El Tunuyán que queremos: Sustentable, soberano, inclusivo, diversificado e innovador”. Al año 2030, el Departamento de Tunuyán contribuye a la generación de un modelo de desarrollo que favorece **la soberanía y seguridad alimentaria y al desarrollo territorial sustentable**. En este marco, en primer lugar el escenario deseado al 2030 pretende alcanzar un proceso de **diversificación de la matriz productiva** y el aprovechamiento de sinergias y encadenamientos entre sectores económicos, de manera de favorecer la creación y reinversión local del **valor agregado** generado en la localidad. Este escenario territorial apuesta al 2030, recupera el imaginario colectivo en el que se significa y valora la impronta histórica de territorio de la agroindustria en el Valle de Uco, en general y Tunuyán en particular. En estos términos, es posible la activación de distintas industrias de la zona, históricamente abandonadas que contribuyen a mejorar la comercialización externa y/o interna de los productos locales. A su vez, es posible advertir que para el 2030 se activan nuevas competencias económicas a partir de **la generación de nuevos nichos industriales** en el departamento que contribuyan a potenciar la **diversificación productiva e inserción internacional**. Esto conducirá a la generación de **nuevos procesos de innovación tecnológico productiva y organizativa** permitirán la integración horizontal y vertical de productores contribuyendo a la agregación de valor de materias primas y productos, a la inserción productiva y asociativa de los pequeños y medianos productores, permitiendo una mayor competitividad en los mercados internos y externos. El desarrollo en el sector agroalimentario incrementará el desarrollo de las actividades relacionadas a los servicios comerciales, turísticos, de comunicaciones y de esparcimiento, entre otros, contribuyendo a fortalecer la **competitividad regional** del Valle de Uco como polo agroindustrial, de comercio y turismo. El **desarrollo sustentable** del turismo (ecológico

y de bajo impacto al medio ambiente) es apuesta y realidad para el año 2030. Se consolida como un polo turístico a nivel nacional y provincial, a partir de la consolidación de una identidad turística regional para el Valle de Uco, a partir de la construcción de una identidad territorial de productos y servicios que se asienta en la valoración a la naturaleza, sus paisajes y productos locales. Esta **identidad regional** se configura alrededor del Turismo de montaña, procurando un rol activo del Estado en la generación de infraestructura necesaria, como así también promoviendo mecanismos de regulación y monitoreo de su explotación turística.

Será posible enriquecer al tejido productivo con el objetivo de **generar empleo** que permita que la población pueda sostenerse en el territorio, construir densas vinculaciones sociales y económicas locales (relaciones de compra y venta, de producción, de trabajo, de cooperación económica, innovaciones tecnológicas, etc.) que permitan crear un entramado local de relaciones diversas que posibilita la generación de bienes y servicios, empleos y renta a nivel local, construyendo paulatinamente economías de escala que viabilizan la creación de círculos virtuosos de crecimiento. Por su parte, el sector empresario jugará un rol clave en contribuir al desarrollo social, productivo y ambiental-territorial del departamento. Asumirán un papel responsable en **desarrollo de prácticas agrícolas productivas sustentables**, mitigando el impacto ambiental de las mismas, como así también generando mejores condiciones de trabajo y empleo rural.

El desarrollo económico productivo al 2030, requiere de una clara Política de Estado tendiente a una **revalorización de los territorios rurales como espacio de vida**, significando no sólo su capacidad económica, sino también la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de un área rural. Por un lado, esto conlleva a una fuerte regulación y control respecto del uso de las tierras productivas del departamento. El Estado asume un rol activo en dar condiciones para el acceso al uso a tierra productiva, para mitigar el desequilibrio urbano por la expansión desordenada de barrios en la periferia urbana y el ámbito rural, como también regular el despilfarro de tierras, la especulación y el uso de tierras que antes se destinaban a la producción agrícola.

En esta dirección se estipula la activación de los mecanismos legales y fiscales tendientes al control y regulación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, en especial en la unidad del piedemonte. Se generarán incentivos y proyectos que contribuyan a la conservación de la cobertura vegetal del piedemonte, y la paulatina disminución de la expansión agrícola hacia zonas que dependen del agua subterránea y a la **disminución de la sobreexplotación de acuíferos**.

El sector científico-tecnológico jugará un rol fundamental en la producción de conocimiento que contribuya también al estudio de técnicas apropiadas para el manejo de los ecosistemas (zonas-cauces, formas de cultivo, coeficiente de infiltración) alteradas por la expansión agrícola. Así también, **investigaciones orientadas al estudio de riesgo, gestión/reducción de riesgos y desastres** a partir de la interrelación y articulación entre los organismos científicos- académicos con los actores políticos.

A partir del Escenario Optimista-Apuesta, la mesa de gestión interinstitucional definió ejes de planificación con el objetivo de esbozar en términos generales Programas y Proyectos de intervención territorial. Esto busca sentar algunas bases generales de planificación sobre las que tendrán que debatir, acordar e intercambiar los actores político-institucionales del Municipio y de la Comunidad en general.

h) Ejes de planificación que se desprenden del modelo territorial deseado

- Producción agropecuaria
- Industria
- Turismo
- Equipamiento e infraestructura

- Medio ambiente
- Gestión de riesgos
- Desarrollo tecnológico y científico
- Desarrollo social y fortalecimiento institucional

Actualmente, estos ejes han sido tomados por la planificación del Municipio.

B. Los ODS y su adaptación a la agenda nacional, provincial y local

El proceso de gobierno iniciado en la Argentina en diciembre del 2015 se planteó una serie de Objetivos vinculados estrechamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), identificando áreas prioritarias que permitirían contribuir al desarrollo económico, promover el desarrollo humano y social y fortalecer las instituciones de la vida pública argentina.

Todos los Objetivos de Gobierno (8 grandes Objetivos y 100 iniciativas prioritarias de gestión para los diferentes Ministerios y organismos de la Administración Pública Nacional) tienen vinculación directa o indirecta al menos con un ODS, siendo el objetivo de gobierno de Desarrollo Humano Sostenible el de mayor número de asociaciones con los Objetivos de Naciones Unidas.

Se encuentra en proceso actualmente, coordinado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la adaptación y el seguimiento de los ODS, donde cada área de gobierno involucrada adapta los objetivos y metas e identifica indicadores pertinentes y factibles para su monitoreo. Retomando la complejidad enunciada precedentemente respecto al sistema federal de gobierno la Argentina, cada jurisdicción provincial y municipal que adhiere a los ODS realiza la adecuación de los objetivos y metas de acuerdo a sus necesidades. Este Consejo incluye como actores relevantes al sector privado empresarial, organizaciones de la sociedad civil y universidades.

La adaptación del Objetivo 2 poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, ha sido definido como Hambre Cero entendiendo que "El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza. A través de la agricultura y la silvicultura podemos suministrar comida nutritiva para todos y generar ingresos decentes. Argentina cuenta con suelos prósperos, bosques y biodiversidad, pero estos están siendo rápidamente degradados. El cambio climático está poniendo mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones".

C. Reflexiones finales

En este trabajo nos propusimos presentar dos experiencias de planificación territorial en donde la incorporación de la dimensión de futuro, entendemos, contribuyó a robustecer el ciclo de las políticas públicas. Con resultados disímiles, estas dos casos nos ponen en relieve la necesidad de incorporar la prospectiva y la participación desde las etapas iniciales de los procesos, para que todos los actores del territorio se apropien de los escenarios y los decisores políticos tengan herramientas para la gestión.

En estas prácticas colectivas el proceso es tan importante como el resultado y la prospectiva territorial, con sus métodos y técnicas, presenta un valor diferencial debido a su capacidad para generar procesos de aprendizajes, relacionados a la producción de información y conocimiento sobre el pasado, presente y futuro, en clave de escenarios que pueden diseñar estrategias y políticas públicas para la sustentabilidad de los territorios, que permitan alcanzar los objetivos de desarrollo, y que no solo sea deseable, sino también, posible.

Bibliografía

- Álvarez, A. Y Villalba, J. Comportamiento hidro químico del recurso hídrico del Valle de Uco – provincia de Mendoza. Instituto Nacional del Agua - Centro Regional Andino.
- Andrade, A. Y Vides, R. Enfoque ecosistémico y políticas públicas: aportes para la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático en Latinoamérica. Inter-American Institute for Global Change Research.
- Arcade, J., Godet, M; Meunier, Cnam, F., Roubelat, Cnam, F. (2004), Análisis Estructural con el método MICMAC, y Estrategia de los Actores con el método MACTOR. Jerome C. Glenn, Editor: Buenos Aires.
- Área De Planificación, Seguimiento Y Evaluación –UNCUYO (2012), Informe cuadro de situación del contexto relevante UNCuyo. Plan Estratégico UNCuyo 2021 (No publicado).
- Argentina. Ministerio de Agricultura, G. y. P. d. I. N. B. A. A., & Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. INTA. Buenos Aires. AR, e. (2011), Herramientas para la evaluación y gestión del riesgo climático en el sector agropecuario. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.
- ATLAS. Población y Agricultura Familiar en la Región Cuyo (2012), Colección agricultura familiar n°09. Atlas población y agricultura familiar en la región Cuyo: caracterización /María Cad ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Ediciones INTA, E-Book.
- Baglio, C. y otros. Prospectiva estratégica territorial. San Carlos 2020. AER INTA La Consulta "Antonio Navarro": Mendoza.
- Bragoni, D. y otros (2004), La situación energética local: Balance y perspectivas de una problemática Compleja. Universidad Nacional de Cuyo: Mendoza.
- Burba, JI. (2003), Producción de Ajo. Estación Experimental Agropecuaria La Consulta. Ediciones INTA: Mendoza.
- Carreño, L. y Viglizzo, E. Provisión de servicios ecológicos y gestión de los ambientes rurales en Argentina. Área estratégica de Gestión Ambiental. Ediciones INTA: Buenos Aires.
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) –Gestión de riesgos, cambio climático y OT.
- Centro Regional Andino Del Instituto Nacional De Agua (CRA-CNA) (2009), El agua en Mendoza y su problemática ambiental. Mendoza, Argentina.
- CEPAL (2011), Guía análisis de riesgos naturales para el Ordenamiento Territorial.
- Cuaderno 3 (2005), Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial. Gráfica Funny S.A. Santiago ed Chile.
- Cuervo Espinosa, J. Y Gonzalez Murillo, H. (2004), Prospectiva Territorial aplicada en los Departamentos de Norte de Santander y Casanare. Trabajo de grado para optar por Título de Especialista en Pensamiento Estratégico y Prospectiva. Universidad Externado de Colombia: Bogotá.
- NEIMAN, Guillermo Y BOCCO, Adriana: Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina, en *Acerca de la globalización en la agricultura, Territorio, empresas y desarrollo local en América Latina*, Neiman, G. y Calvacanti, J. (Comp.), Buenos Aires, CICCUS, 2005, pág. 205-227.
- Massiris Cabeza, Ángel (2007), Gestión del ordenamiento territorial en América Latina desarrollo recientes Conferencia Magistral dictada en el "IV Seminario Internacional de Ordenamiento Territorial", Encuentro internacional interdisciplinario. Organizado por el Instituto CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. Noviembre de 2007. Mendoza. Argentina.
- ONU Oficina de las Naciones Unidas para la prevención del riesgo de desastres (UNISDR), Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.
- Papagno Silvina, Pascale Medina, Carla- Michel Carolina (2015), Ordenamiento Territorial, cambio climático y riesgo-Visión y acciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina XV Convención de Ordenamiento Territorial y Urbanismo 9 al 13 de noviembre 2015 La Habana-Cuba.
- Pascale Medina, C, Mendez Casariego (2014), Ordenamiento territorial en el municipio. Una guía metodológica FAO–Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014).

- Pascale Medina, Carla; Papagno, Silvina; Michel, Carolina (2014), Ordenamiento Territorial, una alternativa frente al cambio climático. en Suelos, Producción Agropecuaria y Cambio climático: avances en Argentina- Ed. a cargo Ing. Carla Pascale Medina, Ing. Mercedes Zubillaga, Ing. Miguel Taboada- Asociación Argentina de Producción Agropecuaria- Asociación Argentina de las Ciencias del Suelo- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Predecán (2009), Articulando la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático en el sector agropecuario: Lineamientos generales para la planificación y la gestión sectorial Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -Comunidad Andina, Lima, Perú.
- Vitale, Javier; Pascale Medina, Carla; Barrientos, María Julia y Papagno, Silvina (2016), Guía de prospectiva para el ordenamiento territorial rural de la Argentina a nivel municipal. Ministerio de Agroindustria, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Buenos Aires.

Parte 3
Liderazgo Público

X. ¿Qué características deben tener los líderes subnacionales en la búsqueda del desarrollo territorial de largo plazo en Latinoamérica?: un acercamiento desde el *management*, el liderazgo y la prospectiva

Fredy Vargas Lama¹
Francisco Javier Osorio Vera²

Resumen

Una de las principales preocupaciones de la administración (*management*) desde la academia en las últimas décadas, ha sido el análisis de las características de los altos ejecutivos como tomadores de decisiones, tanto de corto como de largo plazo.

Enfocándonos en los altos funcionarios del sector público, la preocupación principal ha estado centrada no solo en cómo es que pueden lograr un desempeño administrativo eficiente, sino fundamentalmente en cómo pueden convertirse en líderes transformacionales en su área de influencia. El reto, la creación de la visión y el aterrizaje de la estrategia se asoman como fundamentales desde la investigación académica para lograr la transformación. En este esfuerzo, el presente artículo discute desde las teorías del liderazgo, de toma de decisión, de acción colectiva y de la apropiación del concepto de futuro (visión de largo plazo) que nos da la prospectiva, cómo puede lograrse un impacto profundo en el desarrollo territorial vía la creación de líderes regionales en los gobiernos subnacionales en Latinoamérica, con algunas características particulares, que nos muestra la teoría internacional.

¹ Universidad Externado de Colombia.

² Universidad Externado de Colombia.

Introducción

El contar con directivos del sector público subnacional en nuestra región, que entiendan las dinámicas del desarrollo socioeconómico presente y futuro de Latinoamérica dentro de un contexto mundial, es fundamental para lograr el desarrollo socio-económico.

Los líderes subnacionales (regionales y departamentales) son actores clave en la definición de las potestades del poder del gobierno central que caracteriza a las regiones. El orden de gobierno subnacional (en los países latinoamericanos con sistema de gobierno central) está directamente supeditado a la lógica vertical de toma de decisiones del gobierno central y este hecho, aunque le resta grados de libertad en el proceso integral de su toma de decisiones también es cierto que le brinda la plataforma (y con ello el poder) para ejecutar los cambios sustanciales necesarios en materia social, económica y de salud que la población de las regiones necesita.

Por otra parte, y también dentro de la lógica de un sistema de gobierno central, podemos observar al nivel de gobierno municipal como el primer nivel de contacto del Estado con la población, en tanto lo reconocemos como el nivel de gobierno más cercano a la misma. Para fines de algunos aspectos del desarrollo local, es en el nivel municipal donde se tiene una gran oportunidad de contar con información privilegiada para brindar insumo clave a considerar en el diseño e implementación de políticas públicas locales y su asertiva, articulación con las políticas públicas de nivel subnacional y nacional, con el fin formar parte de una gran visión de país de futuro.

Dicho lo anterior, queremos hacer énfasis que para aprovechar las ventajas en cada nivel de gobierno, no basta con las atribuciones competenciales (desde lo constitucional o legal) de cada uno de ellos, es importante contar con líderes sólidos en cada nivel de gobierno, que escuchen a la población en sus necesidades, que estén preparados en un nivel internacional para representar a su comunidad y que sepan guiar a sus respectivos equipos de trabajo hacia el logro de objetivos para el logro de una visión y como articuladores de la creación de destino en su ámbito de influencia.

En el presente artículo exploramos preliminarmente, cuál es la contribución del pensamiento administrativo en la delimitación de las características del funcionario de gobierno como articulador de futuros posibles, en segundo término, revisaremos desde la teoría, cuáles son las principales características del funcionario público en su camino a convertirse en un líder transformacional y visionario para su región. Finalmente, planteamos algunas recomendaciones/lineamientos para poder contar con líderes subnacionales y locales asertivos en la promoción de la participación ciudadana necesaria en la toma de decisiones para la definición del rumbo del desarrollo de su territorio y el país en su conjunto.

A. Enfoques de futuro en la administración estratégica y relación con el análisis del futuro posible

El pensamiento administrativo desde su nacimiento ha considerado una de sus preocupaciones principales, el determinar la labor de sus practicantes, los directivos. Desde la primera mitad del siglo XX todos los teóricos de esta disciplina han estudiado a los directivos para determinar en forma adecuada que es lo que hacen y a que se deben dedicar. En base a una evolución de casi 100 años, hemos visto que una de las labores fundamentales como tomadores de decisiones, es la concepción de largo plazo. La interacción entre los teóricos a lo largo del siglo y la continuidad en esta forma de pensamiento (con algunas variantes entre si) es la base de la toma de decisiones moderna, no solo en el sector privado, sino también en el sector público. Es así que en todos los autores que veremos, se puede apreciar una línea de pensamiento con respecto a la toma de decisiones de futuro como una de las funciones principales del pensamiento administrativo.

Ya sea desde la perspectiva de Barnard, quien nos habla de la trascendencia de las decisiones del ejecutivo más allá de él, tanto en espacio como en tiempo, (Barnard, 1938/1968, p.232), como en la

perspectiva de Drucker en *The Practice of Management*, con respecto a la obligación de los gerentes de ver el futuro a largo plazo (Drucker, 1954/ 2015. pp. 31). Desde antiguo, nuestro criterio tomado por el pensamiento administrativo, es que nuestras organizaciones, son en grado considerable un medio para superar la limitación temporal a la que está sujeta la contribución de un solo hombre (Drucker, 1967/2016, p. 66), así las decisiones que se tomen mientras más de corto plazo sean son menos trascendentes para el futuro de la organización.

Simon (1957), analizando el rol de la toma de decisiones en la organización, destaca el carácter intrínseco de futuro que llevan estas, dado que seleccionan un estado futuro de cosas con preferencia a otro y dirigen el comportamiento hacia la alternativa elegida. (Simon 1957/1970, pp. 44-45). Herbert Simon claramente nos indica que el futuro puede construirse, lo cual es la premisa fundamental de la prospectiva voluntarista francesa, cuyos principios podemos encontrar en el trabajo de Bertrand de Jouvenel (1964).

Posteriormente a ellos se da el nacimiento de la escuela del planeamiento estratégico con Ansoff, Chandler y Andrews. Ansoff en su artículo *The General Manager of the Future* nos presenta algunas particularidades que conversan con lo desarrollado por Barnard y Drucker previamente: la labor del gerente se puede resumir en "la actividad de resolver problemas" (Ansoff & Brandenburg, 1969, p.62), Ansoff hace una contribución a la visión de futuro de la organización, al indicarnos que el rol del tomador de decisiones deberá enfrentar un futuro que no será simplemente una extensión del pasado, ni una extrapolación de hechos o de experiencia (Ansoff, 1969, p. 63). Este aporte es de importancia, dada su relación con las ideas planteadas por las escuelas de pensamiento prospectivo francesa y de Scenario Planning inglesas. Godet, citado por Mojica, nos indica que el tomador de decisiones dentro del pensamiento prospectivo puede tomar cuatro actitudes respecto al futuro: Pasiva (espera y ausencia de acción), Reactiva (de corto plazo) Pre-activa (el futuro depende en gran medida del pasado) y Proactiva (el futuro es modificable) (Mojica, 2010, p. 155). Por otro lado, Ackoff también nos insiste en la necesidad de pensar en el largo plazo y del carácter estratégico de este pensamiento a futuro: "Todo lo que podemos decir es que a mayor el periodo de planeación, más estratégico será este" (Ackoff, 1966, pp. 50).

Con posterioridad a este periodo se desarrollan las críticas al planeamiento estratégico sobretodo de la mano de Mintzberg, el cual también considera que el estratega debe estar atento a las señales del entorno, para poder tomar mejores decisiones de futuro. Mintzberg, en su artículo *Crafting the Strategy* (1987) desarrolla un concepto diferente a todo lo previo, cuestionando por qué previamente se había considerado el planeamiento estratégico como una actividad única y centralizada en un área funcional de la empresa, cuando el desarrollo de la estrategia empresarial debería estar centrada en los tomadores de decisiones (el cuerpo ejecutivo de la organización) soportado en la información y los inputs variados tanto internos como externos. Por otro lado, cuestiona fuertemente la "necesidad de la definición de todas las estrategias ex-ante", proclamadas por la escuela del Strategic Planning, dado que como nos indica es necesario estar preparados adicionalmente para las llamadas estrategias emergentes, que deben surgir en toda organización (Mintzberg, 1987. pp. 5).

Mintzberg asimismo nos aporta una clasificación de las funciones del directivo, que están clasificadas en 3 grandes grupos: i) funciones de toma de decisiones, ii) funciones de interrelación y iii) funciones de liderazgo (Mintzberg, 1986).

Pero fundamentalmente llegando a la línea de pensamiento que la Estrategia ha desarrollado en los últimos 20 años, tenemos que las escuelas de pensamiento estratégico presentan similitudes con los modelos de estudios de futuro, tanto con el Scenario Planning anglosajón (Schwartz, 1991/1996) y en especial con los de la prospectiva francesa (Godet, 1996) (Godet, 1986) y luego tomado por la prospectiva estratégica latinoamericana (Mojica, 2005), (Miklos, 1991), (Baena, 2004). De acuerdo a estas variantes, el propósito del planeamiento estratégico es ayudar (con propuestas metodológicas) a facilitar el pensamiento estratégico (que nos lleva al pensamiento creativo). Esta visión está sustentada por numerosos gerentes senior de Royal Dutch Shell, que desarrollaron una nueva forma de enfrentar el reto de la generación de estrategias de largo plazo: el "planeamiento por escenarios", que buscan encontrar las fuerzas estratégicas (Schwartz, 1991/1996, p.101).

Si nos concentramos en la prospectiva francesa y la relacionamos con lo desarrollado por Heracleous y Liedtka en *Strategic Thinking* (el proceso de evolución que se deriva del *Strategic Planning*, pero centrándose más en los resultados que en el método), al respecto encontramos 2 puntos de contacto:

Heracleous: Existe una coincidencia en que, si no incorporas cambios en el presente sobre los factores relevantes, tendrás los mismos resultados y no se dará el cambio (Heracleous, 1998, p. 483).

Liedtka (1998): Cada uno de los cinco elementos del modelo de pensamiento estratégico planteado, tiene una equivalencia y/o es considerado como clave en la prospectiva:

- i) El pensamiento sistémico y complejo es la base del modelo prospectivo y han sido desarrollados tanto en la escuela francesa como la anglosajona (en sus versiones de *new forecasting* y *foresight*).
- ii) El oportunismo inteligente está relacionado con las revisiones del estado del arte y el descubrimiento de los factores de cambio y emergentes de la prospectiva.
- iii) El foco intencional es en sí la condición innata de la prospectiva voluntarista desde sus orígenes en el pensamiento de Gastón Berger (1964), que dio origen a los modelos de Godet y el latinoamericano.
- iv) El pensamiento en el tiempo, implica incorporar no solo las hipótesis de futuro, sino también entender el pasado y el presente. Esto en el modelo prospectivo está considerado a lo largo del mismo, pero especialmente en la formulación del marco teórico y el estado del arte y tendencias, que luego derivarán en las variables estratégicas fundamentales del modelo francés (Godet, 1990) y las driving forces anglosajonas (Schwartz, 1991/1996, p.101).
- v) El desarrollo de hipótesis, es en sí mismo el desarrollo de escenarios posibles en prospectiva, basado en el análisis ordenado de las variables estratégicas del modelo. La pregunta ¿qué pasa si?, nos permite llegar a un grupo de posibles situaciones que se pueden presentar: escenarios potenciales y nos permite elegir cual es el escenario apuesta hacia el que queremos ir (Godet, 1986) (Mojica, 2010) para posteriormente generar las acciones relevantes vía un proceso ordenado de pensamiento y evitar posibles desvíos en el mismo, previendo cambios esperados, vía el llamado plan vigía dentro del modelo prospectivo estratégico. En palabras de Schwartz: "using scenarios is rehearsing the future" (Schwartz, 1991/ 1996, p.192).

En resumen, la teoría de la administración claramente ha desarrollado vínculos desde el pensamiento administrativo hacia el pensamiento orientado a futuro. Como podemos ver desde la primera mitad del siglo XX la necesidad del estudio de futuro y la toma de decisiones de largo plazo por parte de los directivos se ha notado claramente. Hoy en día los nuevos enfoques del pensamiento administrativo guardan aún mayor relación con el análisis de futuros, el desarrollo del pensamiento estratégico está orientado hoy en día en este sentido, tanto en el sector privado como en el sector público, encontrándose múltiples puntos de contacto con la prospectiva y los estudios de futuro. El pensamiento administrativo respalda desde su desarrollo teórico, que nuestros líderes subnacionales y locales deben pensar en el futuro.

B. Liderazgo transformacional y visionario: un análisis desde la teoría

Como hemos visto anteriormente las principales funciones del directivo, pueden dividirse, en tres categorías: toma de decisiones, las funciones informativas y representación de la organización y por último labores de interrelación y liderazgo al interior de la misma (Mintzberg, 1986). Dejando de lado por un momento la labor fundamental de tomador de decisiones del directivo, podemos ver claramente que una de las actividades más importantes es la de ser líder de la organización.

Los líderes ayudan a la organización a desarrollar un mayor nivel de propósito, uniendo esfuerzos con resultados exitosos (Taylor, Cornelius & Colvin, 2013). Desde los estudios desarrollados por teóricos del pensamiento administrativo y liderazgo, como por ejemplo el estudio global de Kouzes y Posner autores

de *The Leadership Challenge*, se puede apreciar cuatro características que se busca en los líderes a nivel internacional y es que sean: honestos, anticipen el futuro, competentes y que inspiren a sus equipos. Como veremos más adelante, la anticipación del futuro y la inspiración de los colaboradores claramente pueden resumirse en la "Capacidad de Desarrollar un Liderazgo Visionario" (Ebner, 2010).

James MacGregor Burns en 1978, en su libro *Leadership*, identifica dos tipos de liderazgo que serían fuente de análisis de la academia en las siguientes décadas, el liderazgo transaccional y el liderazgo transformacional (Burns, 1978). El liderazgo transaccional ocurre cuando una persona hace contacto con otra en búsqueda de intercambiar algo que es valioso para ella (Kuhnert & Lewis, 1987) mejor dicho, esta forma de liderazgo se focaliza en el intercambio de recursos (Judge & Piccolo, 2004). En cambio, en el Liderazgo Transformacional, el líder ofrece un propósito que trasciende las metas de corto plazo y se focaliza en la satisfacción de necesidades intrínsecas de mayor orden (Judge & Piccolo, 2004).

En el liderazgo transformacional, el líder mueve al seguidor más allá de sus intereses particulares por medio de: la influencia idealizada (carisma), la inspiración, la estimulación intelectual o la consideración individual (Avolio, Waldman & Yammarino, 1991) (Bass, 1999). Burns (1978) citado por Bass (1999), nos dice que el líder transformacional no solo mueve a los seguidores en forma ascendente dentro de su Pirámide de Maslow, pero los hace trascender desde sus propios intereses, desde su propia autorrealización a un impacto en el entorno. Es importante señalar que el sello de transaccional o transformacional puede aplicarse no solo a individuos, sino también a equipos o las organizaciones en pleno (Bass, 1993).

La efectividad en liderar el cambio organizacional requiere a su vez de competencias claras de inteligencia emocional para lograrlo. Estos líderes tienen conocimiento de sí mismos, autorregulación, alta capacidad de motivación, empatía y habilidades sociales. Todas estas las ponen al servicio de lograr los objetivos organizacionales (Goleman, 1998). Hoy en día los cambios que se han dado en el mundo, en el mercado y la fuerza laboral hacen que necesitemos más líderes transformacionales y menos transaccionales, con el fin de mantener nuestra efectividad (Bass, 1999). Esta clase de liderazgo incentiva la autonomía y el trabajo retador incentiva la satisfacción laboral (Bass, 1999). Una característica muy valuada hoy en día, especialmente por los mileniales .

1. El liderazgo transaccional, es necesario

El liderazgo transaccional no es malo en sí, de hecho, es necesario al interior de las organizaciones, dado que los intercambios de valor entre los empleados y las compañías son clave para la operación de la misma. Si lo medimos por eficacia, existen estudios que prueban la importancia del liderazgo transaccional de recompensa contingente en la performance, sin embargo el liderazgo transformacional sigue siendo superior (Judge & Piccolo, 2004) Por otro lado, los intercambios no son todos de la misma categoría, dado que existen algunos que son considerados de baja calidad (intercambio directo de trabajo por una paga en un horario específico), pero otros llamados de alta calidad implican un cierto acercamiento líder/seguidores, sin perder las características de intercambio (Kuhner & Lewis, 1987).

El liderazgo visionario, visto como una de las categorías del liderazgo transformacional (Taylor et al, 2013) nos ofrece una alta capacidad para alcanzar las necesidades de sus constituyentes y de su público objetivo, utilizando la visión como base de su trabajo. Es así que la segunda cualidad más valorada por los colaboradores en una organización, después de la honestidad, es la necesidad de tener la mirada puesta en el futuro (72% de la gente busca esto en un líder) (Kouzes & Posner, 2009).

Muchos directivos confunden el liderazgo visionario, con la capacidad de imponer sus propias ideas en búsqueda de crear una visión, olvidando que lo más importante es la visión de la gente (Kouzes & Posner, 2007). La visión se crea en forma colectiva con la participación de todos los que pueden aportar a la misma, no es una cuestión de "iluminados que vienen del futuro" (Kouzes & Posner, 2009). Más que el tener líderes que sean "clarividentes", lo que se premia en el líder es la capacidad de articular las distintas visiones existentes en la organización y sobretodo, la capacidad de leer el mundo, dialogar con los involucrados, crear una visión conjunta (Taylor et al, 2013), (Kouzes & Posner, 2007) e inspirar

(Ebner, 2010). Pero esta visión conjunta, que debe relevar la opinión de toda la población adicionalmente para ser apropiada por la misma, debe responder a las necesidades individuales de cada miembro de la misma, caso contrario no llegará a sus objetivos (Olson, 1965).

Sin embargo, Kouzes y Posner a lo largo de sus investigaciones han encontrado que inspirar una visión compartida en los colaboradores, es la competencia de liderazgo más débil entre los directivos en la vida real. Ellos nos indican que para poder describir una imagen completa de futuro es absolutamente necesario considerar que es lo que los actores clave (stakeholders) quieren y necesitan (Kouzes y Posner, 2007). Pero esta transmisión de la visión tiene que ser inspiradora: los líderes tienen que ser entusiastas, enérgicos y positivos frente al futuro (Ebner, 2010). Los dos últimos puntos, guardan estrecha relación con el carácter participativo y comunicación de la prospectiva voluntarista, (Mojica, 2005) que como veremos más adelante se asoma como una de las formas en las que los líderes pueden lograr tanto la generación de visiones conjuntas de futuro que tomen en cuenta los intereses y necesidades de la población. La existencia misma de las organizaciones se debe a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades e intereses de los constituyentes (la población), más que de los líderes, caso contrario la organización no tiene razón de ser (Olson, 1965).

Las organizaciones efectivas requieren tanto el pensamiento táctico como estratégico, así como la creación de cultura de sus líderes. El pensamiento estratégico ayuda a crear y construir la visión de futuro, (Bass, 1993), el pensamiento táctico es útil en la prescripción de las formas de acción. Pero cabe señalar que la capacidad de comunicar esta visión y liderar al equipo de trabajo en la consecución de los objetivos planteados para la concreción de la misma es fundamental en el proceso práctico y empírico. Como señala (Taylor et al, 2013): "los mejores líderes son percibidos con la habilidad de articular visiones y misiones de los seguidores y luego que son capaces de inspirar y empoderar a estos seguidores para comprometerlos en la búsqueda de los objetivos del cambio en la organización y su crecimiento". En el caso del líder del sector público, el trabajo justamente es muchas veces inspirar fines y visiones (Bray, 1968).

El liderazgo transformacional puede ser directivo o participativo (Bass, 1999) pero al parecer cuando se transforma en visionario, solo puede ser participativo, para poder inspirar una visión. Esto se condice con la visión participativa que es la base de la estrategia moderna y de la prospectiva (Mojica, 2005). El sumar componentes estratégicos de la visión a los comunicativos pueden generar una orientación viable, social e incluyente a las políticas de gobierno y toma de decisiones (Duque, 2012).

Con todos los conceptos anteriores podemos afirmar que el liderazgo transformacional y sobretodo el visionario, comparten la necesidad de crear una fuerte visión de futuro. En este punto es que el liderazgo articulará las necesidades particulares de la población y estrategias que deben ejecutarse desde un plan de desarrollo territorial.

La academia y los organismos multilaterales han observado el comportamiento de nuestros gobernantes en Latinoamérica en las últimas décadas, llegando a la conclusión que nuestros líderes no piensan en el largo plazo, pues han reemplazado la formación de políticas públicas de largo aliento en muchos casos por el pragmatismo (Martínez, 2013). Llevando al extremo la visión de nuestros líderes por parte de la población los hace ver con una posición acomodaticia, cortoplacista y oportunista (Mansilla, 2003). En contraposición, al igual que en otras partes del mundo se hace patente la necesidad de cambiar las visiones cortoplacistas de nuestros líderes, por visiones de largo plazo de alta calidad, que nos articulen con las dinámicas mundiales (Medina, Becerra & Castaño, 2014).

C. ¿Por qué los líderes públicos en Latinoamérica no planifican pensando en el futuro de largo plazo?

Desde la perspectiva de Sergio Bitar (2014) y otros autores, el planeta vive desde hace algunas décadas una transformación muy interesante en su formulación de políticas públicas y a la actitud de los líderes mundiales con respecto al manejo del futuro y la incertidumbre. Tanto los países desarrollados, como

las nuevas economías industrializadas (NIC por sus siglas en inglés), tienen una preocupación clara por el análisis del futuro de largo plazo. La mayor parte de los líderes del continente asiático que han logrado el desarrollo en sus naciones tienen una perspectiva tanto de desarrollo de políticas de largo plazo, como de contar con un liderazgo visionario.

En cambio, en el caso de Latinoamérica, en términos generales hemos estado ausentes del debate, debido a que las estructuras gubernamentales no están diseñadas para operar bajo directrices (visiones de los gobernantes) de largo plazo. De modo que cabe preguntarnos si el pensamiento de largo plazo ha estado ausente siempre en la región o es un fenómeno reciente. Para poder responder a esta pregunta tenemos que comprender algunos hechos históricos al respecto en la región.

Desde inicios de los años 60 existió un desarrollo importante en el planeamiento de largo plazo en la mayor parte de los países latinoamericanos, como por ejemplo México, Chile, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Uruguay, entre otros, que emprendieron procesos de planeación en diversos niveles, apoyados en gran medida por la CEPAL (Martner & Mattar, 2012) (Kaplan, 1991). Esto reflejaba las preocupaciones de los líderes públicos de dicho periodo, que enfrentaban una situación desbordante que caracterizó los años 50 y 60 (Martínez, 2013), con los consiguientes peligros para la estabilidad social y política y para la democracia (Kaplan, 1991). La Conferencia de Punta del Este de 1961 da el punto de partida para las creaciones de visiones de futuro, basadas en una alianza continental para tal fin, la llamada Alianza para el Progreso (Mattar & Perrotti, 2014). Se buscaba crear una planeación orientada al futuro, con una alta participación estatal para corregir los llamados “desequilibrios estructurales” generados por no haber culminado el proceso de industrialización, se preconizaba la necesidad de “programar el desarrollo” (De Mattos, 1979).

En tal sentido el paradigma de política económica dominante era el llamado “cepalino” que tenía como 5 ideas fuerza:

“1) el encuadre del paradigma en la relación centro-periferia; 2) La orientación del desarrollo hacia adentro; 3) el papel de la tecnología; 4) la industrialización sustitutiva y 5) el rol activo del estado” (Iglesias, 2006, p.10).

En este periodo no solo se consolidan numerosas agencias de planeación nacional, sino que se desarrollan planes de mediano plazo, en los cuales se validaba la intervención del estado en el proceso productivo, el empleo y la búsqueda de una mejor distribución del ingreso. (Mattar & Perrotti, 2014), estos planes y la estructura del planeamiento en si privilegia las preocupaciones en las acciones a mediano y a largo plazo (De Mattos, 1979) y los procesos de industrialización en las grandes ciudades, pero con una carencia casi absoluta de trabajo orientado al desarrollo territorial.

El gran problema de este periodo fue la definición del modelo económico en sí (participación global del estado en decisiones individuales y empresariales, sin una búsqueda per-se de eficiencia) y por otro lado que el esquema de sustitución de importaciones, vía la expansión de la producción industrial (que ya se había venido gestando desde los años 40 y 50, en la búsqueda de un equilibrio en la balanza de pagos), que no dio resultados positivos dado que la industria no logró ser autónoma del todo en insumos y bienes intermedios por la casi inexistencia de encadenamientos productivos nacionales (Mattar & Perrotti, 2014). A todo esto, tenemos que sumar la captura de las políticas de gobierno por intereses clientelares, que no ayudaron a responder a las necesidades ciudadanas (Iglesias, 2006).

Luego de este periodo se da la crisis generalizada de los años 80 que es conocida como la “década perdida”, caracterizada por la crisis de la deuda, aceleración de procesos inflacionarios y pérdida generalizada de competitividad (Brieger, 2002) (Ocampo, Stallings, Bustillo, et. Al, 2014) y el periodo de estabilización macroeconómica de los años 90 en que se comenzaron a aplicar las perspectivas neoliberales (abandono de modelo heterodoxo por el ortodoxo), orientadas en el paradigma del Consenso de Washington (Iglesias, 2006). En este periodo la planeación de largo plazo no tuvo cabida, por lo que las políticas seguidas llevaron a la casi extinción de la misma. Desaparecen las agencias de planeación y ministerios en muchas partes de la región o se transforman hacia otros propósitos.

A fines del siglo XX y comienzos del XXI comienza a mostrarse una preocupación por el desarrollo social (Iglesias, 2006). Fruto de esto en los primeros años del nuevo siglo se ha presentado un renacimiento de los departamentos y agencias de planeación en toda la región. Esto se origina fundamentalmente en las deficiencias detectadas en el modelo (Brieger, 2002), así como a la identificación por la mayor parte de los gobiernos del rol que ellos están llamados a tener en el desarrollo nacional como complemento al sector privado (y al mercado). Sin embargo, el desarrollo de los mismos se ha dado en forma muy tímida.

¿Pero entonces, qué nos lleva actualmente a no tener procesos de creación e implementación de futuros de largo plazo en la región en los niveles de gobierno subnacionales y local? Las respuestas pueden ser múltiples. Una de las que podemos ensayar al respecto, es que el proceso de renacimiento de la planificación llevado adelante en las primeras décadas del presente siglo, ha desnudado la carencia de capacidades técnicas en planeamiento y prospectiva en nuestros gobiernos centrales y subnacionales. Estas se presentan tanto a nivel del personal técnico (encargado de dirigir estos procesos en las regiones en forma participativa), como a nivel gubernamental y político (ausencia de liderazgo en la generación de visiones compartidas), que no permiten la consolidación y articulación real de estos procesos al interior de las regiones y mucho menos con la instancia nacional.

En el proceso de toma de decisiones desde los gobiernos subnacionales y locales permanece subyacente una lógica utilitarista desde la perspectiva de las administraciones en turno (partidos políticos) la cual prima la atención de necesidades públicas de acuerdo a la disponibilidad del “presupuesto público” (lo cual es un factor determinante de la libertad de acción gubernamental) y en función de la percepción de “importancia” —la cual, desde el paradigma de los políticos, ésta tiene una connotación de urgencia. De tal modo que los criterios definitorios en la apuesta de alternativas de acción son 2: i) la visibilidad de las decisiones políticas por lo tangible de su naturaleza y ii) el monto de inversión de recursos económicos en función del costo beneficio de la rentabilidad política que genere ésta. Esto va en contra de la lógica de la acción colectiva, y la búsqueda de la provisión de los mejores bienes públicos, por parte de los tomadores de decisiones gubernamentales, que satisfagan el bien común (Olson, 1965).

En tal sentido es entendible que la perspectiva tradicional de las administraciones subnacionales y locales difícilmente encuentran algún incentivo para generar procesos de creación e implementación de planes y acciones de largo plazo. La racionalidad de tales grupos tiene un fundamento cortoplacista y lineal en la consideración de los efectos de impacto benéfico para sus intereses y en sentido indirecto para la ciudadanía. (Mariñez, Osorio & Surbringen, 2014). Por otra parte, desde la perspectiva individual y aplicable a los actores clave gubernamentales en los procesos de toma de decisiones (Liedtka, 2015) aporta y destaca dos tipos de desviaciones; en primera instancia las de tipo “cognitivas” en los aspectos psicológicos que entorpecen el proceso participativo y en segunda instancia las de índole “cultural-sociológico”, las cuales configuran a los grupos particularmente desde su paradigma de sociedad ante el contexto de entorno y global. Ambos tipos de desviaciones señaladas tienen un impacto en la configuración de la toma de decisión para la configuración de futuro de la región.

El pensamiento de largo plazo en sector público tiene su reflejo en la necesidad de articular dos elementos base: una visión de largo plazo (que puede ser generada haciendo uso de la reflexión colectiva y especulativa sobre el futuro) y una estrategia para lograr su implementación, que está marcada por la gestión estratégica y de la performance. (Poister, 2010), (Mattar & Cuervo, 2016), esto da cuenta que no basta con contar con una visión de largo plazo, también es necesario que esta sea legítima vía el consenso de los que la generan y por lo tanto cuente con el efecto de apropiación de parte de los actores implicados en el logro de la visión (Gándara & Osorio, 2014) (Ceplan, 2014) (Mojica, 2005). Michel Godet, en su “triángulo griego” nos indica que la generación de la visión (idea/anticipación) guarda una relación estrecha con la estrategia (acción) y que una se convierte en otra solo por medio de la participación de los actores sociales (la apropiación) (Mojica, 2017). Esta trilogía es base de la prospectiva voluntarista en cuanto a su carácter participativo de origen. Es aquí donde la necesidad de un líder visionario, se hace relevante. La transmisión de esta visión de forma asertiva a los actores sociales genera alta expectativa y comprensión de los fines a lograr por parte de la población y se puede considerar esto como base de su éxito en la concreción de la misma. Una vez esta visión es comunicada y apropiada por la población,

es necesario llevarla a la práctica, en este contexto el papel del líder visionario que lleve adelante las estrategias para lograr los objetivos es fundamental. A nivel de países, tenemos claramente ejemplos, relevados desde la literatura de investigación internacional, en los que este modelo visión-estrategia ha funcionado con resultados más que interesantes (Singapur, Corea, Emiratos Árabes, entre otros).

Una de las mejores oportunidades que se presentan en Latinoamérica para la generación de futuros de largo plazo, con la participación ciudadana en los mismos, son los procesos de desarrollo subnacional de nuestras naciones. Estos esfuerzos deben tener un enfoque de territorio acotado por su identidad y en relación a su entorno regional y global y ser conducidos por líderes que tenga clara la importancia de la generación de visiones de mediano y largo plazo. En la siguiente sección analizaremos cuales son en específico las características que debemos buscar en nuestros líderes subnacionales, para la cobertura de las necesidades de largo plazo de su población y lograr la transformación de sus territorios.

D. Liderazgo transformacional y visionario para los gobiernos subnacionales en Latinoamérica

En el último siglo se han probado múltiples recetas en la búsqueda de desarrollo en nuestros países y pese al relativo éxito del modelo económico actual en la generación de estabilidad macroeconómica y crecimiento en los indicadores agregados, no hemos logrado un desarrollo territorial real. A la fecha somos el continente con mayor nivel de inequidad en el planeta (7 de los 10 países con mayor índice de Gini se encuentran en la región) y el desarrollo a nivel subnacional es esquivo. Más allá del papel de la institucionalidad o de la estrategia y los planes para lograr el desarrollo, la experiencia internacional nos demuestra la importancia de los líderes en la generación de la transformación socio económica que requieren los territorios. Desde los análisis teóricos efectuados por las mejores universidades del mundo en el siglo XX, hasta la revisión de las experiencias mundiales exitosas, podemos apreciar que sin un líder transformacional y/o visionario, los cambios requeridos para impulsar el desarrollo de un territorio no ocurrirán.

En el caso puntual de Latinoamérica, la búsqueda de las características que tendrá este líder transformacional en el contexto de nuestras naciones y la influencia de las particularidades de nuestros directivos (factores intrínsecos de orden psicológica, así como factores culturales del entorno) influyen grandemente en la forma de tomar decisiones y en nuestro posicionamiento con respecto a la planificación y su poder transformador. En las próximas líneas revisaremos algunos conceptos ya expresados anteriormente y puntos a tomar en cuenta en específico para garantizar contar con los líderes que transformen nuestra región desde el nivel territorial.

Como hemos visto anteriormente, desde la perspectiva del pensamiento administrativo, las labores fundamentales del directivo (ya sea este de sector público o privado), están orientadas a la toma de decisiones, las labores de interrelación y al liderazgo (Mintzberg, 1986). Asimismo, respecto a la toma de decisiones hemos apreciado que existe una clara orientación que se da hacia el impacto futuro de las decisiones presentes (Drucker, 1954). Si en el sector privado la existencia de las empresas depende de las decisiones racionales que se tengan en el largo plazo (Ackoff, 1967), en el sector público es igual o más importante, dado que las decisiones que se tomen no tienen un impacto parcial sobre un agente económico sino sobre toda la sociedad. El directivo público en su rol de administrador, deberá buscar la mayor eficiencia en la forma en la que asigna los recursos y como controla la performance del nivel del estado que se encuentre a su cargo, para ello es necesario una aproximación a las teorías del strategic & performance management (Poister, 2010).

Pero, las labores del líder público no se circunscriben a ser solamente un buen administrador de recursos. Este líder público tiene que convertirse en un factor de cambio para el ámbito geográfico en el que se desenvuelve. Lo ideal es que las personas que asumen esta clase de cargos, cuenten con las capacidades técnicas para cumplir con el reto. Como veíamos anteriormente, no solo los líderes pueden ser transformacionales per se, sino las instituciones en las que estos sirven (Bass, 1999) por lo que tenemos una doble misión, de desarrollar el liderazgo a nivel individual y de desarrollar la institucionalidad relevante

en la región con el fin de cumplir los desafíos de una transformación positiva. De acuerdo a las teorías de liderazgo que hemos analizado previamente, se hace necesario claramente analizar cuáles son las perspectivas y características tanto del liderazgo transformacional, como específicamente del liderazgo visionario, para buscar su aplicación en nuestra región a nivel subnacional.

De acuerdo Bass (1990) para contar con líderes subnacionales que sean calificados como transformacionales, debemos buscar las características señaladas en el cuadro X.1.

Cuadro X.1
Características del líder transformacional

Carisma: provee una visión y una sensación de misión, inspira orgullo, gana respeto y confianza
Inspiración: transmite altas expectativas, usa símbolos para focalizar esfuerzos, explica objetivos importantes, en una forma simple
Estimulación Intelectual: promueve la inteligencia, la racionalidad y la cuidadosa resolución de problemas
Consideración Individual: da atención personal, trata a cada colaborador individualmente, da consejo

Fuente: Bass, B. (1990).

La primera característica del líder transformacional, está relacionada con la capacidad de generar visiones de futuro de manera inspiracional que incentiva la apropiación de la mismo por sus seguidores. Esta es la característica relevada por muchos teóricos como al fundamental para el desarrollo de un cambio real para los territorios. Como hemos visto anteriormente en los resultados de los estudios de Kouzes y Posner, se observa que una de las características más valuadas en los líderes, es su capacidad de anticiparse al futuro (y crearlo) (Kouzes & Posner, 2009). En Latinoamérica, como hemos visto anteriormente, no hemos contado en las últimas décadas con líderes que transmitan una visión de largo aliento para la transformación nacional. Estas visiones deben tener un carácter eminentemente participativo en su consecución y responder a los intereses particulares y globales de la población (Olson, 1965). Al respecto y siguiendo las preguntas que nos hace Bass (1990) tendríamos que preguntarnos respecto a nuestros directivos subnacionales ¿Son líderes carismáticos? ¿Inspiran con un sueño a su población? ¿Inspiran orgullo?

Es importante indicar que, en el caso de la generación de visiones subnacionales, el primer punto que deberá tomar en cuenta el tomador de decisiones en la región es la necesidad de que la misma, se encuentre articulada a una visión más grande, que es la nacional y que está representada en los Planes Nacionales de Desarrollo. Ignorar esta premisa invalida todo esfuerzo tanto de articulación entre los tres niveles de gobierno, como de legitimidad del plan de desarrollo territorial planteado. Un aspecto fundamental a considerar es cuales desde el punto de vista del liderazgo deben ser las características presentadas en una visión desde el líder. Ebner (2010) nos plantea algunas características que debe tener la misma, presentadas en el cuadro X.2.

Cuadro X.2
Puntos a considerar en una visión poderosa

- | |
|--|
| 1. Orientada a la misión |
| 2. Basada en valores |
| 3. Con una mirada de futuro y atractiva |
| 4. Provee una imagen de un futuro positivo |
| 5. Tiene un contexto histórico y una relevancia actual |
| 6. Se presenta en tiempo presente |
| 7. Inspira |
| 8. Invita a otros a ser parte de ella |
| 9. Aspiracional y Alcanzable |
| 10. Establecida en un futuro predecible |

Fuente: Ebner, K. (2010).

En cuanto al segundo punto planteado por Bass (Cuadro X.1) que es la inspiración, como hemos visto anteriormente el líder transformador no solo es percibido como capaz para lograr cubrir las necesidades de la población, (Taylor et al, 2013) sino que es capaz de inspirar a los ciudadanos a crear una visión común conjunta, para el bien de todos. Esta inspiración de la visión, está basada en el optimismo y la capacidad de lograr un futuro positivo y mejor para todos, aspecto muy desarrollado en la prospectiva voluntarista (Mojica, 1999) (Mojica, 2005). Esta inspiración no solo tiene que estar relacionada con la creación de la visión, sino con la ejecución y llevar adelante la implementación de la estrategia para obtener los resultados deseados. Un aspecto importante a considerar para futuros análisis es la influencia de los líderes transformadores en la generación de imágenes comunes de orgullo en la región, que permitan articular a toda la población alrededor de un ideal o un concepto, ya sea este aspiracional (lo que buscamos conseguir) o que sea característico de dicha población (como, por ejemplo, la gastronomía peruana en el caso de Perú).

Respecto al tercer factor, la estimulación intelectual, el líder deberá ser capaz de extraer las mejores ideas de la población en la búsqueda de la creación conjunta de esa visión, siempre buscando mantener el balance entre lo que trabajamos internamente y la búsqueda de escuchar a la gente afuera (Bray,1968). Es por ello que tanto la convocatoria de las personas adecuadas que representen a dicha población en el proceso, una metodología clara y contar como hemos dicho en el punto anterior con un liderazgo inspirador son claves en este sentido. En este proceso, la prospectiva voluntarista está preparada especialmente para ayudar a los tomadores de decisiones en dicha elaboración, tanto por las metodologías con las que cuenta como por la articulación de las ideas generadas en instrumentos para la toma de decisiones. Estas ideas generadas deben responder tanto a los intereses individuales como de conjunto para ser apropiadas (Olson, 1965). Existen en la región numerosos ejercicios en los que ya se ha implementado está a nivel subnacional (departamental, provincial, territorial) pero con resultados mixtos, relacionados en gran medida a la puesta en práctica de estos estudios.

Por último, en lo que respecta a la consideración individual, en el caso de una creación de visión conjunta para la transformación de un territorio, esta viene relacionada a la representación adecuada de todos los actores que deben ser incluidos dentro del proceso de generación de la visión de largo plazo del territorio, así como de la estrategia de consecución de la misma. Al respecto la teoría de la acción colectiva nos indica que la articulación de necesidades individuo/grupo es el punto central que deben lograr los líderes en este sentido (Olson, 1965). Pero dado que estas no son relaciones lineales, deben analizarse como un sistema, entendiendo las interacciones entre ellos. Una vez más, los elementos del proceso de "juego de actores" de la prospectiva voluntarista ayuda mucho en este proceso (Mojica, 2005). Nuestros líderes deben ser capaces no solo de articular visiones y aspiraciones, sino de relevar las necesidades claramente y representar la voz de la comunidad, que es la base de nuestra democracia. Solo si se logra una representación adecuada de la población en este proceso de creación conjunta es que se evitarán a futuro los conflictos sociales por subrepresentación de opiniones, que se dan actualmente a lo largo de toda la región. Finalmente, dentro de la consideración individual no podemos olvidar la relación de los líderes regionales con una contraparte relevante: el gobierno central, con quien es fundamental que se encuentren articulados, de forma que no solo se cubran las necesidades de desarrollo del territorio, sino que se garantice la consecución de los objetivos nacionales.

El modelo anterior, siendo básico, nos permite garantizar cumplir los mínimos necesarios para que nuestros líderes subnacionales logren el doble objetivo para el que fueron designados: transformar positivamente su región y contribuir al desarrollo de sus países con una visión de largo plazo, en búsqueda de bienestar real para todos sus ciudadanos.

Bibliografía

- Ackoff, R. (1966), *The Meaning of Strategic Planning*. *The McKinsey Quarterly*, 3(1) Pp 48-61.
- Ansoff, H. I., & Brandenburg, R. G. (1969), *The General Manager of the Future*. *California Management Review*, 11(3), 61-72. doi:10.2307/41164176.
- Avolio, B., Waldman, D., Yammarino, F. (1991), *Leading in the 1990s: The Four I's of Transformational Leadership*. *Journal of European Industrial Training*, Vol. 15 Issue: 4, <https://doi.org/10.1108/03090599110143366>.
- Baena, G. (2004), *Prospectiva Política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.
- Bass, B., Avolio, B. (1993), *Transformational Leadership and Organizational Culture*. *PAQ*. Spring 1993. Pp. 112-121.
- Bass, B. (1999), *Two Decades of Research and Development in Transformational Leadership*. *European Journal of Work and Organizational Psychology*. 1999, 8(1), pp. 9-32.
- Barnard, Ch. (1938), *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge.
- Berger, G. (1964), *Phénoménologie du temps et prospective*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Bitar, S. (2014), *Why and How Latin America Should Think About the Future*. *Interamerican Dialogue*.
- Bray, J. (1968), *Decision Making in Government*. *Operational Research Vol. 19 Special Conference Issue: Decision-Making (Apr. 1968)*. Pp 25-35.
- Brieger, P. (2002), *De la década perdida a la década del mito neoliberal*. CLACSO. Buenos Aires.
- Burns J.M. (1978), *Leadership*. Harper & Row. New York.
- Ceplan (2014), *Guía Metodológica del proceso de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Perú hacia el 2021*. Ceplan. Lima.
- De Mattos, C. (1979), *Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana*. *Revista de la CEPAL*. 1979. P. 79-96.
- Drucker, P. F. (1954/2015), *La gerencia de empresas*. (traducción al español de *The practice of management*, 1954). Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- _____. (1967/2016), *El ejecutivo eficaz*. (traducción al español de *The effective executive*, 1967). Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Duque, J. (2012), *Concepciones de la Política y Su Incidencia en la Gestión Pública: Acerca de los fundamentos de las decisiones pública*. Universidad del Valle 2012 *Ágora U.S.B.* [online]. 2013, vol.13, n.1, pp.191-206. ISSN 1657-8031.
- Ebner, K. (2010), *On Visionary Leadership*. Nebo Co. Washington D.C.
- Gándara Fierro, Guillermo; Osorio Vera, Francisco Javier (2014), *Métodos Prospectivos: Manual para el estudio y la construcción del futuro*. Editorial Paidós. México, D.F.
- Godet, M. (1986), *Introduction a la prospective*. *Futures*, 18(2), 134-157. doi:10.1016/0016-3287(86)90094-7.
- _____. (1990), *Integration of scenarios and strategic management*. *Futures*, 22(7), 730-739. doi:10.1016/0016-3287(90)90029-h.
- Goleman, D. (1998), *What Makes a Leader?* *Harvard Business Review*, November- December 1998, pp 93-102.
- Heracleous, L. (1998, June), *Strategic thinking or strategic planning?* *Long Range Planning*, 31(3), 481-487. doi:10.1017/cb09780511615313.004.
- Iglesias, E.V. (2006), *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. *Revista de la CEPAL* 90. diciembre 2006. Pp. 7-15.
- Jouvenel, B. (de). *L'Art de la Conjecture*. Monaco: Éditions du Rocher, 1964.
- Judge, T.A., Piccolo, R. (2004), *Transformational and Transactional Leadership: A Meta-Analytic Test of their relative validity*. *Journal of Applied Psychology*. 2004, Vol. 89, N°5, pp 755-768.
- Kaplan, M. (1991), *La planificación latinoamericana: concepciones y experiencias*. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, [S.l.], jan. 1991. doi:http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1991.72.2873.
- Kouzes, J.M., Posner, B.Z. (2009), *To Lead, Create a Shared Vision* *Harvard Business Review*, January 2009, pp 20-22.
- _____. (1996), *Envisioning your future: Imagining Ideal Scenarios*. *The Futurist*. May-June 1996 pp.14-19.
- _____. (2003), *Challenge is the Opportunity for Greatness*. *Leader to Leader*, Spring 2003 16-25.
- _____. (2011), *Leadership begins with an Inner Journey*. *Leader to Leader*, Spring 2011 22-28.
- _____. (2007), *Shared Vision*. *Leadership Excellence Essentials*. Jun2007, Vol. 24 Issue 6, p18-18. 2/3p.
- Kuhnert, K.W., Lewis, P. (1987), *Transactional and Transformational Leadership: A Constructive/Developmental Analysis*. *Academy of Management Review*, 1987, Vol. 12. No.4, 648-657.

- Liedtka, J. M. (1998), *Strategic thinking: Can it be taught?* *Long Range Planning*, 31(1), 120-129. doi:10.1016/S0024-6301(97)00098-8.
- _____(2015), *Perspective: Linking Design Thinking with Innovation Outcomes through Cognitive Bias Reduction.* *Journal of Product Innovation Management* 2015, 32(6), 925-938.
- Mansilla, H.C.F (2003), *Intelectuales y Políticas en América Latina: Breve aproximación a una ambivalencia fundamental.* *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*. Mun 121. Julio-septiembre 2003.
- Mariñez Navarro, F., Zurbruggen, C., Osorio Vera, F. J. (2012), *Gestión de Redes Institucionales ¿Un nuevo modelo de gestión? Desafíos pendientes para América Latina*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, Alemania.
- Martner, R., Mattar, J. (2012), *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe: Textos seleccionados del ILPES (1962- 1972)*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Martínez, L.M. (2013), *La Planificación en el Siglo XXI: Desafíos Institucionales y Claves para un Nuevo Enfoque*. CLAD. Ciudad de Panamá.
- Mattar, J., Cuervo, L.M. (2016), *Planificación y Prospectiva para la Construcción de futuro en América Latina y el Caribe. Textos Seleccionados 2013-2016*. CEPAL.
- Mattar, J., Perrotti, D. (2014), *Planificación, Prospectiva y gestión pública*. CEPAL.
- Medina, J. Becerra, S. Castaño, P. (2014), *Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Miklos, T., Tello, M. E. (1991), *Planeación Prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. Centro de Estudios Prospectivos Fundación Javier Barros Sierra. Ciudad de México.
- Mintzberg (1986), *La alta dirección: Mitos y Realidades*. En *Clásicos Harvard de la Administración*. Volumen 4. Pp- 55-67. Educar. Bogotá.
- Mintzberg, H. (1987, July), *Crafting Strategy*. *Harvard Business Review*, 65(4), 66-75.
- Mojica, F.J. (1999), *Determinismo y Construcción del Futuro*. Universidad Externado de Colombia.
- _____(1999), *No es necesario padecer el futuro ¡podemos construirlo!* Universidad Externado de Colombia.
- _____(2005), *La construcción del futuro: Concepto y modelo de prospectiva estratégica, territorial y tecnológica*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- _____(2017), *Dos Maneras de Acercarnos al Futuro*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Ocampo, J.A., Stallings, B., Bustillo, I., Belloso, H. Frenkel, R. (2014), *La Crisis Latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Poister (2010), *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*. *Public Administration Review*. December 2010. PP- 246-254.
- Schwartz, P. (1991/ 1996), *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*. New York: Crown Business.
- Simon, H.A. (1957/1970), *El comportamiento administrativo*. (traducción al español de *Administrative Behavior*, 1957). Madrid: Aguilar S.A. de Ediciones.
- Simon H., Dantzig, R., Hogarth, C., R. Piott, Raiffa, H., Schelling, T., Shepsle K.A., Thaler, R., Tversky, A. y Winter, S, (1987), *Decision Making and Problem Solving*.
- Taylor, C., Cornelius, C., Colvin, K. (2013), *Visionary Leadership and its relationship to organizational effectiveness*. *Leadership & Organization Development Journal*. Vol 35 No 6, 2014. Pp 566-583.

XI. Diplomado en liderazgo territorial; un aporte de la Universidad Católica de Temuco a la formación de los dirigentes comunales de la IX Región de la Araucanía, Chile

Fernando Meza¹

María Isabel Valdivieso²

Edita Astete³

Resumen

Este artículo presenta una sistematización de las experiencias, que ha tenido la Universidad Católica de Temuco (UC Temuco), en la formación de dirigentes comunales en la IX Región de la Araucanía, Chile. Es una descripción ordenada y sistemática del diseño e implementación del Diplomado en Liderazgo Territorial, ejecutado por el Centro de Fortalecimiento Integral de Capacidades Locales (CEFIC) de la UC Temuco, en las comunas de Chol Chol, Currarehue, Galvarino, Renaico y Saavedra, las cuales, se caracterizan por presentar altos índices de vulnerabilidad y baja estatalidad. El diplomado ha tenido dos versiones, denominándose en una primera ocasión Diplomado Inicial en Liderazgo Territorial, pero luego de una evaluación curricular, donde el aporte de los estudiantes fue primordial, el diplomado se rediseñó y pasó a denominarse Diplomado en Liderazgo Territorial, destacándose que en la segunda edición se contó con una informante clave en aula que fue registrando los aspectos relevantes en el desarrollo del mismo, y que sirvió de base para realizar la sistematización de la experiencia que aquí se

¹ Biólogo en Gestión de Recursos Naturales, Licenciado en Recursos Naturales, actualmente es el Encargado de Sustentabilidad del Convenio de Desempeño Regional de la Universidad Católica de Temuco.

² Venezolana, profesora de inglés (Universidad Simón Rodríguez, Venezuela), magister en Educación mención Currículo (Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Instituto Pedagógico de Caracas), doctoranda en Educación, con línea de investigación en transformación curricular (Universidad Central de Venezuela). Profesional de desarrollo curricular en la Dirección General de Docencia y el Centro de Fortalecimiento Integral de Capacidades Locales (CEFIC).

³ Psicóloga Universidad Católica de Temuco, actualmente es coordinadora del Programa Vida Sana CESFAM Pueblo Nuevo Temuco.

presenta. Se enfatiza que en el proceso formativo participaron un total de 78 personas, mayoritariamente mujeres mapuches, por sobre la población masculina y de quienes no se reconocen como mapuches, todos provenientes de las comunas focalizadas y contó con la colaboración de profesionales del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del ILPES/CEPAL; el Instituto de Estudios Interculturales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, el Consejo Nacional de Televisión, entre otros. Dentro de las conclusiones más relevantes que se obtuvieron es que, los participantes reconocen que al finalizar el programa formativo cuentan con más y mejores herramientas, que favorecen una participación efectiva dentro de sus comunas para hacer frente a los retos que implica ser dirigente territorial.

Introducción

La Universidad Católica de Temuco, es una institución regional, comprometida con el desarrollo de la Araucanía, así lo ha establecido en su misión y lo ha evidenciado en diversas acciones que ha realizado a lo largo de sus 58 años de existencia. Dentro de las acciones que la UC Temuco ha emprendido para cumplir con su misión, se encuentra el postular el año 2013 a un Plan de Mejoramiento Institucional, cuyo foco es contribuir al desarrollo regional.

En el marco de este PMI, se crea el Centro de Fortalecimiento Integral de Capacidades Locales CEFIC, como organismo responsable de cumplir y desarrollar los principios de asociatividad y vinculación, docencia pertinente, tanto a nivel interno y externo que han sido establecidos en el marco del convenio, y cumpliendo esta función se diseñó ejecutó y evaluó el Diplomado en Liderazgo Territorial.

Este Diplomado se ha desarrollado en dos versiones, una primera, en la que se denominó Diplomado Inicial en Liderazgo Territorial y una segunda, donde pasa a denominarse Diplomado en Liderazgo Territorial.

En el presente escrito se realiza una sistematización del aporte que la UC Temuco ha entregado con este diplomado a la IX Región de la Araucanía, resumiéndose a continuación en los siguientes apartados.

En el primero, se describe el contexto de desarrollo, tanto institucional como territorial y se definen los objetivos de la sistematización.

En un segundo apartado se presenta un marco teórico referencial, que sirve de sustento al proceso de sistematización, evidenciado y relevando algunos conceptos claves, vinculados con el Diplomado.

El tercer apartado se describe lo metodológico, allí se hace hincapié en que hay tres momentos de desarrollo metodológico, en los dos primeros los datos fueron recopilados por estudiantes practicantes de la facultad de Ciencias Sociales de la UC Temuco, y en el tercer momento metodológico se realiza la interpretación de estos datos por parte de un grupo de profesionales del CEFIC.

En el cuarto y último apartado se establecen las conclusiones del proceso de sistematización.

A. Contexto de desarrollo

El contexto de desarrollo de la experiencia se circunscribe a dos espacios, uno es el contexto institucional, que corresponde a la Universidad Católica de Temuco como espacio donde se ejecutó el Diplomado en Liderazgo Territorial y el otro espacio se vincula con la IX Región de Chile, La Araucanía, como contexto territorial donde se desarrolla el tejido social de los participantes del diplomado. A continuación, se describen ambos espacios.

1. Contexto institucional

La Universidad Católica de Temuco desde su creación, en 1959, ha declarado en sus documentos oficiales que está comprometida con el desarrollo de la Araucanía, y ha procurado que ese cometido sea un sello distintivo en la formación de sus estudiantes, es por ello que en el transcurrir de sus 57 años de existencia ha emprendido diversas acciones que ponen de manifiesto esta misión.

Como una apuesta por la descentralización y el crecimiento equilibrado del país, el año 2013 la Universidad Católica de Temuco postula y se adjudica el Convenio de Desempeño para la Educación Superior Regional UCT1302, iniciativa del Ministerio de Educación que beneficia a Instituciones de Educación Superior en la obtención de recursos que aseguren el logro de resultados notables y la implementación de medidas transformadoras al interior de las instituciones.

Por lo mismo, y fiel a su misión de vinculación con el entorno por una región más equilibrada y solidaria, a partir del año 2014 la UC Temuco implementa el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI): "Modelo de Articulación y Vinculación de Carácter Sistémico-Territorial-Asociativo para la Formación de Capacidades Locales en La Araucanía", instrumento virtuoso mediante el cual, la Universidad pone a disposición de cinco comunas de La Araucanía todas las capacidades con las que cuenta, contribuyendo de forma tangible a la construcción del Sello Regional.

De acuerdo con el documento de la propuesta del PMI, "es sistémico y territorial pues compromete la acción de la universidad con un conjunto de instituciones y actores locales, mientras que es asociativo y participativo, porque esas acciones serán desarrolladas en mesas de trabajo internas y externas de decisión" (p.10). Indica el mismo documento que para un óptimo desarrollo de la propuesta, se plantean estrategias en base a cuatro principios básicos: a) asociatividad y vinculación, b) docencia pertinente, c) investigación aplicada y d) aprendizaje permanente.

"El principio de asociatividad y vinculación busca un trabajo sinérgico que comprometa a los aliados estratégicos y las distintas unidades y estamentos de la universidad a través de la creación de un Centro de Fortalecimiento Integral de Competencias y Capacidades Comunes (CEFIC)" (p.10).

En cuanto al principio de docencia pertinente, "se pretende innovar el currículum de los programas de pregrado y postgrado, integrando asignaturas y competencias con pertinencia cultural y local, incentivando la labor docente en actividades curriculares de práctica profesional interdisciplinaria con perspectiva local y territorial" (p.10). Destacando como indicador notable: Sello Regionalista incorporado en la formación de pregrado.

Respecto al principio de investigación aplicada, "se plantea instalar un Observatorio Regional que potencie, a través de la sistematización de información estratégica, la toma de decisiones de políticas públicas y locales. Este centro permitirá focalizar la investigación en hallazgos pertinentes de la región" (p.10).

El principio de aprendizaje permanente, "se concentra específicamente en la formación de capacidades a través de una estrategia de aprendizaje permanente compartida para el desarrollo local y regional que permita la inclusión, el acceso y la ciudadanía activa de la población" (p.10).

A modo de piloto el proyecto comenzó a desarrollarse en las comunas de: Cholchol, Curarrehue, Galvarino, Saavedra y Lonquimay, sustituyéndose esta última por la comuna de Renaico.

El objetivo general del PMI es:

- Contribuir al fortalecimiento de capacidades y competencias en comunas que presentan una alta brecha en los indicadores de desarrollo humano, social y económico en La Araucanía, mediante la implementación de un modelo de articulación y vinculación territorial, sistémico y asociativo, que integra experiencias pertinentes de participación social, formación, extensión, interculturalidad e investigación aplicada (p.12).

Mientras que los objetivos específicos del PMI al que se hace referencia son:

1. Generar respuestas conjuntas a problemáticas de y con las comunas focalizadas, por medio de la creación del Centro de Fortalecimiento Integral de Competencias y Capacidades Comunes, que permita la articulación interna de la universidad en los ámbitos de investigación, docencia y extensión; y la articulación externa en la generación de alianzas e instancias de participación e intercambio entre actores locales, públicos y privados.
2. Integrar nuevos conocimientos y metodologías para la enseñanza-aprendizaje, detectados a través del intercambio de experiencias con el entorno local, a la formación técnica,

al pregrado y postgrado, que permitan preparar profesionales comprometidos con el desarrollo local, otorgando un sello regional al currículum formativo.

3. Potenciar la investigación aplicada de la Universidad Católica de Temuco por medio de la instalación de un observatorio regional que construya conocimiento para la realidad de La Araucanía y contribuya al diseño pertinente de políticas públicas en contexto.
4. Implementar un sistema de aprendizaje permanente, que articule educación formal, no formal e informal, basada en los principios de pertinencia y participación comunitaria, orientado al desarrollo de competencias y capacidades locales, institucionales y comunitarias (p.12).

Todos estos objetivos fueron operacionalizados y a cada uno de ellos se le determinaron un conjunto de: descriptores, indicadores, metas, hitos, entre otros elementos para realizar una planificación estratégica que ha permitido el seguimiento y cumplimientos de los objetivos específicos.

En la actualidad el PMI está casi culminando, y es por ello que se considera prudente ir sistematizando y publicando algunas de las acciones desarrolladas para el cumplimiento de los objetivos específicos del PMI y parte de esa sistematización de experiencias da origen al presente escrito.

2. Contexto territorial

Según proyecciones la región de Región de La Araucanía al año 2017 alcanza los 1.001.975 habitantes, que equivale al 5,5% de la población total de Chile (Departamento de Estudios Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2015).

Históricamente esta región se ha caracterizado por ser la que mantiene los más altos índices de pobreza del país, manteniendo un 23,6% de ella por ingresos, y un 26,2% en su forma multidimensional en la actualidad (CASEN, 2015).

Otro aspecto importante de la región es la estimación de que un 31,8% de los habitantes son pertenecientes al pueblo mapuche, superando actualmente las 308.000 personas (OES, 2015).

La Araucanía destaca en la actualidad por estar entre las regiones con la mayor proporción de población rural del país. En 2013, ésta constituía el 32,3% de la población de la región y la urbana el 67,7%; resaltando como la segunda región con la mayor proporción de población rural del país, después de la región del Maule (32,7% población rural) (CASEN, 2013).

En cuanto a la actividad económica la región presenta importantes diferencias entre sus dos provincias.

Por su parte la provincia de Malleco, concentra la industria forestal, donde grandes empresas nacionales paulatinamente han ido ocupando una parte importante de las tierras productivas de la zona, provocando una migración importante hacia los sectores urbanos de la provincia, y en particular, hacia la capital regional, Temuco.

En cambio, la provincia de Cautín se ha concentrado en el comercio, aprovechando la concentración de la mayoría de los servicios destinados al uso masivo de la población. Además, realiza la elaboración de productos manufacturados y la producción agrícola y ganadera. Y, particularmente destaca la propuesta que emerge más recientemente desde el rubro del turismo, con una orientación preferente hacia el sector cordillerano de la provincia (Política Cultural Regional, 2012 en Departamento de Estudios Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2015).

a) Objetivos de la sistematización

Objetivo general

Sistematizar el aporte que la Universidad Católica de Temuco, ha entregado en la formación de los dirigentes comunales de la IX Región de la Araucanía de Chile, a través del desarrollo del Diplomado en Liderazgo Territorial.

Objetivos específicos

- Caracterizar los elementos presentes en la ejecución de la primera versión del Diplomado en Liderazgo Territorial.
- Identificar los elementos presentes en la ejecución de la segunda versión del Diplomado en Liderazgo Territorial.
- Determinar el aporte que la Universidad Católica de Temuco, ha entregado en la formación de los dirigentes comunales de la IX Región de la Araucanía de Chile, a través del desarrollo del Diplomado en Liderazgo Territorial.

B. Marco referencial

El marco referencial del presente escrito está constituido por una serie de conceptos, que le dan sustento teórico al trabajo desarrollado, en el marco del diseño, ejecución y evaluación del diplomado en Liderazgo Territorial, y que permiten comprender los resultados de la sistematización. A continuación, se presentan estos referentes.

1. Territorio, territorialidad, intervención comunitaria y liderazgo

El diseño y la posterior puesta en marcha del Diplomado en Liderazgo Territorial, parte de la base del reconocimiento de la gran diversidad social, cultural, religiosa, ambiental y de vocación económica de las distintas comunas focalizadas. De esta forma y parafraseando a Brunet (1990), se entiende el concepto de territorio como un medio y no como un fin en sí mismo. El territorio es una obra humana. Es un espacio apropiado. Apropiado se entiende en los dos sentidos: propio a sí mismo y propio a cualquier cosa. Es la base geográfica de la existencia social.

En relación territorio, es importante destacar lo presentado Tapia (2004), ya que muestra dos opciones analíticas: a) como recorte de la totalidad, delimitación geográfica y ámbito de intervención para el desarrollo como crecimiento económico y modernización y b) cuando nos referimos a las relaciones sociales con su significación subjetiva sobre el territorio, surge la territorialidad, en la que operan las relaciones de poder, la cultura y la identidad. La territorialidad está ligada a los sentimientos locales y supra-locales; se organiza en relación con el entorno y a partir de la cotidianeidad.

En este contexto, toma relevancia la intervención comunitaria, definida por Lapalma (2001) como:

“un conjunto de procesos intencionales de cambio, mediante mecanismos participativos tendientes al desarrollo de recursos de la población, el desarrollo de organizaciones comunitarias autónomas, a las modificaciones de representaciones de su rol en la sociedad y sobre el valor de sus propias acciones para ser activo en las condiciones que las marginan y excluyen” (p. 62).

Para De la Riva, 2001 “La participación comunitaria es el resultado de un proceso, donde los agentes comunitarios van transitando por diversos niveles crecientes de autonomía y colaboración hasta llegar a la toma de decisiones” (p.2).

La participación comunitaria requiere de liderazgo en la democratización de las relaciones sociales, de tal manera que “la participación sin liderazgo resulta si no imposible, difícil de lograr” (Illescas, 2005, p.16).

En palabra de Montero, 2003 “La mayoría de la literatura sobre intervención comunitaria hace mención, ya sea de forma explícita o tácita al concepto de liderazgo por considerarlo un factor psicosocial facilitador u obstaculizador en la articulación y fortalecimiento comunitario” (p.4), lo que reafirma la tesis que el liderazgo es necesario para lograr participación comunitaria.

Un enfoque clásico respecto a los distintos estilos de liderazgo es el propuesto por Bass (1990) quien caracteriza entre el estilo transaccional y el estilo transformacional, donde el primero pone acento

en los recursos de poder duro, tales como incentivos y coerción y deja mayor espacio a las reglas y procedimientos, interviniendo en la gestión solamente por excepción y el segundo pone énfasis en los recursos de poder blando, tales como la inspiración y la persuasión, promoviendo el estímulo intelectual, otorgando consideración individualizada, con sensibilidad a las diferencias. Adamuz (2004) describe una combinación de ambos, denominado Liderazgo Pragmático o Mixto.

2. Interculturalidad

La interculturalidad se puede entender como un proceso de interacción entre sociedades diferenciadas en contacto y/o comunidades o grupos en el marco de una sociedad global, en cuanto dicha interacción provoque modificaciones recíprocas y cree espacios culturales nuevos resultantes de la integración y transformación de elementos culturales heterogéneos. Se considera además que interculturalidad aparece cuando "las sociedades en contacto descubren y aceptan la existencia de otros vecinos, extranjeros, invasores, rivales, enemigos, con quienes es inevitable y necesario convivir, y las posibilidades de compartir lenguas, espacios, experiencias, de hacer suyos ciertos conocimientos y expectativas de las otras personas y culturas, y de crear ámbitos de intersección" (Carrasco, 2005).

La interculturalidad no es una descripción de una realidad dada o lograda, ni un atributo casi "natural" de las sociedades y culturas (Guerrero, 1999, citado en Walsh, 2005, Pp 4), sino un proceso y actividad continua; "debiera, pues, ser pensada menos como sustantivo y más como verbo de acción, tarea de toda la sociedad" (Godenzzi, 1996, citado en Walsh, 2005 p4) y no solamente de sectores campesinos/indígenas. La interculturalidad tiene el rol crítico, central no sólo en la educación, sino en todas las instituciones de la sociedad de reconstruir, paso a paso, sociedades, sistemas y procesos educativos, sociales, políticos y jurídicos; y de accionar entre todos los habitantes de un territorio, mapuche, blancos, mestizos, cholos, negros, mulatos, asiáticos, árabes, relaciones, actitudes, valores, prácticas, saberes y conocimientos fundamentados en el respeto e igualdad, el reconocimiento de las diferencias y la convivencia democrática (Walsh, 2005).

El diplomado que se ejecutó presentó una alta carga de interculturalidad, ya que esta es una de las principales características de la región de la Araucanía, y se manifestó en la participación de personas que pertenecen a la población Mapuche, como estudiantes del diplomado.

3. Tejido social

Un aspecto importante que se vincula con el desarrollo del diplomado en Liderazgo Territorial es el relativo al fortalecimiento al tejido social. En este sentido se entiende a este "como un conjunto de relaciones efectivas que determinan las formas particulares de ser, producir, interactuar y proyectarse en los ámbitos familiar, comunitario, laboral y ciudadano" (Romero, 2006, p.19). Para entender mejor esta definición se tomará la visualización gráfica que realiza Castro (2011) sobre esto al indicar que se puede observar como círculos que representan los diferentes entornos en los que se desenvuelve la vida de un individuo en interacción con otros. "En el área más interna se entretajan las relaciones familiares. En el entorno inmediato se entrelazan las relaciones escolares y comunitarias. Luego sigue el entorno mayor, que corresponde al entramado de las relaciones laborales y entorno más externo, se entrecruzan las relaciones ciudadanas. La calidad del tejido social depende de ciertos factores digamos esenciales que vendrían siendo los valores, las normas de convivencia, los mecanismos de comunicación, los roles y los límites" (Castro 2011, p.3).

Las relaciones humanas forman parte indispensable en la configuración del tejido social, razón por la cual se hace imperativo reconocer que "por su naturaleza social, el ser humano tiende a compartir sus experiencias vitales con otros y a desarrollarse en comunidad de una manera ineludible, aun cuando existan tensiones en la convivencia colocándose frente a nuestras propias debilidades. "Es preciso entonces volver de manera permanente a relaciones humanas donde se reconozca la intersubjetividad como aspecto que enriquece el tejido social" (Téllez, 2010, p.16).

Es decir, que “los seres humanos vamos construyendo formas de relacionarnos y de vivir, podemos convertirnos en constructores y portadores culturales que nos permita unir potencialidades generadoras de vida y a su vez rescatar nuestra identidad humana permitiendo nuevas formas de convivir en las comunidades” (Téllez, 2010, p.17).

La fortaleza del tejido social es sinónimo de solidaridad y de respeto a los derechos de todos los miembros del grupo de pertenencia y la condición necesaria para construir un ambiente propicio para la creación de metas comunes que beneficien a una comunidad y en las dos versiones del diplomado el fortalecer el tejido social de la región de la Araucanía fue uno de los propósitos, que inspiraron su diseño y ejecución.

4. Desarrollo humano

El desarrollo humano tiene por objetivo ampliar las oportunidades de las personas, prestando especial atención a la riqueza de las vidas humanas y no solamente a la riqueza de la economía. El trabajo constituye un aspecto esencial de este proceso, ya que implica a personas de todo el planeta de diversas formas y ocupa una gran parte de sus vidas. De los 7.300 millones de habitantes del planeta, 3.200 millones tienen un empleo, otros llevan a cabo trabajo de cuidados, trabajos creativos, trabajos voluntarios u otros tipos de trabajo, o bien se preparan para convertirse en futuros trabajadores. Algunos de estos tipos de trabajo contribuyen al desarrollo humano y otros no. De hecho, hay trabajos que incluso perjudican el desarrollo humano (PNUD, 2015).

“El desarrollo humano es un aporte a la ‘libertad personal’ a mejorar las ‘necesidades básicas’ en contextos asimétricos, pero, al mismo tiempo, es parte de un imaginario cultural que ha ido en detrimento de la identidad de los pueblos indígenas y su visión holística de mundo en relación al medio ambiente, lo agrava moralmente tensionando los desafíos para el re-conocimiento”. “Las oportunidades sociales, políticas y económicas a las que tenemos acceso limitan y restringen inevitablemente la libertad de agencia que poseemos individualmente” (Álvarez, 2013, p.1).

El diplomado en Liderazgo Territorial favorece el desarrollo humano, ya que desarrolla competencias que promueven el avance y desarrollo social de las comunidades, a través de la formación de sus dirigentes.

5. Formación del capital humano

La formación de capital humano en un mundo globalizado, caracterizado por constantes transformaciones económicas, tecnológicas, sociales y culturales, entre otras, cada vez cobra mayor fuerza, evidenciando que la educación es uno de los factores que permite enfrentar con éxitos los desafíos de la sociedad actual.

La educación, no sólo genera beneficios individuales, sino que también genera externalidades sociales en la medida que permite una mayor cohesión social y beneficios intergeneracionales, por ello resulta imprescindible que las instituciones que tienen la función de formar, lo hagan desde una perspectiva integral, que le permita a la persona que se está formando desarrollar sus potencialidades.

De acuerdo con Fernández (2010) “la educación se percibe como una fuerza necesaria para la adaptación a la economía globalizada, para restablecer la cohesión e integración social, alcanzar metas democráticas de largo plazo y aumentar las posibilidades de la equidad y reducción de la pobreza para el desarrollo del individuo, en la familia y la sociedad”. De esta forma la educación es el principal elemento de formación de capital humano, en la medida que coadyuva en la productividad y en el bienestar de los individuos en una sociedad.

Por lo tanto, el Diplomado en Liderazgo Territorial, busca contribuir con la formación del capital humano de La Araucanía y coadyuvar en generar bienestar individual y colectivo en la región.

6. Características de las dos versiones del diplomado en liderazgo territorial

a) Primera versión:

Denominación: Diplomado Inicial en Liderazgo Territorial

El en año 2015 la UC Temuco comienza a desarrollar el Diplomado Inicial en Liderazgo Territorial, a continuación, se presentan los datos más significativos del programa:

Objetivo general

Fortalecer el tejido social, con miras a integrar activamente a la sociedad civil en la planificación y ejecución de las políticas públicas, así como propiciar el control social ciudadano como instrumento esencial de la democratización y la gobernabilidad.

Objetivos específicos

1. Generar instancias de reflexión y aprendizaje respecto del rol del líder en los territorios.
2. Fortalecer las competencias personales requeridas para el ejercicio del liderazgo.
3. Facilitar información que permita una mejor comprensión de la función de los organismos del Estado, tanto en lo que refiere a su estructura, como a la elaboración de planes, políticas y programas públicos.
4. Crear espacios de discusión y aprendizaje en torno a los diferentes modelos de desarrollo.
5. Suministrar herramientas para la elaboración de proyectos, que permitan a las distintas comunidades acceder a los recursos provenientes tanto de entidades públicas como privadas.
6. Proporcionar herramientas que permitan abrir los espacios de diálogo intercultural al interior de las comunidades.
7. Facilitar la formación técnico político para la relación dialógica con la comunidad.

Módulos

El Diplomado Inicial en Liderazgo Territorial estuvo integrado por 7 módulos, con una duración total de 101 horas, los módulos desarrollados fueron los siguientes:

Cuadro XI.1
Módulos de diplomado inicial en liderazgo territorial

Módulo
Competencias para el liderazgo
Gestión y política pública
Desarrollo territorial
Formulación de proyectos
Legislación en contexto
Diálogo Intercultural
Análisis de contexto

Fuente: Elaboración propia.

Es de destacar que, el sistema didáctico se sustentó en clases exponenciales, análisis de casos, uso de medios audiovisuales, foros con invitados externos, en que la participación de los líderes con diferentes experiencias en sus territorios contribuyó a un aprendizaje activo, en que el profesor se debió considerar como un guía y facilitador. También se incorporó la modalidad de aprendizajes entre pares, puesto que se incluyó la exposición de experiencias de dirigentes destacados, de nivel nacional e internacional, como, por ejemplo: la Dra. Alicia Williner y el Dr. Luis Riffo.

b) Segunda versión:

Luego de un proceso de evaluación curricular, en el cual se consideró la opinión de los participantes, y el análisis del contexto institucional (modelo educativo) y territorial (procedencia de los estudiantes), se realizó un proceso de rediseño curricular del diplomado, quedando estructurado de la siguiente forma:

Denominación: Diplomado en Liderazgo Territorial

Objetivos del diplomado

Fortalecer la implementación del sello regional de la UC Temuco, al propiciar espacios de educación permanente que contribuyan con el desarrollo regional.

Formar un líder que participen activamente en las decisiones, planificación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo local y el buen vivir.

Formar un líder que diseñe proyectos comunitarios, fundamentados en el trabajo en equipo y el diálogo intercultural, actuando éticamente, valorando y respetando la diversidad en su quehacer cotidiano.

Competencias por desarrollar:

Igualmente se hizo necesario, diseñar la nueva versión bajo el enfoque de competencias, ya que el Modelo Educativo de la UC Temuco, expresa que sus programas formativos deben desarrollarse en este enfoque curricular.

Las competencias en esta nueva versión del Diplomado quedaron expresadas de la siguiente forma:

1. Competencias genéricas: estas forman parte del conjunto de competencias identitarias de la UC Temuco, y que expresan su sello humanista, cristiano y regional.

Cuadro XI.2
Competencia genérica actuación ética

Actuación ética	
Criterios	Nivel de dominio 1 Descubre dilemas éticos en la vida cotidiana personal y social, describiendo causas y consecuencias, así como valores éticos en juego
Toma de decisiones	Toma decisiones que le permiten actuar personal y colectivamente en consonancia con el análisis moral realizado
Responsabilidad	Actúa responsablemente en su quehacer cotidiano, bajo un marco axiológico entrado en la justicia y el bien común

Fuente: Universidad Católica de Temuco (2016) Competencias genéricas.

Cuadro XI.3
Competencia genérica valoración y respeto de la diversidad

Valoración y respeto de la diversidad	
Criterio	Nivel de dominio 1 Reconoce en sí mismo y en los demás elementos de diversidad, sociocultural y de capacidades, presentes en las interacciones cotidianas comprendiendo su rol en la convivencia a fin de explicitar cómo puede incorporarlos a su propio desempeño
Conocimiento y reconocimiento	Reconoce y describe elementos individuales y colectivos de la diversidad sociocultural y de capacidades presentes en el espacio de aprendizaje
Diálogo y práctica	Describe y reflexiona sobre el valor del respeto hacia la diversidad proponiendo ajustes en las interacciones cotidianas

Fuente: Universidad Católica de Temuco (2016) Competencias genéricas.

Cuadro XI.4
Competencia genérica trabajo en equipo

Trabajo en equipo	
Criterio	Nivel de dominio 1 Reconoce en sí mismo y en los demás integrantes de su equipo, las fortalezas y debilidades que le permite desarrollar tareas de forma exitosa, comprometiéndose individualmente en acciones vinculadas al logro de los objetivos planteados
Equipos efectivos	Participa en la conformación de equipos efectivos de trabajo, generando acciones de colaboración recíproca entre los integrantes del equipo
Resolución de conflictos	Propicia ambientes empáticos para minimizar los conflictos que pueden surgir en los equipos efectivos de trabajo

Fuente: Universidad Católica de Temuco (2016) Competencias genéricas.

2. Competencias específicas: las competencias específicas que se desarrollaron fueron: Liderazgo Territorial y Formulación de Proyectos Comunitarios, a continuación, se detallas aspectos relacionadas con estas.

Cuadro XI.5
Competencia específica liderazgo territorial

Liderazgo territorial		
Actúa como líder territorial, participando en diálogos interculturales, que le permiten ser mediador entre la comuna que representa y las autoridades locales, nacionales y otros entes involucrados en la solución de necesidades y/o requerimientos comunales		
Niveles de dominio		
Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Fortalece las competencias personales requeridas para el ejercicio del liderazgo en la región de La Araucanía	Ejerce el liderazgo efectivo en procesos de diálogos interculturales en la comuna donde reside, con la finalidad de buscar solución a requerimientos y/o necesidades locales	Actúa como líder de proyectos comunitarios, que le permite mostrar su realidad ante organismos competentes de la región de La Araucanía y/o Instituciones del Estado

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro XI.6
Competencia específica formulación de proyectos comunitarios

Formulación de proyectos comunitarios		
Lidera la formulación de proyectos comunitarios que den respuesta a necesidades actuales o futuras de su entorno, a partir de la identificación de capacidades locales y del análisis crítico de la realidad, considerando en su formulación modelos de desarrollo endógenos, así como políticas públicas vigentes		
Niveles de dominio		
Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Identifica mecanismos de participación ciudadana y capacidades locales que sirvan de base para la formulación de proyectos comunitarios	Analiza información proveniente de diversas fuentes (medios de comunicación social, espacios socio-comunitarios, leyes, modelos de desarrollo, políticas públicas, entre otros) que le permite participar en diálogos interculturales y ser mediador entre los organismos competentes y las comunas, al identificar las necesidades, requerimientos y formas de satisfacción de estos, a través de la formulación de proyectos comunitarios	Formula proyectos comunitarios, que respondan a los objetivos de la organización, en cuanto a su funcionamiento y financiamiento

Fuente: Elaboración propia.

Módulos

Los módulos que integran esta versión del Diplomado son los siguientes:

Cuadro XI.7
Módulos de diplomado inicial en liderazgo territorial

Comunicación efectiva y manejo de redes sociales
Gestión y política pública
Liderazgo
Formulación de proyectos socio-comunitarios
Desarrollo territorial y modelo de desarrollo
Administración financiera de proyectos socio-comunitarios
Construcción del diálogo Intercultural en el contexto regional
Legislación en contexto local
Taller de evaluación

Fuente: Elaboración propia.

Para esta versión del diplomado el sistema didáctico también se sustentó en clases exponenciales, análisis de casos, uso de medios audiovisuales, foros con invitados externos, en que la participación de los líderes con diferentes experiencias en sus territorios contribuyó a un aprendizaje activo, en que el profesor se debió considerar como un guía y facilitador.

7. Datos comparativos entre ambos diplomados

A continuación, se presenta un cuadro que muestra algunos datos comparativos entre las dos versiones del Diplomado en Liderazgo Territorial.

Cuadro XI.8
Datos comparativos

Aspectos curriculares	Diplomado inicial en liderazgo territorial	Diplomado I en liderazgo territorial
Versión	2015	2016
Número de horas	101	110
Número de módulos	7	9
Número de participantes	53	20
Género femenino	33	15
Género masculino	20	10
Comunas participantes	Chol-chol, Curarrehue, Galvarino, Renaico y Saavedra	Chol-chol, Curarrehue, Galvarino, Renaico y Saavedra

Fuente: Elaboración propia.

C. Metodología

Dado que el diplomado ha tenido dos versiones y en cada una de estas se realizó un proceso de recolección de información, se hace necesario establecer para el presente escrito tres momentos de desarrollo metodológico; el primer momento está fundamentado en un enfoque Histórico-Dialéctico, donde se reconstruye el proceso vivido, el segundo está centrado en la Investigación Acción Participativa, que busca conocer la realidad, intervenir en esta y transformarla y el tercer momento toma como eje a la Hermenéutica, donde se interpretan los resultados obtenidos en las etapas anteriores y se le da sentido en el marco del contexto de ejecución.

1. Primer momento de desarrollo metodológico

Este momento metodológico fue desarrollo desde el enfoque Histórico-Dialéctico, en el cual Cifuentes (2006) plantea que:

“(...) las experiencias hacen parte de una práctica social e histórica general e igualmente dinámica, compleja y contradictoria que pueden ser leídas y comprendidas, de manera dialéctica entendiéndolas como una unidad rica y contradictoria, plena de elementos constitutivos que se hallan en movimiento propio y constante. Estas prácticas están en relación con otras similares en contextos que permite explicarlas” (p.23).

A partir de ello, esta metodología permite ubicar lo cotidiano, lo inmediato, lo individual y colectivo dentro de lo social, considerando el conocimiento como una actividad indispensable.

Se utilizó como instrumento de recolección de información al diario de campo, allí se fueron registrando las memorias de cada uno de los cursos que formaban parte del plan de estudios del Diplomado Inicial en Liderazgo Territorial, rescatando elementos importantes de este y la percepción de los participantes a través de grupos de discusión.

Los resultados más importantes de este primer momento de desarrollo metodológico están representados en:

1. Evidencia del desarrollo de las clases bajo la metodología de Educación Popular, la cual, según lo expresa Zailín (2008) “aboga por la confluencia entre los espacios simbólicos, la vivencia, la experiencia, los aprendizajes de la cotidianidad, de las potencialidades de cada sujeto participante desde los diferentes compromisos que asume en la sociedad”. El aplicar esta metodología permitió a los participantes sentirse más cerca de su proceso formativo, al alejarse las barreras que la educación tradicional coloca entre el que aprende y el que enseña.
2. Consideración de los aprendizajes previos de los participantes en su proceso formativo, y como elemento que tiende un puente cognitivo entre lo que se sabe y el nuevo aprendizaje, a la vez que contextualiza la formación recibida, respetando y valorando la experiencia de los dirigentes sociales que participaban como estudiantes.
3. La motivación fue otro elemento que estuvo presente a lo largo del desarrollo del proceso formativo, y esta se expresaba en los refuerzos positivos que los docentes entregaban a los participantes, dándole sentido a lo que se aprendía.
4. Se observó una debilidad y tuvo que ver con el grado de instrucción escolar diferenciada entre los dirigentes, puesto que algunos participantes tenían estudios sólo hasta 8vo. Básico y otros que tenían estudios superiores, lo que conlleva a un nivel de desigualdad de comprensión o entendimiento en algunos temas sobretodo conceptuales, sin embargo, al aplicar los principios de la educación popular, se pudieron generar discusiones grupales que llevaban a la comprensión de la mayoría de los temas.

Es de hacer notar que la información entregada en este primer momento de desarrollo metodológico permitió mejorar el diseño curricular del Diplomado, incorporándose más horas para su ejecución, redefiniéndose los módulos que lo integran, y realizando una pequeña modificación en su denominación, con este rediseño se implementó la segunda versión del diplomado.

2. Segundo momento de desarrollo metodológico

El segundo momento de desarrollo metodológico, se ejecutó mientras se implementó la segunda versión del Diplomado en Liderazgo Territorial.

La metodología de trabajo utilizada en este segundo momento estuvo inserta en el enfoque de la investigación acción participativa, metodología que es útil para diagnosticar, intervenir y evaluar los

procesos psicosociales, donde se salvaguarda el protagonismo de los participantes. Para ello se contó con una estudiante en práctica que sirvió como informantes clave, a la vez que actuaba como participante y observadora en la ejecución del diplomado. Es de destacar que, la investigación acción participativa se orienta en un proceso de estudio de la realidad de aspectos determinados con rigor científico. Puede ser considerada como asistencialista, solidaria o transformadora.

Según Balcázar (2003), al hablar de acción no sólo refiere al actuar sino más bien a acciones que conducen al cambio social estructural, un proceso entre teoría y praxis la cual es el resultado de una reflexión, es decir una investigación continua sobre la realidad abordada no sólo para conocerla sino además para transformarla, en la medida que exista mayor reflexión sobre la realidad mayor calidad y eficacia transformadora se tendrá en ella. Es participativa dado que no sólo la realizan los expertos sino con la participación de la comunidad o grupo que se trabaja. Para ello, se contó con una estudiante en práctica que sirvió como informante clave, a la vez que actuaba como participante y observadora en la ejecución del diplomado.

Los instrumentos de recolección de información que se emplearon en este momento metodológico fueron: a) Las notas de campo, las cuales son instrumentos clásicos en la investigación para el registro directo en terreno y contempla la posibilidad de registrar datos del momento (oportunidad), datos del contexto, (situación), los hechos (observación) que se realizaron durante todo el proceso del acompañamiento de las clases del diplomado y b) La encuesta de percepción, que fue utilizada al finalizar las clases para determinar las impresiones, inquietudes y sentimientos de los participantes en el diplomado, como respuesta a los aprendizajes obtenidos.

Los resultados obtenidos, más relevantes de este segundo momento de desarrollo metodológico fueron:

1. Identificación de los tres momentos más importantes por los que atravesaron los participantes en su proceso formativo, como líderes y lideresas territoriales, y estos fueron:
 - Ansiedad, Expectación, Emoción y Curiosidad
 - Cansancio, Desgaste, Frustración
 - Optimismo, Criticidad, Empoderamiento
2. Identificación de tres momentos formativos que sintieron los participantes en el desarrollo del diplomado, los cuales fueron:
 - Reconocimiento de aprendizajes
 - Adquisición de herramientas para ejercer el liderazgo
 - Generación de análisis crítico
3. Identificación de las implicancias que tienen las competencias desarrolladas de liderazgo sobre el tejido social de sus comunidades, las cuales fueron:
 - Interacción y Diálogo
 - Articulación de redes
 - Generación de nuevas oportunidades de desarrollo de sus localidades

3. Tercer momento de desarrollo metodológico

El tercer momento se fundamenta en el enfoque Hermenéutico, donde los profesionales del CEFIC le dan significado a los resultados obtenidos en los momentos anteriores, donde se identifican y reconocen los aportes que la Universidad Católica de Temuco, le ha entregado a la IX Región La Araucanía en la formación de sus dirigentes comunales, a través del desarrollo del Diplomado en Liderazgo Territorial.

Los instrumentos de recolección de datos que se emplearon en este momento metodológico fueron matrices de doble entrada para el análisis de contenido, del discurso escrito en los informes de los estudiantes en práctica, en contraste con los resultados de los indicadores institucionales y los referentes teóricos determinados previamente.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

- En este proceso complejo y dinámico de los elementos identitarios y culturales, depende que los sujetos tengan la posibilidad de ser y pertenecer, en la medida que se relaciona con los otros creando nuevos sentidos de pertenencia. Desde su ámbito participativo y de autonomía, se dio por ejemplo, que los participantes fueron asumiendo cada vez más un rol más activo durante los cursos, que expresaron con el compromiso de la disciplina, la asistencia, iniciativas y propuesta en las evaluaciones, expusieron sus inquietudes culturales, compromiso de replicar los conocimientos adquiridos en sus comunas, su disposición para que el diplomado no solo fuera un espacio de capacitación sino también de intercambio vivencial, solidario y sobretodo humano.
- Durante el desarrollo del diplomado se evidencia que, como seres humanos, los participantes, pasan de un estado de expectativas, a veces de frustración a uno de empoderamiento, de querer y poder hacer las cosas. Donde se reconocen los aprendizajes adquiridos, se emplean las herramientas proporcionadas para la generación de análisis críticos, de diálogos, de nuevas oportunidades de crecimiento personal y colectivo.

D. Conclusiones

De acuerdo con los resultados obtenidos en cada una de las fases metodológicas se puede concluir que:

- Los elementos presentes en la primera versión del Diplomado en Liderazgo Territorial fueron: a) la aplicación de los principios de la educación popular en las actividades formativas, b) consideración de aprendizajes previos y de las experiencias de los participantes en su proceso formativo y c) la motivación como elemento generador de aprendizaje
- Los elementos presentes en la segunda versión del Diplomado en Liderazgo Territorial estuvieron vinculados con: a) sentimientos y sensaciones, propias de los seres humanos, b) reconocimiento de momentos formativos y c) formas de actuar frente a nuevas situaciones.
- Se puede concluir que el aporte que la UC Temuco ha entregado a la IX Región de Chile, es decir, a La Araucanía, es la formación de un dirigente comunal preparado para hacer frente a nuevas situaciones, empoderado desde lo teórico y lo práctico para generar nuevas oportunidades de desarrollo para sus localidades, articular redes y promover el diálogo y un nuevo tejido social, donde el bienestar común sea el punto de partida para una nueva sociedad, más justa y equitativa.

Bibliografía

- Bass, Bernard (1990), *From Transactional to Transformational Leadership: learning to share the Vision, Organizational Dynamics*.
- Brunet, Roger (1990), *Le territoire dans les turbulences, Géographiques, Reclus, Montpellier*.
- Carrasco, Iván (2005), *Literatura intercultural chilena: proyectos actuales*. Revista Chilena de Literatura.
- Castro, Edy (2011) *Reconstrucción del tejido social en el aula*. Fundación Universitaria "Juan de Castellanos". Colombia.
- Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (2015), *Síntesis Regional*. Gobierno de Chile.
- De la Riva, Fernando (2001), *25 Provocaciones para la Participación Comunitaria*, Ponencia presentada en el II Congreso de Educadores Populares. Santiago de Cuba.
- Fernández, Agustín (2010), *El sentido del tejido social en la construcción de la comunidad*, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Bogotá.

- Illescas, Idalia (2005), *La participación y el liderazgo desde la perspectiva de los estudios culturales de la comunidad: Un enfoque desde la praxis mexicana*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociológicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2014), *Actualización de Población 2002 - 2012 y Proyecciones 2013 – 2020*, Gobierno de Chile.
- Lapalma, Antonio (2001), *El escenario de la intervención comunitaria*, Santiago de Chile, Revista de Psicología Universidad de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, Gobierno de Chile.
- _____(2015), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*, Gobierno de Chile.
- Montero, Maritza (2003), *Teoría y práctica de la psicología comunitaria, la tensión entre comunidad y sociedad*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Observatorio Económico Social de la Araucanía (2015), *Caracterización sociodemográfica Mapuche*. Universidad de La Frontera. Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), *Informe de Desarrollo Humano 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- Tapia, Luis (2004), *Territorio, territorialidad y construcción regional amazónica*, Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala.
- Tellez, Ela (2010), *El sentido del tejido social en la construcción de comunidad*. Corporación Universitaria minuto de Dios. Bogotá.
- Universidad Católica de Temuco (2013), *Modelo de Articulación y Vinculación de carácter Sistémico-Territorial-Asociativo para la formación de capacidades locales en la Araucanía*.
- Walsch, Catherine (2005), *La interculturalidad en la Educación*. Ministerio de Educación. Gobierno del Perú.

XII. Desarrollo sostenible para jóvenes en zonas rurales: modelo de intervención del programa “Creciendo Juntos” en Colombia

*Oscar David Díaz-Sotelo*¹

Resumen

El Programa Creciendo Juntos es una estrategia piloto de desarrollo implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Colombia y financiada por la Embajada de Canadá, enfocada en mejorar los medios de vida de jóvenes mujeres y hombres entre 15 y 26 años afectados por el conflicto armado y el narcotráfico en las subregiones de cordillera y costa Pacífica del departamento de Nariño, brindándoles opciones económicas lícitas y sostenibles y promoviendo sus derechos. A partir del Programa se plantea un modelo de intervención replicable, dirigido a la población juvenil en zonas rurales bajo los enfoques territorial, de derechos, diferencial y de género, orientado a la consolidación de emprendimientos, la creación de liderazgo comunitario con capacidades para la incidencia política y el fortalecimiento institucional, con acompañamiento psicosocial y formación técnica, que aporte a la construcción de paz, la transformación social y el desarrollo territorial sostenible.

Introducción

Colombia es un país con una gran biodiversidad, variedad de pisos térmicos y en el uso de la tierra, gracias a lo cual son de vital importancia sectores de la economía como la agricultura, las actividades pecuarias como la ganadería, la avicultura o la pesca y otros medios de aprovechamiento de los recursos naturales que aportan a la seguridad alimentaria y nutricional, a la conservación del medio ambiente, a la reducción de la pobreza —especialmente en zonas rurales— y al desarrollo sostenible. Asimismo tiene una enorme

¹ Especialista en Monitoreo y Evaluación (UNV) para el Programa Creciendo Juntos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Colombia. Oficina Territorial de Nariño, Cauca y Putumayo. oscar.diaz@undp.org – oscaraviddiaz@gmail.com.

complejidad sociocultural dada la presencia histórica de diferentes comunidades étnicas en todas sus regiones, la migración interna de la población hacia centros urbanos, lo que lleva a reconocer numerosas tradiciones, prácticas, creencias y cosmovisiones para definir los modos de subsistencia de la población y de apropiación del territorio.

Sin embargo, problemáticas sociales y políticas como el conflicto armado ha aquejado a todas las regiones naturales de Colombia y a esto se suman la segmentación institucional y territorial y la poca confianza en el Estado, la inequidad en la propiedad rural y la situación socioeconómica de muchas familias que no cuentan con fuentes dignas de generación de ingresos. La población del suroccidente del país es de las más afectadas por hechos victimizantes perpetrados por actores armados ilegales dada la carente presencia estatal en las zonas rurales y a que en esta región se encuentra el mayor número de hectáreas cultivadas de coca, particularmente, en el departamento de Nariño (Prieto, Rocha y Marín, 2014; Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia-UMAIC, 2017).

Nariño es uno de los departamentos colombianos con más pobres niveles de vida y tiene uno de los mayores índices de violaciones de los derechos humanos. La población juvenil en el departamento representa el 52% de su población total de 1.7 millones, el 35% de niños y niñas están fuera del sistema escolar y más de la mitad de los y las jóvenes en estas áreas no tienen oportunidades de educación, lo que hace a estas poblaciones vulnerables a la pobreza permanente y a la participación en actividades ilícitas, ya sea mediante el reclutamiento forzoso o por desesperación económica. El contexto político y social de Nariño y el conflicto armado interno del país han tenido consecuencias devastadoras para las familias y las comunidades del departamento, con un impacto particularmente grave para las y los jóvenes: por falta de opciones de medios de vida sostenibles en las zonas rurales, son inducidos a participar en actividades ilícitas como un intento de evadir la pobreza, por lo general con consecuencias trágicas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2010).

La Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño (Gobernación de Nariño, 2011, pág. 45) expone que la población joven establece relaciones estrechas “con su entorno, a través de lo cual se crean y recrean los vínculos de pertenencia, identidad y cultura territoriales...” De esta manera, la juventud se convierte en importante gestora para el desarrollo del departamento y así debe ser visualizado e incluido en la agenda de las instancias gubernamentales. Esta misma Política recomienda que las acciones del departamento se dirijan bajo un “principio de corresponsabilidad y que involucre a la población adolescente y joven, a la institucionalidad, la sociedad civil y la cooperación internacional” (págs. 48, 59) y de esta manera empoderar a esta población para promover su interés en las diferentes instancias que hacen posible la participación política, en miras a la reducción de las necesidades básicas insatisfechas y el mejoramiento de la calidad de vida.

La evidencia científica demuestra que niños, niñas y jóvenes tienen el potencial de ayudar a romper los ciclos de pobreza y violencia de larga data y transformar las actitudes y comportamientos sociales en muchos temas, incluyendo los derechos humanos, la consolidación de la paz y el medio ambiente; apoyar el desarrollo de los niños y los jóvenes reducirá la pobreza y la desigualdad, es una apuesta para romper el ciclo de violencia que ha retrasado el desarrollo del departamento y de Colombia, y hábilmente preparará a las generaciones futuras para que contribuyan de una mejor forma y se beneficien de las oportunidades de crecimiento económico y la cooperación internacional ha jugado un papel determinante en el fortalecimiento de la respuesta del Estado frente a estas problemáticas, justamente potenciando el trabajo con población joven (PNUD, 2010).

Desde hace algunos años, el Gobierno de Canadá determinó que el empoderamiento y el trabajo con jóvenes sería una de sus prioridades, tanto en la política interna como a nivel internacional; el trabajo con las y los jóvenes es igualmente un elemento esencial y central de la presencia de Canadá en Colombia y de su programa de desarrollo. A través del área de Niñez, Juventud y Género, Canadá ha trabajado en el empoderamiento de jóvenes a través de la garantía del derecho a una educación de calidad y el fortalecimiento de entornos protectores. Por su parte, en el área de crecimiento económico sostenible se ha trabajado para ampliar la participación de los y las jóvenes y formarlos para acceder al mercado

laboral o iniciar sus propios emprendimientos. Canadá reconoce este potencial y por eso decide invertir en la juventud en Colombia y del Departamento de Nariño, financiando una estrategia con 10 millones de dólares canadienses para la búsqueda y afianzamiento de estrategias para apoyar mejores opciones de vida para los jóvenes, sus familias y comunidades utilizando un enfoque étnico y territorial, diferencial, de género y de derechos con una perspectiva sensible al medio ambiente, creando “espacios y mecanismos para capacitar, apoyar y otorgar poderes a los jóvenes como actores importantes del cambio social y la paz, fomentando su participación activa en el desarrollo de la región, como una alternativa a la actividad ilícita e ilegal”, vinculando al PNUD como implementador (PNUD, 2010, p. 2; Salcedo, 2017). Esta estrategia fue denominada “Creciendo Juntos: Desarrollo Sostenible para los Jóvenes de las Zonas Rurales de Nariño”.

1. Justificación

Los jóvenes de las zonas rurales de Nariño carecen de opciones lícitas de medios de vida sostenibles: hay muy poca infraestructura socio-económica disponible para apoyar el espíritu empresarial (acceso al crédito, asistencia técnica para la producción, apoyo para acceder a los mercados) y el reclutamiento por parte de grupos armados ilegales es una amenaza constante, debido a la oferta de dinero fácil del comercio de drogas en pleno auge en Nariño durante la última década. Aunque los esfuerzos de las fuerzas de seguridad nacionales han tratado de poner freno a este último, era esencial abordar integralmente lo primero, enfocando las intervenciones dedicadas específicamente a apoyar mejores opciones de vida para los jóvenes, sus familias y comunidades. Utilizando un enfoque étnico y territorial, propendiendo por una igualdad de género y trabajando bajo una perspectiva sensible al medio ambiente, Creciendo Juntos se formuló e implementó con el propósito de crear espacios y mecanismos para capacitar, apoyar y otorgar poderes a los jóvenes como actores importantes del cambio social y de la paz, fomentando su participación activa en el desarrollo de la región, como una alternativa a la actividad ilícita e ilegal.

Esta iniciativa, ejecutada entre los años 2011 y 2017, apoyó a la población juvenil vulnerable y en situación de riesgo en nueve municipios de Nariño para generar participación comunitaria y mejorar su calidad de vida a partir de iniciativas económicas lícitas y sostenibles, fomentando la cultura de la legalidad.

Los municipios en donde el Programa Creciendo Juntos (PCJ) intervino se clasificaron en dos subregiones como piloto para el desarrollo económico juvenil integrado, que posteriormente podría ser implementado en todo el departamento: i) tres en las tierras altas o regiones montañosas del Departamento (Subregión Cordillera): Leiva, El Rosario y Cumbitara, y ii) seis en las tierras bajas del Pacífico (Subregión Costa Pacífica): Mosquera, La Tola, Santa Bárbara, Olaya Herrera, El Charco y el Consejo Comunitario Rescate Las Varas de Tumaco.

Los municipios fueron seleccionados conjuntamente por el PNUD y el Gobierno Departamental por una serie de factores como la alta incidencia de cultivos de coca, altos niveles de pobreza y la clara necesidad de mayores oportunidades para los y las jóvenes. Por otra parte, la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad de orden nacional) expresó su interés en aprender de los éxitos del proyecto para darlos a conocer en su trabajo nacional de reducción de la pobreza, que hasta ahora no ha tenido un enfoque específico en la población joven como agente de cambio.

2. Descripción de la iniciativa

El PCJ se basó en un componente primario y dos componentes complementarios favorecedores que se refuerzan mutuamente:

- i) Para aumentar las opciones económicas sostenibles para los jóvenes en los municipios seleccionados, el equipo de trabajo del PCJ prestó asistencia técnica sobre el acceso a mercados y comercialización y para el mejoramiento de la producción, al mismo tiempo que proporcionó aportes económicos a través de capital semilla traducido en insumos, partes y suministros para la puesta en marcha de emprendimientos productivos. En particular, el

PCJ se centró en la producción agrícola limpia (tanto cultivos, como ganadería en pequeña escala), según la zona rural de la intervención, pero también tuvo la flexibilidad de apoyar otras relevantes y estratégicas iniciativas no agrícolas, identificadas por los jóvenes y revisadas por el equipo técnico del Programa. Además, se diseñó y entregó una estrategia de creación de capacidades para la generación de ingresos y espíritu empresarial para capacitar al menos a 3.600 jóvenes y sus familias para construir planes de negocios de manera que puedan concebir, implementar y beneficiarse de proyectos de desarrollo económico sostenible;

- ii) para contribuir a esto, el PCJ apoyó el fortalecimiento de la dinámica familiar y social como una estrategia para prevenir el reclutamiento por parte de grupos armados ilegales. En este sentido, las actividades del Programa incluyeron apoyo a la implementación de la estrategia psicosocial para construir autoestima, resiliencia y autonomía en los jóvenes, la promoción del liderazgo juvenil y los programas de capacitación de instructores para los jóvenes; asistencia técnica para apoyar a los jóvenes vulnerables y en situación de riesgo en su participación activa en las redes sociales destinadas a la promoción del cambio social y la consolidación de la paz; y la creación de entornos y procesos protectores para la promoción de actividades culturales, recreativas, políticas y relacionadas con los deportes, dirigidas al desarrollo humano sostenible, y
- iii) las instituciones locales fueron fortalecidas de manera que brindaron mayor apoyo a los jóvenes como agentes del desarrollo económico sostenible y la consolidación de la paz. El PCJ también incluyó actividades para mejorar la capacidad institucional en los nueve municipios, a través de la capacitación técnica de los funcionarios públicos, de manera que estuvieran habilitados para aplicar las políticas y mecanismos departamentales que promueven y protegen los derechos de los jóvenes. El Programa también se propuso fortalecer las organizaciones sociales y de base comunitaria con base en el enfoque de género, colaborando en el diseño, ejecución y seguimiento de los planes de trabajo de la organización, las actividades de creación de capacidades y capacitación para el liderazgo, específicamente dirigidas a los jóvenes y a la consolidación de los consejos juveniles municipales.

A. Modelo de intervención: “Creciendo Juntos”, con derechos y oportunidades

El modelo de intervención que se plantea a partir de Creciendo Juntos se basa en tres dimensiones, fundamentadas en los enfoques étnico-territorial, de derechos y de género y teniendo como núcleo de acción el fortalecimiento de capacidades, desde el ámbito individual hasta los niveles macroestructurales, como se establece desde la formulación del PCJ:

- i) Dimensión económica, en línea con el componente de emprendimientos productivos y relacionada directamente con el desarrollo sostenible y las necesidades de fortalecimiento de los sistemas de producción en el marco de la economía rural y de acceso a mercados y creación de las cadenas de valor, todo ello con el aporte de la formación técnica para la implementación de iniciativas productivas fundadas en la economía familiar;
- ii) dimensión social, en línea con el componente de entornos socio-familiares seguros y relacionada directamente con el trabajo sistémico articulado desde el individuo, la familia y la comunidad hacia el fortalecimiento del trabajo de las organizaciones sociales (consejos comunitarios o juntas de acción comunal, entre otras) para la consolidación de entornos protectores enriquecidos con el acompañamiento psicosocial y la formación en derechos, y
- iii) dimensión política, que aborda los procesos de gobernabilidad y democracia, incorporando y articulando la incidencia política de los y las jóvenes en sus territorios cuyas competencias se logran gracias a las Escuelas de Liderazgo, al trabajo asociativo basado en la comunidad y el establecimiento de cercanías con la institucionalidad local, regional y nacional para la garantía y reivindicación de los derechos fundamentales.

De acuerdo con lo planteado por Manosalva (2017), el modelo debe verse como una cadena de acciones que aportan para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los y las jóvenes y que repercute directamente en sus proyectos de vida en el marco de la construcción de ciudadanía. De hecho, los programas adelantados con población juvenil deben tener los tiempos y metas claras, propiciando credibilidad y confianza en sus acciones y apuesta en proyectos de vida dentro de la cultura de la legalidad. Para su desarrollo, es necesario abordar metodológicamente este modelo desde la Investigación-Acción-Participación (IAP): i) investigación: ejercicio de reflexión crítica sobre la realidad. Los y las jóvenes deben ser partícipes del proceso, aportando conocimientos y experiencias; ii) acción: el conocimiento de la realidad permite actuar sobre ellos, por lo cual, conocer la realidad permite transformarla; iii) participación: proceso permanente de construcción colectiva alrededor de conocimientos, experiencias y propuestas para el desarrollo. Implica que las y los jóvenes sean sujetos activos hacia la transformación de la realidad.

Se plantea transversalizar el enfoque de género, donde se propicien espacios de interlocución y debate sobre los roles asignados tradicionalmente a hombres y mujeres, con el objetivo de visibilizar casos de violencias basadas en género y promover mayor participación de las mujeres jóvenes en espacios de toma de decisiones. Los dispositivos de género que subyacen en la cultura patriarcal y que se reproducen a través de los procesos de socialización en la familia, escuela, trabajo, religiones, entre otros espacios e instituciones, como determinantes en la construcción de las inequidades y desigualdades entre mujeres y hombres. Por su parte, el enfoque de derechos humanos permea todo el modelo, el diseño mismo de las acciones y procesos, durante su desarrollo y en los procesos de planeación, monitoreo y evaluación, teniendo en cuenta que éstos se constituyen en principios orientadores y a la vez en derechos constitucionales que tienen las comunidades y las personas como titulares de derechos. Y el enfoque étnico-territorial propende por el reconocimiento y protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas —entre otras— como grupo étnico y el fomento de su desarrollo económico, político, social y cultural en condiciones de equidad, justicia social e igualdad de oportunidades y derechos para mujeres y hombres (Manosalva, 2017).

En el proceso previo de sistematización de Creciendo Juntos, con miras a establecer el modelo de intervención, se describen cinco fases esenciales para su exitosa implementación en cada una de las dimensiones propuestas, como se presenta en el cuadro XII.1.

Cuadro XII.1
Fases de implementación del modelo de intervención

Fases	Objetivos
1. Planeación	<ul style="list-style-type: none"> Establecer los objetivos, misión, visión y principios orientadores del Programa Construir el marco conceptual y metodológico Articular con entidades nacionales, locales que están vinculadas en los territorios Generar líneas de base y diagnóstico inicial Identificar políticas públicas y planes regionales, departamentales y nacionales que fortalecen el Programa Promover acuerdos de corresponsabilidad de los actores e instituciones claves que participarán en el Programa
2. Lectura de la realidad	<ul style="list-style-type: none"> Identificar organizaciones sociales, campesinas y redes sociales o comunitarias que se encuentran en el territorio Generar procesos de inscripción de los y las jóvenes del territorio Caracterizar socio-demográficamente a la población que participará en el Programa Identificar los intereses y proyecciones de los y las jóvenes en el territorio Identificar y priorizar las necesidades del territorio a través de diversas metodologías (cartografía social, árbol de problemas y mapeo de actores y conflictos) Realizar un plan de acción para dar respuesta a las necesidades identificadas

Fases	Objetivos
3. Análisis e implementación	<p>Generar herramientas que permitan la comparación y seguimiento de las acciones planteadas</p> <p>Generar redes para el debate de las agendas públicas construidas y concertación de estas</p> <p>Implementar procesos de formación a través de Escuelas de liderazgo y emprendimiento</p>
4. Transformación de la realidad	<p>Promover espacios de articulación y concertación con los actores claves en el territorio</p> <p>Realizar acciones de acompañamiento psicosocial de la población de acuerdo a sus necesidades</p> <p>Identificar problemáticas basadas en género para propiciar transformaciones</p>
5. Materialización del cambio	<p>Apoyar los procesos de acceso a créditos o recursos para la implementación de los emprendimientos productivos y financiamiento del capital semilla</p> <p>Realizar acciones para la recuperación de la economía y gestión de recursos naturales del territorio</p> <p>Fomentar la construcción de agendas comunes entre organizaciones de la sociedad civil</p>

Fuente: Manosalva, C. (2017). Sistematización del Programa Creciendo Juntos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD.

1. Componentes del programa

a) Emprendimientos productivos

El PCJ planteó un proceso de desarrollo integral sostenible con la articulación activa y permanente de las instituciones educativas locales, de las familias de las y los jóvenes, de los actores sociales y de los gobiernos locales, con el propósito de que la población participante del PCJ obtuviera las habilidades y competencias necesarias para una vida con énfasis en desarrollo rural, a partir de los conocimientos adquiridos en la formación técnica. La principal apuesta en este sentido fue la de garantizar condiciones propicias para un desarrollo económico autosostenible como estrategia para la reducción de los factores de riesgo para el reclutamiento forzado, el narcotráfico y la pobreza, entre otros flagelos, complementando este efecto con el fortalecimiento de los entornos sociofamiliares, de la capacidad institucional y la promoción de redes de servicios sociales.

El componente de emprendimientos productivos del PCJ tuvo dos metas básicas: mejorar las habilidades y capacidades empresariales y de generación de oportunidades económicas para los y las jóvenes y sus familias; y capitalizar el trabajo a través de franjas productivas, que reflejara aumentos en producción, valores agregados, empleo y diversificación de cada iniciativa. Este componente contó con acompañamiento técnico permanente a través de socios implementadores que dispusieron de su logística y profesionales expertos en desarrollo socioempresarial en el terreno, de modo que al fomentar economías alternativas competitivas y rentables se lograra desencadenar un proceso de desarrollo social y de economía rural con la posibilidad de acceder a mercados de comercio justos e hicieran posible la inmersión de los y las jóvenes.

La metodología diseñada para la ejecución de este componente legitima el ciclo de desarrollo integral de la población juvenil, partiendo de la organización comunitaria para la conformación de tejido social y sustentando la autonomía para la generación de ingresos. Estos procesos, que se detallan a continuación, están intrínsecamente relacionados y se trabajan de forma secuencial (Programa Creciendo Juntos, 2011a).

Fortalecimiento organizativo y de redes productivas

El fortalecimiento organizativo consistió en la conformación de grupos de trabajo de jóvenes asociados bajo la figura de Asociaciones de Jóvenes (asociaciones de base o primer nivel), o con la constitución de personas jurídicas en la modalidad de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) de acuerdo con el objeto social de la iniciativa. El fortalecimiento organizativo parte de la idea expuesta por Huertas, Higido y Mejía (2008) de que los emprendimientos productivos en los y las jóvenes les permiten conocer, desde la práctica, los procesos de toma de decisiones en todo espacio social (familia, pareja, empresa, academia, etc.); así como forjar proyectos de vida asumiendo retos y materializando, por etapas, ideas sólidas que impliquen mejorar su calidad de vida y la de sus comunidades; en la misma

línea, hacen posible el autoconocimiento y la idea misma de ser sujetos capaces, confiables y con confianza en sí mismos. Los emprendimientos y la creación de asociaciones de trabajo son un factor motivacional para crecer y vivir juntos, entre pares, reconociendo en estas formas de trabajo, asociativas y solidarias, ganancias personales y sociales.

Consolidación del proceso productivo y de los aspectos financieros

Para avanzar hacia el desarrollo rural de las comunidades focalizadas por el PCJ, se pretendió implementar en las dos subregiones un sistema integrado de producción sostenible, propuesta basada principalmente en el reconocimiento del saber ancestral o tradicional como una estrategia para crear las bases de las iniciativas productivas lideradas por jóvenes, que respondieran a las necesidades reales de los habitantes de las comunidades, que se construyera con ellos y ellas de forma participativa y en donde los beneficios fuesen no solo para quienes emprenden los proyectos productivos sino para toda la comunidad, incluyendo a las generaciones venideras. La familia, con su capacidad creativa y de organización, es el componente principal dentro del proceso productivo en donde interrelaciona con cada uno de los demás elementos.

Una vez consolidados los proyectos de emprendimiento juvenil, la propuesta incluyó acompañamiento permanente a cada uno de los proyectos y a sus integrantes a través de los profesionales socioempresariales en terreno, entrenándoles en los aspectos básicos de contabilidad y manejo administrativo y organizativo de sus asociaciones o sociedades y asesoría en los aspectos legales propios de estas.

Comercialización y valor agregado

Desde el punto de arranque de los emprendimientos productivos, los y las jóvenes inician la consolidación de los procesos de comercialización y agregación de valor a los productos y servicios de la región de acuerdo con las demandas del mercado local, analizando en prospectiva las posibilidades de expansión a mercados regionales o nacionales. La asistencia técnica del equipo técnico del PCJ apuntó a la celebración de convenios comerciales entre las asociaciones de productores y sus potenciales clientes y con otras organizaciones o entidades que pudiesen brindar apoyo para la apertura de mercados o de canales de comercialización.

Formación académica

Para garantizar el éxito en la implementación de los emprendimientos juveniles, es necesario un proceso de inmersión a los temas relacionados con proyectos productivos desde la formación básica secundaria, de tal forma que las y los emprendedores adquieran competencias para su vinculación al mundo del trabajo y, así, se conviertan en agentes que generen valor, utilidad y riqueza a la sociedad y al país. La formación técnica (nivel de educación superior posterior a la secundaria, no profesional) se consideró como la alternativa idónea para la resolución de problemas del sector productivo, gracias a los conocimientos, habilidades y destrezas que busca desarrollar en los y las estudiantes, asumiendo estrategias y metodologías de autogestión. Su metodología se centra en la construcción de autonomía en el marco de la formación por competencias, el aprendizaje por proyectos y el uso de técnicas didácticas activas que estimulan el pensamiento para la resolución de problemas simulados y reales, soportadas en la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) integradas, en ambientes abiertos y pluritecnológicos, que en todo caso recrean el contexto productivo y vinculan al aprendiz con la realidad cotidiana y el desarrollo de las competencias (Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, s.f.).

b) Entornos protectores

Para la creación de dinámicas familiares seguras y protectoras para los y las jóvenes, el PCJ pretendió generar condiciones y capacidades para consolidar los ambientes familiares, comunitarios, educativos e institucionales en entornos protectores y, de esta manera, materializar procesos de empoderamiento en la población juvenil en condiciones de riesgo y vulnerabilidad para ser agentes de transformación hacia el desarrollo económico sostenible, los cambios sociales con sentido humano y la consolidación de una paz positiva.

Con este componente, se promovieron espacios de aprendizaje e interlocución y acciones de prevención con padres, madres y demás miembros de las familias de las y los jóvenes, que permitieran la comprensión de su rol como adolescentes y jóvenes en las dinámicas familiares y que favoreciera la construcción de ambientes familiares libres de violencia y con capacidades para la protección de derechos. Como resultado, las familias fueron sensibilizadas con miras a apoyar a las y los jóvenes en sus iniciativas del PCJ y la identificación de factores de riesgo en términos de la funcionalidad familiar y ambientes favorecedores de generación de ingresos, núcleos libres de violencias, equidad de género y prevención de actividades ilícitas con grupos al margen de la ley u otros escenarios afines.

Acciones

- i) Formación, que busca la sensibilización y la retroalimentación de conceptos. Los espacios de formación son espacios de diálogo, discusión e intercambio de experiencias que, a través de un análisis guiado, permiten a los padres, madres y familias apropiarse de herramientas que permitan el fortalecimiento de vínculos y relaciones interpersonales basadas en el buen trato; el fortalecimiento de los roles y competencias parentales al interior de la familia; el desarrollo de herramientas de afrontamiento y resolución de problemas;
- ii) organización, en donde se pretende que padres, madres y acudientes se motiven hacia un proceso de conformación de un comité o fortalecimiento de las Juntas de padres y madres de familia, cuya función es garantizar que se dé continuidad a un plan de acción construido de manera participativa con las personas asistentes a las jornadas de trabajo. Este plan estaría encaminado a fortalecer la autonomía y capacidad de autogestión de las familias, se orientaría a la búsqueda de recursos psicosociales en la comunidad para lograr superar condiciones que impliquen el incremento de los factores de riesgo y el redescubrimiento de los factores protectores mitigantes. La organización de las redes familiares se basan en el principio de la solidaridad como un patrón de relación que valora a la otra persona y, sobre todo, permite a cada cual autorreconocer sus posibilidades, fortalezas y debilidades, permitir el crecimiento individual de sus miembros y producir el intercambio o interacción constante entre ellos y ellas, respetándose la autonomía y el espacio del otro o la otra, y
- iii) gestión e incidencia, cuya tarea es acompañar a madres y padres de familia en la construcción de proyectos colectivos, acciones conmemorativas en el marco de la no violencia o propuestas concretas para la construcción y mantenimiento de la paz.

Estrategias

- i) Estrategia psicosocial

Su objetivo es promover el ejercicio de la autoestima, la resiliencia y la autonomía en hombres y mujeres, víctimas de todo tipo de violencia, violencia por conflicto armado y víctimas de violencias basadas en género. En la implementación de esta estrategia se debe garantizar el desarrollo de cuatro acciones fundamentales, enumeradas a continuación y extraídas del respectivo documento técnico (Programa Creciendo Juntos, 2012):

- identificación de casos: proceso mediante el cual se determina que una persona fue o está siendo, víctima de situaciones de violencia en todas sus tipologías: física, psicológica, sexual, económica, por conflicto armado y padece o está en riesgo de padecer la violencia basada en género;
- encuentros de acompañamiento psicosocial: promoción y desarrollo de espacios en donde se permite la expresión emocional y la reflexión sobre sí mismos a la luz de su historia de vida, su repertorio comportamental y su cosmovisión, sobre las relaciones de poder desigual entre mujeres y hombres que las conlleve a un reconocimiento como actoras en la construcción de paz y la superación de la violencia y de manera que se eliminen esquemas disfuncionales de naturalización del maltrato. Es importante, en este sentido, identificar experiencias y reflexiones constructivas que permitan la elaboración de nuevos conceptos personales que conlleven al reconocimiento de los derechos

humanos de las mujeres, la re-creación de la identidad, al re-descubrimiento de los recursos personales, a la identificación de factores de riesgos y factores resilientes y al fortalecimiento de la autonomía; factores que en conjunto permitirán, finalmente, la reconstrucción y el seguimiento a un proyecto de vida basado en la equidad de género y de derechos;

- remisión y seguimiento a los casos identificados (activación de rutas locales y departamentales): la remisión es el proceso por el cual de manera sistemática, previa elaboración de un formato de remisión, se refiere a una persona identificada como víctima de conflicto armado o víctima de cualquier forma de violencia basada en género, hacia una entidad con competencia para que atienda el caso. El objetivo de la remisión, es facilitar el acceso a los servicios institucionales de apoyo para el restablecimiento de los derechos vulnerados. Todos los casos en detección con evidencias o factores de riesgo de cualquier tipo de violencia, deben ser registrados por los profesionales a cargo para hacer posible el proceso de seguimiento, el cual se propuso mediante llamadas telefónicas y reportes mensuales de las instituciones a las cuales se realiza la remisión, y
- fortalecimiento de la participación de las mujeres en políticas de paz: el objetivo es promover la participación de las mujeres víctimas de la violencia en acciones colectivas de paz, en concordancia con la Resolución 1325 de las Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Una vez las mujeres culminan el proceso de acompañamiento psicosocial, se sugiere ser vinculadas a iniciativas o procesos existentes en los ámbitos local, departamental, regional o nacional, especialmente aquellos espacios de mesas municipales o subregionales de mujeres y redes de mujeres.

ii) Estrategia psicosocial

Su objetivo es, en primera instancia, garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en todos los componentes del Programa Creciendo Juntos; y en segunda instancia, promover el ejercicio de la autoestima, la resiliencia y la autonomía en hombres y mujeres, víctimas de todo tipo de violencia, violencia por conflicto armado y víctimas de violencias basadas en género, además de promover en las comunidades prácticas libres de violencia y el ejercicio libre y pleno de los derechos sexuales y reproductivos, el empoderamiento de las mujeres y la sensibilización sobre las nuevas masculinidades.

De acuerdo con el documento técnico de la estrategia (Programa Creciendo Juntos, 2011b), para poder llevar a cabo exitosamente la incorporación del enfoque de género en las acciones del PCJ, se identificaron cuatro ingredientes fundamentales: i) el contexto político, que refleja la voluntad de los gobiernos de turno y su gabinete para avanzar en la erradicación de todas las formas de discriminación contra la mujer, estableciendo compromisos verificables y agendando el tema en el marco de las políticas públicas; ii) consensos entre el Gobierno y la sociedad civil en la identificación de necesidades y prioridades, formas de relacionamiento y colaboración; iii) institucionalidad comprometida, capaz de liderar y gestionar recursos de manera eficaz y eficiente para la implementación de programas y proyectos, y iv) equipos técnicos capacitados en género, con dominio de los temas pertinentes, con capacidad de proponer estrategias sectoriales y de planeación con enfoques diferenciales.

Los procesos de sensibilización y formación en derechos de las mujeres dados en el marco de las Políticas Públicas de Equidad de Género y Juventud buscaron generar conciencia individual y colectiva sobre el sentido y la vivencia del ser sujetos de derechos y de ciudadanía. Para la gran mayoría de la población juvenil es desconocida esta dimensión—sobre todo para las mujeres—; en suma, La Estrategia de Transversalización del Enfoque de Género contribuye a generar espacios de encuentro, diálogo y participación para las mujeres jóvenes y adultas en mecanismos como las Mesas de Mujeres locales, subregionales y departamentales, encuentros de intercambio de experiencias, entre otros. Esto les hace posible reconocerse desde la diversidad de intereses, motivaciones y apuesta por el ejercicio político y ciudadano; estos espacios representan salir del anonimato, de la invisibilidad

naturalizada por la cultura patriarcal a través de la educación sexista (asignación de los roles, espacios, características discriminatorias y excluyentes hacia las mujeres), e incursionar en lo público, donde se debaten temas de interés de las colectividades, se toman decisiones y se ejerce el poder (Ordóñez, 2014).

Los y las jóvenes y sus entornos familiares, educativos e institucionales, a través de la estrategia, toman conciencia del cuerpo, de los equipajes de género que limitan el disfrute de los derechos sociales, sexuales y reproductivos, la autonomía, el bienestar, la dignidad, la ciudadanía, en particular de las mujeres; han movilizad sus concepciones "machistas" acerca del ser mujer y hombre y se han acercado a otras expresiones y formas alternativas de ser mujer y ser hombre, humanizantes, que les permita reconocerse como sujetos autónomos, libertarios, respetuosos de las diferencias, creativos y comprometidos con el cambio cultural y la transformación social de las relaciones inequitativas y de poder desigual entre mujeres y hombres. Los y las jóvenes fundamentalmente, pero también sus padres y madres, docentes han desarrollado ejercicios de apropiación de sus cuerpos, de afirmación de su autonomía, capacidad de decisión, rechazo contundente a las violencias de género en contra de las mujeres (Ordóñez, 2014).

c) Liderazgo juvenil

Las Escuelas de Liderazgo son una estrategia departamental, impulsada por la Agencia Catalana de Cooperación, el PNUD y la Gobernación de Nariño, direccionada a la cualificación de las acciones de mujeres y hombres jóvenes como ciudadanas y ciudadanos activos para la transformación social del territorio. Busca el reconocimiento de las y los jóvenes como agentes de cambio social y es el principal eje estructurante de la Estrategia de Desarrollo Social del PCJ en cuanto al trabajo con las y los jóvenes; la escuela de liderazgo es el motor de los procesos organizativos, es la esencia de Creciendo Juntos, ya que permite al sector de adolescentes y jóvenes, formarse, posicionarse regionalmente como actoras y actores estratégicos para el desarrollo y por ende para la construcción social de la paz.

Para este componente se retoman las tres acciones estratégicas planteadas anteriormente:

- i) Formación, con el desarrollo de módulos temáticos de la Escuela de Liderazgo y del Diplomado de Género, de modo que los y las jóvenes logren la experimentación y aprehensión de cada uno de los conceptos que se trabajan en los diferentes espacios;
- ii) organización, la apuesta que va encaminada a la creación y fortalecimiento de las Mesas Municipales de Juventud, Mesas Municipales de Mujeres y de los Consejos Municipales de Juventud, en los nueve municipios seleccionados para la ejecución del Programa. A la par, el fortalecimiento de la participación social en los Consejos Departamentales de Juventud, y la creación o fortalecimiento de redes sociales, y
- iii) gestión e incidencia, para la promoción de la acción política en espacios locales y regionales, que permitan posicionar las agendas públicas, construidas participativamente con las y los adolescentes y jóvenes; participación en Mesas Sub-regionales y Departamental de Juventud, en los Consejos Municipales de Política Social (COMPOS), en las Juntas Directivas de las Organizaciones Sociales, de los Concejos Comunitarios y Juntas de Acción Comunal.

De esta manera, la Escuela de Liderazgo busca la participación cualificada de mujeres y hombres jóvenes como ciudadanas y ciudadanos activos para la transformación social del territorio, entendiendo la transformación y movilización social como la búsqueda permanente de alternativas para la consolidación de una democracia real y sustentable, el establecimiento de modelos de desarrollo fundamentados en el desarrollo humano sostenible y la constitución de procesos de construcción social de paz como prácticas permanentes de transformación pacífica de conflictos.

Una de las estrategias pedagógicas implementadas en este proceso para fortalecer el ejercicio de réplica y multiplicación es el acompañamiento continuo a las y los formadores (dinamizadores) de los diferentes municipios, para lo cual se propusieron tres bloques temáticos generales:

- i) Lectura de realidad-identificación, para descubrir quiénes son las y los jóvenes y cuál es el panorama juvenil local, las dinámicas y acciones que se desarrollan alrededor de la juventud en cada municipio;
- ii) Análisis de la realidad-comprensión, para construir una cartografía social y comprender con mayor profundidad las dinámicas identificadas alrededor de la juventud en lo local; esto permite profundizar en estas dinámicas y desarrollar comprensiones desde los enfoques de género, de derechos y étnico-territorial, no solo sobre los procesos individuales y sociales de la juventud, sino desde las relaciones con otros y otras (personas, instituciones, organizaciones, etc.) que conviven e inciden en esta población, y
- iii) Transformación de la realidad-respuesta, donde una vez se desarrollen los dos bloques anteriores, sea posible el desarrollo de iniciativas que desde los y las jóvenes surjan como respuesta a las dinámicas, brechas y acciones que puedan ser transformadoras.

Como proceso complementario al desarrollo de la Escuela de Liderazgo, las y los jóvenes participan en el proceso de Escuela de Cuerpo y Nuevas Masculinidades y Feminidades, que tiene como objetivo movilizar creencias e imaginarios con respecto a ser hombre y ser mujer, reflexiones que se cristalizan en un plan de trabajo personal, familiar y comunitario, para la construcción de nuevas ciudadanías y nuevas masculinidades y feminidades, orientadas en particular a la resignificación de lo femenino y masculino: estereotipos—poder—cuerpo—identidad—ciudadanía.

B. Resultados

El resultado final del Programa Creciendo Juntos, planteado desde su marco lógico, fue beneficiar a jóvenes vulnerables y en situación de riesgo (mujeres y hombres entre 15 y 26 años) de estrategias que garanticen un desarrollo económico lícito y sostenible. De este, se derivaron tres resultados intermedios a detallar enseguida.

El primero, fue lograr mejores y más propicios ambientes familiares, comunitarios y educativos de protección para los y las jóvenes vulnerables y en situación de riesgo a los cuales estuvo dirigido el proyecto. Al respecto, se puede resaltar cuantitativamente:

- i) 1.792 padres y madres de familia (1.432 mujeres y 360 hombres) han sido capacitados para apoyar a los jóvenes en sus iniciativas socioeconómicas y productivas;
- ii) 605 docentes fueron capacitados en modelos flexibles y alternativos de educación, promoviendo entornos educativos y sociofamiliares protectores, y
- iii) 3.615 jóvenes (1.579 hombres y 2.036 mujeres) participaron de la estrategia de transversalización del enfoque de género y 2.128 jóvenes (988 hombres y 1.140 mujeres) participaron de la escuela de cuerpo y nuevas masculinidades.

El segundo, fue promover un mayor ejercicio de los derechos de los y las jóvenes vulnerables y en situación de riesgo a los cuales estuvo dirigido el proyecto como actores del desarrollo económico, el cambio social y la paz sostenible. De este resultado intermedio se destacan:

- i) 3.615 jóvenes (1.579 hombres y 2.036 mujeres) y sus comunidades con oportunidades económicas lícitas y sostenibles, incluidas en programas educativos relacionados con la ciudadanía responsable, construcción de paz y liderazgo sociopolítico;
- ii) 1.837 jóvenes (795 hombres y 1.042 mujeres) con oportunidades económicas sostenibles implementadas;
- iii) 1.837 jóvenes (795 hombres y 1.042 mujeres) con titulación oficial como técnicos profesionales, formados por el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA. Los programas de formación impartidos abordaron áreas relacionados con las iniciativas productivas en las subregiones, promoviendo consistentemente el fortalecimiento de las habilidades empresariales en los y las jóvenes;

- iv) se constituyeron en total 57 emprendimientos productivos en 41 organizaciones y asociaciones juveniles, incorporadas y legalizadas bajo dos tipos legales: Sociedades por Acciones Simplificadas (25) y Asociaciones Campesinas (16), y
- v) El 100% de las organizaciones y asociaciones juveniles constituidas están operando con éxito y el 84% de los jóvenes consultados informaron que su emprendimiento aumentó significativamente sus ingresos y mejoró sus condiciones de vida y de sus familias.

Finalmente, el tercero fue facilitar la implementación de políticas y programas de apoyo a las iniciativas lícitas y sostenibles de generación de ingresos de los y las jóvenes vulnerables y en situación de riesgo a los cuales está dirigido el proyecto, por parte de las instituciones departamentales, municipales, locales y comunitarias. Para este resultado se destaca:

- i) 477 jóvenes líderes hombres y mujeres que conformaron o hicieron parte de redes para promover el cambio social y la paz, a través de instancias locales de participación, y
- ii) 470 servidores o funcionarios públicos de los municipios (220 mujeres y 250 hombres) fueron capacitados acerca de los diferentes mecanismos e instancias de promoción, protección y garantía de los derechos de los y las jóvenes. El trabajo con estos actores clave contribuyó a promover el apoyo institucional a los problemas de la juventud, generando respuestas a riesgos inminentes e iniciando procesos administrativos para la restitución de derechos de los y las jóvenes y sus familias.

Cualitativamente, el PCJ logró evidenciar —gracias al informe de evaluación de Orcasita, Tamayo, Hoyos y Peláez (2017)— que, desde la perspectiva de los jóvenes, es sostenible en la medida que brindó: oportunidad de proyección, visión empresarial, iniciativas productivas desde las capacidades y recursos comunitarios (producción propia para la comunidad), emprendimiento y sostenimiento económico individual y familiar, comercialización de productos, competitividad en el mercado, capacidad de autogestión, cubrimiento de necesidades de la comunidad, control de ingresos y manejo presupuestal para el beneficio colectivo, conciencia ambiental en las iniciativas productivas y valoración de recursos naturales, apoyo del entorno comunitario para la continuidad de las iniciativas productivas y reconocimiento del proceso para el desarrollo de iniciativas productivas.

Desde la perspectiva de las familias, se considera que PCJ permitió el fortalecimiento comunitario, la generación de ingresos de formas más dignas bajo la cultura de la legalidad, ocupación del tiempo libre, potenciamiento de los lazos comunitarios, conocimiento técnico, aprendizaje para el trabajo en sociedad, oportunidades para salir de situaciones de violencia y mejora de las economías familiares basadas en la ruralidad, de modo que se aprende a asumir responsabilidades y a tomar decisiones en beneficio de la comunidad.

En cuanto a la articulación y el fortalecimiento institucional, se logró evidenciar que si bien es cierto que la alta rotación de funcionarios y los cambios administrativos dificultan y pueden llevar a perjudicar los objetivos, se han propiciado espacios de participación social en los territorios visitados, así como se ha visto en aumento la participación de las y los jóvenes y su incidencia en el diseño y ejecución de políticas públicas y programas sociales. Una muestra de esto es que algunos y algunas jóvenes participantes ahora son líderes o lideresas sociales en sus comunidades y se encuentran trabajando actualmente en entes institucionales como alcaldías, concejos y otras instancias.

Fueron también evidentes los grandes avances en materia de equidad de género en los diferentes territorios visitados, en donde la totalidad de los y las participantes expresan haber tenido cambios en las relaciones entre hombres y mujeres al interior de las asociaciones productivas y en sus comunidades, así como han evidenciado transformaciones en las dinámicas familiares y en la distribución de los roles al interior de los hogares. De igual manera, la gran mayoría de participantes expresaron que el Programa tuvo un impacto positivo en la prevención de la violencia contra la mujer.

Además, brindó mayores oportunidades para desarrollar recursos y habilidades que les permite a los y las jóvenes afrontar las problemáticas que existen en sus contextos sociales, así como para generar

nuevas opciones de subsistencia a través del desarrollo de iniciativas productivas lícitas, lo que a su vez repercute en el crecimiento económico de las regiones. La pertinencia de la intervención radica en su contribución con la prevención de la participación en negocios ilícitos gracias a las iniciativas productivas, lo cual se cataloga como un factor protector en razón a las oportunidades de educación técnica y de formación en liderazgo.

En suma, la intervención permitió la reducción de la pobreza en los municipios donde se implementó, reduciendo también algunas de las problemáticas sociales de las comunidades; generó empleo y formación educativa en nivel técnico superior con énfasis en la creación de empresa y su administración, lo cual redundó en el fortalecimiento de las capacidades de los y las jóvenes y sus familias; permitió reconocer la importancia de la asociatividad entre jóvenes para potenciar los emprendimientos productivos, generando sentido de pertenencia no solo con las iniciativas productivas, sino también con los territorios en sí mismos y las posibilidades de desarrollo en sus propios municipios. Para el caso de las familias, se considera que el Programa se adecuó a las necesidades de la comunidad y a sus características sociodemográficas.

C. Conclusiones

El modelo de intervención centrado en jóvenes vulnerables en zonas rurales se constituye en una apuesta para el desarrollo sostenible y es una estrategia de superación del conflicto que incorpora una noción de paz positiva, generando mecanismos de transformación sobre las causas y condiciones no resueltas que reproducen todas las formas de violencia. La intervención se enmarcó desde su formulación en el enfoque territorial como elemento clave del desarrollo sostenible.

Para garantizar el éxito de una propuesta de transformación como el PCJ, las familias y los y las jóvenes recibieron formación integral para poder asumir compromisos y empoderarse con un proyecto de vida bajo la cultura de la legalidad, con miras a la superación de la pobreza y la construcción de paz sostenible con equidad de género; siendo además un aliciente significativo para las vidas de los y las jóvenes su participación en un proyecto en el que no solamente se crearon o fortalecieron sus capacidades para la creación de emprendimientos productivos, sino que se generaron espacios en donde hubo cambios positivos en las relaciones establecidas entre padres e hijos, traducidos en una mejor calidad de diálogo, confianza y comprensión.

La formulación de un proyecto con tres componentes interrelacionados y complementados es fundamentalmente lo que se valora como exitoso, pero en últimas, la eficiencia, la pertinencia o relevancia y la sostenibilidad del modelo de intervención se da, en primer lugar, por el compromiso de los y las jóvenes con el logro de los objetivos de su participación en la iniciativa, así como por su transferencia de aprendizajes a los contextos en los cuales se desenvuelven; y en segundo lugar, por el acompañamiento logrado a las organizaciones o asociaciones de jóvenes por el equipo técnico y los profesionales en terreno, la articulación con la institucionalidad y las escuelas de formación. De otro lado, la transversalización del enfoque de género en la intervención del PCJ permitió identificar cambios en los roles de género en escenarios familiares, comunitarios y productivos y en la desmitificación y empoderamiento del papel de las mujeres como actoras en la construcción de paz y la transformación social.

Vale la pena mencionar que la presencia permanente de profesionales socioempresariales en el terreno, acompañando todos los procesos en las comunidades, reivindicó y consolidó la perspectiva de género, logró una efectiva consolidación de los emprendimientos juveniles, impulsó las acciones de liderazgo juvenil y fortalecimiento institucional y permitió una mayor visibilización de los logros de la intervención; esto también facilitó que algunas de las organizaciones juveniles hayan creado capacidades para formular nuevos proyectos y obtener financiación por otras fuentes, bien sea para el fortalecimiento de las iniciativas productivas apoyadas por el PCJ, o bien para generar iniciativas de trabajo adicionales para la generación de mayores ingresos y calidad de vida para sus comunidades.

Esta apuesta se alinea con lo que Acosta, Forero y Pardo (2015, p. 27) sugieren en su trabajo, frente a lo imperativo del diseño y la implementación de programas y políticas sociales “de manera particular y de conformidad con las necesidades de los hogares en la zona rural..., pero sin perder de vista el principio de universalidad”. Es importante que iniciativas como esta se articulen con la oferta estatal de servicios de protección social, educación, salud, habitabilidad, entre otros sectores.

“Yo creo que para la construcción de paz [el Programa Creciendo Juntos] aportó mucho, porque construir paz no es solo resolver conflictos con uno y otro, sino que los territorios puedan ser sostenibles” (Lideresa comunitaria-municipio de Cumbitara).

Bibliografía

- Acosta, O. L., Forero, N. y Pardo, R. (2015), Sistema de protección social de Colombia. Avances y desafíos. Serie Estudios y Prospectivas – Bogotá – N° 28. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Gobernación de Nariño (2011), Política Pública de Adolescencia y Juventud del Departamento de Nariño. Pasto, Nariño: Gobernación de Nariño.
- Huertas, O., Higido, L. y Mejía, I. (2008), Cuaderno 5. Los emprendimientos juveniles y su aporte a la reducción de la vulnerabilidad al VIH/SIDA: Una mirada y distintas ópticas. Colección: Cuadernos técnicos del Proyecto Fondo Mundial en Colombia. Bogotá D.C.: Proyecto del Fondo Mundial en Colombia. Organización Internacional para las Migraciones – OIM.
- Manosalva, C. (2017), Sistematización del Programa Creciendo Juntos. Manuscrito inédito. Pasto, Nariño: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Orcasita, L., Tamayo, J., Hoyos, P. y Peláez M. (2017), Informe final de evaluación del Programa Creciendo Juntos. Manuscrito inédito. Pasto, Nariño: Pontificia Universidad Javeriana – Seccional Cali.
- Ordóñez, M. E. (2014), Hombres y mujeres vivenciando en sus cuerpos la equidad de género. Sistematización de la estrategia de transversalización del enfoque de género del Programa Creciendo Juntos. Manuscrito inédito. Pasto, Nariño: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Prieto, C., Rocha, C. y Marín, I. (2014), Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia. Bogotá D.C.: Fundación Ideas para la Paz – FIP. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5436b8cdbf6e1.pdf>.
- Programa Creciendo Juntos (2011a), Estrategia productiva del PCJ. Manuscrito inédito. Pasto, Nariño: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- ____ (2011b), Estrategia de transversalización del enfoque de género. Manuscrito inédito. Pasto, Nariño: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- ____ (2012), Estrategia de desarrollo social. Manuscrito inédito. Pasto, Nariño: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2010), Documento de Proyecto “Creciendo Juntos: Desarrollo Sostenible para los Jóvenes de la Zona Rural de Nariño”. Manuscrito inédito. Bogotá D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA (s.f.), Diseño de acciones de formación complementaria. Recuperado de: <http://derechodeautor.gov.co/documents/10181/1385153/Derecho+de+autor+en+la+Industria+de+I+Software.pdf/c35d1e85-807a-48ce-a8a7-3015e2519dcf>.
- Unidad de Manejo y Análisis de Información Colombia-UMAIC (2017), Briefing departamental Nariño – Julio 2017. Recuperado de: https://umaic.org/briefings/2017/Narino_2017.pdf.

XIII. Otra perspectiva del banco de suplentes: aportes acerca del liderazgo a partir de la Reforma de Salud en el Uruguay (2005-2017)

*Luis Leopold¹
Cynthia Buffa²
Héctor Seco³*

Resumen

En base a los conceptos de liderazgos públicos y gobernanza multinivel, se analiza el proceso de la Reforma de la Salud en el Uruguay. Desde una concepción de la salud como derecho humano, su objetivo consistió en el logro de una cobertura de salud de calidad para toda la población. El artículo analiza el proceso transitado, específicamente en base a la discusión de las formas de gobierno y los tipos de liderazgo prevalecientes. Se observan cambios sustantivos en el sistemas de financiamiento y en la gestión del sector, a partir de un liderazgo directivo entrelazado con formas de gobernanza y participación deliberativa. Mientras tanto, el cambio de modelo de atención —objetivo medular del proceso— presenta aún rezagos, siendo necesario un nuevo impulso reformista que de lugar a una visión compartida por todos los actores, lo que se entiende que requiere de n liderazgos para hacerlo posible.

Introducción

Todo intercambio en América Latina acerca de transformaciones estructurales y la participación efectiva, comienza bordeando y termina indefectiblemente en una serie de capítulos acotados donde dos son, saludablemente, infaltables: la libertad como principio central y relacional (es decir, la construcción de

¹ Profesor Titular, Dr. en Ciencias Sociales. Programa de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo, Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Universidad de la República.

² Licenciada en Sociología. Maestranda en Estudios Organizacionales (Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina). Programa de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo, Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Universidad de la República.

³ Licenciado en Sociología. Programa de Psicología de las Organizaciones y el Trabajo, Instituto de Psicología Social, Facultad de Psicología, Universidad de la República.

lo común a partir de las interrelaciones) y la necesidad de innovación para producir propuestas locales y situadas que modifiquen las desigualdades estructurales del capitalismo. Concomitantemente, esto se articula con las limitaciones, *stricto sensu*, de las propuestas organizacionales originadas en los centros tecnológicos del hemisferio norte, que abundan en pretensiones universalistas, lo que deviene en reiterados fracasos a la hora de su uso en la realidad latinoamericana. Ambos capítulos son entonces sustantivos si es que se asume como propuesta lograr los mayores niveles de eficacia organizacional junto al desarrollo de las capacidades humanas, integrando el alto nivel de diversidad de las demandas sociales.

Así, por ejemplo, todo tipo de organizaciones —por ejemplo Estados, gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, partidos políticos y sindicatos— adolecen del no reconocimiento de los diversos liderazgos sin autoridad formal, estrictamente mayoritarios ante los liderazgos con autoridad (Heifetz, 1994). Se trata de una concepción, como se ha señalado (Serrat, 2017), que converge con perspectivas jerárquicas, unidireccionales, masculinas, newtonianas, pragmáticas y que reducen los liderazgos a los individuos. Una deriva naturalizada de los planteos de Frederick Winslow Taylor y Henri Fayol, en tanto concepción de las organizaciones como sistemas cerrados operando en entornos estables (Leopold, Correa y Lens, 2015). Pero ambos diagnósticos son equivocados respecto al presente.

En el marco de estos limitantes teórico-prácticos, las organizaciones disfuncionan de modo abrumador. Los ápices estratégicos suelen considerar entonces que en el ajuste de las capacidades humanas está la posibilidad de que la organización en cuestión modifique su desempeño. Una de las modalidades más utilizadas al respecto son las innumerables experiencias de formación y capacitación apelando a las más variadas píldoras: pensamiento estratégico, planificación, gestión, contextos complejos, negociación, comunicación, trabajo en equipo; redes, relaciones intersectoriales, coordinaciones multiniveles.

Sin embargo, aprender está demasiado desligado de ejercer. Aún con la intención de poner a jugar las nuevas capacidades, el modo piramidal que aún prima sobre el organizar, parte naturalizadamente de que se trata de una tarea para pocos. Esto produce en los hechos mucha gente en el banco de suplentes, quienes participan de modo escaso. Se propone aquí, en cambio, considerar que no estamos ante un exceso de capacidades que no se pueden utilizar, sino que es necesario modificar la concepción del organizar, promoviendo *n* liderazgos simultáneos. Se trata entonces de cambiar el juego y sus reglas y no meramente intensificar la movilidad de participantes.

Para que las organizaciones dejen de percibir a la diversidad de líderes como una amenaza, es inherente hacer lugar a nuevas formas de organización, donde el acontecer cotidiano, la gestión, esté articulado con el diseño, es decir, la organización del trabajo. Dicho de otro modo, se trata de la constitución inmanente del liderazgo y la estructura.

Para este desafío, América Latina y Uruguay en particular continúan teniendo la seria dificultad de no asumir plenamente la importancia del liderazgo, particularmente a partir de una serie de reduccionismos, tales como que se trata de una concepción exclusivamente anglosajona, una tecnología meramente empresarial y una práctica unipersonal.

Sin embargo, tan antiguo como la vida social, el liderazgo está constituido como poder relacional y no personal, estando en las cimientos del trabajo colaborativo. Así, el poder del liderazgo se constituye a partir de dos necesidades: la de la complementariedad emanada del reconocimiento de la necesidad de la ayuda de los otros y la de la estabilidad social y afectiva en el entorno situado que las comunidades humanas requieren (Malvezzi, 2017).

Por ello, en el caso de las organizaciones, proyectos y políticas públicas latinoamericanas, aquella articulación requiere de la promoción de dos perspectivas ubicadas en falsa tensión con nuestras supuestas identidades:

- i) La intensidad y el elogio de la velocidad. La intensidad de acciones, participaciones y resultados es más que necesaria en el continente más inequitativo del planeta. Refiere a la cualidad de lo logrado y al compromiso puesto en juego. Pero además, la extensidad de nuestro continente es una condición para habitarlo, una posibilidad para mirar lejos,

en tanto construyamos otra valoración de la importancia de los resultados. El elogio de la lentitud (Honoré, 2004) no modifica la estructura social. No somos tontos y podemos apreciar un buen vino añejado, pero no todo es vino y vísteme despacio que llevo prisa, también señala... que llevo prisa!

- ii) La construcción de la relación entre lo humano y lo no humano en el continente requiere de llenar de valor lo tecnológico, en el sentido más lato del término. Es decir, abandonar las últimas expresiones del antropocentrismo, que son los psicologismos y los distintos humanismos y humanitarismos derivados de la ilustración, que son tolerantes antes que hospitalarios, dispuestos a colaborar antes que solidarios. Porque el antropocentrismo mira desde arriba, esencializando y aislando lo humano.

De este modo y por lo expuesto, se propone aquí que el liderazgo sobre las transformaciones públicas necesarias hacia 2030 (Organización de las Naciones Unidas, 2015) requiere de cambios en los diseños organizativos, trastocar las infraestructuras y el desarrollo de las capacidades para comprender e intervenir. Como puede apreciarse, no se coloca en el centro de la tarea el aprendizaje anafórico de las teorías de la motivación y menos aún la apelación a los registrados fracasos de pretender incrementos productivos a partir de estímulos económicos (Durant, Kramer, Perry, Mesch y Paarlberg, 2006).

Para poner en cuestión esta perspectiva, se analiza el singular proceso de Reforma de la Salud de Uruguay (Leyes N° 17.930, 18.131 y 18.211). Impulsada desde el año 2005, esta reforma propuso tres grandes cambios: en el modelo de atención, de financiamiento y de gestión del sector salud, basándose en la negociación con diversos actores e instituciones. Desde una concepción de la salud como derecho humano, su objetivo era el logro de una cobertura de salud de calidad para toda la población (Ministerio de Salud Pública [MSP], 2009; Bergara, 2015).

En los doce años transcurridos se concretaron cambios sustantivos, tanto en el modelo de financiamiento como en el de gestión, a partir de un liderazgo directivo entrelazado con formas de gobernanza y participación deliberativa. El cambio de modelo de atención, sin embargo, implica un desafío de otras características, dado que incorpora una complejidad de fenómenos sociales, económicos y culturales que requieren un proceso más enrevesado, dinámico y multisectorial, que va más allá de la articulación entre distintos actores (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2015). Exige cambiar simultáneamente organización del trabajo, capacidades técnico-profesionales, relaciones interprofesionales, intercambio con saberes populares, modificación de concepciones salud-enfermedad-proceso de atención. Se trata entonces de la construcción de una gobernanza y un liderazgo público, estrictamente ambos multiniveles, que requieren de modo relevante de una ciudadanía más crítica y exigente.

Este texto analiza el proceso transitado, dando cuenta de los avances registrados y generando aportes para contribuir a superar los rezagos existentes, en particular en cuanto al objetivo del cambio del modelo de atención a la salud. Específicamente, se discutirán las formas de gobierno y los tipos de liderazgo que la especificidad de este proceso requiere.

A. La reforma de la salud en el Uruguay

Luego de la crisis económica del año 2002 y sus trágicas consecuencias, el primer gobierno de izquierda en el país (2005-2010), inició un período que continua al presente, poniendo especial énfasis en el rol del Estado como garante de los derechos que debe gozar la población, implementando reformas como la de la salud. Se replantea entonces el papel de los actores sociales en las políticas públicas, incluyendo su diseño, contralor y desarrollo, en el marco de estrategias basadas en la gobernanza, consejos consultivos para distintos temas e integración de la representación sindical en distintos organismos públicos. Simultáneamente, se incorporan nuevos trabajadores públicos —fundamentalmente profesionales—, intentando dotar al Estado de mayor eficiencia.

La Reforma de la Salud del Uruguay impulsada desde 2005 con la Ley N° 17.930 de Presupuesto Nacional y ejecutada con la creación del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) (Leyes N° 18.131 y 18.211) propuso llevar adelante tres grandes cambios: en el modelo de atención que primaba, en el sistema de financiamiento y en el de gestión, basándose en la negociación con diversos actores e instituciones. Desde una concepción de la salud como derecho humano, el objetivo general ha sido el logro de una cobertura de salud de calidad para toda la población (MSP, 2009; Bergara, 2015). Específicamente, en los Art. 264 y 265 de la ley inicial, se explicita el objetivo general de la reforma de brindar una atención integral para todos los habitantes del país a partir de la creación del SNIS, articulando y complementando la atención de prestadores públicos y privados. En base a la estrategia de atención primaria en salud, la propuesta privilegia la promoción de salud y la prevención de la enfermedad por sobre la atención puntual, específica y a demanda del evento de enfermedad.

La reforma planteó desde ese entonces un modelo para el financiamiento del SNIS a través de la creación de un Seguro Nacional de Salud (SNS), un seguro social que con aportes del Estado, de las empresas públicas y privadas y de los beneficiarios del sistema —estos últimos en base a sus ingresos bajo la base de que pague más el que tiene más— contribuyen a formar un sistema equitativo y solidario. En el año 2007, cuando se crea con la ley 18.131 el FONASA, el cambio de modelo de financiamiento se pone en práctica. Este fondo es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), quien abona a las instituciones de salud la cuota por sus afiliados. Dicha cuota está ajustada según la edad y el sexo de cada afiliado y por un conjunto de metas asistenciales obligatorias, diseñadas desde el MSP en base a las prioridades detectadas para la mejora de la salud de la población y para la calidad de la atención.

Concomitantemente, esto se articuló con el cambio del modelo de gestión, implicando un rediseño institucional y organizacional que reforzó la competencia rectora del MSP. En efecto, a través del diseño del propio SNIS y de la implementación y ejecución de un conjunto de herramientas, el MSP controla la atención prestada y crea políticas de salud específicas, estableciendo los lineamientos para el modelo de atención. Dentro de estas herramientas se pueden destacar los programas de salud del MSP (por ejemplo, salud ocular y salud sexual y reproductiva), que han ido variando según las prioridades detectadas, las metas asistenciales ya mencionadas, los compromisos de gestión y, especialmente, el Plan Integral de Atención de la Salud (PIAS), que establece una canasta de prestaciones básicas que todas las instituciones prestadores de salud que integran el SNIS deben brindar a sus afiliados. Asimismo, se realiza el control de los planes de inversión y se establece la obligatoriedad de las instituciones de brindar información económico-financiera, información sobre sus trabajadores y sobre sus actividades asistenciales. Todas estas herramientas tienen el objetivo de vigilar, direccionar y asegurar una atención de salud igualitaria y de calidad para toda la población, como insumo base para pensar el desarrollo del país.

Los lineamientos del cambio de modelo de atención se pueden referenciar ya en la propia ley de creación del SNIS y en lo mencionado anteriormente sobre el cambio de financiamiento y de gestión, dado que son fases intersectadas de un mismo proceso. El SNIS plantea en los Art. 3 y 4 de su ley de creación los principios rectores del mismo, específicamente:

“Implementar un modelo de atención integral basado en una estrategia sanitaria común, políticas de salud articuladas, programas integrales y acciones de promoción, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno, recuperación y rehabilitación de la salud de los usuarios, incluyendo los cuidados paliativos.”

Por último, cabe destacar que parte del cambio y rediseño institucional y organizacional es la creación de la Junta Nacional de Salud (JUNASA) y el proceso de descentralización de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) (Ley 18.161). Estas dos acciones completan el cambio de diseño organizacional del sector salud. La JUNASA administra el SNIS, vigila la cobertura, el cumplimiento de los planes integrales de salud y organiza la provisión de los servicios, incluyendo la complementariedad de los mismos y los sistemas de referencia y contrareferencia (Fernández Galeano y Benia, 2014). Está compuesta por siete miembros e integrada por dos representantes del MSP, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), un representante del BPS —con lo cual se asegura mayoría estatal—,

un representante de los prestadores del SNIS, un representante de los trabajadores de los prestadores del SNIS y un representante de los usuarios del SNIS. Dicho organismo es uno de los instrumentos de la gobernanza del sistema, fundamental para su gestión. Por su parte, la descentralización de ASSE tuvo como objetivo separar las competencias de rectoría y de provisión de servicios de salud en el Estado. De este modo, el MSP dejó de tener competencia directa sobre los centros de salud del país, estableciendo la rectoría del nuevo sistema conformado y liderando entonces el mismo, en gran medida, a partir de los contratos de gestión referidos (Setaro, 2013).

La primera etapa de la reforma del sistema de salud se llevó adelante en un momento de crisis del mismo, constituyéndose la misma en una oportunidad política que por entonces el nuevo gobierno de izquierda abordó con una propuesta potente (Setaro, 2013). Así, organizó un equipo con gran capacidad de liderazgo en el MSP, el que contó con el cercano y experto seguimiento del presidente Tabaré Vázquez y con aliados importantes de su misma fuerza política, quienes ejercían liderazgos formales e informales en las organizaciones de médicos y funcionarios de la salud privada.

Es necesario tener presente que la reforma incorporó insumos construidos previamente a su instauración, ya que existían propuestas originadas en distintos colectivos, los que se consolidaron luego en la implementación. En particular, desde los diversos sindicatos de la salud, se venían tejiendo distintas propuestas de cambios que tenían una direccionalidad similar. Para la implementación buscada se pusieron en práctica mecanismos de concertación y discusión, como por ejemplo los Consejos Consultivos del año 2005 y 2006 (MSP, 2009), otra de las herramientas de aplicación de la gobernanza, en donde se expresaron liderazgos múltiples.

Sin embargo, la reforma también tuvo que superar las resistencias de quienes consideraban que había que construir un sistema exclusivamente público, como el sindicato de los funcionarios de la salud del Estado, quienes terminaron sin ejercer una oposición frontal. Consolidado el liderazgo reformista, se abordó el rediseño institucional capaz de llevar adelante el proyecto, un proceso en el cual se trastocaron radicalmente, como ya se señaló, el modelo de financiamiento y de gestión.

En el caso de las Instituciones de Atención Médica Colectiva (IAMC), que se encontraban en una situación crítica, acompañaron una reforma que les daba oportunidad de mantenerse funcionando, asegurando socios y financiamiento. Parte de los mismo, se integraron a la conducción del sistema en el nuevo esquema institucional, aceptando las exigencias que el nuevo modelo planteó desde la rectoría del MSP antes mencionada.

Además de lo ya señalado, es de destacar que la integración de las organizaciones de usuarios a la nueva arquitectura fue una iniciativa construida "desde arriba", a partir de antecedentes de incipientes organizaciones de usuarios, lo cual podría estar relacionado con su relativa fragilidad. Asimismo, fue notoria la ausencia en la JUNASA del Sindicato Médico del Uruguay, de larga trayectoria en el país y con implicación en propuestas de cambio en los modelos de salud y fuerte representación de los profesionales médicos (Buffa, 2013).

Integrada prácticamente toda la población a una cobertura de salud en la cual tienden a equipararse los niveles de gasto per cápita de públicos y privados (Setaro, 2013), el formato de pagos complementarios por metas cumplidas introdujo aspectos relevantes en cuanto al modelo de atención. En primera y última instancia, ningún modelo de atención en salud como el SNIS se sustenta sin universalización de la cobertura, con criterios de justicia social e igualdad de derechos.

Como se adelantara, el Estado recuperaba entonces el rol rector y orientador, al mismo tiempo que articulaba los múltiples actores privados, públicos y sociales que actúan en el sector salud, reconociendo las capacidades, conocimientos y experiencias acumuladas por la mayoría de los mismos. Puede afirmarse que hubo una ventana de oportunidad, en la cual, a partir de la iniciativa política, se activaron recursos acumulados así como liderazgos potentes y diversos puestos en juego -formales e informales-, constituyéndose una alianza con capacidad de planificar y poner en práctica la reforma en el campo institucional y en cada espacio organizacional.

No obstante los desarrollos singulares de los tres objetivos de la reforma, era clara desde el comienzo la interrelación colaborativa en las dimensiones económico-financieras, de gestión y de atención. Tan clara como sus derroteros disímiles.

B. ¿Y el cambio del modelo de atención?

Como se ha referido ateniéndose a lo expresado en las leyes y documentos oficiales del período, tenía ya entonces primacía estratégica el cambio del modelo de atención. El nuevo modelo se define como un cambio a partir de la superación del existente, caracterizado como curativo-mediocéntrico, hospitalocéntrico, sin enfoque de género (MSP, 2010) y macrocéfalo. La nueva propuesta estaría basada en la implementación de los valores, principios y elementos de la estrategia de la Atención Primaria de Salud Renovada, en la promoción de la participación social y el fortalecimiento del primer nivel de atención. Convergentemente, la atención primaria de salud y la calidad de la atención se basan en combinar primer contacto, longitudinalidad, integralidad y coordinación en redes integradas de servicios. Y se agrega:

“Sin accesibilidad no hay nada que ofrecer. Si hay accesibilidad, debe ofrecerse lo adecuado y necesario según el conocimiento científico actualizado. Si se hace accesible y se ofrece lo adecuado y necesario, conviene el seguimiento a lo largo de años. Por último, siendo accesible y ofreciendo lo adecuado y necesario a lo largo de años, es imprescindible coordinar los servicios dentro y más allá del primer nivel de atención” (Fernández Galeano y Benia, 2014, p. 35).

El cambio del modelo de atención, como objetivo estratégico y proceso en construcción, implica entonces reconocer que incorpora una complejidad de fenómenos sociales, económicos y culturales que se integran en un proceso complejo, dinámico y multisectorial, que va más allá de la articulación entre distintos actores y que implica la construcción de una gobernanza y un liderazgo público, estrictamente ambos multiniveles, que requieren de modo relevante de una ciudadanía más crítica y exigente.

La primera etapa construyó una gobernanza del SNIS concentrada en particular en el liderazgo público, en medio de la lucha de actores, intereses, culturas y objetivos diferentes. Sin embargo, de acuerdo a Fuentes (2015), los avances de implementación logrados generaron un nuevo *statu quo* a partir de que un conjunto de actores —públicos, privados y sociales— conformaron una estabilidad en cuanto a sus propósitos y objetivos organizacionales. Este nuevo orden está constituido principalmente por el propio MSP, en tanto ha logrado un éxito importante en una iniciativa sumamente ambiciosa; por las IAMC —prestadores privados del sistema que han logrado estabilizar su funcionamiento concentrado en menos prestadores y superando épocas de crisis recurrentes y quiebras constantes de organizaciones similares— y por la población usuaria, que ha accedido a una atención sanitaria de calidad como nunca antes en el país.

La discusión al presente radica en si este nuevo escenario puede verse como la fase expansiva y de congelamiento del cambio realizado (Ronco y Lladó, 2000) —lo que podría dar lugar a implementar una nueva fase del cambio pero sin retrocesos en los aspectos ganados dentro de la reforma— o si esta fase no está permitiendo pensar en nuevas acciones en cuanto a sus propósitos sustantivos, que se resumen en el concepto de “cambio en el modelo de salud”, objetivo que podría quedar neutralizado en aras de la defensa de intereses específicos y parciales que se juegan en el sector al presente.

Dicho cambio implica la construcción de una gobernanza y un liderazgo público, estrictamente ambos multiniveles y multiescalares (Sandoval, Sanhueza y Williner, 2015), en tanto involucra distintos niveles de gobierno y actores políticos no solo a nivel país, sino dentro de la estructura del sistema de salud. Concomitantemente, se deben generar diferentes acercamientos desde la política pública a territorios con disímiles necesidades.

Ambas dimensiones —niveles y escalas— deben dialogar para el avance de los liderazgos necesarios para llevar adelante este cambio, en donde converjan las necesidades situadas, la comunicación, información y los ámbitos de decisión en el marco de una política global que lleve adelante una nueva forma de atender la salud de la población, integrando la misma a dicho proceso.

En última instancia, esto requiere y se retroalimenta de modo relevante a partir del desarrollo de una ciudadanía más crítica y exigente, que junto a los trabajadores del sector salud acoten, controlen y limiten las lógicas de los grupos de interés económico y/o profesional que detentan gran poder dentro del sistema y cuyos intereses no siempre coinciden con los que impulsa la reforma analizada.

C. Gobernanza y liderazgos

Las formas de gobierno basadas en una pocas jerarquías y concentración de poder formal recibieron renovados impulsos en el período neoliberal de los 90, ingresando el mecanismo de gobernanza como una de las estrategias para la implementación de políticas públicas a partir de acciones articuladas con distintos actores por fuera del Estado. En ese escenario, a partir de la desigualdad de poderes acumulados por el mercado, el Estado y la sociedad civil, tuvieron primacía las reformas privatizadoras, profundizándose las inequidades sociales (Riffo y Williner, 2015).

Lejos de abandonar la necesidad de utilizar las prácticas de gobernanza como mecanismo de interacción Estado-actores no estatales, en los nuevos escenarios políticos abiertos a partir de 2005 en Uruguay se reanudó la discusión de cómo trabajar a partir de esta concepción en los procesos de reformas llevados adelante por los llamados gobiernos progresistas. En esta nueva coyuntura, se propició la participación deliberativa de la ciudadanía y se conformó el espacio público extra estatal, articulado en redes con actores privados y organizaciones sociales, buscando acompañar la figura del poder ejecutivo con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, para poner en práctica reformas sociales urgentes por entonces, como es el caso de la salud.

Las definiciones sobre la gobernanza, entonces, han incluido la participación en las políticas públicas de distintos actores y la necesidad de una articulación coherente, coordinada y un relacionamiento basado en la cooperación como factor principal. En este marco, la construcción de formas de gobierno y liderazgos requiere de dos capacidades: i) capacidad de gobierno y capacidades de la sociedad civil, articulando movimientos sociales y generando espacios de propuesta y control; y ii) construcción de agendas conjuntas. Aporta entonces la definición de tres vértices de gobierno necesarios para una arquitectura institucional: proyecto político, gobernabilidad y capacidades de gobierno (Matus, 2007), todo lo que se relaciona finalmente con el concepto de liderazgo (Riffo y Williner, 2015).

A partir de definir el liderazgo como la capacidad de generar y procurar que otros promuevan acciones colectivas para el bien común, Crosby y Bryson (2005), en Riffo y Williner (2015), señalan ocho estilos de liderazgo efectivos para un mundo de poder compartido: liderazgo de contexto, personal, visionario, de equipos, organizacional, político, ético y de gestión de políticas, así como las competencias necesarias.

Mientras tanto, el concepto de liderazgo público se diferencia del concepto de liderazgo político —vinculado a las figuras de los partidos políticos— y del liderazgo social, vinculado a los movimientos sociales. El liderazgo público está relacionado a las acciones en el marco de lo público, gubernamental y no gubernamental, en donde tanto a través del Estado como a través de esferas por fuera de los gobiernos, se construyen acciones para prestar servicios o bienes a la comunidad. Esto se liga estrechamente con la participación ciudadana en los asuntos públicos y el fortalecimiento del control para el interés general, ya que largamente se ha demostrado que ni solo el Estado ni solo el mercado pueden resolver las principales dificultades sociales. En el marco de los Estados de derecho, los liderazgos públicos evocan la necesidad de sortear los intereses privados y corporativos, construyendo en ese proceso el concepto de “bienes comunes” o de “lo común” (Ostrom, 1990), construcción esta indispensable para que dicho interés general, expresado en liderazgos sociales varios, pueda alcanzar primacía por sobre los intereses privados, en particular los de los grandes actores económicos y su capacidad de presión sobre los gobiernos.

El concepto de liderazgo público ha sido usado también como sinónimo de liderazgo transformacional, en tanto acciones que buscan el bien común, permitiendo la existencia de una multiplicidad de líderes sin autoridad (Heifetz, 1994). Dentro de este marco, también se señalan los denominados líderes globales, en

tanto estos tienen como característica central entender y respetar las diferencias culturales, conformar redes y alianzas y, especialmente, distribuir el poder. Así, el líder global es el líder transformacional integrado a la realidad compleja del siglo XXI (Fernández, 2015). De todos modos, si bien se incorporan nuevas habilidades para poder desarrollarse en nuevos contextos, puede observarse que mucha de la literatura actual sobre liderazgo permanece poniendo el centro en la característica individual ligada al líder carismático con autoridad formal.

Simultáneamente, las nuevas formas de gestión y gobierno precisan cerrar el desencuentro entre el pensar y el actuar; reducir los niveles de jerarquías; desarrollar la autonomía de equipos de trabajo y promover el diálogo entre las distintas áreas, niveles y actores del sistema, explicitando las estrategias y objetivos a seguir, buscando legitimar y empoderar al conjunto en el logro de una mirada común. Para todo ello es necesario identificar los verosímiles existentes, la realidad social que prima en tanto valores, culturas y creencias (Zanelli y Silva, 2008).

Indefectiblemente, entonces, tanto para aplicar nuevas formas de gobierno como para generar liderazgos públicos, es necesario un rol activo del Estado responsable de fortalecer, formar e implementar las condiciones necesarias para este ejercicio. Así, se deben considerar los distintos niveles de acción en una política pública, desde el poder ejecutivo hasta los usuarios de la misma, siendo necesario construir entre esos extremos liderazgos públicos transversales de dicha política. Consecuentemente, el conflicto entre las partes no se salva sino que se gestiona, se negocia, se acuerda y se intersecta en sus diversos planos, lo que hace que los líderes formales y no formales, más constructivos que disruptivos, establecen los pactos y acuerdos necesarios para un desarrollo incluyente. Esto requiere de fomentar un discurso compartido y prácticas comunes, proyectos de mediano y largo plazo y las organizaciones y espacios necesarios para hacerlo posible.

Esta forma de liderazgo toma por lo tanto distancia de las concepciones más individualistas, motivacionales, de incentivos y ligadas a la autoridad formal para lograr los objetivos propuestos, tendiendo a enfocarse en cambio en las acciones, actividades y procesos que constituyen la estructura social (Heifetz, 1994). Así, el liderazgo público se relaciona con una concepción de proceso, implicando una perspectiva que complejiza el campo social y tiende a una planificación situacional (Riffo y Williner, 2015). En relación con dicha concepción de proceso, se pueden señalar diferentes tipos de liderazgos que deberían primar para la mejor evolución en cada momento: en las fases iniciales en donde se plantea el problema a abordar son relevantes los liderazgos personales y contextuales; en las fases del diseño, el liderazgo de los equipos y la organización aparecen como centrales; mientras que en la de implementación, el liderazgo político, ético y la capacidad de gestión se señalan como primordiales (Crosby y Bryson, 2005).

D. Para una nueva etapa de reformas de la salud en el Uruguay

Como se desprende de lo señalado al comienzo del apartado anterior, más de una década atrás, la gobernanza, incluyendo la participación deliberativa, estuvo presente en la fase de detección del problema, el diseño y la implementación de los cambios del sistema de salud en su conjunto en el Uruguay. Esta fase incluyó liderazgos políticos y técnicos, construcción de gobernabilidad, pactos sociales, articulación de las demandas, acuerdos compartidos, liderazgo de equipos y organización, así como capacidad de gestión. En esa etapa inicial hubo acuerdos entre actores, una consecución coherente de acciones claramente definidas a partir de los mismos y una cooperación entre las partes en la ejecución de la agenda concertada.

En los doce años transcurridos, hubo cambios sustantivos en los modelos de financiamiento y de gestión, a partir de un liderazgo directivo entrelazado con formas de gobernanza y participación deliberativa. Mientras tanto, como se señaló, el cambio de modelo de atención va más allá de la articulación entre distintos actores (OPS, 2015), porque exige cambiar simultáneamente organización del trabajo, capacidades técnico-profesionales, relaciones interprofesionales, intercambio con saberes populares, modificación de concepciones salud-enfermedad-proceso de atención.

La profundización del cambio de modelo de atención, concebida entonces como un proceso, depende necesariamente entonces de nuevas modificaciones organizacionales—en cada prestador, en la organización del trabajo, en la descentralización— pero también en la macro organización Estado–País, lo que requiere y justifica la necesidad de incorporar los n liderazgos con y sin autoridad formal (Leopold, Correa y Lens, 2015). En la práctica, se trata de impulsar el pasaje de un sistema insuficientemente abierto a uno decididamente abierto y más complejo, capaz de integrar nuevos actores sociales al sistema de salud, más allá aún del actual SNIS.

Complementariamente, requiere resignificar la dimensión política, asignando un papel central a la dimensión comunicacional. Esto incluye establecer la diferencia, la distinción interdiscursiva, la expresión de juicios de valor con respecto a otros y la disputa en el campo simbólico de la hegemonía del sentido (Sznaider, 2015). Significa establecer acciones y prácticas, creando un propósito común que modifique los verosímiles presentes en cuanto a pautas de atención, salud, enfermedad y el relacionamiento usuario-sistema-trabajadores. En otros términos, como recuerdan Riffo y Saavedra (2013): “El discurso es el arma por la cual el poder se constituye como tal, pero además el medio por el que se lucha y a través del cual se lucha” (Foucault, 1999: 26).

Puesto el foco en el cambio de modelo de atención, entonces, se trata de un proceso transversal que requiere de construir un nuevo discurso, acciones y herramientas claras de ejecución. Debe primar una perspectiva de largo plazo, de proceso, que puede llegar a demorar el logro del objetivo pero que está mediado por la instalación consecutiva y sin pausa de acciones concretas. Es aquí en donde el plano discursivo y la necesidad de comunicación y transmisión debe incluir los avances que se vayan concretando y las acciones a seguir para construir una nueva visión y realidad en el campo sanitario. Es decir, se trata de procesos con resultados constatables.

En síntesis, el cambio de modelo requiere de una construcción colectiva para ser desarrollado en el marco del pentágono del buen gobierno, constituido por el equilibrio entre la política, la ética, la técnica, las normas y procedimientos y las acciones consensuadas colectivas (Suárez, 2000). Al igual que en el triángulo de Matus (2007), el liderazgo es muy importante.

Pero los n liderazgos presentes en los distintos niveles del sistema de salud, abierto y complejo, como campo en donde intervienen múltiples actores (Bourdieu, 1997), diversifican y complejizan el equilibrio mencionado en el párrafo anterior, el cual debe emerger no solo desde la cúspide que gobierna y gestiona el sistema, sino estar presente en cada participante, para evadir o superar los verosímiles presentes y los corporativismos, modificando así las estructuras consolidadas. Se propone considerar que el máximo de eficiencia se puede lograr, además de democratizando la información, activando y/o mejorando la participación ciudadana y horizontalizando las distintas organizaciones que integran dicho sistema, cuando el discurso colectivo y las prácticas que emergen estén en sintonía con nuevas pautas de enunciación y utilización (Suárez, 2000). Esto no quiere decir dejar librado el proyecto al tiempo sin control y el azar sino, por el contrario, requiere de acciones permanentes, objetivos claros, transmitidos y consensuados de estas prácticas. Requiere cercanías, aproximación y consideración de las diferencias locales y/o diferencias específicas.

E. El año 2017: ¿un nuevo impulso?

Durante 2017, diversos aportes y posicionamientos señalaron variados diagnósticos de situación, críticas y propuestas sobre la salud en el Uruguay: i) El 11 de julio la Federación Uruguaya de la Salud, la Federación de Funcionarios de Salud Pública, organizaciones de usuarios de la salud y la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay presentaron una serie de propuestas para profundizar el SNIS; ii) El partido de gobierno (Frente Amplio, (FA)) lanzó una serie de iniciativas enmarcadas por la orientación “Construyendo Salud. Hacia la segunda generación de reformas”, entendiendo que el SNIS es una de las principales y mejores transformaciones que el país ha vivido en la última década ; iii) El 17 de octubre, la presidencia del FA visitó la sede del Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, convergiendo en el interés de defender y profundizar el SNIS. Asimismo, se precipitaron opiniones de otros actores, como el movimiento de usuarios y ex jefes ministeriales de períodos anteriores de gobierno (Olesker, 2017), haciendo aportes a esta discusión.

Las expresiones en el lanzamiento de la iniciativa del partido de gobierno que realizara el Ministro de Salud Pública Jorge Basso (2017), abarcaron los siguientes elementos: a) visibilizar lo logrado en la consolidación de una cobertura de salud universal, equitativa y de calidad; b) defender la reforma frente a los cuestionamientos; c) hacer un buen uso de los dineros públicos; d) mejorar la integración de prestadores públicos y privados, estableciendo límites a la competencia signada por el lucro, mediante la fijación de aranceles para los servicios que se intercambien; e) realizar cambios en la gestión de ASSE tendientes a profesionalizar su gestión; f) propender a un uso adecuado de la tecnología sin despilfarros de recursos y g) mejorar la canasta de prestaciones obligatorias a usuarios. Todo esto en el marco de convocar a la participación social y política en la construcción de la agenda de reformas.

Las propuestas refieren entonces al SNIS en general y, en particular, a ASSE y sus retrasos, incluyendo referencias a su organización, sistemas de información deficientes y exceso de centralización. Simultáneamente, las Juntas Departamentales de Salud presentan debilidades, las organizaciones de usuarios no se fortalecen suficientemente y permanecen discusiones sin saldar en cuanto a los prestadores públicos que no integran el SNIS (Sanidad Policial, Sanidad Militar y el Hospital Universitario, entre otros).

En términos generales, se ha instalado en el debate que los principales problemas del SNIS están en las limitaciones y resistencias de las organizaciones y en la llamada memoria institucional de los prestadores, lo que se expresa elocuentemente en las dificultades de coordinación. El perfil de los profesionales, por su parte, presenta carencias formativas para el trabajo socio-sanitario, enfoques de género y otros capítulos de la salud colectiva, así como para la coordinación multidisciplinaria, multiprofesional e intersectorial entre los distintos niveles, tal como señalaran Fernández Galeano y Benia (2014), poco tiempo atrás.

El nuevo escenario parece tener en la meta original de “cambiar el modelo de salud”, la convocatoria integral e integradora de todos los aspectos que hacen a la “salud como un derecho”, aunque llama la atención que esa expresión no aparece en el discurso de gobierno. La ventaja de adoptar el enfoque de derechos consiste en que posibilita evaluar lo realizado en todos los aspectos, incluyendo arquitectura institucional, financiamiento, gestión, metas asistenciales y participación. Concomitantemente, se pueden evaluar así objetivos cumplidos total o parcialmente, rezagos existentes y nuevos desafíos, evadiendo al mismo tiempo el riesgo de quedar estancados en una visión eternamente coyunturista que quede atrapada en las resistencias a cambiar de quienes han logrado estabilizarse y funcionar en el marco del SNIS, los que tienden a mirar el modelo solo desde sus virtudes. Este es el mejor modo de promover y acoger la discusión sobre diversas dificultades, incluyendo especialmente la situación de ASSE.

En particular en relación a los trabajadores del campo de la salud, no debe olvidarse que el MSP ejerce una rectoría compartida con potentes actores, tanto sea para la formación y planificación de los profesionales necesarios, sus capacidades y competencias, como la organización del mercado de trabajo. Si bien desde la reforma de la salud se ha fortalecido la actividad del MSP en este campo, creando un sector específico de trabajo y participando en diversos espacios, no define la cantidad de profesionales ni sus competencias, las cuales están a cargo de las organizaciones universitarias y del Ministerio de Educación y Cultura. Complementariamente, en lo que refiere a las condiciones de trabajo, estas dependen del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MSP, 2011). A su vez, las organizaciones de salud demandan distintos tipos de profesionales y los propios trabajadores, a través de consolidados sindicatos, juegan un papel fundamental en este campo. El mismo se convierte entonces en un espacio de disputa en el seno de la gobernanza, interviniendo y formándose de distintas maneras los posibles líderes del proceso.

Explícitamente, se propone considerar que para proyectarse hacia un ideal de modelo de salud “no hospitalocéntrico”, es necesario construir un discurso que aliente a dialogar a los más variados actores que quedan actualmente en los márgenes del sistema de salud. Por ejemplo, el sistema de enseñanza, la academia en general, otros sindicatos, las organizaciones barriales, los gobiernos departamentales.

Por otra parte, el análisis tiene que considerar la existencia de una lectura “optimista” y demasiado satisfecha de los usuarios, motivada por las notorias mejoras en los indicadores de atención, incluyendo todo tipo de consultas y uso de diversas tecnologías de diagnóstico. En efecto, los seres humanos se comportan —nos comportamos— tal como lo ha señalado la teoría del pájaro en mano que posibilitó el

Premio Nóbel de economía para Daniel Kahneman en 2002: priorizando fundamentalmente no perder lo que ya se posee (Kahneman y Tversky, 1979).

Ahora bien, para que esta segunda fase, etapa o generación de reformas no se agote rápidamente en una centralización propositiva desde arriba, es necesario que, junto con la convocatoria y/o recepción a y de la participación, se adopten medidas de diseño organizativo convergentes. Es decir, la sola invocación a la participación presenta características modernistas que no logran seguirle el ritmo al primer cuarto del siglo XXI. El diseño debe asumir que incluso la defensa requiere de la profundización, por ejemplo, universalizando el aseguramiento, ampliando las prestaciones (salud mental, salud sexual y reproductiva, salud bucal), implementando planes integrales y normativizando la complementariedad (Olesker, 2017).

Por lo tanto, no se trata solo de defender. La mejora del SNIS requiere de una profundización de la descentralización y de una permanente planificación multinivel y multiescalar, la que es condición para hacer necesarias otras participaciones y los n liderazgos. Es decir, no habrá participación si las relaciones no requieren de más participación.

Todo esto implica modificar los tipos de relaciones, enfocándose a la creación de redes basadas en la deliberación, información y conocimiento, en base a un gobierno abierto y comunicativo. Los líderes sociales aparecen aquí como referentes ineludibles para el involucramiento ciudadano y colectivo en la gestión de los cambios necesarios, para que más allá de una cobertura universal de salud, se asista a una salud de calidad para toda la población. Complementariamente, la descentralización implica la organización de las necesidades en microrregiones (Cuervo, 2017), lo que requiere de información, seguimiento de las carencias, determinación de tareas y responsabilidades locales y globales. Los n líderes trascienden lo político y permiten dar continuidad a la gestión y construcción del cambio mencionado.

Sin embargo, el diálogo presenta características dicotómicas entre la fuerza política de gobierno y la oposición, al mismo tiempo que se abren nuevas discusiones y propuestas que incluyen el repensar integralmente el SNIS, desde las metas asistenciales y el cálculo de las cápitas por riesgos, pasando por el lucro en las organizaciones de salud (Fleitas, 2017), las metas asistenciales territoriales (Olesker, 2017), el relanzamiento del rol de los directores departamentales de Salud y de las Juntas Departamentales de Salud.

Sin ninguna pretensión de saldar estas discusiones, lo que puede observarse es que el 2017 abrió un nuevo escenario en el campo de la salud en el Uruguay. Queda por ver si esto generará una acumulación que lleve a un nuevo impulso de cambios o será sólo la defensa de lo conquistado hasta el presente. Ello dependerá de la visión compartida de esa necesidad por todos los integrantes del sistema y la disposición de volver a trastocar las infraestructuras y las arquitecturas organizacionales, tal como se realizó en el primer impulso.

F. Conclusiones

Si se sostiene, como al principio, la constitución inmanente del liderazgo y la estructura, existen diversos planos en los cuales se desarrolla esta problemática a partir de la implementación efectiva de la reforma: el del control jerárquico desde la estructura tecno-burocrático ministerial, el del control social y neocorporativo centrado en la JUNASA (Setaro, 2014) que se implementa a nivel nacional y regional, el de la propia organización del prestador público de salud, ASSE (creado con la Reforma) y el de cada uno de los restantes prestadores del sistema.

En cada uno de estos planos y a diferentes escalas, se ponen en juego el conjunto de problemáticas analizadas en este artículo: el trazado de objetivos comunes, orientados a profundizar en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la reforma; la construcción de un discurso unificado coherente con esos objetivos; la permanente construcción de una gobernanza cada vez más compleja en cada nivel, crecientemente participativa e incluyente y el impulso de liderazgos múltiples orientados a aquellos objetivos y con capacidad de construir gobierno.

En el caso específico del prestador público, ASSE, —el mayor del sistema, único que cubre todo el territorio nacional, el más potente en cuanto a la red de atención primaria (RAP)— además de estar

atravesado por todos estos desafíos, existe coincidencia generalizada de que requiere de una reconfiguración organizativa a diez años de su creación. Asumiendo que la clave de la misma es la descentralización —operativa, administrativa y política— es necesario entonces perfeccionar los sistemas de información actuales y las prácticas organizativas, en tanto si bien se ha avanzado en la descentralización de los servicios de salud no se ha avanzado en la descentralización de la toma de decisiones, lo que enfatiza los formatos burocráticos de gestión. Es decir, la descentralización de los servicios con la centralización de la gestión y la toma de decisiones colisiona con la posibilidad de promover y hacer lugar a n líderes actuando en el proceso de cambio del modelo de atención.

Dicha descentralización, en particular a nivel departamental, se intersecciona con la posibilidad de desarrollar a mayor nivel el papel de las Juntas Departamentales de Salud (JUDESA), los Consejos Consultivos y las Direcciones Departamentales de Salud, instancias claves para hacer que el sistema de salud gane en porosidad, en particular en cuanto a su capacidad de ampliar los espacios de participación social y ciudadana, al mismo tiempo que en eficacia en cuanto a la planificación a nivel local. Y esto solo es posible si, más allá de hacer llegar la cobertura de salud a toda la población, tarea primordial, se logra incorporar otras prácticas de gestión de su propia organización.

Siguiendo los criterios expuestos por Crosby y Bryson (2005), en la fase de implementación de un proceso de las características de la reforma de la salud en Uruguay, el liderazgo político, ético y de capacidad de gestión, son primordiales. El desarrollo de este tipo de liderazgos, plasmados en n actores y actrices, constituye un proceso complejo y contradictorio. Asumirlo como tal, promoverlo, superar la tendencia a leerlo como una amenaza, es inherente a hacer lugar a nuevas formas de organización.

Bibliografía

- Basso, J. (2017), Más y mejor Sistema Nacional Integrado de Salud. Recuperado de: <https://frenteampio.uy/actualidad/novedades/item/529-mas-y-mejor-sistema-integrado-de-salud> [Acceso 26/10/2017].
- Bergara, M. (2015), Las nuevas reglas del juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas. Montevideo: DECOM. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Bourdieu, P. (1997), Razones prácticas: Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.
- Buffa, C. (2013), Los actores sociales en la reforma de la salud. El caso del Sindicato Médico del Uruguay. (Tesis final de grado). Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Crosby, B. C. y Bryson, J. M. (2005), Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world (Vol. 264). John Wiley & Sons.
- Cuervo, L. (2017), Ciudad y territorio en América Latina. Bases para una teoría multicéntrica, heterodoxa y pluralista. Santido de Chile: CEPAL.
- Durant, R. F., Kramer, R., Perry, J. L., Mesch, D., y Paarlberg, L. (2006), Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited. *Public Administration Review*, 66(4), 505-514.
- Fernández, M. (2017), Liderazgo global. ¿Una nueva teoría? En Realidad y contexto en América Lartina. Pizarrón latinoamericano, vol. 8. Caracas: Nelson Quinteros Moros.
- Fernández Galeano, M. y Benia, W. (2014), Salud. Serie del Bicentenario. N° 17, IMPO.
- Fleitas, S. (2017), Regulación del FONASA: ¿Sin fines de lucro?. Razones y Personas: Repensando Uruguay (Plataforma virtual). Recuperado de: <http://www.razonesypersonas.com/2017/08/regulacion-del-fonasa-sin-fines-de-lucro.html> [Acceso 20/10/2017].
- Foucault, M. (1999), El orden del discurso. Barcelona: Tusquets. (1971).
- Fuentes, G. (2015), VI. Actores, intereses y alianzas de cara a la segunda etapa de implementación del SNIS: cambio institucional gradual y posibles escenarios y orientaciones de cambio. Coord. Fernández Galeano M, Levcovitz E, Olesker D. En: Economía, Política y Economía Política para el acceso y la cobertura universal de salud en Uruguay. Uruguay: OPS.
- Heifetz, R. A. (1994), Leadership without easy answers (Vol. 465). Harvard University Press.
- Honoré. C. (2004), In praise of slow: how a worldwide movement is challenging the cult of speed. Knopf Canadá.
- Kahneman, D., y Tversky, A. (1979), Prospect Theory: An analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47(2), 30.

- Leopold, L., Correa, N., y Lens, C. (2015), Buen gobierno y liderazgo para proyectos organizacionales colectivos y transformadores en la segunda década del siglo XXI. En L. Godoy & E. Ansoleaga, *Un campo en tensión o tensión entre campos. Psicología de las organizaciones y del trabajo en Iberoamérica* (pp. 261-276). Santiago, Chile: RIL editores.
- Ley N° 17.930, IMPO, Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 23 de diciembre de 2005. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005> [Acceso 18/09/2017].
- Ley N° 18.131, IMPO, Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 2 de agosto de 2007. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18131-2007/4> [Acceso 18/09/2017].
- Ley N° 18.211, IMPO, Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 8 de enero de 2008. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18211-2007/61> [Acceso 10/09/2017].
- Malvezzi, S. (2017), *Liderazgo. Análisis por niveles de relaciones, de acción e imaginarios colectivos. Una comparación entre los presidentes de Francia, Estados Unidos y el Papa Francisco*. Curso corto en la I Escuela Internacional de Formación Avanzada de Psicología Organizacional y del Trabajo-I EIFA POT 2017. Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Matus, C. (2007), *Teoría del Juego Social*. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa: Universidad Nacional de Lanús.
- Olesker, D. (2017), *La reforma de la salud: su continuidad hoy*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/10/la-reforma-de-la-salud-su-continuidad-hoy/#!> [Acceso 27/10/2017].
- Organización para las Naciones Unidas (2015), *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- Organización Panamericana de la Salud (2015), *Economía, política, economía política para el acceso y la cobertura universal de salud en Uruguay*. Montevideo: OPS.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Riffo, L., y Saavedra, J. (2013), *Liderazgos subalternos y construcción medial. Chile 2007-2011*.
- Riffo, L., y Williner, A. (2015), *Estado, desarrollo y liderazgo público para el desarrollo*. Documento de trabajo. CEPAL/AECID. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/283910857_ESTADO_SOCIEDAD_Y_LIDERAZGO_PUBLICO_PARA_EL_DESARROLLO.
- Ronco, E. y Lladó, E. (2000), *Aprender a gestionar el cambio*. Barcelona: Paidós.
- Sandoval, C., Sanhueza A., y Williner, A. (2015), *La planificación participación para lograr un cambio estructural con igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Serrat, O. (2017), *Excercising servant leadership*. In *Knowledge Solutions* (pp.649-655) Springer Singapore.
- Setaro, M. (2013), *La economía política de la reforma del sector salud en el Uruguay (2005-2012) Innovación y continuidad en la construcción de un Estado Social con inspiración desarrollista*. (Tesis de Doctorado). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- _____(2014), *Transformaciones en la gobernanza de un Estado social centenerio: Estructura y funcionamiento del Sistema Nacional Integrado de Salud de Uruguay*. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 143-165.
- Suárez, F. (2000). *Prólogo: Governance y Management*. En Etkin, J., (Ed.) *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones: acuerdos, dualidades y divergencias*. (xvii-xxiii). Buenos Aires: Prentice Hall.
- Sznaider, B. (2015), *De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas*. Dossier Revista Sociales N° 87. Buenos Aires: FSOC, UBA.
- Uruguay. Ministerio de Salud Pública (2009), *La construcción del sistema nacional integrado de salud*. Recuperado de: <http://www.paho.org/forocoberturagt2014/wp-content/uploads/2014/08/Construccion-Sistema-Integrado-Salud-2005-2009-Uruguay.pdf> [Acceso 22/09/2017].
- _____(2010). *Transformando el futuro. Metas cumplidas y desafíos renovados en el Sistema Nacional Integrado de Salud*. Recuperado de: http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/archivos_adjuntos/MSP_libro_reforma%20%282%29.pdf [Acceso 28/09/2017].
- _____(2011). *Componentes estratégicos de la planificación de la estrategia nacional de RRHH en la salud*. Recuperado de: <http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/COMPON~1.PDF> [Acceso 22/10/2017].
- Zanelli, J. C., y Silva, N. (2008), *Interacción Humana y Gestión: La construcción psicosocial de las organizaciones de trabajo*. Montevideo: Psicolibros Universitario.

XIV. Projeto Mulheres Seguras: um processo de formação de lideranças municipais para o desenvolvimento local com perspectiva de gênero

Denise Bocorny Messias¹

Giane Boselli²

Resumo

O objetivo deste artigo é explicar a metodologia utilizada pelo Projeto Municípios Seguros e Livres de Violência contra as Mulheres – Mulheres Seguras, como forma de debater a importância de trabalhar a questão de gênero e da violência contra as mulheres em territórios formados por Municípios de pequeno e médio porte, com ampla vulnerabilidade social e com escasso acesso a conhecimentos técnicos qualificados em relação ao planejamento de políticas setoriais de desenvolvimento que reconheçam necessidades específicas das mulheres e meninas. Desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), de 2014 a 2016, em 10 Municípios localizados no interior do Nordeste brasileiro, região com o menor IDH do país, o projeto teve como principais objetivos oferecer a essas populações oportunidades de acesso qualificado a uma gama de conhecimentos e reflexões sobre a situação das mulheres nesses territórios, bem como promover a articulação de homens e mulheres de governos locais, da sociedade civil e dos poderes legislativos municipais e capacitá-los para o debate e o planejamento conjunto de políticas locais voltadas à promoção da igualdade de gênero e à prevenção da violência contra as mulheres segundo suas próprias realidades e necessidades.

¹ Especialista em Educação Ambiental pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e em Planejamento Estratégico Urbano pelo Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU/Espanha), aluna do curso de Liderazgo para el Desarrollo da CEPAL em 2015, Coordenadora do Projeto UniverCidades, executado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com financiamento da União Europeia, parte da equipe de Coordenação do Projeto Mulheres Seguras (União Europeia/CNM).

² Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Consultora em Gênero e Políticas Públicas da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Consultora em Gestão de Projetos na Associação Municipalista de Pernambuco e Coordenadora Técnica do Projeto Mulheres Seguras (União Europeia/CNM).

Introdução

O território “é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (Santos,1997:14). No entanto, esses espaços sociais são habitados por homens e mulheres de diferentes etnias, faixas etárias e classes sociais, indivíduos que convivem, trabalham e usufruem das cidades de maneira diferente. Devido a diversos tipos de desigualdades existentes entre os sexos, eles vivenciam a vida urbana e a vida privada de formas diferentes, seja em grandes ou pequenos Municípios.

Voltar o olhar para as necessidades específicas das mulheres/meninas e incluir o critério de gênero nas políticas públicas representa o reconhecimento da desigual situação que homens e mulheres vivem em várias esferas da sociedade. Ao longo da história, o papel da mulher, construído sob o perfil da subordinação, tem limitado suas possibilidades e oportunidades de independência social, econômica e política, e essa realidade indica a necessidade de planejamento de políticas que superem esse modelo desigual das relações sociais de gênero (Gehlen, 2013).

Essa questão exige da administração pública uma complexa reflexão sobre essa categoria de ação, que é estruturada a partir de várias relações de poder, de subordinação, de hierarquização na sociedade, que geram problemas específicos para o gênero feminino. Paralelamente, também é preciso atentar para uma visão mais contemporânea que busca desconstruir a categoria mulher e a identidade feminina universal e enxergá-las como seres plurais, que agregam diferentes tipos de problemas sociais relacionados também com outras categorias, como raça/etnia, geração, sexualidade e capacidade (Harding, 1993; Butler, 2003). O argumento de que as identidades dos indivíduos são interligadas (gênero, raça, etnia, classe social, orientação sexual, nacionalidade), e o modo como essas identidades são percebidas e respondidas por outros deve ser parte necessária não só de toda análise teórica, como também de processos de criação de políticas públicas.

Essa temática das relações de gênero e suas intersecções deve permear todo o processo de desenvolvimento, de planejamento territorial e de planejamento nas organizações. Reconstruir essas relações é um caminho obrigatório para alcançar níveis elevados de bem-estar e qualidade de vida, além do aspecto visível do aumento do produto econômico. E, como a equidade de gênero é parte constituinte do processo de desenvolvimento —nas esferas sociais, econômicas e políticas—, o empoderamento das mulheres torna-se um elemento central (Staduto e Kreter, 2017) a ser considerado por todos os níveis de governos.

Geralmente, o planejamento do desenvolvimento territorial e local é norteado por questões como o acesso aos recursos naturais, a geração de postos de trabalho, a produção agrícola e os impactos sócio-ambientais, a ocupação territorial, entre outros temas considerados centrais. Nesse processo, vemos três desafios centrais, que foram tratados no Projeto Mulheres Seguras:

- i) Promover uma instância de governança local que articule os poderes públicos e diversos setores da sociedade civil para o trabalho conjunto;
- ii) Incluir a perspectiva de gênero no processo de desenvolvimento territorial e no planejamento de políticas públicas como um dos temas centrais para o desenvolvimento social e econômico;
- iii) Envolver as mulheres nos processos de tomada de decisão, nos mesmos parâmetros dos homens.

O Projeto Mulheres Seguras, mesmo possuindo um recorte na problemática da violência de gênero, visa a criar condições para elevar a igualdade de direitos entre homens e mulheres, considerando a equidade de gênero, sobretudo, pela participação mais ativa e consciente da população feminina local na gestão pública municipal. A boa governança local não alcança resultados positivos e duradouros se não atentar devidamente para a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres.

As mulheres devem estar envolvidas nas tomadas de decisão em todos os níveis, para que as suas necessidades e prioridades sejam refletidas também no planejamento e no design urbano, nos serviços sociais, estradas e transportes, habitação, água, saneamento, gestão de resíduos sólidos, gestão

ambiental urbana, paz e segurança, gestão financeira, políticas fiscais, desenvolvimento econômico e recreação, como também em política e administração. Os governos locais têm potencial para promover transformação e mudança (UN-Habitat, 2008).

Diante dessa realidade, a Confederação Nacional de Municípios (CNM/Brasil), entidade municipalista de representação e apoio às cidades brasileiras, decidiu implementar o projeto Municípios Seguros e Livres de Violência contra as Mulheres – Mulheres Seguras, uma iniciativa-piloto executada de 2014 a 2016, com o apoio financeiro da Delegação da União Europeia no Brasil, em 10 Municípios brasileiros de pequeno e médio porte localizados no interior do Nordeste, região com o menor IDH do país e com níveis muito variados de desenvolvimento humano ao longo de suas zonas geográficas.

Cientes de que a violência contra as mulheres em âmbito público e privado é decorrente dos processos de desigualdade de gênero e de que os Municípios de pequeno e médio porte são os mais carentes em políticas públicas de enfrentamento a esses problemas, o projeto teve como principais objetivos oferecer a essas populações oportunidades de acesso qualificado a uma gama de conhecimentos e reflexões sobre a situação das mulheres nesses territórios, bem como promover a articulação entre governos locais e mulheres da sociedade civil e dos poderes legislativos municipais, capacitando-os para o debate e o planejamento conjunto de políticas e ações locais de incentivo à igualdade de gênero e prevenção da violência contra as mulheres e meninas, segundo suas próprias realidades e necessidades.

A partir de um processo de geração de conhecimento e ação, visou-se a refletir sobre a desigualdade e a violência de gênero em todas as suas formas e tipos, sobre as suas raízes culturais e sociais, sobre a importância de posicionar os homens jovens e adultos como alvos centrais das atividades de prevenção, sobre a necessidade da incidência política de mulheres junto às autoridades locais para a conquista de direitos e empoderamento, entre outros pontos importantes. Estimulou-se, também, um debate que contemplasse a problemática da inserção das mulheres nos espaços públicos urbanos e rurais, uma vez que a preocupação com a segurança e o medo da violência limitam sua mobilidade e diminuem o seu direito de usufruir das cidades com liberdade.

Esse texto irá explicar a metodologia utilizada por esse projeto, como forma de debater a importância de trabalhar a questão de gênero e da violência contra mulheres em territórios formados por Municípios de pequeno e médio porte, com ampla vulnerabilidade social e com escasso acesso a conhecimentos técnicos qualificados em relação ao planejamento de políticas setoriais de desenvolvimento que reconheçam necessidades específicas das mulheres e meninas.

A. Justificativa: por que trabalhar violência e gênero no âmbito do poder local

Grupos de mulheres e governos municipais possuem um papel essencial no reconhecimento da desigualdade de gênero e da violência contra mulheres e meninas como um problema de todos e todas e na construção de estratégias para a conquista de Municípios mais seguros e acolhedores para as mulheres, meninas e população em geral.

A categoria de análise gênero levanta uma visão sobre as relações socialmente construídas entre homens e mulheres, servindo como instrumento para investigar a formação das relações de poder e hierarquia criadas há milênios em torno do que é considerado ser feminino e masculino. Esse conceito discute as ideias construídas pela sociedade ao longo do tempo, responsáveis pela criação de papéis e identidades diferenciadas para homens e mulheres (Scott, 1988).

A violência de gênero ocorre nesse contexto de relação de poder onde há a dominação do homem e a submissão da mulher. Os papéis desiguais impostos a cada um deles acabam por induzir relações violentas e indicam que as agressões por questões de gênero não são frutos da natureza emocional dos indivíduos, do stress, do álcool ou das drogas, mas sim do processo de socialização hierárquica a que são submetidos.

Esse processo é universal. Em todos os países, cidades e vilarejos do mundo existem mulheres oprimidas, sofridas e vítimas da violência e da insegurança. A opressão física e psicológica costuma ser praticada principalmente por parceiros íntimos em relacionamentos abusivos, mas não está restrita a esse contexto. A vida das mulheres de todas as etnias e classes sociais é frequentemente afetada por vários tipos de violências baseadas em seu gênero. Sob as formas física, psicológica, simbólica ou sexual, essas violências podem ocorrer em casa, no trabalho, nas ruas, nas instituições públicas, nos meios de comunicação, nos transportes públicos, em uma infinidade de contextos, independentemente de localização e tamanho geográfico do território habitado.

No entanto, na maioria dos países latino-americanos, as políticas públicas governamentais de enfrentamento à violência contra as mulheres tendem a estar concentradas nos grandes centros urbanos. No Brasil não é diferente, mas é preciso atentar para o fato de que os Municípios de pequeno e médio porte são 97,6% do total do país e concentram 57% da população feminina (IBGE, 2015), mulheres e meninas de áreas urbanas e rurais de territórios descentralizados, que estão também vulneráveis a índices consideráveis de violência de gênero, em suas diversas formas e tipos, mas vivem em total desamparo no que concerne a aparatos de apoio e prevenção.

Um cruzamento de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM-DATASUS – Ministério da Saúde/Brasil), relativos ao ano de 2013, estimou que cerca de 33% do total de homicídios de mulheres ocorridos nesse ano foram praticados por parceiros ou ex-parceiros, configurando uma média de 4 feminicídios por dia no país. A análise da distribuição geográfica dos homicídios totais de mulheres mostra que as maiores taxas médias de mortes segundo a população estão presentes em Municípios de até 220.000 habitantes. No ranking das 100 cidades com maiores taxas, 78 possuem população de até 30.000 habitantes (Waiselfisz, 2015).

Esses feminicídios são retroalimentados por outras formas de violências sutis, naturalizadas e disseminadas em diversos tipos de espaços sociais, seja de grandes ou pequenas cidades. A violência simbólica presente nos meios de comunicação, a dominação masculina nos relacionamentos afetivos, o assédio sexual e moral em ambientes educacionais e de trabalho, a violência obstétrica naturalizada nas instituições de saúde, a violência e o assédio sexual que ocorrem no transporte e nos espaços públicos, a violência institucional perpetrada por órgãos de justiça e segurança pública, são situações abusivas que reduzem a autonomia das mulheres, restringem sua liberdade, minam sua saúde emocional e levam a contextos mais graves relacionados a danos físicos e até à morte (Gherardi, 2017).

Os abusos que as mulheres e as meninas sofrem nas ruas e nos transportes coletivos são também tipos graves de violência de gênero que tendem a ser esquecidos pelos formuladores de políticas públicas. No entanto, os abusos, o medo e a desconfiança que acompanham as mulheres nas ruas de cidades de todos os portes populacionais também têm que ser considerados quando se pensa no planejamento urbano municipal.

A temática da segurança das mulheres nos espaços públicos, também trabalhada de forma específica no Projeto Mulheres Seguras, volta o olhar para o direito de transitar e usufruir das cidades sem medo e sem violência, um tópico muito importante a ser incorporado em projetos que visam a combater a violência contra as mulheres. A insegurança nas ruas tem efeitos muito mais negativos na vida das mulheres do que na dos homens. A preocupação com furtos e roubos, o medo da violência e do assédio sexual limitam a mobilidade das mulheres e reduz seu acesso aos espaços públicos, mesmo nas zonas rurais. Mudanças de trajetos e rotinas devido ao medo de transitar em alguns lugares em determinados horários também podem privar as mulheres de direitos básicos, como estudo, trabalho e lazer.

Mulheres sentem medo de ruas desertas, de lugares escuros, de pontos de ônibus isolados, de trajetos que passam por lugares com grande concentração de homens, como bares, obras de construção civil e fábricas. Internalizam no seu cotidiano diversas práticas que as fazem se sentir mais seguras, como não andar sozinhas e evitar sair de casa em determinados horários. Essa é uma realidade que precisa

ser reconhecida pelas administrações públicas municipais. É muito importante que os governos locais planejem o espaço público com perspectiva de gênero, incluindo os direitos e as percepções das mulheres e atentando aos princípios da prevenção e da segurança.

Todo esse contexto danoso que envolve a vida das mulheres e meninas é ainda invisível aos olhos da maioria dos formuladores de políticas públicas e de grande parte da sociedade. É muito importante que todos os níveis de governo reconheçam que a violência contra as mulheres é um problema de saúde pública, uma violação de direitos humanos e uma barreira na vida da população feminina, em todos os seus aspectos. Existe uma cultura da violência contra a mulher que precisa ser desnaturalizada e combatida.

A criação de leis federais e a via judicial não podem mais ser vistos como os únicos recursos para lidarem com conflitos relativos à violação dos direitos humanos das mulheres e meninas. É preciso trabalhar com uma variedade de instrumentos que visem à promoção da igualdade de gênero e ao enfrentamento da violência de forma holística, incluindo o planejamento voltado à prevenção, à ação, à reparação e à transformação de práticas e crenças.

Os governos municipais possuem um papel fundamental nessa jornada de busca pela igualdade de gênero. São eles que estão mais próximos da população e são eles os Entes federativos com maior capacidade de ouvir diretamente as mulheres sobre suas principais necessidades. Várias frentes precisam avançar juntas em nível local, com iniciativas nas áreas de educação, cultura, segurança, serviço social, justiça, planejamento urbano, transporte público, entre outras. Para isso, se faz necessária uma ação integrada de diferentes setores públicos e sociais, para unir esforços em torno das mais variadas ações no âmbito municipal para prevenir e combater a violência contra mulheres nos espaços públicos e privados.

1. Incentivo aos governos locais na implementação de acordos internacionais

O Projeto Mulheres Seguras contribuiu para que cidades de pequeno e médio porte não só promovessem o enfrentamento direto à violência de gênero, mas também cumprissem, em nível local e descentralizado, as agendas globais de desenvolvimento humano e sustentável. Tratou-se de uma grande oportunidade de inserção de territórios menores nas principais agendas internacionais, proporcionando o estabelecimento de diretrizes alinhadas ao desenvolvimento sustentável e à promoção universal da igualdade de gênero. Os governos locais têm um papel e uma responsabilidade chave na implementação de convenções e acordos internacionais. Isto faz parte do seu papel como terceiro escalão do governo.

Os instrumentos internacionais de proteção aos direitos das mulheres têm como objetivo reprimir mundialmente condutas relacionadas à discriminação e promover políticas que ensejem a igualdade entre os sexos e a eliminação da violência de gênero. Esses pactos, convenções e plataformas de ação surgem a partir de uma série de discussões realizadas por diversos países em grandes reuniões ou conferências internacionais, que têm como objetivo traçar metas e soluções para problemáticas sociais prioritárias.

O Brasil é signatário de todos os acordos internacionais que asseguram de forma direta ou indireta os direitos humanos das mulheres. Ao trabalhar diretamente a promoção da igualdade de gênero e a prevenção à violência contra mulheres e meninas, os Municípios cumprem diversas determinações internacionais previstas na Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres (Cedaw, 1979), na Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres (Convenção de Belém do Pará, 1994) e a Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim/China, 1995).

Além desses acordos voltados especificamente aos direitos das mulheres, os governos locais também podem contribuir amplamente para a implementação de outras agendas internacionais como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Baseada no resultado da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, na Cúpula de 2010 sobre os ODM, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio+20) e nos pontos de vista de pessoas em todo o mundo, propõe os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compostos por 169 metas universais associadas, a serem alcançadas até 2030.

Os ODS devem ser cumpridos por todas as cidades do mundo e precisam ser incluídos no planejamento e na gestão municipal. Segundo o item 20 da Agenda 2030:

A efetivação da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas dará uma contribuição essencial para o progresso em todos os Objetivos e metas. Alcançar o potencial humano e do desenvolvimento sustentável não é possível se para metade da humanidade continuam a ser negados seus plenos direitos humanos e oportunidades. Mulheres e meninas devem gozar de igualdade de acesso à educação de qualidade, recursos econômicos e participação política, bem como a igualdade de oportunidades com os homens e meninos em termos de emprego, liderança e tomada de decisões em todos os níveis.

Quando um Município desenvolve ações de incentivo à igualdade de gênero e de redução da violência contra as mulheres nos espaços públicos e privados, está especificamente contribuindo para a implementação de três Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:

- Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
- Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
- Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Mais recentemente, em outubro de 2016, também foi realizada a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em Quito, no Equador, momento em que foi aprovado outro compromisso internacional, a Nova Agenda Urbana (NAU), documento final orientado para a ação – consagrado como Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos. Essa nova agenda é entendida como uma extensão da Agenda 2030. Ao assinar a declaração, os Estados-membro da ONU se comprometeram a agir conscientemente ao longo dos próximos 20 anos para melhorar todas as áreas da vida urbana. A agenda não vincula os Estados-membros ou prefeituras a metas ou objetivos específicos, mas estabelece normas para a transformação de áreas urbanas em regiões mais seguras, resistentes e sustentáveis, com base em um planejamento estruturado.

Essa agenda possui um foco no fortalecimento do papel dos governos locais na liderança do desenvolvimento urbano, propondo uma ação integrada destes com organizações multilaterais, setor privado e sociedade civil, a partir de uma visão de longo prazo, alinhada com os ODS e o Acordo de Paris. Compromete-se a capacitar os governos locais na liderança do desenvolvimento sustentável e a apoiar uma postura proativa no sentido de reforçar a resiliência, a eficiência de recursos, a economia circular e abordagens baseadas em ecossistemas e desenvolvimento urbano sustentável.

Em um encontro prévio ao Habitat III, realizado em maio de 2016, na cidade do Rio de Janeiro, organizações de mulheres e ativistas feministas de vários países latino-americanos se reuniram no Seminário “Prá Lá e Prá Cá – O direito das Mulheres às Cidades” e ratificaram a Declaração do Rio “O bem viver nas cidades”. Esse documento reivindicava a inclusão dos direitos das mulheres na pauta da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável e na Nova Agenda Urbana, esclarecendo e conscientizando que não haverá cidade justa, sustentável, solidária e segura enquanto os direitos das mulheres na sua integralidade, pluralidade, complexidade e dimensões de classe, raça, etnia, geracional, orientação sexual e condição física não forem totalmente incluídos e respeitados.

O Projeto Mulheres Seguras contribui para o fortalecimento da Nova Agenda Urbana (NAU) e a Declaração do Rio, pois prioriza a conquista de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e de qualidade, com condições adequadas para garantir o direito das mulheres e meninas à mobilidade, à interação social e a uma vida livre de medo, insegurança e violência. Ao promover o planejamento urbano inclusivo e sensível às necessidades específicas da população feminina, contribui para garantir o direito à cidade por mulheres e meninas e gerar espaços públicos seguros e sustentáveis. Assim como a NAU, esse projeto também visualiza os governos locais como os Entes que possuem a maior capacidade de gerar políticas mais efetivas, por ser o nível de decisão mais próximo da população.

B. Metodologia do projeto

Esse projeto desenvolveu um modelo de intervenção ampliado, voltado à implementação de atividades concomitantes em várias cidades próximas de dois territórios diferentes. O trabalho com grupos de Municípios vizinhos possibilitou beneficiar um maior número de mulheres, sensibilizar ao mesmo tempo uma maior quantidade de gestores e gestoras locais, compartilhar boas práticas entre os participantes e desenvolver políticas intermunicipais como, por exemplo, uma casa abrigo que atenda toda a região.

Essa metodologia também permitiu uma economia de recursos financeiros, tendo em vista que cada oficina ou seminário foi realizado em apenas um Município do grupo, mas reunindo os participantes dos Grupos de Trabalho dos territórios vizinhos. A união dos Grupos de Trabalho Municipais formou um Grupo de Trabalho Intermunicipal, composto por representantes dos territórios ampliados localizados em Pernambuco e no Rio Grande do Norte.

Como o projeto trabalhou em grupos de cidades vizinhas, uma das regras era que ao menos uma delas deveria ter uma prefeita ou vice-prefeita, que se tornariam capitãs de seus grupos e seriam estimuladas a se tornarem líderes regionais no fortalecimento e na propagação da governança local sensível às necessidades femininas e à geração de políticas para a redução da violência de gênero. As mulheres estão à frente de apenas 11,5% das prefeituras brasileiras. Em geral, governam territórios menores e enfrentam diversos tipos de dificuldades políticas relacionadas à discriminação de gênero. Estimular a liderança de prefeitas em grupos de Municípios para o engajamento na luta contra a violência de gênero foi uma das formas de contribuir para o empoderamento das gestoras locais beneficiárias desse projeto.

1. Perfil dos Municípios parceiros do projeto

Os Municípios selecionados como beneficiários do projeto se encaixaram nos seguintes requisitos previamente estabelecidos: a) grupos regionais capitaneados por uma prefeita ou vice-prefeita; b) Municípios próximos ou consorciados; c) grupos regionais com população total de no máximo 600 mil habitantes e pelo menos um Município com mais de 50 mil; d) ao menos um com uma política pública de assistência às mulheres em situação de violência de gênero; e) grupos compostos por no máximo cinco Municípios e no mínimo três.

Os cinco Municípios trabalhados no território de Pernambuco (Carnaíba, Calumbi, Salgueiro, Serra Talhada e Tabira) possuíam populações locais que variavam de 5.749 (Calumbi) a 83.712 habitantes (Serra Talhada). O IDH-M dessas localidades eram baixos e médios, variando de 0,571/baixo (Calumbi) a 0,669/médio (Salgueiro).

No Rio Grande do Norte, os Municípios parceiros de execução do projeto (Florânia, Caicó, Jucurutu, Parelhas e Santana do Matos) tinham populações entre 9.672 (Florânia) a 66.246 habitantes (Caicó). O IDH dessa região variava de 0,591/baixo (Florânia) a 0,710 (Caicó), sendo esse o único Município do projeto com um índice considerado alto.

2. Pactuação com governos locais

Os prefeitos e as prefeitas dos Municípios participantes assinaram um Termo de Adesão, se comprometendo a apoiar o projeto e a ceder funcionários e funcionárias da administração pública para participarem ativamente das atividades de capacitação, planejamento e execução de atividades em conjunto com a sociedade civil.

Cada governo local ofereceu também algumas contrapartidas, como: estrutura (salas e equipamentos) para a realização das atividades previstas (oficinas e seminários); transporte dos participantes do Grupo de Trabalho Municipal até as cidades-sede das oficinas de capacitação e encontros de monitoramento; alimentação do público-alvo das oficinas e dos encontros; e condução da equipe facilitadora do projeto entre os Municípios.

3. Formação de Grupos de Trabalho

Em cada Município do projeto foi criado um Grupo de Trabalho (GT) composto por cinco titulares e cinco suplentes de diferentes perfis e setores, dando-se prioridade à participação de mulheres com potencial de se tornarem ou se fortalecerem como líderes e vozes ativas no combate à violência contra as mulheres junto aos seus setores de representação e ao governo local. Também foi permitida a participação de homens, jovens e adultos. A conexão dos GT de um Grupo Regional de Municípios formou o GTI – Grupo de Trabalho Intermunicipal de Segurança das Mulheres.

A metodologia de desenvolvimento de ações por meio da participação conjunta de diferentes atores se justifica pelo alcance de resultados mais profícuos e sustentáveis. A sociedade civil demanda e o governo local escuta e abre oportunidades de participação social, em um mesmo espaço de atividades em que ambos são sensibilizados e capacitados na temática em foco.

Em sua estrutura, foi essencial que cada GT Municipal agregasse representantes do governo municipal, da sociedade civil e do Poder Legislativo local. Essas pessoas se comprometeram a participar de todas as oficinas, seminários e demais atividades do projeto, de forma a adquirir formação técnica sobre a temática em foco e trabalhar ativamente na realização de ações locais e na prática de incidência política junto aos(as) gestores(as) municipais para conquistar as mudanças planejadas.

Em Municípios menores, geralmente com menos de 20.000 habitantes, a presença de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e lideranças de base é relativamente baixa. Nesses contextos, os Grupos de Trabalho acabaram sendo formados, em sua maioria, por mulheres representantes do governo local. Abaixo seguem as instituições representadas em cada Grupo de Trabalho Intermunicipal.

Quadro XIV.1
Instituições componentes do Grupo de Trabalho Intermunicipal de Pernambuco

Grupo Intermunicipal de Pernambuco	Instituições governamentais representadas	Coordenadoria da Mulher (Salgueiro, Tabira), Secretaria da Mulher (Serra Talhada), Secretaria de Assistência Social (Tabira), Secretaria de Desenvolvimento Social (Salgueiro), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS/ Salgueiro, Tabira, Carnaíba, Calumbi), Secretaria de Desenvolvimento Rural (Salgueiro), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/Tabira), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão de Pernambuco, Secretaria de Saúde (Carnaíba, Calumbi), Secretaria de Educação (Calumbi), Secretaria de Ação Social (Calumbi), Diretoria da Mulher (Carnaíba, Calumbi), Centro de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência (CRAM/Serra Talhada)
	Instituições não governamentais representadas	Conselho da Mulher (Salgueiro), Associação de Mulheres de Salgueiro (Amusa), Associação do Movimento de Mulheres Urbanas e Rurais de Tabira (Amurt), Sindicato de Trabalhadores Rurais (Tabira, Serra Talhada, Carnaíba), Associações de Moradores de Bairro de Tabira, Pastoral da Criança de Tabira, Igreja Presbiteriana de Tabira, Associação do Grupo Marias Artesãs (Serra Talhada), Centro de Educação Comunitária Rural (Cecor), Associação de Mulheres e Jovens do Bairro da Cagep (Serra Talhada), Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (Carnaíba), Rede de Mulheres Produtoras do Pajeú, Diaconia (PE)

Fonte: Elaboração das autoras.

Quadro XIV.2
Instituições componentes do Grupo de Trabalho Intermunicipal do Rio Grande do Norte

Grupo Intermunicipal do Rio Grande do Norte	Instituições governamentais representadas	Coordenadoria da Mulher (Caicó, Santana do Matos), Secretaria da Mulher, Secretaria de Assistência Social (Caicó, Florânia, Parelhas, Santana do Matos, Jucurutu), Subcoordenadoria da Mulher e do Idoso (Parelhas), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS/ Florânia, Caicó, Santana do Matos, Jucurutu), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS/ Parelhas, Jucurutu)
	Instituições não governamentais representadas	Conselhos da Mulher (Caicó, Parelhas), Movimento de Mulheres do Seridó, Sindicato de Trabalhadores Rurais (Caicó, Parelhas), Associações de Moradores (Florânia, Jucurutu), Associação de Rendeiras (Jucurutu), Cáritas Diocesana (Caicó), Associação das Trabalhadoras Domésticas (Caicó), Grupo dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM/RN), representantes individuais da sociedade civil de todos os Municípios

Fonte: Elaboração das autoras.

C. Atividades desenvolvidas junto aos grupos de mulheres

As linhas estratégicas de ação adotadas foram voltadas à sensibilização e capacitação de atores e atrizes locais a partir do compartilhamento e da produção de conhecimentos específicos, oferecimento de materiais de apoio técnico, criação de instrumentos de comunicação e de suporte técnico, além do estímulo ao desenvolvimento frequente de experiências participativas, como a implementação de projetos locais, a realização de auditorias de segurança das mulheres nos espaços públicos municipais e a incidência política junto aos seus governos locais para a conquista das mudanças almejadas, ações que estimularam o protagonismo e o empoderamento das mulheres junto às autoridades e aos seus espaços de convivência social. Essa demanda de ações junto às secretarias de governo também serviu como processo de sensibilização de uma gama maior de pessoas e de abertura de olhares de agentes governamentais para a problemática de gênero.

A partir de uma série de seminários, oficinas e encontros de monitoramento fomentou-se o protagonismo e a articulação de mulheres representantes de governos locais e da sociedade civil para o trabalho conjunto. Fornecemos uma gama de conhecimentos e de ferramentas para elas, para que juntas pudessem desenvolver ações de impacto nas comunidades locais e incidir politicamente junto aos(as) gestores(as) dos poderes públicos para conquistar as mudanças que almejavam.

Na 1ª Oficina de Trabalho, foram abordadas as questões culturais e sociais que formam a complexa engrenagem da desigualdade de gênero e da violência de gênero. A partir dessa reflexão discutiu-se sobre todos os tipos/formas e contextos que esse tipo de problema social ocorre, com especial atenção para o debate sobre a segurança das mulheres nos espaços públicos, e introduziu-se um tema chave para a conquista de direitos e empoderamento, que é a incidência política (advocacy). No último trabalho em grupo dessa oficina, cada GT Municipal se reuniu separadamente para a construção de projetos locais voltados à prevenção de algum tipo de violência de gênero. Foram oferecidos diversos exemplos de ações simples e de baixo custo, mas com grande impacto social. A partir de então as participantes do governo local e da sociedade civil já ganharam voz e foram para as ruas desenvolver diversos tipos de ações como rodas de conversa com homens em fábricas, associações de bairro e presídios, programas de rádio, sensibilização de meninos e meninas em escolas, palestras, pesquisas, passeatas, audiências públicas, entre muitas outras atividades.

A prevenção foi um dos principais temas trabalhados. Procurou-se abrir os olhos das participantes para a importância do trabalho de sensibilização para a igualdade de gênero com homens adultos, jovens e crianças, como forma de agir na raiz do problema. A ideia foi mostrar também que não devemos apenas esperar que os poderes públicos tomem a iniciativa. Nós podemos mapear necessidades e agir por meio da incidência política, posicionando a agenda que defendemos junto às autoridades.

Além de realizarem ações e projetos locais, representantes dos GTs se engajaram também em diversos outros tipos de atividades, como a participação ativa em seminários, conferências e reuniões com movimentos sociais, academia e atores governamentais municipais, estaduais e federais, sempre levando propostas e divulgando o Projeto Mulheres Seguras. Os Municípios de Carnaíba (PE), Salgueiro (PE), Serra Talhada (PE), Tabira (PE), Caicó (RN) e Parelhas (RN) realizaram a Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres em 2015, com participação ativa de representantes dos GTs, sendo várias eleitas para as Conferências estaduais e para a federal.

A 2ª Oficina de Trabalho introduziu uma técnica chamada "Auditoria de Segurança das Mulheres", criada no Canadá, em 1989, pelo Metropolitan Toronto Action Committee on Violence Against Women and Children (Metrac). Trata-se de uma metodologia para avaliar os ambientes urbanos da perspectiva daqueles que se sentem mais vulneráveis à violência e identificar características físicas e sociais que tornam esses lugares inseguros para as mulheres (bibliografia).

As auditorias são feitas por meio de caminhadas exploratórias realizadas por um grupo de mulheres que, a partir de suas percepções e experiências, identificam fatores de risco nos territórios percorridos e incidem politicamente junto aos poderes públicos para a conquista das mudanças necessárias. Trata-se de uma forma de reconhecer as mulheres como agentes ativos de suas comunidades e como protagonistas na construção e/ou transformação de seus contextos de vida (Rainero e Pérez, 2007; Ciscsa, 2008).

O processo de Auditoria de Segurança das Mulheres (Women's Safety Audit Process) combina princípios de Crime Prevention through Environmental Design – CPTED (Prevenção do Crime por meio do Planejamento Ambiental) com uma análise sensível a gênero, interseccional e anti-opressiva. Esse processo diagnostica as condições de segurança em um determinado espaço público, trazendo diversos membros da comunidade para analisar e avaliar fatores físicos e comportamentais que estejam gerando riscos e insegurança na perspectiva daqueles que se sentem mais vulneráveis à violência. Esse processo visa também a proposição, negociação e implementação de novas políticas de segurança e de gestão de riscos (Women in Cities International, 2008 e 2010; Women's Initiatives for Safer Environments, 2005).

Participantes de todos os GT realizaram Auditorias de Segurança em seus respectivos Municípios, identificaram os principais fatores de risco para as mulheres nos espaços urbanos percorridos e elaboraram Relatórios de Políticas de Segurança para as Mulheres nos Espaços Públicos, relatando para as autoridades públicas todas as áreas de perigo encontradas e propondo ações de segurança que poderiam ser tomadas pelo governo local e por outros órgãos públicos, como polícia e justiça. Posteriormente, essas mulheres marcaram reuniões com prefeitos(as) e secretários(as) e realizaram uma ação de incidência junto a eles para alertar sobre os problemas, negociar as propostas e conquistar ações de intervenção nos territórios auditados.

A 3ª Oficina Técnica capacitou para a criação dos Pactos Municipais pela Não Violência contra as Mulheres. Os Pactos Municipais são importantes instrumentos de identificação de necessidades prioritárias e planejamento de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres de acordo com as necessidades locais. Um meio legítimo para demandar o compromisso do governo local no enfrentamento à violência contra as mulheres. Trata-se de um plano de ações inseridas em eixos temáticos prioritários (saúde, educação, segurança, justiça, assistência social, mobilidade urbana), que aponta os caminhos futuros que os Municípios deverão seguir após o término do Projeto.

Após a oficina, a partir da interação democrática entre órgãos do governo local e representantes da sociedade civil, as mulheres dos GT construíram seus documentos locais, promoveram cerimônias municipais de lançamento e legitimação junto às autoridades públicas e realizaram incidência política junto também às Câmaras de Vereadores para a transformação dos Pactos em Leis Municipais.

1. Monitoramento

Os Encontros de Monitoramento tiveram papel fundamental nessa jornada. O monitoramento constante das atividades junto aos Municípios parceiros foi importante para observar se as orientações e os conhecimentos que estavam sendo transferidos nas oficinas técnicas estavam sendo assimilados e se existiam dúvidas em relação às atividades propostas para os GTs realizarem. Os encontros também avaliavam a oficina anterior e retroalimentavam as ações posteriores, alinhando conhecimentos.

Trata-se de uma estratégia de gerenciamento de campo que contribui para alcançar o conjunto de resultados previstos a curto, médio e longo prazo. Ajuda a perceber se o planejado está sendo realizado e se realmente está contribuindo para as transformações desejadas. Além disso, proporciona a análise da relevância das atividades propostas diante das reais demandas e necessidades do contexto local onde o público beneficiário se encontra, sendo o mesmo sujeito e objeto da ação. Quanto mais elaboradas e inteligentes forem as práticas de monitoramento, maiores serão as chances de sucesso de um projeto e de melhoria significativa na vida das pessoas.

2. Comunicação

Durante a execução do projeto foram criados vários tipos de canais não só para auxiliar na comunicação dos GTs, como também para transferir mais conteúdos técnicos. Desenvolveu-se um website próprio sobre o projeto, perfis nas redes sociais e grupos de whatsapp. O rádio foi também um instrumento muito utilizado pelas mulheres participantes das atividades, que passaram a dar entrevistas sobre o projeto e a desenvolver campanhas de conscientização como parte dos projetos locais.

D. Conclusão

Esse projeto teve uma duração total de dois anos, coincidentes com o penúltimo e o último ano de mandato dos governos municipais. Tratou-se de um período estratégico, pois não houve a quebra dos trabalhos em decorrência de eleições municipais e também não coincidiu com os dois primeiros anos de organização e alinhamento com os governos regionais.

A participação das mulheres representantes de órgãos dos governos locais foi muito intensa e positiva. Em muitos momentos, os trabalhos foram mais impulsionados por elas do que pelas representantes da sociedade civil. Mas, no geral, a interação entre esses dois públicos foi de muito sucesso e de muito aprendizado para ambos. A participação de vereadoras foi menos intensa, com destaque e exceção para alguns Municípios, porém também contribuiu para a consecução e andamento dos trabalhos em algumas cidades, principalmente no momento de aprovação dos Pactos Municipais nas Câmaras de Vereadores.

A capacidade de liderança e de incidência política das mulheres dos Municípios trabalhados se fortaleceu, trazendo muito êxito ao projeto e muitas conquistas locais. Muitas mulheres ganharam voz e se sentiram empoderadas ao liderarem atividades nunca antes imaginadas. Diversas vozes femininas da sociedade civil e do próprio governo local passaram a ser ouvidas e valorizadas pelas autoridades locais, dando também maior destaque e poder aos organismos de políticas para as mulheres municipais (Secretarias, Diretorias ou Coordenadorias da Mulher) e os Conselhos das Mulheres já criados.

No Rio Grande do Norte, o Conselho da Mulher do Município de Florânia foi reativado e também ganhou fôlego a reivindicação por uma Coordenadoria da Mulher na prefeitura. Santana do Matos criou um Conselho da Mulher e Jucurutu conquistou a criação do Conselho e da Coordenadoria da Mulher. Em Pernambuco, foi criado o Conselho Intermunicipal de Políticas para Mulheres, uma instância dentro do Consórcio de Integração dos Municípios do Pajeú (Cimpajeú).

A partir da realização das auditorias de segurança das mulheres em territórios urbanos vulneráveis de todos os Municípios parceiros e da ação de incidência política dos GTs na negociação de propostas com as autoridades locais, todos conquistaram diversos tipos de reformas urbanas voltadas à promoção de maior segurança para as mulheres.

Todos os Municípios trabalhados também criaram os seus Pactos Municipais pela Não Violência contra as Mulheres. Em quatro deles, graças à incidência política das mulheres, os Pactos transformaram-se em Leis Municipais e ganharam legitimidade para serem implementados a qualquer tempo e em qualquer governo. Após a finalização do projeto, a maioria dos prefeitos e prefeitas afirmaram estar buscando apoio dos governos estaduais e federal para a realização das ações previstas nos Pactos.

Em relação ao empoderamento dessas mulheres constatou-se também um resultado inesperado. Logo após o encerramento do projeto, nas eleições municipais de outubro de 2016, houve um aumento de 200% na participação feminina em candidaturas a prefeitas e vereadoras nos territórios trabalhados. No grupo do Rio Grande do Norte, três membros de Grupos de Trabalho Municipais foram eleitos, sendo uma vereadora, uma vice-prefeita e um prefeito. A participação das mulheres em cargos eletivos municipais, nas eleições de 2016, permaneceu praticamente a mesma no cenário brasileiro. Porém, o Estado do Rio Grande do Norte elegeu 27% de prefeitas (contra os 11% em nível nacional). No total, houve a ocupação de 44% dos cargos municipais eletivos nos 10 Municípios parceiros na execução do projeto.

Na Confederação Nacional de Municípios (CNM), a partir dos resultados alcançados, ganhou destaque a necessidade de uma maior participação feminina nos espaços de decisão da política local e no mesmo movimento municipalista. Na busca de um alinhamento com o cenário latinoamericano, foi criado o Movimento de Mulheres Municipalistas (MMM), lançado no ano de 2017, com representação estadual de prefeitas eleitas e indicadas pela entidade municipalista estadual para representar as mesmas no movimento municipalista.

O MMM tem participação cativa no Conselho Político da CNM e, fortalece o movimento municipalista alinhando ações com as bancadas femininas do legislativo.

Bibliografía

- Butler, Judith. Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- Cisca; Red Mujer y Habitat America Latina. Caminando nuestros barrios: construyendo ciudades sin violencia. Material de capacitación para vecinas y vecinos para realizar diagnósticos participativos de su barrio que permitan mejorar su habitabilidad y la convivencia social. Córdoba, octubre 2008.
- Confederação Nacional de Municípios. Guia de Reaplicação do Projeto Mulheres Seguras. Fortalecendo cidades de pequeno e médio porte. Brasília: CNM, 2017.
- Confederação Nacional de Municípios. Projeto Municípios Seguros e Livres de Violência contra Mulheres: resultados. Brasília: CNM, 2016.
- Confederação Nacional de Municípios. Guia de Trabalho Oficina 1 – Ferramentas para a Promoção de Municípios Seguros e Livres de Violência contra as Mulheres. Brasília: CNM, 2015.
- Confederação Nacional de Municípios. Guia de Trabalho Oficina 2 -Mapeamento de áreas de risco para as mulheres e proposição de políticas de segurança para os espaços públicos. Brasília: CNM, 2015.
- Confederação Nacional de Municípios. Guia de Trabalho Oficina 3 - Capacitação para a Criação de Pactos Municipais pela Não Violência contra as Mulheres. Brasília: CNM, 2015.
- Confederação Nacional de Municípios. Guia Metodológico - Projeto Municípios Seguros e Livres de Violência contra as Mulheres. Brasília: CNM, 2014.
- Gehlen, Vitória Régia Fernandes; OLIVEIRA, Gilvana Pessoa de; SANTANA, Eline Alves Silva de; SANTOS, Carlos Wendell Pedrosa dos. Desenvolvimento territorial rural e as relações de gênero nas políticas públicas. VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2013.
- Gherardi, Natalia. Violência contra as mulheres na América Latina. CDHPF, março de 2017. Disponível em: <<http://cdhpf.org.br/artigos/violencia-contra-mulheres-na-america-latina/>>. Acesso em: 31 maio 2017.
- Harding, Sandra. A instabilidade das categorias analíticas na teoria feminista. Revista Estudos Feministas. Rio de Janeiro, Vol. 1, N. 1, 1993, p. 07-32.

- Organización Panamericana de la Salud; Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades. *Violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. Washington, DC: OPS, 2013.
- Rainero, L.; Rodrigou, M.; Pérez S. *Ferramentas para a Promoção de Cidades Seguras a partir da Perspectiva de Gênero*. CISCISA – Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur, Argentina. Argentina, Córdoba: Letras Gráficas, dez., 2007.
- Santos. Milton. *O dinheiro e o Território*. IN: SANTOS. Milton. BECKER, Bertha K. (et al). *Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- Scott, Joan. *Gênero: uma categoria útil de análise histórica*. *Revista Educação e Realidade*, v. 20, n. 2, p. 133-184, jul.-dez. 1998.
- Staduto, Jefferson Andronio Ramundo; KRETER, Ana Cecília. *Gênero e território: um documento balizador para o oeste do Paraná*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. Disponível em: https://www.pti.org.br/sites/default/files/Publica%C3%A7%C3%B5es/Genero_territorio.pdf Acesso em: 17 out 2017.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT). *Gender Equality and Equity: A Sourcebook for Local Government Training*. Nairobi, Kenya, 2008.
- Waiselfisz, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil*. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Flacso. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acesso em: 16 agosto 2016.
- Women in Cities International. *Women's Safety Audits: What Works and Where?* UN-Habitat, Safer Cities Programme, September, 2008.
- _____. *A Handbook on Women's Safety Audits in Low-income Urban Neighbourhoods: A Focus on Essential Services*. Jagori, Índia: November 2010.
- Women's Initiatives for Safer Environments. *Women's community safety audit guide*. Safety for Women, Safety for everyone, Let's act on it! Ontario, Canadá, 2005.



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

93. Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/61), 2019.
92. Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/54), 2019.
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.

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Números publicados:

- 93 Planificación multiescalar
Ordenamiento, prospectiva territorial
y liderazgos públicos
Volumen III
Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores
- 92 Planificación multiescalar
Las desigualdades territoriales
Volumen II
Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores
- 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