

Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe

Algoritmos, metodologías y experiencias

Luis Mauricio Cuervo
María del Pilar Délano
Editores

Esta publicación es producto de la selección y edición de los mejores trabajos presentados en el seminario internacional 70 Años de la CEPAL: Planificación para el Desarrollo con Visión de Futuro, organizado en Santiago (Chile), los días 22 y 23 de octubre de 2018, por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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 o las de los países que representa.

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.

Índice

Resumen.....	19
Introducción.....	21
Parte 1: Nuevas interrogaciones para una planificación integral del desarrollo	27
I. Retos de la planificación local para el desarrollo: casos de estudio en los municipios de Jalisco y Nayarit, México	29
<i>Oscar Daniel, Vega Mayorga</i>	
Resumen.....	29
Introducción.....	29
A. Metodología.....	30
B. Resultados	33
1. Reto de la pluritemporalidad	33
2. Reto de la multiescalaridad.....	34
3. Reto de la integración de diversos actores.....	36
4. Reto de la evaluación y el seguimiento	37
C. Conclusiones	38
II. La gobernanza colaborativa en la práctica: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.....	43
<i>Diana Carolina Silva Díaz</i>	
Resumen.....	43
Introducción.....	44
A. Conceptualización de la gobernanza colaborativa	45
B. Lo que deseamos y lo que podríamos tener: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales	48
1. Establecimiento de la agenda: el conocimiento compartido frente a la práctica habitual.....	50

C.	¿Hasta qué punto necesito a los “otros” para afrontar mis problemas? La lógica de la reciprocidad en una colaboración	53
1.	El modelo analítico	53
2.	Arquetipos de ciudades	53
D.	Los lazos y los nodos de las capitales: la clave de una colaboración a largo plazo	56
E.	¿La colaboración resuelve todos los problemas que aborda?	59
III.	El sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo, retos para su consolidación	63
	<i>Mauricio García Ramírez, Abraham Rublúo Parra, Jorge Joel Ortiz Muñoz</i>	
	Resumen.....	63
A.	Contexto internacional, nacional y subnacional del monitoreo y evaluación	64
B.	La evolución del Seguro Popular Hidalgo y la necesidad de monitorear y evaluar su desempeño institucional	65
C.	Gestión e implementación del sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo	69
1.	Fase 1: identificación	69
2.	Fase 2: monitoreo.....	69
D.	El impacto del sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo	70
E.	Realidades y retos del sistema de monitoreo y evaluación	72
F.	Conclusiones	74
IV.	Políticas públicas participativas y desarrollo territorial, un desafío para las democracias en América Latina	77
	<i>Melina Guardamagna, Malena Reyes, Paula Vogel</i>	
	Resumen.....	77
	Introducción.....	78
A.	El lugar de la participación ciudadana en la democracia	79
B.	Instrumentación de la participación.....	81
C.	La planificación participativa de las políticas públicas.....	83
D.	Una propuesta teórico-metodológica para evaluar los procesos participativos.....	85
E.	Conclusiones	89
V.	Experiencia de la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua: el caso del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática	93
	<i>Millaray Carrasco Reyes, Francisca Marcela Acuña Robledo, Cassiana del Mar Ardiles de Almeida</i>	
	Resumen.....	93
	Introducción.....	94
A.	Gestión local: escenarios y desafíos.....	94
B.	Modelos de Excelencia: estrategias y sistemas de calidad para la gestión municipal.....	95
1.	Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales.....	95
2.	Gestión por resultados para el desarrollo	96
3.	Diagnóstico nacional a la calidad de la gestión municipal	97
4.	Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática.....	99
C.	La mejora continua: una realidad aplicada a la I. Municipalidad de La Serena	101
D.	Continuidad en el camino hacia la excelencia: la aplicación del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática	104
E.	Planificación: una herramienta estratégica para la gobernanza y gestión local de excelencia.....	107
F.	Conclusiones	109

VI.	La alineación presupuestal en el marco del presupuesto basado en resultados	113
	<i>Rafael Meneses Jimarez</i>	
	Resumen.....	113
	Introducción.....	114
	A. Marco referencial	115
	1. Nueva Gestión Pública.....	115
	B. El reto	117
	C. La solución: alineación presupuestal	118
	D. La herramienta: indicadores de alineación	120
	E. Propuesta y conclusiones	124
VII.	Modelo para la Modernización de la Gestión Pública aplicado en la Municipalidad Provincial de Puno.....	127
	<i>Verónica Greis Andía Flores, Efraín Franco Chura Zea, Paulino Quispe Apaza</i>	
	Resumen.....	127
	Introducción.....	128
	A. Materiales y métodos.....	129
	B. Resultados y discusión.....	130
	C. Conclusiones	141
	D. Recomendaciones.....	141
VIII.	Aportes de la Planificación Territorial con Perspectiva de Paisaje a la Sostenibilidad y a la Gobernanza: Revisión de los Resultados Preliminares del Proyecto MMA/GEF-PNUD Comunidades Mediterráneas Sostenibles.....	145
	<i>Fernando Valenzuela Viale, Francisco Riquelme Acevedo, Claudia Cossio Traverso, Kairusam Rodríguez González</i>	
	Resumen.....	145
	Introducción.....	146
	A. Marco Conceptual	146
	B. Metodología propuesta: Identificación y selección de paisajes para el desarrollo de IET	148
	1. Meta 1. Conservación	153
	2. Meta 2. Gobernanza	156
	3. Meta 3. Producción.....	157
	4. Meta 4. Buen vivir	159
	C. El próximo paso: Planificación Participativa del Paisaje	160
	D. Conclusiones y desafíos.....	161
	1. Construcción de la Guía de Criterios de Decisión	164
	2. Aplicación de la Guía de Criterios de Decisión para la Selección de Territorios.....	168
	Parte 2: Medición para el diseño y el aprendizaje en políticas públicas para el desarrollo	173
IX.	Modelo analítico para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales basado en indicadores de desarrollo: el caso del Estado de Jalisco, México.....	175
	<i>Felipe Munguía Aguilar, Carlos Ernesto Vázquez Arias, José Alberto Loza López</i>	
	Resumen.....	175
	Introducción.....	176
	A. Una mirada a la planeación para el desarrollo regional y sectorial en Jalisco	176
	B. Planeación estatal vigente	178
	C. Construcción del modelo analítico.....	179
	1. Análisis factorial	179
	2. Análisis de conglomerados	182
	3. Geovisualización.....	184

4.	Árboles de decisión.....	184
D.	Aplicación del modelo analítico para el caso del Estado de Jalisco.....	186
1.	Unidades de análisis	186
2.	Obtención, exploración y preparación de los datos.....	186
3.	Análisis factorial	187
4.	Análisis de conglomerados	187
5.	Resultados de las agrupaciones y sus atributos dimensionales	187
6.	Geovisualización.....	188
E.	Interpretación y análisis de los resultados.....	189
1.	Grupo I – Seguridad ciudadana	189
2.	Grupo II – Educación	190
3.	Grupo III – Vivienda.....	190
4.	Grupo IV – Educación básica	191
5.	Grupo V – Pobreza.....	191
F.	Discusión.....	196
X.	Los proyectos JESSICA como catalizadores del desarrollo urbano sostenible en Polonia	203
	<i>Ida Musiałkowska, Piotr Idczak</i>	
	Resumen.....	203
	Introducción.....	204
A.	La iniciativa Jessica como instrumento de la política de cohesión de la Unión Europea en Polonia	205
B.	Desarrollo urbano sostenible en el marco de la iniciativa JESSICA.....	209
C.	Métodos de investigación y datos	210
D.	Resultados y discusión.....	213
E.	Conclusiones	220
	Parte 3: Avances en la implementación de la Agenda 2030	223
XI.	Diseño de estrategias de futuro dicotómicas para las megatendencias de seguridad alimentaria y agroenergías: caso de estudio sector agropecuario colombiano	225
	<i>Diego Hernando Flórez Martínez, Claudia Patricia Uribe Galvis</i>	
	Resumen.....	225
	Introducción.....	226
A.	Inteligencia competitiva, análisis cualitativo de contenidos y consulta con expertos como herramientas para el diseño de estrategias para futuros	229
B.	Diseño metodológico para la construcción colectiva de lineamientos estratégicos futuros y dicotómicos en Seguridad alimentaria vs. Agroenergías	231
C.	Implementación del diseño metodológico.....	232
D.	Conclusiones	244
XII.	Planificación participativa: aportes y experiencias desde el ámbito legislativo subnacional	249
	<i>Laura Montero, Natalia Conti, Dana Morbidelli</i>	
	Resumen.....	249
	Introducción.....	250
A.	La participación ciudadana planteada en la Planificación Estratégica	250
1.	Unidad de enlace	252
2.	Relaciones institucionales y vínculos con la comunidad	253
B.	Los principios de la CEPAL	256
C.	Conclusiones	258

XIII. Metodología para la implementación, monitoreo y evaluación del Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán	265
<i>Gabriel Yedlin, Gabriel Zang, Mariana Perea</i>	
Resumen.....	265
A. Marco normativo: localización y estructura del Ministerio	266
B. Marco conceptual.....	267
1. Cuidado y empleabilidad como ejes de protección social.....	268
C. Desarrollo del Plan Estratégico del Ministerio	270
D. Metodología de Monitoreo del Plan Estratégico.....	273
E. Resultados obtenidos.....	275
F. Avances de los desafíos propuestos.....	278
1. Estimación del porcentaje de avance de los indicadores de las AE	279
2. Uso de Ponderaciones de los Indicadores y Acciones Específicas	279
G. Comentarios finales	281
XIV. Agenda de Inclusión 2017: el desafío de la Región de O'Higgins por ser espacio de todos	283
<i>Jaime Bustos Méndez, Gabriela Pérez Contreras</i>	
Resumen.....	283
Introducción.....	284
A. Sobre diagnósticos, metodologías y problemáticas para establecer una agenda de Inclusión Regional.....	285
B. Sobre la caracterización de los sujetos de intervención y lo que de ahí resultó.....	290
C. Identificación de problemas y necesidades de los sujetos de intervención	291
D. Determinación de soluciones según la oferta pública existente	292
E. Conclusiones y agradecimientos	295
XV. La adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación territorial del Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina	297
<i>Matías Agustín Dalla Torre, Érica Pulido, Manuel Tadeo García Zalazar</i>	
Resumen.....	297
Introducción.....	298
A. Descripción del departamento	300
1. Breve descripción del desarrollo urbano del Departamento de Godoy Cruz	301
2. Características del Departamento de Godoy Cruz.....	302
3. Antecedentes de Planificación Territorial en el Departamento	303
B. La importancia de la gobernanza en la planificación del Territorio en Godoy Cruz	304
1. Metodología del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.....	304
2. Gobernanza Territorial: talleres de participación ciudadana y talleres escolares	307
C. Los modelos territoriales y los objetivos a alcanzar	308
1. Modelo actual: principales problemas territoriales del departamento de Godoy Cruz.....	308
2. El camino a evitar: modelo tendencial	312
3. El camino deseado: modelo de una ciudad inteligente, colaborativa y adaptada a los ODS	314
4. Objetivos Acciones para garantizar el cumplimiento de los ODS y el camino hacia la ciudad inteligente	316
D. Reflexiones finales	320
XVI. Las cadenas productivas como herramienta de planificación territorial	323
<i>Ernesto Gómez Echeverri</i>	

Resumen.....	323
Introducción.....	323
A. Descripción de la política agropecuaria nacional y departamental teniendo en cuenta las brechas que presenta el sector	324
1. Política agropecuaria Departamento del Quindío	327
2. Brechas más importantes de la agricultura en el país	327
B. Identificación de los diferentes eslabones de la cadena productiva de cafés especiales para describir su estado actual a nivel de producción, asociatividad, transformación y mercados	328
1. Conformación empresarial de la cadena productiva de cafés especiales-Quindío	331
C. La planificación agraria, como herramienta referente de planificación del territorio teniendo como base la cadena productiva de “cafés especiales”	332
D. Aporte de los “eslabones” de la Cadena Productiva de Cafés Especiales al proceso de planificación territorial.....	333
1. Eslabón Producción y su contribución a la Planificación Territorial	333
2. Eslabón Transformación: contribución de las variables a la Planificación Territorial	334
3. Eslabón Comercialización: contribución de las variables a la Planificación Territorial	335
4. Eslabón Consumidor final: contribución de las variables a la Planificación Territorial.....	336
E. Conclusiones	336
Parte 4: Los desafíos de la multiescalaridad	339
XVII. Los Geoparques mundiales de la UNESCO como estrategia para el desarrollo territorial.....	341
<i>Diego Irazábal Tidemann</i>	
Resumen	341
A. Construyendo lugares en el mundo	342
B. Los Geoparques mundiales de la UNESCO; proyectos de acción humana y territorial	343
1. Panorama latinoamericano	346
C. Geoparques en Chile	349
1. ¿Cómo contribuyen al desarrollo territorial los geoparques?.....	350
2. El caso de Flores, Tierra del Geoparque	353
D. Conclusiones	357
XVIII. La descentralización de la educación en Colombia, una promesa por cumplir: retos y apuestas desde el sector público y privado	361
<i>Olga Lucía Sánchez Poveda</i>	
Resumen.....	361
Introducción.....	361
A. Contexto y antecedentes	363
B. ¿Por qué no encajan las piezas del rompecabezas? Balance de la Descentralización Educativa en Colombia.....	365
1. La descentralización en los niveles de Preescolar Básica y Media.....	365
2. La descentralización en la Educación Superior.....	368
C. ¿Cuáles fichas faltan para armar el rompecabezas? Desafíos frente a la generación de capacidades regionales.....	374
D. Armando el rompecabezas: apuestas y estrategias en los procesos de planeación educativa regional	377
XIX. Descentralización de la ciencia, tecnología e innovación para el Desarrollo endógeno de las regiones en Chile	381
<i>Claudio Pérez-Méndez</i>	

Resumen.....	381
A. Antecedentes.....	381
1. Acerca del concepto “Desarrollo” y sus dimensiones	381
2. Desarrollo endógeno	382
3. Descentralización y sus dimensiones	384
4. Descentralización en Chile.....	385
5. Estructura institucional de la Ciencia, Tecnología e Innovación en Chile	386
B. Metodología.....	387
1. Descripción de la metodología.....	387
2. Descripción de subdimensiones, normativas e instrumentos de análisis	388
C. Deliberando acerca de la descentralización de la Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Endógeno de las Regiones	394
1. Acerca de la contribución de las dimensiones y modalidades de descentralización a la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno	394
2. Acerca de la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación en clave regional.....	395
3. Descentralización de la Ciencia, Tecnología e Innovación y su contribución al Desarrollo	396
D. Comentarios finales	397
XX. Análisis y prospectiva para el desarrollo territorial en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil): la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo regional, 2015-2030.....	401
<i>Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos, Carla Giane Soares da Cunha</i>	
Resumen.....	401
Introducción.....	402
A. La perspectiva de la acción estatal para la planificación territorial y el desarrollo regional	404
B. La perspectiva de las regiones: la actuación de los Consejos Regionales de Desarrollo	409
C. Los planes estratégicos de desarrollo de los COREDE: elementos de discusión	410
D. Consideraciones finales	412
Parte 5: La participación como elemento clave para la planificación y gestión pública para el desarrollo	415
XXI. Formación de liderazgos jóvenes para el desarrollo sostenible de Latinoamérica: aporte desde el voluntariado en la sociedad civil.....	417
<i>María Jesús Silva Rozas, Laura Sánchez Gil, Mary Botero Serna</i>	
Resumen.....	417
Introducción.....	418
A. Juventud en contexto: América Latina, joven desigual y desconfiada.....	418
B. Voluntariado desde una perspectiva de ciudadanía	419
C. La propuesta regional de TECHO: juventudes que transforman	421
D. Aporte del voluntariado al desarrollo de liderazgos para los desafíos de la Agenda 2030	422
E. Presentación de resultados	424
1. Caracterización de las personas voluntarias.....	424
2. Voluntariado e interés en los aspectos públicos	424
3. Voluntariado y aportes a la formación de liderazgos para el futuro.....	426
F. Trabajo intersectorial para la construcción de liderazgos para el desarrollo sostenible a través del voluntariado	426

XXII. Gobernanza democrática: un modelo de gestión para la igualdad de género	429
<i>Yulieth Villegas Echavarría</i>	
Resumen.....	429
A. Introducción.....	430
B. Descripción	431
C. Metodología.....	433
D. Relato	434
E. Impacto.....	436
1. Categoría: gobernanza.....	436
2. Categoría: género.....	440
F. Valoración, conclusiones	442
XXIII. Comunidades Modelo de Michoacán: una estrategia participativa para impulsar el desarrollo territorial con igualdad y seguridad ciudadana	447
<i>Taygete Anaid Luna Cruz, José Christian Hernández Robledo, Rodrigo Torres González</i>	
Resumen	447
A. Diagnóstico	447
1. La periferia social.....	448
2. La periferia económica	449
3. Migración y movilidad social.....	452
4. Las instituciones del territorio	453
B. El Programa de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral, las Comunidades Modelo	456
1. Los niveles de planeación y alineación del Gobierno del Estado.....	456
2. Lineamientos de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral Acuerdo de creación de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral.....	456
3. Participación social como base de coordinación	457
C. Nuevo modelo de intervención.....	460
1. Reflexión a medio camino.....	460
2. Rediseño de la intervención.....	461
D. Conclusiones	463
XXIV. La planificación participativa con perspectiva de género, como herramienta de gestión institucional	467
<i>Julieta Hernández Prado, Ismael Sánchez Valdez</i>	
Resumen.....	467
Introducción.....	468
A. Marco conceptual, la relación entre planificación participativa y la perspectiva de género	469
1. La planificación participativa	469
2. La perspectiva de género.....	471
3. Investigación estadística e indicadores	473
B. Marco normativo de la planificación en México y la igualdad entre mujeres y hombres	474
1. Evolución de los instrumentos de planificación e igualdad de género	474
2. Desarrollo con visión de futuro en perspectiva de género	477
C. Como herramienta de gestión institucional	478
1. Vinculación o relación de la Planeación participativa con Perspectiva de género	478
2. Productos obtenidos	478

3.	Herramienta de gestión institucional	479
D.	El proceso de vincular en la práctica	480
1.	Talleres en las regiones territoriales.....	480
2.	Resultados de conocimiento.....	481
3.	Los resultados del método aplicado.....	483
E.	Conclusiones	484
XXV.	Nuevas aproximaciones a la planificación estratégica participativa: experiencias en Argentina.....	487
	<i>Isidoro Felcman, Gustavo Blutman</i>	
	Resumen.....	487
	Introducción.....	488
A.	Enmarcando la teoría	488
B.	Aspectos metodológicos	490
1.	La lógica metodológica.....	490
2.	La lógica participativa.....	491
C.	Los planes	495
D.	Algunos resultados.....	498
E.	Reflexiones finales	498
XXVI.	Habla curitiba: su relación con el desarrollo sostenible y la articulación entre planificación y presupuesto	501
	<i>Alexandre Jarschel de Oliveira, Bruna Kipper Barreto Roca</i>	
	Resumen.....	501
	Introducción.....	502
A.	Habla Curitiba: una experiencia de articulación entre planificación participativa y presupuesto, y su relación con el desarrollo sostenible	503
B.	Gestión pública sostenible y su relación con el Plan de Gobierno y el Plan Presupuestario	504
C.	El funcionamiento de Habla Curitiba	506
1.	Primera fase	507
2.	Segunda fase.....	508
3.	Tercera fase.....	509
4.	Cuarta fase	509
5.	Resultados.....	509
D.	Habla Curitiba 2018.....	510
1.	Primera fase: reuniones en los barrios	510
2.	Segunda Fase: análisis de las prioridades.....	513
3.	Tercera Fase: elección de las prioridades	514
E.	El papel de la sociedad civil y su transnacionalidad	516
F.	Consideraciones finales.....	517
	Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	515
Cuadros		
Cuadro IV.1	Principios de la participación ciudadana	82
Cuadro IV.2	Guía para la evaluación concomitante de procesos participativos.....	86
Cuadro V.1	Ámbitos de gestión consultados Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal	Error!
	Bookmark not defined.	
Cuadro V.2	Servicios Municipales consultados en el Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal Años 2016, 2017 y 2018	99

Cuadro V.3	Evaluadores Internos Modelo UIM: Municipalidad de La Serena	105
Cuadro V.4	Revisores Internos: Municipalidad de La Serena	107
Cuadro VI.1	Ejemplo 1 de coincidencia y no coincidencia	122
Cuadro VI.2	Ejemplo 2 de coincidencia y no coincidencia	123
Cuadro VI.3	Ejemplo de coincidencia	123
Cuadro VI.4	Aplicación de indicadores de alineación presupuestal en OPD, periodo 2014 y 2015	124
Cuadro VII.1	Correlación de Interrogantes Malla FODA	131
Cuadro VII.2	Matriz para Levantamiento de Líneas Base	136
Cuadro VII.3	Cabecera de la Matriz Estratégica	137
Cuadro VIII.1	Matriz de Criterios de Decisión para selección de territorios	151
Cuadro VIII.2	Matriz de Criterios de Decisión, descriptores y fuentes (Meta 1: Conservación)	153
Cuadro VIII.3	Resultados Meta Conservación	155
Cuadro VIII.4	Resultados de la revisión de criterios para el Territorio Constitución-Curepto	156
Cuadro VIII.5	Descriptores de evaluación de los criterios de la Meta 2: Gobernanza	156
Cuadro VIII.6	Resultados evaluación criterios Meta 3: Producción Constitución-Curepto	158
Cuadro VIII.7	Descriptores de evaluación de los criterios de la Meta 3: Producción	158
Cuadro VIII.8	Descriptores de evaluación de los criterios de la Meta 4: Buen Vivir	160
Cuadro VIII.9	Resultados análisis de los criterios para la Meta 4: Buen Vivir territorio Constitución-Curepto	160
Cuadro VIII.A1	Criterios para selección de territorios	164
Cuadro VIII.A2	Territorios y puntajes	165
Cuadro VIII.A3	Puntajes y pesos	166
Cuadro VIII.A4	Escala de puntajes	167
Cuadro VIII.A5	Descriptores por dimensión	167
Cuadro VIII.A6	Criterios y tipos de información	168
Cuadro VIII.A7	Etapas, descripción y resultados	169
Cuadro IX.1	Sucesos y posibilidades que implican los grupos y sus probabilidades secuenciales	193
Cuadro IX.A1	Técnicas y modelos en minería de datos	200
Cuadro X.1	Polonia: características de la iniciativa JESSICA, por región, 2007-2015	207
Cuadro X.2	Características de los conglomerados de proyectos por ámbitos de apoyo de JESSICA	216
Cuadro XI.1	Indicadores, políticas públicas y directrices nacionales	233
Cuadro XI.2	Indicadores y tendencias en Investigación en agroenergías y seguridad alimentaria	238
Cuadro XI.3	Clústeres de interacción entre megatendencias	240
Cuadro XI.4	Lineamientos estratégicos de base para la megatendencias	242
Cuadro XI.5	Elementos dicotómicos en las estrategias construidas por expertos	244
Cuadro XIII.1	Descripción de las funciones del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán	266
Cuadro XIII.2	Funciones básicas de Planificación	267
Cuadro XIII.3	Cadena básica de Planificación Estratégica	268
Cuadro XIII.4	Definiciones de Dimensiones de Derechos Sociales	269
Cuadro XIII.5	Proposiciones por Eje	271
Cuadro XIII.6	Ejemplos de OEG, OEE y AE del Plan Estratégico nombrados	272
Cuadro XIII.7	Estructura de presentación de datos	273
Cuadro XIII.8	Tipo de indicadores utilizados para el seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico	274
Cuadro XIII.9	Detalle de categorías descriptas en el análisis de avance del Plan Estratégico	275

Cuadro XIII.10	Escala de Grado de Cumplimiento alcanzado para el período de la Acción Específica.....	275
Cuadro XIII.11	Detalle de la información provista por área en los cortes de monitoreo del Plan Estratégico (Cumplimientos solo a modo de ejemplo).....	276
Cuadro XIII.12	Grado de avance estimado de los Indicadores de las AE a modo de ejemplo.....	279
Cuadro XIII.13	Ponderación del Indicador sobre las AE y avance real de las mismas (a modo de ejemplo).....	279
Cuadro XIII.14	Determinación del producto real de las AE (valores solo a modo de ejemplo).....	280
Cuadro XIV.1	Proyecciones y logros de la agenda de inclusión	286
Cuadro XIV.2	Organigrama organizacional de la Agenda de Inclusión (V y U) en la Región de O'Higgins	289
Cuadro XIV.3	Intereses de los sujetos de intervención.....	290
Cuadro XIV.4	Problemáticas de los sujetos de intervención	292
Cuadro XIV.5	Soluciones presentes para los sujetos de intervención.....	294
Cuadro XV.1	Tabla para vincular los ODS con los ejes estratégicos del gobierno Municipal de Godoy Cruz.....	299
Cuadro XVI.1	Conformación empresarial de la cadena productiva de cafés especiales en el Quindío – Colombia.....	331
Cuadro XVI.2	Eslabón Producción - Contribución de las variables a la Planificación Territorial	333
Cuadro XVI.3	Eslabón Transformación - Contribución de las variables a la Planificación Territorial.....	334
Cuadro XVI.4	Eslabón Comercialización - Contribución de las variables a la Planificación Territorial.....	335
Cuadro XVI.5	Eslabón Consumidor final - Contribución de las variables a la Planificación Territorial	336
Cuadro XIX.1	Descripción de las dimensiones y modalidades de descentralización	385
Cuadro XIX.2	Análisis de subdimensiones y modalidades de descentralización vinculadas al Desarrollo Endógeno	388
Cuadro XIX.3	Descripción de normativas e instrumentos CTCI y su relación con las dimensiones y modalidades de descentralización.....	390
Cuadro XIX.4	Descripción de normas relacionadas con fortalecimiento de la descentralización.....	392
Cuadro XIX.5	Síntesis de análisis de normativas del sistema de CTCI respecto de dimensiones y modalidades de descentralización	393
Cuadro XXII.1	Categorías de gobernanza y género	433
Cuadro XXII.2	Fuentes primarias y secundarias	433
Cuadro XXII.3	Iniciativas y presupuestos destinados a proyectos presentados por y/o para las mujeres.....	438
Cuadro XXII.4	Histórico de delegadas al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo	439
Cuadro XXII.5	Montos presupuestales para proyectos estratégicos 2009-2011	441
Cuadro XXIII.1	Inversión pública por eje de intervención en las tres Comunidades Modelo 2016-2017.....	458
Cuadro XXIV.1	Listado de Aplicación.....	470
Cuadro XXIV.2	Relación entre enfoques de planeación y la perspectiva de género.....	478

Gráficos

Gráfico I.1	Reto de la pluritemporalidad	34
Gráfico I.2	Reto de la multiescalaridad.....	35
Gráfico I.3	Reto de la integración de diversos actores.....	36
Gráfico I.4	Reto de la evaluación y seguimiento.....	38
Gráfico I.5	Retos en los instrumentos de planificación para el desarrollo consultados.....	38

Gráfico VII.1	Porcentual De Satisfacción Con Los Servicios Municipales MPP	136
Gráfico VII.2	Percepción de los funcionarios y Colaboradores con los Servicios. Municipales	137
Gráfico X.1	Ponia: indicador compuesto en las distintas regiones, por tipo de proyecto y tipo de beneficiario	214
Gráfico X.2	Dendrograma para el algoritmo de vinculación Genie del indicador compuesto	215
Gráfico X.3	Análisis de conglomerados, por indicador compuesto y valor del proyecto JESSICA	217
Gráfico X.4	Distribución de los conglomerados de proyectos en las regiones	219
Gráfico X.5	Distribución de los conglomerados de proyectos según el tipo de beneficiario	220
Gráfico XI.1	ODS priorizados para la contribución del sector agropecuario colombiano.....	228
Gráfico XI.2	Proceso de gestión de la información para herramientas de gestión estratégica	229
Gráfico XI.3	Diseño metodológico de la investigación.....	231
Gráfico XI.4	Análisis de coocurrencia de palabras clave.....	240
Gráfico XI.5	Esquema base para la construcción de estrategias	243
Gráfico XII.1	Mandala de la planificación estratégica	251
Gráfico XII.2	Programas y proyectos de Legislatura Abierta	251
Gráfico XIII.1	Modelo de gráfico de Cumplimiento por área (valores solo a modo de ejemplo).....	276
Gráfico XIII.2	Nivel promedio de cumplimiento de las AE para cada OEE propuesto – Ejes Cuidado y Empleabilidad (valores solo a modo de ejemplo).....	277
Gráfico XIII.3	Causales de no cumplimiento de indicadores (valores solo a modo de ejemplo)	277
Gráfico XVI.2	Esquema general de la cadena productiva de cafés especiales como herramienta de planificación territorial	332
Gráfico XVIII.1	Línea del tiempo de la descentralización del sector educativo.	365
Gráfico XVIII.2	Tasa de Cobertura Neta por Regiones	371
Gráfico XVIII.3	Tasa de Deserción Instituciones Educativas Oficiales por Región	371
Gráfico XVIII.4	Promedio resultados Pruebas SABER Matemáticas.....	372
Gráfico XVIII.5	Tasa de cobertura en Educación Superior por Regiones.....	373
Gráfico XVIII.6	Matrícula en Educación Superior por área del Conocimiento	373
Gráfico XXII.1	Total proyectos condición Vs. Posición 2008-2011.....	440
Gráfico XXII.2	Propuesta de desarrollo para el establecimiento de articulaciones en el marco del modelo de gobernanza democrática y para alcanzar la igualdad de género	444
Gráfico XXIII.1	Precio de kilo de limón 2017.....	451
Gráfico XXIV.1	Perfil de participantes en Taller Participativo de Igualdad entre Mujeres y Hombres.....	481
Gráfico XXIV.2	Resultados de conocimiento.....	482

Diagramas

Diagrama II.1	Acuerdo de Ciudades Capitales para la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras	47
Diagrama II.2	Establecimiento de una agenda común	52
Diagrama II.3	Relaciones iniciales entre ciudades	55
Diagrama II.4	Contenido relacional de las capitales	57
Diagrama II.5	Coexistencia de capitales.....	58
Diagrama II.6	Ciudades capitales con vínculos fuertes y débiles	58
Diagrama V.1	Herramientas de Gestión aplicadas al Municipio de La Serena.....	95
Diagrama V.2	Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales.....	96
Diagrama V.3	Esquema Gestión por Resultados para el Desarrollo (Cadena de resultados y Elementos del ciclo de gestión).....	97
Diagrama V.4	Esquema Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal 2010-2015.....	97

Diagrama V.5	Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática	99
Diagrama V.6	Proceso de Autoevaluación Modelo UIM	100
Diagrama VI.1	Reuniones internacionales.....	115
Diagrama VI.2	Alineación presupuestal	118
Diagrama VI.3	PbR, etapas y subetapas.....	117
Diagrama VI.4	Matriz de indicadores de resultados	119
Diagrama VI.5	Matriz de Indicadores de Resultados (MIR)	120
Diagrama VI.6	Actividades a realizar, detalladas en diferentes áreas	121
Diagrama VII.1	Matriz Operacionalización FODA	130
Diagrama VII.2	Alineamiento de Ejes Estratégicos del PEI MPP con el Plan Bicentenario Perú al 2012	131
Diagrama VII.3	Pantalla de software e-strategy interrelación de Factores FODA.....	132
Diagrama VII.4	Malla de Interrelación de Elementos FODA	132
Diagrama VII.5	Factores Clave y Críticos Resultantes del FODA Matemático.....	133
Diagrama VII.6	Factores clave de éxito en cada perspectiva.....	134
Diagrama VII.7	Mapa de Factores y su conversión a Mapa de Objetivos a través de la herramienta MAREA	134
Diagrama VII.8	Conversión de Factores claves y críticos a mapa de objetivos	135
Diagrama VII.9	Mapa de objetivos estratégicos- línea estratégica promoción el desarrollo económico y turístico	135
Diagrama VII.10	Operacionalización de Objetivos-Estrategias-Tácticas e Indicadores en la Matriz Estratégica (Perspectiva Aprendizaje y Conocimiento).....	138
Diagrama VII.11	Operacionalización de Objetivos-Estrategias-Tácticas e Indicadores en la Matriz Estratégica (Perspectiva Clientes y Externos)	138
Diagrama VII.12	Definición Cuántica de Indicadores (KPI, tipología, fórmula, responsable, plazos, rangos, meta)	139
Diagrama VII.13	Visualización de Avances sobre Metas	140
Diagrama VII.14	Tablero de Cuadro de Mando Integral	140
Diagrama VIII.1	Esquema metodología de Planificación Territorial con Perspectiva de Paisaje.....	149
Diagrama VIII.2	Metas para la selección de territorios.....	150
Diagrama VIII.3	Pasos y productos que se obtienen del proceso de selección de territorios	152
Diagrama VIII.4	Perfil inicial de los Territorios Preseleccionados.....	153
Diagrama VIII.5	Ecosistemas en peligro crítico (CR) y en peligro (EN) en San Javier-Empedrado (izq.), Constitución-Curepto (centro) y Hualañé-Licantén-Vichuquén (der.).....	155
Diagrama VIII.6	Estructura de propiedad campesina con uso de la tierra agrícola y bosque nativo en Constitución-Curepto	158
Diagrama VIII.7	Proceso de Planificación Participativa	161
Diagrama IX.1	Ejemplo de las variables, factores generados y sus cargas factoriales	180
Diagrama IX.2	Ejemplo de una matriz de correlaciones	181
Diagrama IX.3	Ejemplo de una estructura bidimensional de las variables con el espacio rotado de los factores	182
Diagrama IX.4	Ejemplo del análisis de conglomerados	183
Diagrama IX.5	Ejemplo del Clúster biétapico	183
Diagrama IX.6	Clústeres a partir de indicadores vs clústeres a partir de factores.....	184
Diagrama IX.7	Esquemmatización de un árbol de decisiones	185
Diagrama IX.8	Estructura de líneas y posibilidades	185
Diagrama IX.9	Árbol de decisión para los 5 grupos de unidades territoriales	192
Diagrama IX.10	Estructura de líneas y posibilidades para los 5 grupos de unidades territoriales	194
Diagrama IX.11	Estructura de líneas estratégicas para los 5 grupos de unidades territoriales	195
Diagrama IX.12	Fases del modelo analítico.....	195

Diagrama IX.A1	Metodología utilizada para la gestión de datos.....	198
Diagrama IX.A2	Estructura de líneas y posibilidades para los 5 grupos de unidades territoriales	202
Diagrama X.1	Proceso de evaluación de los proyectos JESSICA.....	210
Diagrama XV.1	Procesos de planificación integrados y articulados en el POT	305
Diagrama XV.2	Proceso metodológico del plan municipal de ordenamiento territorial adaptado a los ODS.....	306
Diagrama XV.3	Etapas del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial.....	306
Diagrama XV.4	Jerarquización de problemas en base a los talleres ciudadanos y escolares para el PMOT de Godoy Cruz	307
Diagrama XV.5	Diagrama visual para identificar relaciones y vínculos entre los ODS y los problemas estructurantes.....	311
Diagrama XV.6	Estrategia de planificación municipal armonizada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	319
Diagrama XVI.1	Cadena productiva de cafés especiales	330
Diagrama XVII.1	Geoparque Araripe	344
Diagrama XVII.2	Geoparque Mundial Mixteca Alta (Oaxaca, México).....	347
Diagrama XVII.3	Geoparque en Torotoro.....	348
Diagrama XVII.4	Geoparques en Chile	350
Diagrama XVII.5	Geoparque Mundial Grutas del Palacio.....	354
Diagrama XVII.6	Visita al Geoparque Mundial Grutas del Palacio	355
Diagrama XVIII.1	Taller mapa de relaciones sector público y privado	378
Diagrama XX.1	Rio Grande do Sul (Brasil): esquema metodológico de la elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE).....	408
Diagrama XXIV.1	Modelo de aplicación de la Metodología de Marco Lógico (MML)	470
Diagrama XXIV.2	Metodología de Marco Lógico (MML) con perspectiva de género	471
Diagrama XXIV.3	Una mirada a las desigualdades de género en México (2010-2014).....	474
Diagrama XXIV.4	Instrumentos de planificación e igualdad de género	475
Diagrama XXIV.5	El mandato, la responsabilidad y obligaciones de la igualdad de género (entre mujeres y hombres) en el ejército y fuerza aérea mexicanos, como institución de la Administración Pública Federal.....	476
Diagrama XXIV.6	ODS 5: Igualdad de género	477
Diagrama XXIV.7	Marco normativo	478
Diagrama XXIV.8	Esquema lógico de construcción de ruta de acción	479
Diagrama XXIV.9	Porcentaje de participantes que respondieron correctamente a cada reactivo del ejercicio	483
Diagrama XXVI.1	Relación de cantidad de reuniones por barrio	510
Diagrama XXVI.2	Ejemplo de archivo para divulgación vía WhatsApp e e-mail.....	511
Diagrama XXVI.3	Formulario de prioridades individuales.....	512
Diagrama XXVI.4	Sistema LOA para la acreditación de sugerencias.....	512
Diagrama XXVI.5	Formulario de prioridades colectivas	513
Diagrama XXVI.6	Cédula de votación	515

Mapas

Mapa IX.1	Ubicación geográfica del Estado de Jalisco, México.....	177
Mapa IX.2	Configuración territorial del Estado de Jalisco	186
Mapa IX.3	Regionalización administrativa del Estado de Jalisco.....	188
Mapa IX.4	Grupos generados a partir del modelo analítico.....	189

Mapa X.1	Polonia: proyectos JESSICA en las distintas regiones, 2007-2015.....	208
Mapa XV.1	Mapa del departamento de Godoy Cruz en el área metropolitana de Mendoza, Argentina	300
Mapa XV.2	Mapa caracterización áreas del departamento de Godoy Cruz	303
Mapa XV.3	Modelo Actual, año 2018. Departamento de Godoy Cruz	310
Mapa XV.4	Modelo Actual, año 2018. Departamento de Godoy Cruz	310
Mapa XV.5	Modelo Tendencial de Godoy Cruz	313
Mapa XV.6	Modelo Deseado de Godoy Cruz.....	316
Mapa XVIII.1	Distribución de la población en Colombia por departamento.....	363
Mapa XVIII.2	Mapa población por categorías de ruralidad	364
Mapa XX.1	Rio Grande do Sul (Brasil): Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) y Regiones Funcionales de Planificación	405
Mapa XX.2	Rio Grande do Sul (Brasil): tasa de crecimiento del número de empleados en la industria de transformación por Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), 2013 a 2015.....	406
Mapa XXIV.1	Porcentaje de participantes que respondieron correctamente a cada reactivo del ejercicio	482
Mapa XXVI.1	Delimitación de las Administraciones Regionales de Curitiba	506

Resumen

Esta publicación recoge la selección de trabajos presentados con ocasión de las VII Jornadas de Planificación “70 años CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro”, realizadas el 22 y 23 de octubre de 2018 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. Estas Jornadas se han consolidado como un espacio emblemático de encuentro entre especialistas de la región en los temas de la planificación y de la gestión pública en América Latina y el Caribe.

En esta oportunidad, se hizo un llamado a trabajos que tomen como base experiencias y reflexiones interesadas en conocer e informar cómo articular las diferentes fases de la planificación y de la gestión pública, muy especialmente planificación y presupuesto, así como conjugar diferentes sectores, y/o distintos niveles de gobierno. Se seleccionaron 26 ponencias organizadas en seis partes, buscando abordar los procesos de planificación, como una aproximación para resolver los desafíos de multiescalaridad, intersectorialidad, pluritemporalidad y participación, en el marco de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Este abordaje integral es la mejor y más coherente forma de construir las bases del nuevo desarrollo que la humanidad reclama.

Introducción

Esta publicación recoge una selección de trabajos presentados con ocasión de las VII Jornadas de Planificación “70 años CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro”, realizadas el 22 y 23 de octubre de 2018 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. Estas Jornadas se han convertido en un espacio emblemático de encuentro entre especialistas de la región en los temas de la planificación y de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Constituyen un lugar privilegiado para el encuentro entre los académicos e investigadores y los funcionarios públicos donde comparten su conocimiento, su experiencia y entretajan lazos de intercambio y colaboración que trascienden las paredes de la CEPAL y contribuyen a la construcción de un activo intangible de gran valor, como lo son las comunidades de aprendizaje. Aparte de todo lo anterior, constituyen para el ILPES y la CEPAL un momento de incalculable valor para conocer las interrogaciones, las investigaciones y las soluciones prácticas que se construyen en el día a día de los procesos de desarrollo de nuestros países.

En consonancia con lo que ILPES ha entendido como los desafíos de la planificación (Mattar y Cuervo, 2017), se hizo un llamado donde tendrían prioridad aquellos trabajos que tomen como base experiencias y reflexiones interesadas en conocer e informar cómo articular las diferentes fases de la planificación y de la gestión pública, muy especialmente planificación y presupuesto, así como conjugar diferentes sectores, y/o distintos niveles de gobierno. Especial lugar sería concedido a ponencias basadas en el tipo de experiencias antes mencionadas y que, además, alimenten reflexiones de futuro.

Para su presentación, las ponencias fueron organizadas en cinco áreas temáticas:

- i) Prospectiva
- ii) Desarrollo Territorial
- iii) Planificación: gestión de sistemas de planificación para el desarrollo y experiencias de articulación entre planificación y presupuesto
- iv) Planificación participativa y con enfoque de género
- v) Formación de Liderazgos Públicos para el Desarrollo

Las propuestas de ponencia se sometieron a un proceso de preselección que dio prioridad a los énfasis temáticos propuestos, pero que no excluyó otros trabajos de interés para conocer el estado del arte de la planificación y la gestión pública para el desarrollo de la Región. De esta manera, asistieron y se presentaron 211 ponencias que fueron sometidas a un segundo filtro de selección por parte de los coordinadores de mesa. Este momento de evaluación identificó 138 ponencias que fueron revisadas por los editores finales. La selección final, presentada en esta publicación, incluye 26 trabajos que se organizan en seis partes, clasificadas de acuerdo con la entrada particular que realizan de los ya mencionados desafíos de la planificación.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible llaman a la construcción de un desarrollo integral, donde las distintas dimensiones se trabajen equilibradamente y contribuyan a generar condiciones de igualdad y sostenibilidad. Para abordar este inmenso desafío se necesita no solamente un nuevo pensamiento, sino también procesos y procedimientos que permitan conjugar saberes plurales, intereses variados y perspectivas múltiples. De allí que el ILPES entienda que hablar de procesos de planificación donde se resuelvan los desafíos de multiescalaridad, intersectorialidad, pluritemporalidad y participación, es la mejor y más coherente forma de construir las bases del nuevo desarrollo que la humanidad reclama.

Pasar de 211 ponencias presentadas a solamente 26 publicadas, pone de presente y con elocuencia el hecho de que estos desafíos apenas están emergiendo como interrogantes generadores de prácticas sociales, administrativas y de gestión coherentes con sus ambiciones. Hay un largo camino por recorrer y se aspira a que la compilación acá recogida sea inspiradora de diálogos, intercambios y aprendizajes que consoliden y difundan estas prácticas.

Los cuatro trabajos incluidos en la Primera parte: "Nuevas interrogaciones para una planificación integral del desarrollo" son un buen punto de partida para el aprendizaje propuesto pues revisan y remecen los interrogantes, las preguntas que pueden contribuir a la construcción de nuevas prácticas. Oscar Daniel Vega Mayorga en "Retos de la planificación local para el desarrollo. Casos de estudio en los municipios de Jalisco y Nayarit, México" utiliza las claves de lectura propuestas por Máttar y Cuervo (2017) para hacer un preliminar y crudo diagnóstico de las principales deudas de la práctica de la planificación local para el desarrollo: la Agenda 2030 brilla por su ausencia, y la multiescalaridad, la participación y la evaluación y el seguimiento ponen de presente amplios vacíos y desequilibrios. Se trata de una metodología que debe ser consolidada, perfeccionada y complementada por otros acercamientos más detallados que, sin embargo, permite una primera panorámica desafiante para todos. Diana Carolina Silva, en "La gobernanza colaborativa en la práctica: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", pone en evidencia las brechas entre el discurso de la colaboración y del trabajo multinivel y su realidad. Aporta conceptos, referencias e interrogantes ricos y precisos que enriquecen la forma de analizar y evaluar las prácticas de la colaboración multinivel, indispensables para la construcción de este desarrollo convergente con los desafíos de la Agenda 2030. Mauricio García en, "El sistema de monitoreo y evaluación del seguro popular de Hidalgo. Retos para su consolidación", muestra la complejidad y amplitud de la tarea de construir alternativas serias y sólidas para la articulación de la planificación, el presupuesto y la gestión pública. Aporta un saldo invaluable de aprendizajes derivados de la aplicación del presupuesto por resultados, de gran utilidad para quienes quieran ensayar esta valiosa alternativa y evitar algunos errores o sesgos presentes en la experiencia de Hidalgo. Finalmente, Melina Guardamagna, Malena Reyes y Paula Vogel en "Políticas públicas participativas y desarrollo territorial, un desafío para las democracias en América Latina", ponen la reflexión teórica y la investigación académica al servicio de una práctica que es observada, valorizada, problematizada, derivando en el diseño de una herramienta a ser puesta a prueba y perfeccionada.

En la segunda Parte: "Antiguos algoritmos y nuevos aprendizajes para la planificación y la gestión integral de la planificación para el desarrollo", se incluyen cuatro trabajos. Millaray Carrasco, en

“Experiencia de la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua: El caso del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática”, expone el uso de metodologías para la medición y el seguimiento de la calidad de la gestión pública local, promovidas desde instancias nacionales y posteriormente complementadas por herramientas generadas en instancias internacionales, como una estrategia práctica y eficiente para construir las debidas articulaciones entre servicios locales especializados y obtener así un valor público progresivamente incrementado. Rafael Meneses, en “La alineación presupuestal en el marco del presupuesto basado en resultados”, enfoca su atención en la programación micro y desarrolla y aplica una herramienta para la medición entre ella y el presupuesto, aplicando los indicadores propuestos para el Estado de Puebla. Este instrumento se enmarca en un esfuerzo mayor de aplicación del presupuesto por resultados, afinando su mirada a escala menor y contribuyendo a mejorar su articulación con procesos a escalas mayores. Los resultados arrojados en esta aplicación dejan serias interrogaciones, útiles para enfocar el esfuerzo en mejorar esta alineación y contribuir así a la coherencia y la consistencia de los procesos de planificación y gestión pública para el desarrollo. Verónica Greis Andía Flores, Efraín Franco Chura Zea, y Paulino Quispe Apaza, en “Modelo Para La Modernización De La Gestión Pública Aplicado En La Municipalidad Provincial De Puno”, presentan la aplicación de un conjunto de herramientas digitales que formalizan algoritmos conocidos y ampliamente utilizados, útiles para descifrar y resolver los más corrientes cuellos de botella presentes en el manejo de las interrelaciones entre planificación y gestión a escala local y en su articulación con las instancias nacionales. Finalmente Fernando Valenzuela Viale, Francisco Riquelme Acevedo, Claudia Cossio Traverso y Kairusam Rodríguez González, en “Aportes de la Planificación Territorial con Perspectiva de Paisaje a la Sostenibilidad y a la Gobernanza: Revisión de los Resultados Preliminares del Proyecto MMA / GEF-PNUD Comunidades Mediterráneas Sostenibles”, comparten una metodología y una experiencia que contribuyen a sentar las bases de un trabajo intersectorial y multiescalar participativo con directa incidencia sobre las condiciones de sustentabilidad territorial. Es de especial valor y pertinencia el conjunto de criterios propuestos, su detalle y la potencial y positiva implicación de su uso.

En la tercera parte, “Medición para el diseño y el aprendizaje en políticas públicas para el desarrollo”, se incluyen dos trabajos. Felipe Munguía Aguilar, Carlos Ernesto Vázquez Arias y José Alberto Loza López, en “Modelo analítico para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales basado en indicadores de desarrollo. El caso del Estado de Jalisco, México”, hacen un análisis de asociaciones estadísticas entre atributos de los territorios estudiados con el propósito de distinguir sus características y configurar políticas de desarrollo diferenciales. Por sus características, el análisis realizado podría utilizarse en reemplazo de algunas metodologías desarrolladas en conjunto con los países por Naciones Unidas, como es el caso de la de nodos críticos. Útil, por tanto, para entender sistemas complejos de manera integral sin caer en la tentación de la generalización fácil. Ida Musiałkowska y Piotr Idczak, en “Los proyectos JESSICA como catalizadores del desarrollo urbano sostenible en Polonia” aplican una rica y desafiante metodología, exigente en la calidad de los datos y en su aplicación técnica, cuyos resultados son muy sugestivos pues ponen en evidencia la importancia de las acciones con enfoque multidimensional y plurisectorial como claves para contribuir a la construcción de ciudades sostenibles.

En la cuarta parte “Avances en la implementación de la Agenda 2030” se agrupan seis trabajos que informan y evalúan procesos institucionales relacionados con la implementación de esta Agenda. El trabajo de Diego Hernando Flórez Martínez y Claudia Patricia Uribe Galvis, “Diseño de estrategias de futuro dicotómicas para las megatendencias de seguridad agroalimentaria y agroenergías: caso de estudio sector agropecuario colombiano”, es el único con una mirada desde lo nacional, mientras los otros presentan experiencias subnacionales. Este trabajo aborda en profundidad y seriedad un problema de política pública de difícil abordaje y solución, el de la oposición o posible confrontación de resultados. Es la circunstancia presente al interior del sector agropecuario al momento de conjugar las políticas de seguridad alimentaria y de generación de energías de origen biológico. Su principal aporte consiste en el

planteamiento del dilema, así como la solución propuesta que debe someterse al debate y a la evaluación. Laura Montero, Natalia Conti y Dana Morbidelli, en "Planificación participativa: aportes y experiencias desde el ámbito legislativo sub-nacional" presentan una muy interesante experiencia de contribución a la implementación de la Agenda 2030 desde el poder legislativo provincial en Argentina. Se trata de una experiencia especialmente particular y llamativa de construcción de acción integral interinstitucional, en este caso, desde los diferentes poderes del Estado democrático. Gabriel Yedlin, Gabriel Zang y Mariana Perea en "Metodología para la implementación, monitoreo y evaluación del Plan estratégico del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán" presenta otra experiencia argentina a nivel provincial. Se aborda muy especialmente la relación entre las acciones de corto plazo (Plan Operativo) y de mediano plazo (Plan Estratégico) de gran valor y utilidad que, sin embargo, deja como tarea pendiente una mirada de las relaciones interinstitucionales y multiescalares en la solución del mismo dilema original. Jaime Bustos Méndez y Gabriela Pérez Contreras en, "Agenda de Inclusión 2017: el desafío de la Región de O'Higgins por ser espacio de todos", hacen un excelente relato de la puesta en funcionamiento de un programa de inclusión de grupos vulnerables, con la característica singular de no contar con recursos presupuestales específicos. Se pone en movimiento la colaboración interinstitucional y la diferenciación de los "sujetos de la política" para avanzar en el corazón de uno de los grandes lemas de la Agenda 2030, "no dejar nadie atrás". Aunque se echa de menos información más precisa de los resultados obtenidos, debe destacarse que la pobreza presupuestal no es tal si la imaginación y la colaboración se utilizan como ingredientes para la acción. Luego, Tadeo García Zalazar, Érica Pulido y Matías Agustín Dalla Torre en, "La adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación territorial del Municipio de Godoy Cruz. Mendoza, Argentina" plantean un muy interesante y productivo diálogo entre ordenamiento territorial local y Agenda 2030 a través del uso de metodologías como la de nodos críticos. Queda en pendiente un necesario balance de las ganancias y de las restricciones de lo realizado. Finalmente, Ernesto Gómez Echeverri nos presenta un esquema de planificación del territorio en el departamento del Quindío, Colombia, con base a la cadena productiva de "café especiales", siendo estos productos la base de su desarrollo y de la conformación de un clúster. Este modelo presentado en "Las cadenas productivas como herramienta de planificación territorial" no solamente sirve para la cadena productiva de los "café especiales" sino que también se puede aplicar a cualquier clase de cadena del sector agropecuario.

En la quinta parte, "Los desafíos de la multiescalaridad", se agrupan cuatro trabajos. Diego Irazábal Tidemann, en "Los Geoparques Mundiales de la UNESCO como estrategia para el desarrollo territorial" aborda la multiescalaridad desde la perspectiva de la relación global-nacional-local. Presenta una estrategia global que promueve una forma de abordaje de la multiescalaridad y de articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que, además, hace especial énfasis en el papel de las alianzas público-privadas y en la participación de la universidad.

Olga Lucía Sánchez Poveda, en "La descentralización de la educación en Colombia, una promesa por cumplir: Retos y apuestas desde el sector público y privado", hace una mirada evaluativa de la política de la descentralización en Colombia, enfatizando la necesidad de generar una nueva y diferente relación multiescalar que aumente la autonomía local y mejore la articulación centro-periferia y pública-privada. Claudio Pérez Méndez, en "Descentralización de la Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo Endógeno de las regiones en Chile" presenta un análisis en donde el contexto de la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología en Chile sirve de pretexto para la elaboración de un análisis y un diagnóstico de las relaciones intersectoriales y multinivel. Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos y Carla Giane Soares da Cunha, en "Análisis y prospectiva para el desarrollo territorial en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil): la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo regional (2015-2030)", presentan una experiencia de largo plazo de construcción de un andamiaje institucional para la articulación de diferentes niveles de planificación y, también, diferentes horizontes temporales. Deja pendiente la evaluación de los aprendizajes de esta construcción en materia de desafíos prácticos y de visión que pudieran nutrir experiencias semejantes.

En la sexta y última parte, "La participación como elemento clave para la planificación y gestión pública para el desarrollo" se incluyen seis trabajos. Mary Botero Serna, Laura Sánchez Gil y María Jesús Silva Rozas, en "Formación de liderazgos jóvenes para el desarrollo sostenible de Latinoamérica. Aporte desde el voluntariado en la sociedad civil" presentan y reflexionan acerca de la experiencia de una organización civil internacional, Techo, que promueve el voluntariado para el mejoramiento del hábitat popular. Ponen en evidencia su aporte a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Hábitat 3, así como la importancia crucial de la participación de la sociedad civil en estos procesos y en la formación de hombres y mujeres que comprometen sus vidas en esta construcción. Yulieth Villegas Echavarría, en "Gobernanza democrática: modelo de gestión para la igualdad de género", plantea un modelo de análisis que permite reflexionar acerca de una experiencia concreta desarrollada en Medellín como un aporte tanto a la construcción de liderazgos femeninos, como a la articulación de diferentes niveles de la gestión pública local a través de procesos de participación. Taygete Anaid Luna Cruz, José Christian Hernández Robledo y Rodrigo Torres González, en "Comunidades Modelo de Michoacán: una estrategia participativa para impulsar el desarrollo territorial con igualdad y seguridad ciudadana" exponen una experiencia que ilustra el proceso de aprendizaje institucional a partir del cual se llega a identificar el papel estratégico que la coordinación multiescalar puede desempeñar en procesos de desarrollo local. Julieta Hernández Prado e Ismael Sánchez Valdez nos presentan un caso de planificación participativa con perspectiva de género en una institución del nivel nacional en "La planificación participativa con perspectiva de género, como herramienta de gestión institucional", obteniéndose importantes resultados que permitieron realizar un análisis de las problemáticas institucionales, así como también identificar y reconocer situaciones de desigualdad de género dentro de la institución. Isidoro Felcman y Gustavo Blutman, en "Nuevas aproximaciones a la planificación estratégica participativa: experiencias en Argentina" desarrollan una propuesta metodológica clara y coherente aplicada a tres casos de interés en el contexto argentino. Queda pendiente una reflexión autocrítica y de presentación de las distancias entre el planteamiento teórico y la práctica que puedan ayudar al desarrollo de la propuesta y a generar interés por otras aplicaciones. Alexandre Jarschel de Oliveira y Bruna Kipper Barreto Roca en "Habla Curitiba: su relación con el desarrollo sostenible y la articulación entre planificación y presupuesto", relatan una experiencia concreta de forma coherente y clara, consistente en un esfuerzo por articular la planificación y el presupuesto en un país como Brasil que posee un andamiaje legal favorable a esta tarea. Quedan interrogantes y preguntas a ser profundizadas, tales como la legitimidad y la representatividad de los participantes en estos procesos participativos, así como los saldos pedagógicos del proceso.

Parte 1: Nuevas interrogaciones para una planificación integral del desarrollo

I. Retos de la planificación local para el desarrollo: casos de estudio en los municipios de Jalisco y Nayarit, México

Oscar Daniel Vega Mayorga¹

Resumen

En México, la planificación para el desarrollo presenta procesos horizontales y verticales establecidos en su Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos. La creación e implementación de instrumentos de planificación respondió, que México durante el siglo veinte vivió una acelerada urbanización, transformándose en menos de cuarenta años en un país predominantemente urbano y con altos índices de crecimiento. Con el interés de abordar los retos presentes en los instrumentos de planificación para el desarrollo en el ámbito local, se decidió emplear un análisis cuantitativo correlacional entre los estados de Jalisco y Nayarit; examinando los planes municipales de desarrollo vigentes en las categorías de pluritemporalidad, multiescalaridad, integración de los diversos actores, evaluación y seguimiento.

Introducción

En 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos que establece las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática en toda la república mexicana, siendo actualmente posible localizar a nivel nacional, estatal y municipal instrumentos de planificación para el desarrollo que se relacionan entre sí en busca de garantizar la rectoría del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable de la nación, planteado en

¹ Universidad de Guadalajara, Puerto Vallarta, México.

el artículo 25 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Durante estos treinta y cinco años de existir, ha sido necesario ampliar el marco normativo a través de las Leyes Estatales de Planeación, con la Ley de Planeación para el Estado y sus municipios publicada en el año 2000 en el estado de Jalisco; así como con la Ley de Planeación del Estado de Nayarit publicada en 1997.

La creación e implementación de instrumentos de planificación para el desarrollo no respondió a la casualidad o a una moda, sino a que México durante el siglo XX vivió una acelerada urbanización, transformándose en menos de cuarenta años en un país predominantemente urbano y con altos índices de crecimiento (ONU-HABITAT & SEDESOL, 2011). Siendo pertinente su utilización para la descentralización de la ciudad capital y promover el crecimiento ordenado de las ciudades intermedias, las cuales cuentan con entre 25,000 y 1 millón de habitantes, y "se han caracterizado por tener las tasas de crecimiento más altas con respecto al resto de las ciudades mexicanas" (Álvarez de la Torre, 2017).

El giro hacia la planificación de las ciudades intermedias estuvo acompañado por la incorporación desde 1990 de políticas de desarrollo local y regional, que incorporaban procesos de abajo hacia arriba (bottom – up), las cuales contrastaron con los procesos de arriba hacia abajo (top – down) centralizados e imperantes en los años previos; más no siendo una transformación que se produjo de manera súbita (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2006). En dichas estrategias de desarrollo local y regional están presentes cuatro rasgos que las caracterizan: la incorporación de la participación y diálogo social, se basan en el territorio, implican la movilización de los recursos locales y las ventajas competitivas, así como emanar y estar dirigidas localmente (White & Gasser, 2001); las cuales reflejan los nuevos retos que la planificación tradicional se enfrenta en el siglo XXI en un mundo en el que las localidades y regiones están en competencia directa entre ellas para atraer y retener capital (Pike, Rodríguez-Pose, & Tomaney, 2006).

Sin embargo, al hablar de desarrollo en el marco contextual mexicano, también debemos tener presente que el mejoramiento en todos los aspectos de la calidad de vida de los individuos es un principio de la Ley de Planeación, correspondiéndole al desarrollo local "una visión multidisciplinaria que incluye lo económico, político, social, territorial" (Carreras & García, 2006) y lo ambiental; así como la incorporación de los actores como elemento de la Nueva Gestión Pública, mediante la creación de mecanismo efectivos de participación (Cabrero, 2003).

A. Metodología

Con el interés de abordar los retos presentes en los instrumentos de planificación para el desarrollo en el ámbito local, especialmente por ser el nivel más cercano al ciudadano y donde las políticas de los niveles superiores deben ponerse en acciones más concretas, se decidió emplear un análisis cuantitativo correlacional entre los estados de Jalisco y Nayarit. Para ello se tomó en consideración el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1917) el cual establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias debieron expedir leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, además de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información, esto fue igualmente instruido para los municipios del país.

El Estado de Jalisco cuenta con su Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Congreso del Estado de Jalisco, 2013) desde el 2013 la cual en su artículo 24° define a los Ayuntamientos como sujetos obligados, por lo cual deberán presentar y actualizar en su página de internet su información fundamental; dentro de la cual se considera en el artículo 15° de la ley los instrumentos de planeación del desarrollo de los municipios y sus modificaciones.

El Estado de Nayarit cuenta con su Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit, 2016) vigente desde el 2016 la cual en su artículo 22° define a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Ayuntamientos como sujetos obligados, por lo cual deberán publicar, difundir y mantener actualizada las obligaciones de transparencia en los sitios de internet correspondientes; dentro de la cual se considera en el artículo 39° de la ley el plan de desarrollo municipal.

En base a las obligaciones de los ayuntamientos del estado de Jalisco y Nayarit presentados en sus leyes estatales de transparencia y acceso a la información respectivas, se inició la consulta de los Planes Municipales de Desarrollo vigente de los 125 municipios del estado de Jalisco y los 20 municipios del estado de Nayarit en los sitios de internet correspondientes, identificados a través de la dirección asignada a las organizaciones gubernamentales sin incluir la milicia con la terminación gov.mx precedida del nombre del municipio.

De los 145 sitios de internet oficiales que fueron consultados durante en el primer semestre del 2018, ciento tres planes municipales vigentes del estado de Jalisco (83% del total de los municipios del estado) y dieciocho planes municipales vigentes del estado de Nayarit (90% del total de municipios del estado), con un total de ciento veintiuno (84% del total de municipios). Los instrumentos de planeación fueron descargados en el formato de documento portátil (PDF) de manera completa y en un solo archivo, siendo guardados con el nombre respectivo del municipio al que pertenecen.

En relación con la evaluación de los instrumentos, se consideró la clasificación de los desafíos de la planificación planteada por Máttar y Cuervo (2017) al indagar en los instrumentos y procesos de planificación nacional para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, definiendo cinco categorías: pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, integración de los diversos actores, evaluación y seguimiento. Para el presente trabajo se tomó en consideración cuatro de las cinco categorías, excluyendo el reto de la intersectorialidad en tanto que cada estado y municipio cuenta con autonomía para conformar su estructura administrativa por lo cual existían disparidades que evitaban una comparación. Dentro de cada uno de los retos se plantearon variables que se contrastaron con cada uno de los instrumentos municipales, identificando su presencia o ausencia dentro del documento buscando plasmar un análisis crítico y la reducción de subjetividad en el mismo.

Dentro del reto de la pluritemporalidad se plasmaron cinco variables:

- i) Revisión de estudios previos
- ii) Revisión de Planes Municipales de Desarrollo previos
- iii) Temporalidad a corto plazo (1 año)
- iv) Temporalidad a mediano plazo (duración de la administración pública local)
- v) Temporalidad a largo plazo (visión más allá del periodo de la administración pública municipal correspondiente)

Dentro del reto de la multiescalaridad se plasmaron doce variables:

- i) Revisión de instrumentos de planificación local de otros municipios
- ii) Revisión de la Constitución Estatal
- iii) Revisión de la Ley de Planeación Estatal correspondiente
- iv) Revisión de la Ley de Administración Municipal correspondiente
- v) Revisión de alineación con el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente
- vi) Revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- vii) Revisión de la Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos
- viii) Revisión de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo
- ix) Revisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
- x) Revisión de la Nueva Agenda Urbana
- xi) Revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- xii) Revisión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Dentro del reto de la integración de los diversos actores se plasmaron ocho variables:

- i) Participación de la administración pública municipal en el proceso de elaboración del instrumento
- ii) Participación de la administración pública estatal en el proceso de elaboración del instrumento
- iii) Participación de la administración pública federal en el proceso de elaboración del instrumento
- iv) Participación de académicos, universidades y centros de investigación en el proceso de elaboración del instrumento
- v) Participación de individuos de la sociedad civil en el proceso de elaboración del instrumento
- vi) Participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de elaboración del instrumento
- vii) Participación de organizaciones del sector privado en el proceso de elaboración del instrumento
- viii) Participación de organismos internacionales o multilaterales en el proceso de elaboración del instrumento

Dentro del reto de la evaluación y el seguimiento se plasmaron once variables:

- i) Inclusión de objetivos
- ii) Inclusión de estrategias
- iii) Inclusión de programas
- iv) Inclusión de proyectos
- v) Inclusión de acciones
- vi) Inclusión de metas
- vii) Inclusión de indicadores
- viii) Inclusión de medios de verificación
- ix) Inclusión de supuestos
- x) Inclusión de relación de los objetivos y/o metas del plan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y/o sus metas
- xi) Inclusión de relación de los objetivos y/o metas del plan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y/o sus metas

El análisis de cada uno de los instrumentos consto de cinco fases: en la 1° fase se dio una lectura completa al documento para identificar la estructura del mismo; en la 2° fase se repitió la lectura completa del documento identificando dentro del documento si llegaba a contar con cada una de las variables definidas para los cuatro desafíos a identificar; en la 3° fase se realizó el vaciado por municipio, reto y variable de la información identificada anteriormente en una base de datos; en la 4° fase se repitió la lectura completa del documento a la par de ir comparando con la base de datos que la información vaciada fuera la correcta; en la última fase se realizó el análisis de la base de datos y la formulación de los gráficos que pudieran facilitar la comprensión de la información recabada.

B. Resultados

Previo a la generación del conglomerado de los planes municipales de desarrollo analizados se contrastaron los resultados entre los instrumentos de planificación local del mismo estado como entre estados para identificar los retos con mayor frecuencia de aparición o ausencia. Los resultados serán presentados por reto y variable analizada, en un primer acercamiento a nivel interestatal y después una comparativa entre los resultados obtenidos en ambos estados.

1. Reto de la pluritemporalidad

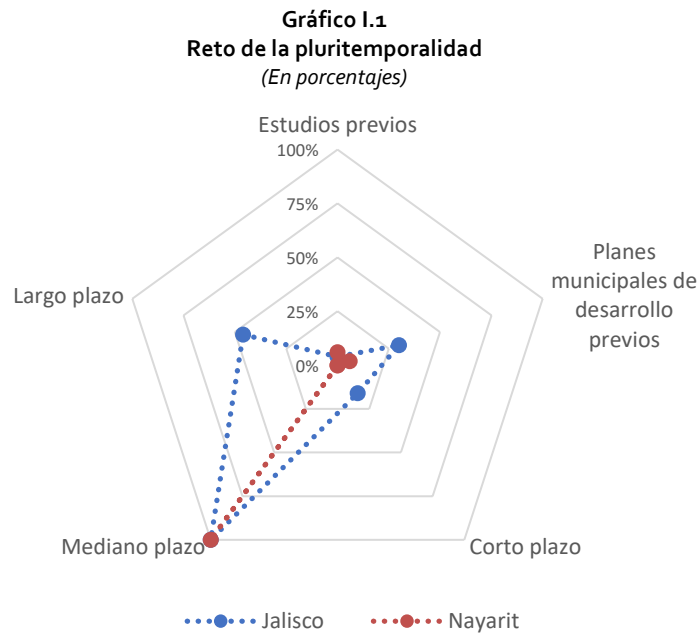
Se evaluó en primera instancia la inclusión en los planes municipales de desarrollo la revisión de estudios previos referente al municipio en cuestión, sin contemplar la autoría ni año de realización de dicho estudio, pero si excluyendo los trabajos presentados por Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) al ser una de las fuentes oficiales mayormente consultadas; identificando que el 4% de los municipios del estado de Jalisco y el 6% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 4% del total de los municipios analizados.

En segunda instancia se evaluó la inclusión en los instrumentos municipales de desarrollo la revisión de alguno de los Planes Municipales de Desarrollo de las administraciones previas del propio municipio, sin contemplar el partido político con el cual las administraciones fueron elegidas ni el periodo de vigencia de los instrumentos; identificando que el 30% de los municipios del estado de Jalisco y el 6% de los municipio del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 26% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en tercera instancia la inclusión en el Plan Municipal de Desarrollo el uso de instrumentos con periodicidad anual para poner en ejecutar lo descrito en los planes; identificando que el 16% de los municipios del estado de Jalisco y ninguno de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 13% del total de los municipios analizados.

En cuarta instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo sería vigente durante toda la administración pública local que lo generó, identificando que el 100% de los instrumentos presenta una vigencia por todo el tiempo de la administración, siendo tres años para el caso de Jalisco y cuatro para el caso de Nayarit.

Se evaluó en quinta instancia la inclusión en el plan municipal de desarrollo de una visión prospectiva más allá de la duración de la administración pública local que lo generó; identificando que el 46% de los municipios del estado de Jalisco y ninguno de los municipios del estado de Nayarit cumple con esta variable, siendo el 39% del total de los municipios analizados. Mencionados los siguientes años dentro de los instrumentos: 2020, 2021, 2025, 2030, 2033, 2035, 2036, 2040, 2042 y 2050; en la cual sobresale el año 2030 con el 51% de los municipios definieron ese año en una visión prospectiva.



Fuente: Elaboración propia en base a los instrumentos de planificación para el desarrollo consultados.

2. Reto de la multiescalaridad

En primera instancia se evaluó si durante la generación del plan municipal de desarrollo se realizó la revisión de algún otro instrumento local de planificación, sin considerar la autoría ni la vigencia de dicho instrumento; identificando que el 6% de los municipios del estado de Jalisco y ninguno de los municipios del estado de Nayarit cumple con esta variable, siendo el 5% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en segunda instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la revisión de la Constitución Estatal correspondiente; identificando que el 63% de los municipios del estado de Jalisco y el 89% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 67% del total de los municipios analizados.

En tercera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la revisión de la Ley de Planeación Estatal correspondiente; identificando que el 79% de los municipios del estado de Jalisco y el 89% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 80% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en cuarta instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la revisión de la Ley de Administración Municipal correspondiente; identificando que el 29% de los municipios del estado de Jalisco y el 78% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 36% del total de los municipios analizados.

En quinta instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo mencionaba alguna alineación con el Plan Estatal de Desarrollo correspondiente; identificando que el 46% de los municipios del estado de Jalisco y el 72% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 50% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en sexta instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la revisión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; identificando que el 79% de los municipios del estado de Jalisco y el 83% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 79% del total de los municipios analizados.

En séptima instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la revisión de la Ley Nacional de Planeación; identificando que el 22% de los municipios del estado Jalisco y el 61% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 28% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en octava instancia si el plan municipal de desarrollo mencionaba alguna alineación con el Plan Nacional de Desarrollo; identificando que el 34% de los municipios del estado de Jalisco y el 72% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 40% del total de los municipios analizados.

En novena instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la revisión de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; identificando el 2% de los municipios del estado de Jalisco y ninguno de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 2% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en décima instancia si el plan municipal de desarrollo mencionaba la revisión de la Nueva Agenda Urbana; identificando que el 1% de los municipios del estado de Jalisco y el 11% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 2% del total de los municipios analizados.

En décima primera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo mencionaba la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; identificando que el 4% de los municipios del estado de Jalisco y el 6 % de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 4% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en décima segunda instancia si el plan municipal de desarrollo mencionaba la revisión de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; identificando que el 9% de los municipios del estado de Jalisco y el 6% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 8% del total de los municipios analizados.



Fuente: Elaboración propia en base a los instrumentos de planificación para el desarrollo consultados.

3. Reto de la integración de diversos actores

En primera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de funcionarios de diversas áreas de la administración pública municipal en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 23% de los municipios del estado Jalisco y el 44% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 26% del total de los municipios analizados.

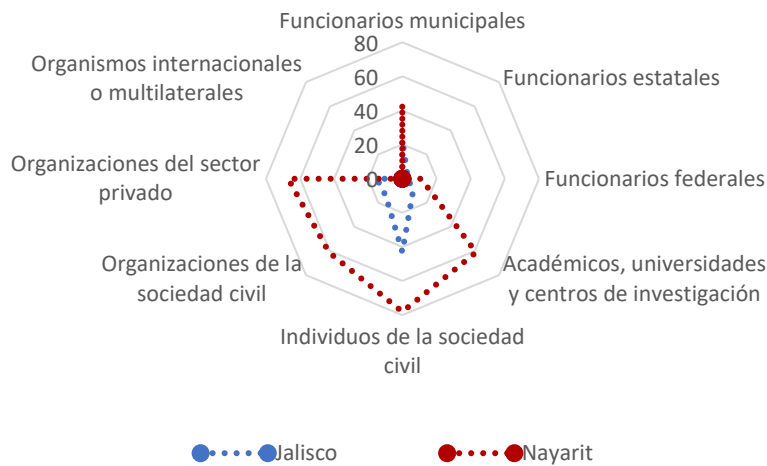
Se evaluó en segunda instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de funcionarios de diversas áreas de la administración pública estatal correspondiente en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 4% del total de los municipios analizados cumplen con esta variable, siendo todos del estado de Jalisco.

En tercera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de funcionarios de diversas áreas de la administración pública federal en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 3% de los municipios del estado Jalisco y el 11% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 4% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en cuarta instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de académicos, universidades y centros de investigación en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 9% de los municipios del estado Jalisco y el 61% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 17% del total de los municipios analizados.

En quinta instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de individuos de la sociedad civil en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 44% de los municipios del estado Jalisco y el 78% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 48% del total de los municipios analizados.

Gráfico 1.3
Reto de la integración de diversos actores
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Se evaluó en sexta instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 14% de

los municipios del estado Jalisco y el 61% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 21% del total de los municipios analizados.

En séptima instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de organizaciones del sector privado en el proceso de creación de los mismo; identificando que el 15% de los municipios del estado Jalisco y el 67% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 22% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en octava instancia si el plan municipal de desarrollo menciona la participación de organismos internacionales o multilaterales en el proceso de creación de los mismo; identificando que ningún municipio del total de analizados cumplen con esta variable.

4. Reto de la evaluación y el seguimiento

En primera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo incluía objetivos a lograr; identificando que el 89% de los municipios del estado Jalisco y el 78% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 88% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en segunda instancia si el plan municipal de desarrollo incluía estrategias a implementar; identificando que el 74% de los municipios del estado Jalisco y el 33% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 68% del total de los municipios analizados.

En tercera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo incluía programas a implementar; identificando que el 15% de los municipios del estado Jalisco y el 72% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 23% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en cuarta instancia si el plan municipal de desarrollo incluía proyectos a implementar; identificando que el 52% de los municipios del estado Jalisco y el 39% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 50% del total de los municipios analizados.

En quinta instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo incluía acciones a implementar; identificando que el 19% de los municipios del estado Jalisco y el 61% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 26% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en sexta instancia si el plan municipal de desarrollo incluía metas a lograr; identificando que el 37.9% de los municipios del estado Jalisco y el 27.8% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 36.4% del total de los municipios analizados.

En séptima instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo incluía indicadores a medir; identificando que el 39% de los municipios del estado Jalisco y el 28% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 37% del total de los municipios analizados.

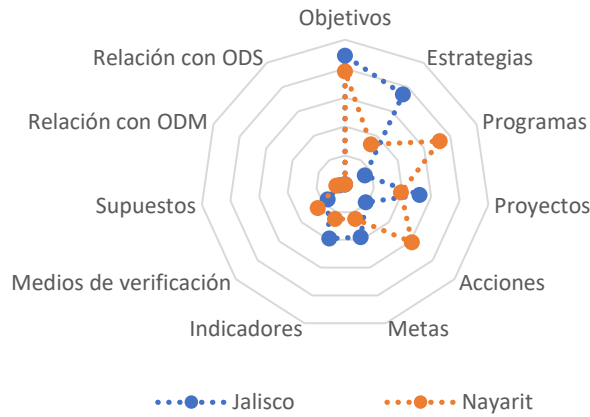
Se evaluó en octava instancia si el plan municipal de desarrollo incluía medios de verificación a usar; identificando que el 16% de los municipios del estado Jalisco y el 28% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 17% del total de los municipios analizados.

En novena instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo incluía supuestos necesarios para su cumplimiento; identificando que el 4% de los municipios del estado Jalisco y el 6% de los municipios del estado de Nayarit cumplen con esta variable, siendo el 4% del total de los municipios analizados.

Se evaluó en décima instancia si el plan municipal de desarrollo incluía la relación de los objetivos y/o metas del plan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y/o sus metas; identificando que ninguno de los municipios analizados cumple con esta variable.

En décima primera instancia se evaluó si el plan municipal de desarrollo incluía la relación de los objetivos y/o metas del plan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y/o sus metas; identificando que ninguno de los municipios analizados cumple con esta variable.

Gráfico 1.4
Reto de la evaluación y seguimiento
(En porcentajes)

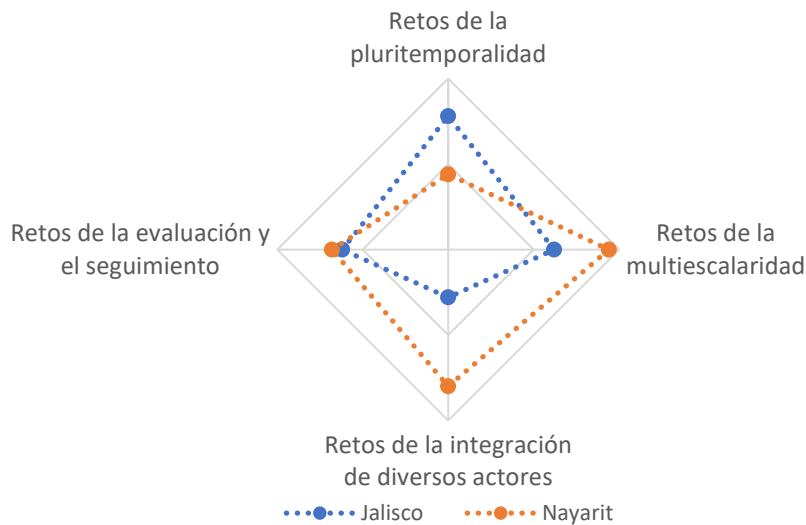


Fuente: Elaboración propia en base a los instrumentos de planificación para el desarrollo consultados.

C. Conclusiones

Después del análisis de los ciento veintiún instrumentos de planificación local para el desarrollo en los estados de Jalisco y Nayarit en los cuatro retos seleccionados, se encontró que ningún plan municipal de desarrollo cumple con todas las variables analizada. Sin embargo, al contrastar con los requerimientos legales a los cuales se ven los municipios obligados a cumplir al generar el plan municipal de desarrollo, cerca del 30% de los instrumentos analizados los cumplen.

Gráfico 1.5
Retos en los instrumentos de planificación para el desarrollo consultados
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

Surgiendo la duda sobre la capacidad de los gobiernos locales de afrontar los retos a treinta y cinco años de la publicación de la Ley de Planeación en el DOF, y si la actual forma en como servidor público municipal, ciudadano, académicos y empresarios se relacionan entre sí para fijar y gestionar la ruta hacia el desarrollo sostenible y equitativo para el municipio; al poder identificar en la tipología de Espinoza Vergara que los municipios se encuentran en una planificación paternalista en la cual se escucha a los interesados pero se adoptan las decisiones desde el gobierno por sí mismo, siendo propuesto el cambio a la planificación participativa en la cual con la inclusión de la comunidad se fijan los objetivos, metas y medios de ejecución de las distintas tareas. (Alberich Nistal & Sotomayor Morales, 2014).

Dentro de la estructura de los instrumentos analizados es posible denotar la utilización de la planificación estratégica y la metodología de marco lógico para la generación de estos, llegando pocos a incorporar ambas metodologías por completo; pero sin embargo mostrando un avance e interés en incorporar procesos internacionalmente consensuados en el nivel local. Sin embargo, queda en duda la capacitación continua de los servidores públicos en los diferentes niveles de la administración local y durante todo el tiempo que dura la administración, ya que no solo es trazar la ruta sino ponerla en práctica desde las diferentes áreas hacia una visión en conjunto. Al incorporar estas metodologías es imprescindible el seguimiento y evaluación a través de diversas categorías de indicadores, los cuales están ausentes en la mayoría de los instrumentos analizados.

También es importante resaltar que a pesar de que el Estado Mexicano es firmante de varios convenios, declaraciones, agendas y tratados, hay poca contextualización a nivel local de dichos procesos internacionales; aunque es de reconocer los esfuerzos recientemente hechos por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) en buscar proporcionar a corto plazo herramientas que den seguimiento a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 a los gobiernos locales, teniendo a mayo del 2018 veintidós municipios que se han pronunciado a favor de conducir su quehacer gubernamental alineado a la Agenda 2030 en el ámbito de sus competencias.

Bibliografía

- Alberich Nistal, T., & Sotomayor Morales, E. (2014). *Planificación y gestión. Manual para la acción social*. Madrid: DYKINSON S.L.
- Álvarez de la Torre, G. B. (2017). El tiempo y la estructura urbana de las ciudades medias en México: una propuesta metodológica. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. 16 Núm. 311, 78 - 204.
- Blanco Díaz, E. (2014). *Óbstaculos a vencer en el desarrollo local. Estudio de caso: municipio Guanabacoa*. *Economía y Desarrollo*, pág. 187 - 197.
- Cabrero, E. (2003). *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. En E. (. Cabrero, *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción* (págs. pag. 155- 190). México: Miguel Ángel Porrúa - CIDE.
- Carreras, C., & García, A. (2006). *La geografía urbana*. En D. Hiernaux, & A. Lindón, *Tratado de geografía humana. Ciudad de México*, México: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa División Ciencias Sociales y Humanidades.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México, México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2013). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios*. Guadalajara, México: Periódico oficial "El Estado de Jalisco".
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Nayarit. (2016). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit*. Tepic, México: Periódico Oficial "Órgano de Gobierno del Estado".
- Fernández Güell, M. (2007). 25 años de planificación estratégica. *CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales*, pág. 621 - 637.

- Hiernaux, D., & Lindón, A. (2006). Geografía urbana: una mirada desde América Latina. En D. Hiernaux, & A. Lindón, Tratado de geografía humana. Ciudad de México, México: Anthropos Editorial, UAM-Iztapalapa División Ciencias Sociales y Humanidades.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. (1976). Discusiones sobre Planificación. Ciudad de México, México: Siglo XXI editores.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). Censo de Población y Vivienda 2010. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>
- Jalomo Aguirre, F. (2009). Desarrollo local en contextos metropolitanos. POLIS Revista Latinoamericana, pág. 1 - 15.
- Máttar, J., & Cuervo, L. M. (2017). Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ONU-HABITAT & SEDESOL. (2011). Estado de las ciudades de México 2011. México.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2006). Desarrollo local y regional. Valencia España: Publicacions de la Universitat de València.
- Pintos, F. (2008). El estado del desarrollo local en América Latina: obstáculos, facilitadores y liderazgos. INTERACOEES, pág. 217 - 228.
- Ramos, J. M., & Reyes, M. (2005). Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, pág. 39 - 66.
- Secretaría de Desarrollo Social. (2012). Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010. Ciudad de México, México.
- Vázquez-Barquero, A. (1999). El desarrollo local: la estrategia para el nuevo milenio. Revesco. Revista de Estudios Cooperativos, pág. 15 - 23.
- White, S., & Gasser, M. (2001). Local economic development: A tool for supporting locally owned and managed development processes that foster the global promotion of decent work. Geneva: Job Creation and Enterprise Development, ILO.
- Zingoni, J. M. (2015). Gobernar la ciudad. Desarrollo local y políticas urbanas municipales. Revista Universitaria de Geografía, pág. 125 - 127.

Anexo 1

Metodología

En el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, por lo que la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias debieron expedir leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, además de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información, esto fue igualmente instruido para los municipios del país.

El Estado de Jalisco cuenta con su ley estatal de transparencia y acceso a la información pública desde el 2013 la cual en su artículo 24° define a los Ayuntamientos como sujetos obligados, por lo cual deberán presentar y actualizar en su página de internet su información fundamental; dentro de la cual se considera en el artículo 15° de la ley los instrumentos de planeación del desarrollo de los municipios y sus modificaciones.

El Estado de Nayarit cuenta con su ley estatal de transparencia y acceso a la información pública vigente desde el 2016 la cual en su artículo 22° define a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Ayuntamientos como sujetos obligados, por lo cual deberán publicar, difundir y mantener actualizada las obligaciones de transparencia en los sitios de internet correspondientes; dentro de la cual se considera en el artículo 39° de la ley el plan de desarrollo municipal.

En base a las obligaciones de los ayuntamientos del estado de Jalisco y Nayarit presentados en sus leyes estatales de transparencia y acceso a la información respectivas, se inició la consulta de los Planes Municipales de Desarrollo vigente de los 125 municipios del estado de Jalisco y los 20 municipios

del estado de Nayarit en los sitios de internet correspondientes, identificados a través de la dirección asignada a las organizaciones gubernamentales sin incluir la milicia con la terminación gob.mx precedida del nombre del municipio.

Los 145 sitios de internet oficiales fueron consultados durante el mes de marzo del 2018, de los cuales se descargaron los archivos actualizados y vigentes de ciento tres planes municipales vigentes del estado de Jalisco (83% del total de los municipios del estado) y dieciocho planes municipales vigentes del estado de Nayarit (90% del total de municipios del estado), con un total de ciento veintiuno de los cuales corresponderían al 83% del total de municipios existentes en ambos estados. Los instrumentos de planeación fueron descargados en el formato de documento portátil (PDF) de manera completa y en un solo archivo, siendo guardados con el nombre respectivo del municipio al que pertenecen.

En relación con la evaluación de los instrumentos, se consideró la clasificación de los desafíos de la planificación planteada por Máttar y Cuervo (2017) al indagar en los instrumentos y procesos de planificación nacional para el desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, definiendo cinco categorías: pluritemporalidad, multiescalaridad, intersectorialidad, integración de los diversos actores, evaluación y seguimiento. Para el presente trabajo se tomó en consideración cuatro de las cinco categorías, excluyendo el reto de la intersectorialidad en tanto que cada estado y municipio cuenta con autonomía para conformar su estructura administrativa por lo cual existían disparidades que evitaban una comparación. Dentro de cada uno de los retos se plantearon variables que se contrastaron con cada uno de los instrumentos municipales, identificando su presencia o ausencia dentro del documento buscando plasmar un análisis crítico y la reducción de subjetividad en el mismo.

El análisis de cada uno de los instrumentos consto de cinco fases: en la 1° fase se dio una lectura completa al documento para identificar la estructura del mismo; en la 2° fase se repitió la lectura completa del documento identificando dentro del documento si llegaba a contar con cada una de las variables definidas para los cuatro desafíos a identificar; en la 3° fase se realizó el vaciado por municipio, reto y variable de la información identificada anteriormente en una base de datos; en la 4° fase se repitió la lectura completa del documento a la par de ir comparando con la base de datos que la información vaciada fuera la correcta; en la última fase se realizó el análisis de la base de datos y la formulación de los gráficos que pudieran facilitar la comprensión de la información recabada.

II. La gobernanza colaborativa en la práctica: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Diana Carolina Silva Díaz²

Resumen

Esta investigación surgió de las lagunas existentes entre el valor agregado a la gobernanza colaborativa y la evidencia empírica de sus beneficios en Colombia. Si bien no existen indicadores de seguimiento que muestren con claridad cómo la colaboración mejora la implementación de políticas públicas complejas, el Gobierno nacional ha promovido esta estrategia, ignorando las disparidades que se registran entre los gobiernos locales y regionales, y, por tanto, los resultados reales de la gobernanza de varios niveles. En particular, en este capítulo se analiza el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley núm. 1448 de 2011 por la cual se dictan Medidas de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno y se Dictan Otras Disposiciones), como el caso más tangible de una iniciativa de colaboración impulsada por entidades locales.

Más allá del tradicional análisis de insumo-producto, se exploran los factores impulsores, las motivaciones y la dinámica institucional entre las ciudades. Las lentes teóricas utilizadas son las de la gobernanza en red y las teorías de la gestión pública colaborativa.

² Máster en Estudios del Desarrollo con énfasis en estrategias de desarrollo local. Especialista en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo.

Los resultados del estudio parecen indicar que el discurso de la colaboración ha avanzado más rápido que los mecanismos institucionales para su concreción. La vaguedad de los medios para actuar de manera colectiva desdibuja el modo en que la colaboración puede contribuir claramente a mejorar las tareas de los gobiernos locales en relación con las políticas sociales. Los resultados también explican cómo se llevaron adelante los intercambios en el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales, mostrando el impacto que tienen los desequilibrios de poder y las motivaciones a la hora de concretar una colaboración.

Introducción

Los procesos de gobernanza colaborativa en Colombia han cobrado importancia en los últimos años. Estas prácticas han sido tratadas como instrumento para mejorar los procesos de planificación regional y territorial, al tiempo que se promueven las sinergias, la eliminación de las disparidades y la equidad territorial. La literatura reciente sobre las nuevas formas de gobernanza sostiene que estos organismos abordan los problemas públicos más acuciantes y conectan las políticas públicas con su contexto estratégico e institucionalizado (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997, citado en Agranoff, 2006, pág. 56). Además, se afirma que las redes abren nuevas posibilidades que difícilmente podrían alcanzar una, dos o incluso tres organizaciones que trabajen juntas (Agranoff, 2006, pág. 57).

Basándose en la narrativa de lograr una paz duradera, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) comenzó a promover lo que se denomina “territorialización de las políticas públicas” como una propiedad central de la gestión pública. Esta forma “elegante” de abordar las políticas públicas surgió con cuatro finalidades: i) priorizar la inversión del Gobierno nacional, ii) superar la visión de corto plazo, iii) mejorar las capacidades locales y, principalmente, iv) abordar las deficiencias estructurales a la hora de llevar adelante las políticas públicas. En otras palabras, la “territorialización” supone reforzar el proceso de elaboración de políticas desde la base.

En cuanto a la gobernanza colaborativa, la narrativa de la “territorialización” —más concretamente, la “territorialización para la paz”— impulsó la idea de trabajar en conjunto. La idea era crear un escenario favorable para la gobernanza de varios niveles, combinando la gestión de la tierra con el desarrollo regional y local. En 2011, con el propósito de crear nuevos órganos de gobernanza para garantizar el funcionamiento sistémico de todo el aparato público, y teniendo en cuenta las particularidades y potencialidades de los territorios, se aprobó la Ley núm. 1454 de 2011 por la cual se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones. La naturaleza de esta ley se inserta en la planificación urbana-regional y responde a un modelo territorial que engloba la autonomía y los procesos descentralizados. Dicha normativa introdujo un conjunto de complejos sistemas de asociación de naturaleza meramente administrativa³.

Desde la aprobación de esa ley, el Gobierno nacional ha estado promoviendo esta estrategia (nuevos órganos de gobernanza), aunque todavía no se ha explorado del todo ni se ha confirmado su eficacia para mejorar la implementación de políticas públicas complejas. Existe un respaldo sólido y continuo a esta alternativa política, que ignora las disparidades entre los gobiernos locales y regionales, y, por tanto, su influencia en los resultados reales de las iniciativas de colaboración. Más allá del éxito y la aceptación casi generalizada de que las colaboraciones intersectoriales representan el nuevo

³ El marco político a este respecto tiene sus raíces en el desarrollo de los modelos de integración regional que el Gobierno nacional ha ido adoptando en forma gradual desde la década de 1970. Con una importante influencia europea, sobre todo de España y Francia, Colombia adoptó tanto la asociación de municipios como las áreas metropolitanas como prototipos de delimitación geográfica para el uso de la tierra. A principios de los años noventa, esos modelos tuvieron cierto desarrollo normativo, principalmente asociado al proceso de descentralización y a la delegación de competencias fiscales a las autoridades locales. No obstante, su perspectiva sigue estando ligada a la delimitación física de los territorios y a la introducción de instrumentos contractuales, lo que facilita la ejecución del patrimonio público. La Ley núm. 1454 de 2011 introduce la figura de las provincias administrativas (asociación entre dos o más municipios geográficamente contiguos) y la asociación de departamentos.

paradigma para gestionar problemas complejos e inciertos relacionados con la adaptación, existen importantes lagunas de conocimiento sobre cómo las colaboraciones intersectoriales generan valor para la sociedad en general y para sus beneficiarios en particular (Trujillo, 2016, pág. 1).

En este capítulo se presentan las principales conclusiones de una investigación de maestría. La investigación surgió de las lagunas existentes entre el valor agregado a la gobernanza colaborativa en el enfoque de política y la evidencia empírica de sus beneficios en Colombia. En particular, se examina el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, como una iniciativa de colaboración impulsada por los gobiernos locales en un intento de encontrar mecanismos eficientes para la ejecución de una política social. Este acuerdo comenzó en 2012 como una coalición de ciudades que compartían las mismas inquietudes y que en forma gradual decidieron pasar de un escenario político a un órgano de gobernanza sólido. El núcleo de esta intervención es tratar de optimizar los mecanismos de cooperación horizontal y reforzar su capacidad de gobernanza en red (Aleksić Mirić, Burton y Petković, 2013).

El caso seleccionado sirvió para abordar lo que la autora considera que son aspectos no explorados de la colaboración entre gobiernos locales en Colombia. Es decir, los mecanismos que conducen a los resultados reales de una colaboración. De manera más formal, esta inquietud se refiere a la formación y aplicación de la agenda de política y actividades de colaboración (Huxhman y Vangen, 2008, pág. 39). Se examinan distintas dimensiones de las colaboraciones intersectoriales, al tiempo que se reconoce su lado descriptivo/pragmático, así como su perspectiva normativa/intrínseca. En la misma línea, el estudio explora las dependencias, los tipos de intercambio y la estructura de gobernanza creados por las entidades locales. Esos elementos no están cubiertos ni pueden deducirse del marco de política⁴.

En el centro de esta reflexión se encuentra la posibilidad de aportar ideas significativas con respecto al alcance de la colaboración en un contexto en el que los socios no comparten una posición geográfica y tienen capacidades institucionales bastante diferentes. Sobre esa base, este análisis está estructurado como se indica a continuación. En la sección A se presenta una conceptualización de la gobernanza colaborativa, un ejercicio utilizado para enunciar un conjunto de supuestos que guiaron la investigación. En la sección B se revisa el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales en tanto iniciativa de colaboración que surgió de un entorno difícil y problemático. También se analizan las formas en que los contextos difíciles inciden en las motivaciones y al consenso entre los socios (ciudades).

En la sección C se hace hincapié en el valor de la reciprocidad como base de la colaboración y se reflexiona sobre cómo las transacciones influyen en las estructuras de gobernanza y en la temporalidad de los procesos de colaboración. En la sección D se revisa la estructura de gobernanza en red y el mecanismo integrado de toma de decisiones del Acuerdo de Ciudades Capitales. Por último, en la sección E se trata de responder a la pregunta de si la colaboración resuelve todos los problemas que aborda y se presentan algunas conclusiones relacionadas con las colaboraciones intersectoriales.

A. Conceptualización de la gobernanza colaborativa

La gobernanza colaborativa ocupa un lugar importante en la nueva gestión pública. Estas nuevas formas de gobernanza tienen sus raíces en la evolución del gobierno a la gobernanza, la desaparición de las barreras estrictas entre los agentes del Estado y la inclusión de nuevas partes interesadas (como el

⁴ El principal método utilizado fue el estudio de caso cualitativo explicativo. También se llevó a cabo un análisis del discurso mediante técnicas de análisis interpretativo de política. La principal estrategia de recolección de datos se basó en entrevistas semiestructuradas con funcionarios del Ministerio del Interior (grupo asesor para la coordinación territorial de las políticas públicas) y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. También se entrevistó a secretarios de planificación del gobierno (o funcionarios asignados) de las capitales y a funcionarios del área de cooperación internacional (Organización Internacional para las Migraciones (OIM)). Se recopilaron y analizaron datos secundarios como acuerdos aprobados, agendas de trabajo, actas de reuniones, sistematización de procedimientos y experiencias.

sector privado, los organismos locales de desarrollo económico y las organizaciones no gubernamentales) en la elaboración de políticas (O'Leary y Vij, 2012).

En el centro del concepto está la idea de colaboración, que también se ha aplicado a diversos campos de estudio. En la literatura actual sobre el tema se puede encontrar casi un centenar de definiciones de colaboración, y con ello han ido apareciendo diversos sinónimos sobre la base del trabajo conjunto (O'Leary y Vij, 2012). Probablemente, las denominaciones más reconocidas sean: gobernanza de varios niveles, gobernanza cooperativa, gobernanza interinstitucional, colaboración intersectorial, sistemas de gestión conjunta y acuerdos sectoriales híbridos.

La flexibilidad del concepto podría explicarse por el hecho de que "colaboración", en su forma más simple, significa "trabajo conjunto o trabajo en conjunto con otros" (Wanna, 2008, pág. 3). Pero esta definición simplista tal vez sea el aspecto que más ha contribuido a la introducción de una serie de variables (como personas, costos de transacción, organizaciones, interdependencia y esfuerzo participativo) en las prácticas y evaluaciones de la gobernanza colaborativa. Por lo tanto, no es de extrañar que los límites entre los aspectos descriptivos/pragmáticos (pruebas empíricas del trabajo conjunto) y normativos/intrínsecos (aspecto más ideal o aceptado) de la colaboración se desdibujen.

La colaboración puede definirse como un proceso emergente entre actores institucionales interdependientes que negocian las respuestas a inquietudes compartidas (Gray, 1989, pág. 13). Pero también puede definirse como el trabajo en asociación con otros para obtener algún tipo de beneficio mutuo (Huxhman, 1996, pág. 1). Una tercera noción de gobernanza colaborativa plantea que esta consiste en compartir información, emprender iniciativas coordinadas o diseñar y llevar a cabo acuerdos de poder compartido con el fin de poner en común las capacidades para abordar determinado problema o desafío (Bryson, Crosby y Stone, 2006, pág. 44). Kaats y Opheij definen la gobernanza colaborativa como una forma de organización en la que personas de organizaciones autónomas llegan a acuerdos duraderos y, de ese modo, combinan elementos del trabajo. Esto da lugar a una amplia gama de asociaciones de colaboración con una intención duradera, pero aún con una duración finita (Kaats y Opheij, 2014, pág. 15).

Estas variaciones del concepto merecen especial atención porque todos los cambios en los factores constituyentes de la colaboración afectan su dinámica interna y, por lo tanto, las vías causales de la gobernanza colaborativa y su rendimiento (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012, pág. 1). En otras palabras, debe haber coherencia entre lo que se asume como base de la colaboración (condiciones iniciales), el mecanismo institucional mediante el cual se llevan a cabo los acuerdos (estructura de gobernanza) y sus indicadores de progreso (resultados). En consecuencia, a la hora de conceptualizar la gobernanza colaborativa, la atención debe centrarse en lo que implica la colaboración y en las formas en que se manifiestan estos nuevos órganos de gobernanza, en lugar de hacer hincapié en su aceptación social y política.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en la investigación se utilizó la noción de gobernanza colaborativa propuesta por Agranoff y McGuire (2003), porque comprende aspectos que responden al ámbito de la investigación y al caso de estudio seleccionado. La gobernanza colaborativa —o, más precisamente, la gestión pública colaborativa— es un concepto que describe el proceso de facilitación y funcionamiento en acuerdos entre varias organizaciones para resolver problemas que las organizaciones no pueden resolver (o no pueden resolver fácilmente) en forma individual. "Colaborativa" significa trabajar en conjunto para alcanzar objetivos comunes, generalmente trabajando a través de las fronteras y en relaciones en las que interviene una multiplicidad de actores y sectores. La colaboración se basa en el valor de la reciprocidad y puede incluir al público (Agranoff y McGuire, 2003, citado en O'Leary y Vij, 2012, pág. 508).

Este concepto engloba tres afirmaciones que fueron tratadas como proposiciones para facilitar el análisis de la investigación. La primera afirmación indica que la colaboración es un "proceso de

facilitación y funcionamiento en acuerdos entre varias organizaciones”. Esto nos lleva a la Proposición 1: la colaboración no es estática, sino que es dinámica a lo largo del tiempo. Su funcionamiento interno está en continuo desarrollo. La segunda afirmación supone que la colaboración tiene por objeto “resolver problemas que las organizaciones no pueden resolver (o no pueden resolver fácilmente) en forma individual”. Esto da lugar a la Proposición 2: las iniciativas de colaboración surgen de entornos problemáticos, desafiantes o exigentes. La tercera afirmación sostiene que “la colaboración se basa en el valor de la reciprocidad”, lo que se ajusta a la Proposición 3: existe interdependencia entre las partes interesadas. Así, el número de intercambios entre los actores A y B, A y C, o B y C depende de cuánto pueda retornar. En suma, “la colaboración es especialmente adecuada para situaciones en las que se necesita una cooperación continua” (Ansel y Gash, 2008, pág. 560).

La reciprocidad es uno de los aspectos más discutidos de la gobernanza colaborativa en la literatura. Existe un acuerdo generalizado de que las transacciones o los intercambios influyen en las estructuras de gobernanza y en la temporalidad de las iniciativas de colaboración. Muy vinculada a la Proposición 3, la Proposición 4 dice que las partes interesadas pueden compartir o intercambiar en el marco de una iniciativa de colaboración. Cuando la dependencia mutua disminuye, se genera un espacio para los intercambios. En este caso, el actor A sigue siendo independiente, mientras coexiste con el actor B. El actor A puede sentirse libre de buscar otro socio que sea más apropiado (Kaats y Opheij, 2014). En el diagrama II.1 se ilustra cómo interactúan las cuatro proposiciones en el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales para la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Diagrama II.1
Acuerdo de Ciudades Capitales para la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras



Fuente: Elaboración propia.

La Proposición 1 permite explorar la evolución de los mecanismos de coordinación entre ciudades. La Proposición 2 provee cierta información sobre las particularidades de las iniciativas de colaboración que surgen de entornos problemáticos. Esto también permite analizar la forma en que los contextos difíciles inciden en las motivaciones y el consenso entre los socios (ciudades). La Proposición 3 examina el tipo de intercambios entre ciudades que, como se ha destacado, presentan diferencias sustanciales. En estrecha relación con la Proposición 4, esta corriente proporciona información sobre la

reciprocidad y la temporalidad de la iniciativa de colaboración. Por una parte, examina la cantidad de intercambios posibles entre ciudades y, por la otra, el grado de dependencia que se crea entre los socios a partir de esos intercambios.

B. Lo que deseamos y lo que podríamos tener: el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales

En la literatura sobre gobernanza colaborativa se han explorado amplios temas relacionados con el entorno general en el que se insertan las colaboraciones, la noción de fracaso del sector como una condición previa para la colaboración que se pasa por alto, y otras condiciones previas específicas e inmediatas que inciden en el establecimiento de colaboraciones (Bryson, Crosby y Stone, 2006, pág. 45). El trabajo conjunto entre organizaciones está muy vinculado al aumento de la complejidad del entorno, por lo que motiva a los organismos a establecer, en la medida de lo posible, vínculos entre ellos para reducir la incertidumbre. Este es, precisamente, el caso de las ciudades capitales.

En 2012, 20 capitales fundaron la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) con el propósito de pasar de un escenario político de discusión a un órgano de gobernanza sólido. La formalización de una iniciativa de cooperación de este tipo supuso la oportunidad de mejorar el diálogo con el Gobierno nacional y también la posibilidad de gestionar y optimizar los recursos técnicos y financieros mediante el establecimiento de una estrategia a largo plazo. La finalidad es actuar como una coalición, construir un consenso. Parte del impulso radica en el deseo de que en el Gobierno haya un nuevo activismo para elaborar nuevas agendas políticas, asumir responsabilidades más amplias y rehacer los marcos de política para adaptarlos a los nuevos tiempos (Wanna, 2008, pág. 8).

Desde su conformación, Asocapitales ha venido trabajando en cinco programas de acción: desarrollo urbano y regional, cambio climático, seguridad, conciliación y gobernanza. Como asociación, Asocapitales ha realizado 14 cumbres que han servido no solo para promover nuevas agendas de política, sino también como plataforma para aquellas capitales donde la presencia del Estado ha sido históricamente débil. En este sentido, ciudades como Leticia, Mitú, Inírida y Puerto Carreño han tenido la oportunidad de negociar recursos financieros directamente con el Gobierno nacional y de priorizar sus territorios para la implementación de programas de desarrollo nacional a largo plazo. Por ejemplo, en la segunda cumbre, llevada a cabo en mayo de 2012, se lograron espacios de consenso sectorial y territorial, una estrategia en virtud de la cual las decisiones presupuestarias en términos de gasto total y su asignación sectorial se toman ciudad por ciudad. Los avances más grandes se registran en materia de generación de empleo, programas de asistencia y reparación comunitaria para las víctimas del conflicto armado, consolidación de la paz (y sus costos asociados) y presupuestos participativos para proyectos de infraestructura. Cada una de estas cumbres se ha realizado en una ciudad distinta como forma de dar cuenta de la isonomía entre los miembros.

En 2014, poco después de la segunda evaluación de asistencia a las víctimas, las ciudades capitales solicitaron una reunión con representantes gubernamentales de alto nivel, en un intento de buscar alternativas que fortalecieran sus capacidades institucionales y respondieran a la crisis humanitaria causada por el desplazamiento forzado⁵. La idea de actuar de manera conjunta no era nueva. El primer intento data de 2009 y fue liderado por la ciudad de Medellín. Dos razones impulsaron esa iniciativa. La primera tuvo que ver con la presión que recibieron las capitales por la aplicación de la Ley núm. 387 de 1997 por la cual se Adoptan Medidas para la Prevención del Desplazamiento Forzado;

⁵ La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras dispone "reparaciones integrales para algunos sobrevivientes de abusos contra los derechos humanos cometidos en el contexto del conflicto armado y contiene medidas que permiten la devolución de millones de hectáreas de tierras arrebatadas a sus propietarios legítimos" (Amnistía Internacional, 2012, pág. 4). Además, la ley establece que todas las víctimas tengan derecho a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de las violaciones de los derechos humanos, el tiempo que contempla a las comunidades étnicas, los campesinos y los activistas para los llamados Programas de Reparación Colectiva.

la Atención, Protección, Consolidación y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados Internos por la Violencia en la República de Colombia, pero sobre todo por las limitaciones que suponía la prestación de ayuda humanitaria y la redistribución de la población desplazada. La segunda estuvo relacionada con la necesidad de ejercer la máxima presión sobre el Gobierno nacional. Como coalición, sería más fácil hacer visible el problema, pero también negociar con las autoridades nacionales. Cabe destacar que en ese entonces aún no se había creado Asocapitales, pero existían la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios. Esta última situación, en particular, alertó a las capitales sobre la necesidad de avanzar hacia iniciativas de cooperación, así como sobre la importancia de formalizar una alianza.

Aunque esta primera experiencia no resultó lo suficientemente fuerte, fomentó procesos de colaboración entre municipios para llevar a cabo intervenciones socioeconómicas. En 2011, de hecho, la ciudad de Medellín y el municipio de San Carlos firmaron una alianza estratégica para que las familias desplazadas regresaran de Medellín a San Carlos, de donde procedían originalmente. De esta experiencia se han extraído dos lecciones principales: una tiene que ver con la posibilidad de crear estrategias y agendas políticas conjuntas para implementar políticas públicas sociales, y otra se refiere a la creación de nuevas formas jurídicas que permitan la transferencia de recursos entre entidades locales.

En virtud de esa experiencia, y con el propósito de buscar mecanismos institucionales que facilitaran la formación de alianzas estratégicas, en diciembre de 2014 Asocapitales celebró su novena cumbre. La importancia de este encuentro radica en que, por primera vez, las capitales lideraron iniciativas de colaboración, superando las fronteras geográficas, dejando de lado las diferencias políticas y reivindicando la adopción de una agenda social común para poner en práctica una determinada política pública.

En 2015, el Gobierno nacional, con el propósito de encontrar un mecanismo de coordinación permanente y ajustar los elementos administrativos, normativos y presupuestarios actuales, encontró en las capitales una oportunidad para crear una red de puntos focales para la elaboración de una política de víctimas. Así fue como se puso en marcha el Acuerdo de Ciudades Capitales para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

En febrero de ese año se dio inicio a la primera ronda de negociaciones con la participación activa de las 32 ciudades capitales, organismos de alcance nacional (los que forman parte del sistema nacional de atención a las víctimas) y algunos miembros de gobiernos regionales. El Ministerio del Interior y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas dirigieron las negociaciones, en tanto que el Departamento Nacional de Planeación y otros organismos del ámbito nacional también tuvieron una participación activa. Cada sesión o ronda de negociaciones contó con la dirección de un equipo técnico de entidades del ámbito nacional. En suma, la principal intención de esta iniciativa era alentar a las ciudades a cooperar en lugar de competir por los recursos.

Asimismo, se esperaba crear vínculos entre las ciudades para la gestión del conocimiento y buscar posibles soluciones colectivas. Finalmente, en diciembre de 2016 cobró impulso un acuerdo de capitales para la implementación pública de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, esta vez con propósitos claros como diseñar una estrategia global de alineación de objetivos y prioridades territoriales, identificar un posible mecanismo de planificación conjunta, y avanzar hacia un sistema de asociación claro y congruente.

1. Establecimiento de la agenda: el conocimiento compartido frente a la práctica habitual

La colaboración radica en la intención de actuar juntos, en lo que se puede conseguir y en lo que hay que dar. A diferencia de los procesos de colaboración en el ámbito urbano, para la colaboración en materia de políticas públicas sociales impulsadas se necesita lograr lo que se denomina “entendimiento compartido” (Daniels y Walker, 2001). Es decir, el acuerdo de los socios sobre lo que pueden obtener colectivamente. Cuanta más ambigüedad haya respecto del valor de la actuación conjunta, menos posibilidades habrá de que la colaboración tenga éxito. Del mismo modo, cuantas más diferencias haya respecto de la percepción de “lo que hay que resolver”, menor será la necesidad de que “los otros” aborden el problema.

Es evidente que las limitaciones a la hora de aplicar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras motivan a las ciudades capitales a unirse y ejercer presión sobre el Gobierno nacional. Todas las ciudades comparten la percepción de que el Gobierno nacional debe invertir más en los territorios y de que las exigencias de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras estaban superando las capacidades del gobierno local. En la literatura reciente se reconoce este hecho como “conocimiento compartido”; significa que cuando comienza la colaboración se debe tener claro que es “lo que hay que resolver” (Huxham y Vangen, 2008).

Sin embargo, las cosas se complican cuando las partes interesadas deben pasar del “conocimiento compartido” a la “práctica habitual”. La práctica habitual es la segunda etapa de cualquier iniciativa de colaboración y se refiere a la Proposición 1: combinar las agendas individuales de todos los socios (intereses) hacia “lo que hay que resolver”, mediante el desarrollo de mecanismos para operar colectivamente.

El paso del “conocimiento compartido” a la “práctica habitual” es intrínseco al desarrollo de un mecanismo de coordinación y a la estructura de gobernanza mediante la cual funcionarán las colaboraciones. El argumento central de esta sección es que los desequilibrios de poder (diferencias sustantivas entre las ciudades capitales) y las múltiples cuestiones que trae aparejada la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, son los primeros puntos de quiebre en el intento de abordar las limitaciones de dicha política pública mediante una iniciativa de colaboración. En suma, el Acuerdo de Ciudades Capitales responde a la lógica de la “conocimiento compartido”, pero no a la idea de “práctica habitual”.

En la sección B.1.a) se abordan los desequilibrios de poder y en la sección B.1.b) se presentan diferentes cuestiones vinculadas a la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Aquí lo más importante no es la cantidad de limitaciones, sino la distancia que hay entre ellas.

a) Desequilibrios de poder

Los desequilibrios de poder se refieren al control, la influencia o el dominio de ciertos participantes en un proceso de colaboración para excluir o dominar a algunos socios. O’Leary y Vij (2012) afirman que es fácil que los desequilibrios de poder generen conflictos en el marco de la colaboración y que el grado en que estos conflictos afectan a la eficacia de la iniciativa depende de la medida en que la estructura de gobernanza o los mecanismos de funcionamiento puedan solucionar el conflicto. El poder abarca la autoridad, los recursos y la legitimidad discursiva como fuentes de poder, y considera a los participantes, el diseño del proceso y el contenido de los procesos de gobernanza colaborativa como escenarios para el uso del poder (Purdy, 2012, pág. 409). En el caso del Acuerdo de Ciudades Capitales, los desequilibrios de poder se manifestaron tanto en la legitimidad política como en los recursos; en cierto modo, ambos van de la mano.

Al revisar la base de datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016) en relación con las capacidades institucionales, resulta evidente la brecha que existe entre unas ciudades y otras. Esto significa que la cantidad de recursos y esfuerzos que necesita la Ciudad A no son los mismos que los que necesitan la Ciudad B o la Ciudad C. Los recursos financieros suelen ser el principal interés de todos los socios y lo más difícil de negociar en la agenda.

Los desequilibrios de poder afectan al camino hacia la “práctica habitual”, no solo por lo que se necesita, sino también por los recursos disponibles. Los que tienen recursos financieros suelen comportarse como si tuvieran poder, mientras que los que carecen de estos recursos es habitual que se sientan desprovistos de poder, aun cuando dispongan de fuentes alternativas (Huxham y Vangen, 2005, citado en Purdy, 2012, pág. 409). Por lo tanto, cuantos más recursos financieros o capacidades institucionales, más influencia en los procesos de toma de decisiones. Los recursos, en el caso de las capitales, no solo significan un mejor acceso a sistemas de información sólidos, sino también mejores equipos técnicos que apoyen las demandas de las ciudades ante el Gobierno nacional. Como subrayó un exfuncionario de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV):

Para tomar decisiones en un acuerdo de ese nivel es necesario tener claro cuál es el problema fundamental. Posiblemente, esta era la diferencia crucial entre las ciudades. Algunas ciudades, como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, habían identificado sus problemas. Tenían claro el número de víctimas que residían en la ciudad y sus posibilidades reales de acompañar ese proceso. Por ejemplo, sabían si eran capaces de hacer un cierre financiero en la prestación de ayuda humanitaria o si tenían la capacidad de legalizar la tierra. Otras capitales no tenían información. Del mismo modo, mientras que algunas ciudades tenían equipos técnicos (dependencias, secretarías o consejos) dedicados a la implementación de la ley, otras solo contaban con un consejero. Esto limitaba su poder de negociación, pero, sobre todo, restringía las posibilidades de negociar recursos ante los organismos nacionales (UARIV-1).

Un funcionario del Departamento Nacional de Planeación da otro ejemplo:

El caso de las capitales es bastante interesante porque la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales) utilizó las ciudades más fuertes para abogar ante el Gobierno nacional. La iniciativa estuvo liderada por un grupo de ciudades fuertes como Medellín, Bogotá, Cali e incluso Pasto, con el objeto de establecer acuerdos con el Gobierno nacional para la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras [Ley núm. 1448 de 2011 por la cual se Dictan Medidas de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno y se Dictan Otras Disposiciones]. Al lograr el apoyo del Ministerio del Interior, Asocapitales también consiguió dar estatus político a la iniciativa. El Ministerio, a su vez, aportó los recursos financieros para que las capitales más pequeñas (San José del Guaviare, Leticia, Puerto Carreño, Quibdó y Pereira, entre otras) pudieran participar de las mesas de trabajo (DNP-2).

b) Múltiples limitaciones

Las limitaciones a la hora de implementar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras abarcan un amplio abanico de aspectos que difieren mucho unos de otros. La multiplicidad de temas implica una multiplicidad de intereses, y esta multiplicidad de intereses da cuenta de que los socios buscan obtener diferentes resultados de la iniciativa de colaboración. Aunque a primera vista todas las ciudades tienen el mismo propósito, lo cierto es que cada una de ellas se comprometió en el acuerdo con diversas expectativas y entendimientos de lo que podía obtener. Mientras que algunas ciudades estaban preocupadas por los recursos financieros para la prestación de la ayuda humanitaria, otras priorizaban los procesos de retorno o redistribución de la población que sufrió un desplazamiento forzado. En la misma línea, algunas ciudades luchaban con los programas de reparación comunitaria, mientras que

otras trabajaban en la construcción de centros de atención y asistencia. Las siguientes citas, extraídas de entrevistas con funcionarios de las ciudades capitales (ECC), ilustran estas diferencias:

Se necesita asistencia técnica adecuada para incluir los planes de reasignación en nuestro plan anual de operaciones financieras (ECC-2).

Necesitamos formación especializada para analizar los resultados de la caracterización de la población víctima y formación para que nuestra información pueda interoperar con otros sistemas de información (ECC-4).

Recursos financieros para implementar medidas de rehabilitación física y emocional para cada una de las 6.000 unidades familiares (el costo promedio es de 6.000 millones de pesos colombianos por unidad familiar) (ECC-1).

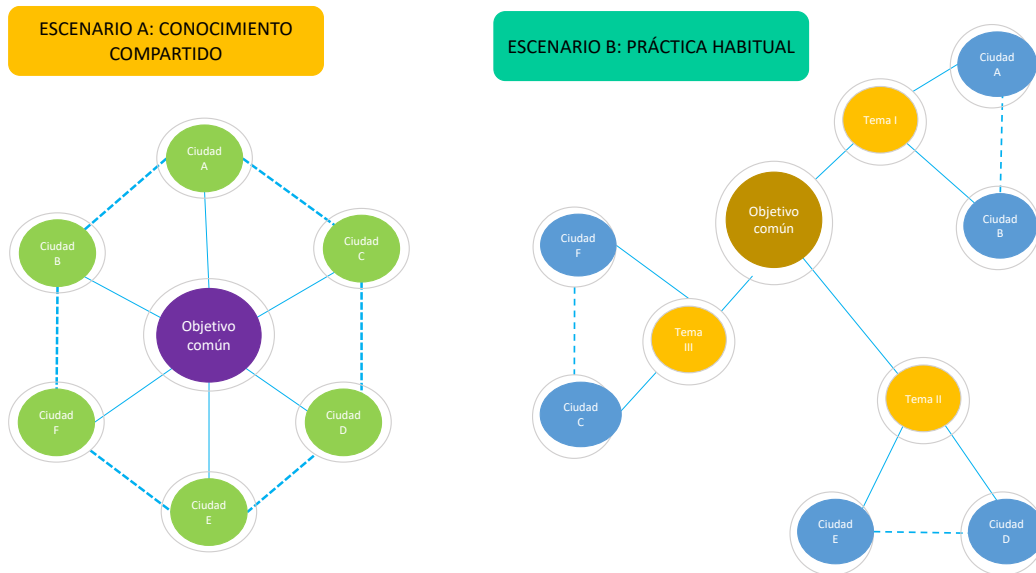
Apoyo financiero y técnico para brindar asistencia humanitaria de emergencia a las 6.000 familias priorizadas, con el fin de evitar retrasos (el costo promedio es de 72.000 millones de pesos colombianos) (ECC-6).

Las necesidades eran tan diversas y dispares que, más allá de la idea de trabajar en conjunto para “ejercer presión ante el Gobierno nacional”, no existía un propósito concreto para emprender una colaboración. Como se mencionó, cuantas más diferencias haya respecto de la percepción de “lo que hay que resolver”, menor será la necesidad de que “los otros” aborden el problema. Esta circunstancia fue determinante en la estructura y la forma de gobernanza mediante las cuales se impulsaría el acuerdo. En cierto modo, fue una iniciativa de colaboración que surgió a través de dos escenarios.

Escenario A. Ciudades capitales con un propósito común: más recursos técnicos y financieros para implementar la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Cuando se actúa como una coalición, aumentan las oportunidades de ser escuchado.

Escenario B. Las capitales coinciden en que se necesitan más recursos técnicos y financieros, pero cada una de ellas necesita los recursos para distintos propósitos. En este sentido, la Ciudad A necesita el apoyo de las Ciudades B, C y D para mejorar sus posibilidades de negociación, pero no necesita el apoyo de las Ciudades B, C y D para afrontar el problema.

Diagrama II.2
Establecimiento de una agenda común



Fuente: Elaboración propia.

C. ¿Hasta qué punto necesito a los “otros” para afrontar mis problemas? La lógica de la reciprocidad en una colaboración

En la sección B se ha descrito el modo en que el Acuerdo de Ciudades Capitales surgió como una iniciativa de gobernanza colaborativa integrada en dos escenarios. A partir de la conceptualización de la gobernanza colaborativa, se destacó que el caso de las capitales coincide con la Proposición 2 (entorno problemático). En esta sección se describen las principales conclusiones respecto de las Proposiciones 3 y 4. Es decir, cuántos intercambios se dieron entre ciudades basados en la reciprocidad (Proposición 3) y cómo estos intercambios, a su vez, establecieron grados de dependencia entre los socios (Proposición 4). El análisis se realizó utilizando el modelo de formas de cooperación de Kaats y Opheij (2014) y expresando el arquetipo de colaboración del Acuerdo de Ciudades Capitales.

1. El modelo analítico

Kaats y Opheij (2014) sostienen que las iniciativas de gobernanza colaborativa pueden expresarse de diversas formas. Su naturaleza es el factor que más contribuye a conformar los intercambios entre los socios y que explica el grado de dependencia que puede establecerse entre ellos. En otras palabras, la naturaleza de la colaboración determina cuánto necesitará uno del otro, cuánto tendrá que intercambiar con el otro. Este aspecto fue fundamental para comprender las conexiones establecidas en la primera etapa de la colaboración y la forma en que se manifestó la colaboración entre capitales.

Los autores (Kaats y Opheij, 2014) propusieron una metodología que sirve para identificar arquetipos colaborativos. Estos arquetipos, a su vez, se basan en dos tipos de correlaciones. El primero busca identificar la colaboración orientada a la mejora o la renovación. La mejora se produce cuando los socios ya han realizado un trabajo previo y buscan procesos mejores y más inteligentes. En este caso, la colaboración presenta un control total de la actuación conjunta, ya que las relaciones se basan en interacciones directas. Es decir, el socio A siempre recibe del socio B y viceversa. La renovación, en cambio, se produce cuando los socios se reúnen para ver qué oportunidades pueden tener trabajando juntos. En este caso, todos los socios están de acuerdo en que la colaboración tiene sentido, pero no necesariamente tienen claro el resultado del trabajo conjunto. Un aspecto clave de la renovación es que sus directrices se basan en la calidad del proceso y no en la calidad de los resultados.

La segunda correlación se centra en la diferencia entre “intercambiar” y “compartir”, que resulta relevante para la estructura de gobernanza en red. Esta correlación se refiere principalmente a la medida en que la asociación exige que los socios se atrevan a relativizar su singularidad a cambio de la sinergia (Kaats y Opheij, 2014, pág. 19). En este sentido, como afirman los autores, los socios comparten cuando establecen una relación muy estrecha y buscan una armonización constante en sus métodos de trabajo. En este caso, el socio A no toma decisiones ni avanza sin la participación del socio B. Lo más importante es que los socios reafirman su dependencia mutua. Sin embargo, hay casos en los que el grado de dependencia es limitado. Este tipo de situaciones dan lugar a una relación basada en intercambios. Los intercambios se producen cuando los socios centran sus relaciones en resultados concretos (por ejemplo, servicios, conocimiento-experiencia, información y demás), pero no es necesario avanzar hacia una cultura institucional radical. Por lo tanto, si el socio A no tiene mucho que intercambiar con el socio B, el socio A puede buscar otro socio. Kaats y Opheij (2014) consideran este escenario como un hecho de coexistencia en lugar de asimilación.

2. Arquetipos de ciudades

Basándose en el marco conceptual planteado y en un análisis e interpretación detallados de las entrevistas y los datos secundarios, en esta sección se establece que la naturaleza del Acuerdo de Ciudades Capitales coincide con un arquetipo de renovación. En la misma línea, se afirma que las capitales intercambian en lugar de compartir. La intersección de estos dos aspectos (renovación e

intercambios) indica, a su vez, que el Acuerdo de Ciudades Capitales se manifiesta bajo la forma de una colaboración exploratoria. A continuación, se presentan las conclusiones sobre las prácticas de las ciudades capitales a la luz de este enfoque.

Las capitales coinciden en la necesidad de colaborar. Esto se puso de manifiesto en la sección B al recurrir al enfoque teórico de Huxham y Vangen (2008), que reconoce el conocimiento compartido como una característica. Cabe destacar que durante la primera ronda de negociaciones en 2015, no había certeza alguna respecto de los resultados y, por lo tanto, tampoco estaba clara la ventaja competitiva de actuar juntos. El término “competitiva” se utiliza aquí para denotar eficiencia financiera o capacidad de respuesta en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En tal sentido, lo que la asociación acabaría produciendo no era obvio de antemano; solo se podía definir en términos de objetivos, intenciones y ambiciones (Kaats y Opheij, 2014, pág. 18). Este escenario es el que Kaats y Opheij (2014) consideran orientado al futuro y, por lo tanto, que apunta a la renovación.

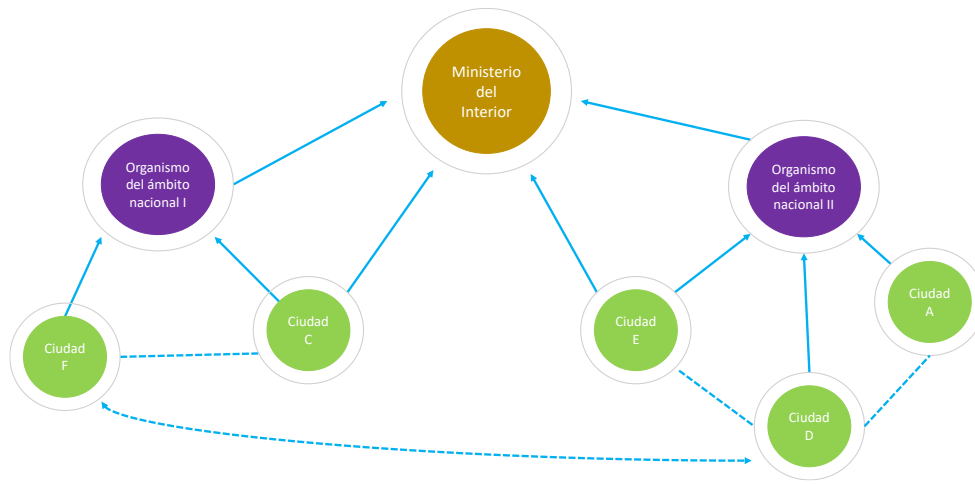
De una revisión detallada de la matriz de datos⁶ de los acuerdos de las ciudades capitales, las entrevistas y la propia experiencia de la autora en este proceso durante 2015, se infiere que las capitales intercambian en lugar de compartir. Se han tenido en cuenta dos aspectos de la interacción entre ciudades: el tipo de acuerdos y la selección de socios.

Tipo de acuerdos. Tras la primera ronda de negociaciones en 2015, y en virtud de la diversidad de inquietudes e intereses de las capitales, el Gobierno nacional (funcionarios de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Ministerio del Interior) clasificó los acuerdos de la siguiente manera para facilitar el cumplimiento del proceso: i) actividades estratégicas con recursos extrapresupuestarios y ii) actividades estratégicas de coordinación (recursos no financieros). Las actividades estratégicas que requerían recursos financieros crearon conexiones primarias entre las capitales y los organismos del ámbito nacional, mientras que las actividades estratégicas de coordinación formaron conexiones laterales entre las ciudades. Todas las conexiones primarias eran interacciones directas formadas para acceder a los recursos financieros, como el sistema de subsidiariedad, o los mecanismos de cofinanciamiento. Esto tiene que ver con resultados específicos que no crean relaciones de dependencia, ni entre las ciudades ni con los organismos del ámbito nacional, lo que concuerda con las afirmaciones de la Proposición 4. Esto se ve en el siguiente ejemplo empírico:

La ciudad de Popayán (representada como Ciudad F en el diagrama II.3 estaba interesada sobre todo en acceder al sistema de subsidiariedad para la prestación de ayuda humanitaria. Medellín (representada como Ciudad C) no estaba interesada en acceder al sistema de subsidiariedad, sino en los recursos de cofinanciamiento del mismo organismo del ámbito nacional (organismo del ámbito nacional I). Tanto Popayán como Medellín establecieron conexiones primarias con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para intercambios específicos, pero no había necesidad de avanzar hacia una relación estrecha entre ellas. A su vez, ambas ciudades establecieron conexiones laterales en forma de interacciones en las ciudades para actividades de coordinación u operativas, que no implican recursos financieros, pero sirven para apoyar y mantener el sentido de la colaboración (por ejemplo, el intercambio de conocimientos o buenas prácticas). En este caso concreto, las conexiones laterales se establecieron entre Popayán (Ciudad F), Medellín (Ciudad C) y Barranquilla (Ciudad D), para el intercambio de buenas prácticas en la prestación de ayuda humanitaria.

⁶ La base de datos contiene información sobre los acuerdos suscritos en la primera ronda de negociaciones de febrero de 2015. La matriz contiene casi 160 acuerdos entre ciudades y organismos del ámbito nacional (Ministerio del Interior, 2015).

Diagrama II.3
Relaciones iniciales entre ciudades



Fuente: Elaboración propia.

Lo expuesto anteriormente es muy relevante porque puso de manifiesto que, en la primera fase de la iniciativa de cooperación entre capitales, no existían relaciones de alto grado de dependencia entre las ciudades. Kaats y Opheij (2014) sostienen a este respecto que cuanto menor sea el grado de dependencia entre los socios, menor será la necesidad del otro de abordar el problema (Proposición 4). En otras palabras, el intercambio de conocimientos es bueno, pero no es suficiente para entablar una relación exclusiva y consolidar una dependencia mutua en acuerdos que impidan que la inversión se agote a través de la unión o no rinda frutos (Kaats y Opheij, 2014, pág. 19).

Selección de socios. Este aspecto de la colaboración se refiere a los criterios de selección a la hora de elegir los socios. A partir del ejercicio de conceptualización de la gobernanza colaborativa, la selección de socios explica la Proposición 3, que hace hincapié en el valor de la reciprocidad. Se trata de identificar la cantidad de posibles intercambios de ida y vuelta entre socios. Si no hay nada para dar a cambio, las relaciones entre los socios se extinguen. Los resultados muestran que el criterio de selección de socios fue el valor agregado que la Ciudad A supuso para la Ciudad B o C. Es decir, la medida en que el trabajo conjunto supone el acceso a recursos presupuestarios adicionales, capacidad de negociación ante los organismos nacionales, la ejecución conjunta de proyectos o programas, y un cierto estatus en la escena política.

Al revisar las conexiones primarias y laterales mencionadas anteriormente, se vuelve evidente que más allá de la idea de intercambio de conocimientos, ninguna ciudad parece estar demasiado comprometida en una relación de dependencia. Esto se debe, en parte, a que las ciudades con fuertes capacidades institucionales no recibieron nada a cambio de las ciudades con menos capacidades. El siguiente caso sirvió de ejemplo:

Popayán y Medellín establecieron conexiones primarias con organismos del ámbito nacional. Sin embargo, la conexión lateral que existía en los intercambios de buenas prácticas funcionaba en un solo sentido: Medellín compartía sus estrategias para prestar ayuda humanitaria a Popayán, pero Popayán no tenía nada que ofrecer a cambio. Las experiencias de Popayán no eran relevantes para Medellín. Lo mismo ocurre con la conexión lateral entre Popayán y Barranquilla. Barranquilla podía aportar conocimiento, pero Popayán no. Tras estos intercambios puntuales, Medellín y Barranquilla buscaron otro socio alternativo.

D. Los lazos y los nodos de las capitales: la clave de una colaboración a largo plazo

En diciembre de 2015, un año después de la primera ronda de negociaciones, el panorama de la colaboración entre capitales seguía siendo confuso. Aunque este escenario permitió a algunas ciudades acceder a asistencia técnica o les facilitó una vía de acceso a recursos financieros (sistemas de cofinanciamiento o subsidiariedad), para otras el escenario no resultó lo suficientemente atractivo. ¿A que se debía que a fines de 2015, 10 de las 30 capitales siguieran en el proceso? En esta sección se analiza la dicotomía forma-contenido y se busca explicar por qué algunas ciudades establecieron relaciones y otras no. El marco teórico utilizado fue el de la gobernanza en red. Este enfoque va un paso más allá al abordar lo que se denomina "contenido relacional": la razón por la cual se producen las relaciones (Burt, 1983, citado en Knoke y Yang, 2008, pág. 8).

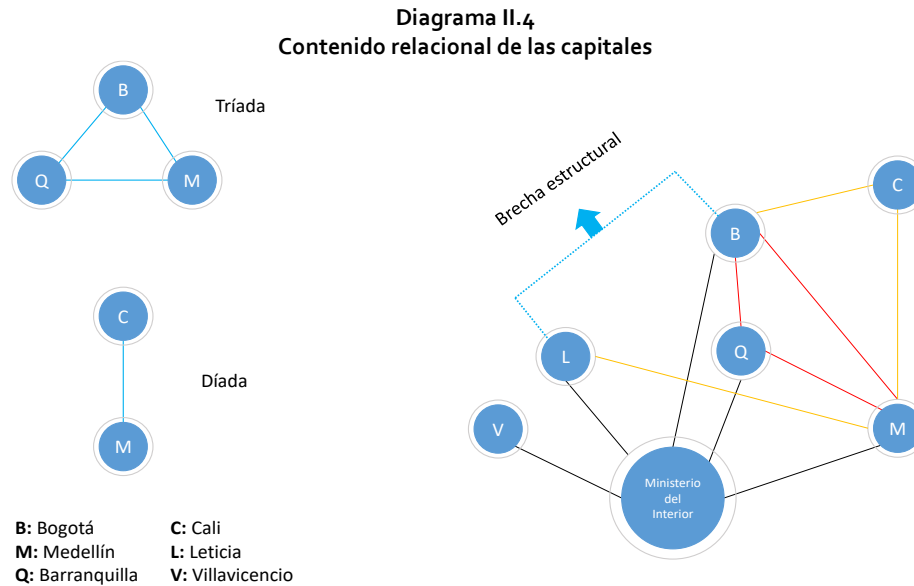
A partir de datos secundarios y material de los entrevistadores, la investigación recreó la dicotomía forma-contenido en el caso de las capitales. Esta simulación de intercambios se basa en las siguientes nociones fundamentales en el análisis de redes: nodos, vínculos, contenido, díada, tríada (tríada prohibida). La estructura de las redes es la representación gráfica de una estructura compuesta por un conjunto de actores, algunos de cuyos miembros están conectados por una o más relaciones (Knoke y Yang, 2008, pág. 5). Cada actor se reconoce gráficamente como un nodo. Los nexos entre estos nodos se muestran como vínculos (Knoke y Yang, 2008). Debido a que todas las relaciones están motivadas por distintos contenidos, no es necesario que todos los miembros estén totalmente conectados. Cuando la relación tiene lugar entre dos nodos se denomina "díada" y cuando incluye tres nodos se llama "tríada" (Knoke y Yang, 2008). A su vez, esto significa que en una estructura de red es posible encontrar lazos fuertes, lazos débiles o la ausencia de lazos.

Las unidades de muestreo son las 10 capitales que participan activamente en la colaboración. El contenido se asume como el interés o la motivación de las principales ciudades capitales. La forma o las interacciones proceden de datos secundarios y de la interpretación de material de entrevistas. Los resultados indican lo siguiente:

- Entre las capitales existían pocas conexiones primarias y ningún mecanismo de cooperación horizontal. Esto significa que no todos los miembros de la red estaban interconectados. Había cierta distancia entre el entendimiento y las expectativas sobre lo que se podía obtener de la colaboración (acuerdo).
- La evidencia empírica también indica que las relaciones no se construyeron sobre la base de la reciprocidad. Más allá de los casos de Bogotá-Medellín y Barranquilla-Medellín, en los que ambos socios tenían intención de intercambiar, las conexiones entre otras ciudades solían ser unidireccionales. Tal es el caso de la relación bilateral establecida entre Medellín y Leticia. Medellín, Bogotá y Barranquilla estaban claramente conectadas y sus intercambios eran recíprocos. Medellín transfirió a Bogotá conocimientos relativos a los procesos de redistribución y, a cambio, Bogotá aportó conocimientos y experiencia sobre los sistemas de prestación de ayuda humanitaria. Sin embargo, al observar la relación bilateral entre Medellín y Leticia, se pudo constatar que mientras Medellín brindaba aportes respecto de los procesos de redistribución, Leticia no tenía nada que ofrecer a Medellín.

La literatura sobre la teoría de las redes reconoce esta situación como una red construida por díadas y tríadas, que, a su vez, genera brechas estructurales (Knoke y Yang, 2008). La tríada estaba formada por Bogotá, Medellín y Barranquilla, en tanto que las díadas estaban constituidas por todas las conexiones bilaterales posibles, como Cali-Medellín, Bogotá-Barranquilla, Bogotá-Cali y

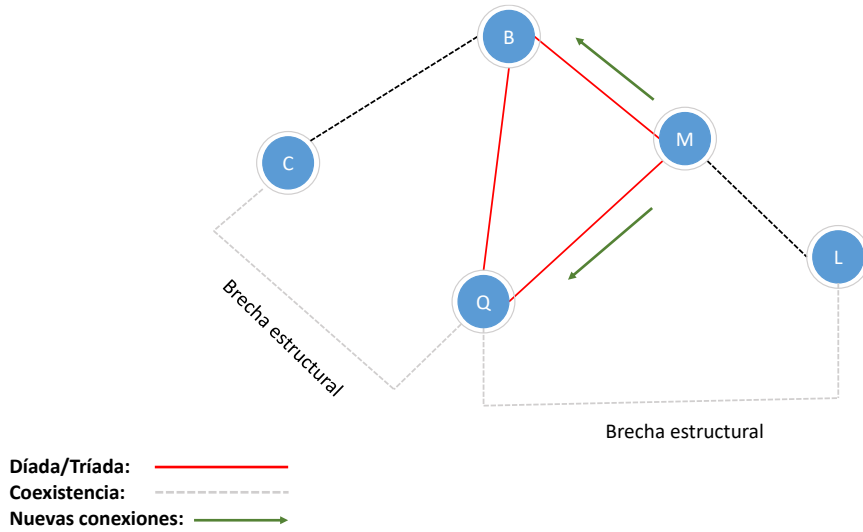
Medellín-Leticia (véase el diagrama II.4). Las brechas estructurales se refieren a la falta de conexiones entre los nodos; en este caso, la falta de conexiones directas entre algunas ciudades. En este punto se pueden dar dos explicaciones.



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos abiertos del Ministerio del Interior, 2016.

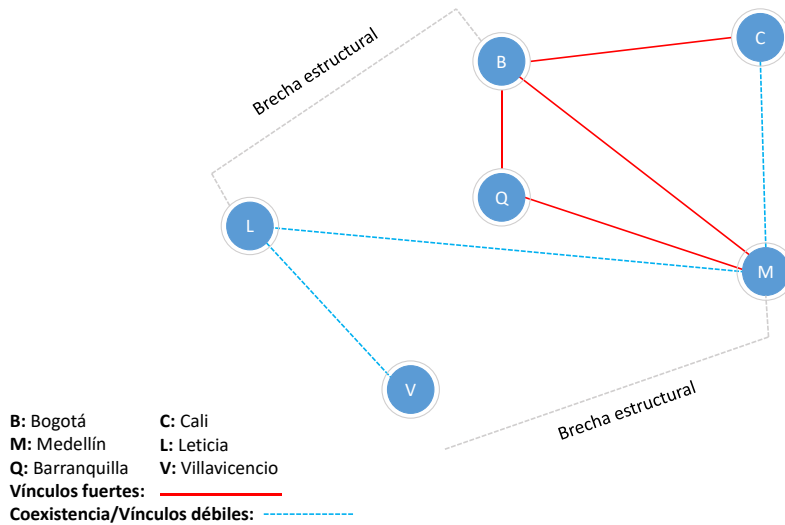
- Los tres miembros más activos de la colaboración (Bogotá, Medellín y Barranquilla) crearon díadas y tríadas en virtud de su capacidad institucional y experiencia técnica en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta capacidad institucional las ubica en un lugar privilegiado en la colaboración y, por tanto, les permite crear la mayor cantidad de conexiones relacionales posible. Además de la díada formada entre Medellín y Leticia, las ciudades clasificadas con un desempeño institucional satisfactorio o bajo no habían creado suficientes conexiones entre ellas. El factor de desequilibrios de poder (en términos de capacidad institucional) fue el que más contribuyó a esta situación.
- El nivel de dependencia entre las ciudades disminuyó. Esto significa que las ciudades entablan una relación de coexistencia a la vez que establecen nuevas díadas o tríadas con nuevos socios (Proposición 4) (véase el diagrama II.5). Una vez más, la muestra empírica de esta situación es la díada formada por Medellín y Leticia. Tan pronto como Medellín proporcionó la asistencia técnica a Leticia, buscó otro socio (como Bogotá o Barranquilla) que aportara más valor agregado a su causa. Por ello, se afirma que Medellín simplemente coexistió con Leticia.
- La tríada única creada surgió entre las tres ciudades con alto desempeño institucional. Su posición de privilegio en la colaboración (más recursos técnicos y financieros, sistemas de información sólidos, diálogo directo con entidades nacionales a la hora de representar a la colaboración en el exterior) les permitió establecer fuertes vínculos y desarrollar su propia agenda interna (véase el diagrama II.6). La cuestión es que, mientras que Bogotá, Medellín y Barranquilla han reforzado su capacidad de actuar de manera colectiva, otras ciudades, como Villavicencio, Ibagué y Cúcuta, no encontraron el valor agregado de actuar conjuntamente. En términos de un análisis de contenido relacional, estas ciudades no han encontrado la interacción mediante la cual el contenido alcanza la realidad.

Diagrama II.5
Coexistencia de capitales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos abiertos del Ministerio del Interior, 2016.

Diagrama II.6
Ciudades capitales con vínculos fuertes y débiles



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos abiertos del Ministerio del Interior, 2016.

- La estabilidad del acuerdo estaba muy vinculada a la estructura administrativa de la red, en la que el Ministerio del Interior actúa como intermediario externo. Este organismo desempeñó un papel importante para garantizar la legitimidad externa. Además, prestó un importante apoyo administrativo para el funcionamiento del acuerdo al financiar todas las reuniones de las ciudades capitales. Este apoyo incluyó, entre otras cosas, la organización del lugar de reunión y el pago de los boletos de avión, el alojamiento y la comida de los representantes de las ciudades participantes. Era evidente que, si no se cubrían estos gastos, ciudades como Mocoa, Quibdó, Manizales, o sea, la mayoría, no podrían asistir a las reuniones.

- Los resultados del estudio también indican que, para sobrevivir, la estructura de gobernanza de la organización administrativa de la red necesita que sus miembros tengan capacidades y un consenso de alto nivel. De lo contrario, si la organización administrativa decide abandonar el proceso, la probabilidad de que la red mantenga su actividad como colaboración disminuye. Este es uno de los resultados más relevantes que surgen del material de las entrevistas y de los datos secundarios recabados.
- Las diferencias entre los intereses de las ciudades, los desequilibrios de poder, la falta de un mecanismo de coordinación sólido y la incertidumbre en cuanto a los resultados avalaron el surgimiento de brechas estructurales que denotan la aparición de grupos internos organizados jerárquicamente. Esto significa que había una tendencia a que en la red surgiera una división entre miembros activos y pasivos. Los miembros activos solían agruparse en torno al núcleo central, asistir a las reuniones, debatir la política y perseguir el cumplimiento de los objetivos. Los miembros pasivos en general no pasaban de ser nombres en las listas de miembros, receptores de boletines y pagadores de cuotas (Human y Provan, 2000, citado en Knoke y Yang, 2008, pág. 10).

Como resultado del análisis planteado se puede concluir que, más allá de la voluntad política y el consenso de actuar como coalición, las condiciones previas en las que surgió el Acuerdo de Ciudades Capitales tuvieron gran incidencia en la trayectoria causal de la colaboración. El examen de la primera etapa de dicho acuerdo desde el enfoque de aprendizaje interinstitucional permitió identificar que el núcleo de la colaboración reside en las motivaciones y en la medida en que las capitales fueron capaces de conectar sus propias tácticas con la estrategia del Acuerdo de Ciudades Capitales. Como se ha dicho, cuantas más diferencias tengan las capitales en cuanto a inquietudes o motivaciones, más difícil será identificar el valor agregado del trabajo conjunto. Esas diferencias, a su vez, se originan en las disparidades institucionales entre las ciudades, que ponen a algunas de ellas en una situación de desventaja competitiva.

La importancia de la reciprocidad a la hora de llevar a cabo una iniciativa de gobernanza de varios niveles también fue reveladora. Las expectativas en relación con lo que se podía obtener del "otro" fueron el elemento clave para definir el tipo de interacciones que se producirían entre las ciudades. Debido a que sus pares no podían proporcionar los recursos financieros (que eran la principal expectativa de las ciudades), las interacciones primarias se establecieron con organismos de nivel nacional, lo que redujo la conexión lateral entre ciudades. Cabe señalar que si bien la principal intención del acuerdo era la conformación de mecanismos de cooperación horizontal, no se encontraron pruebas de avance en este sentido.

El análisis también mostró que en 10 de las 30 ciudades se concretaron conexiones primarias o laterales. El resto de los participantes quedó en una especie de limbo. Si bien es cierto que el acuerdo constituye una importante plataforma de presión ante el Gobierno nacional, no fue posible identificar los mecanismos institucionales por los que se suponía que se impulsaban dichos acuerdos. Más allá de una serie de compromisos asumidos por el Gobierno nacional, no había pruebas sobre cómo y cuándo se realizarían las transacciones.

E. ¿La colaboración resuelve todos los problemas que aborda?

La complejidad de la colaboración es muy real, pero está surgiendo un grave problema en el mundo académico y profesional (O' Flynn, 2008, pág. 192).

Esta investigación presenta oportunidades y desafíos para las intervenciones de las políticas públicas en materia de gobernanza de varios niveles. El análisis denota que un mecanismo de cooperación es consecuencia de un proceso de aprendizaje institucional y que sus beneficios dependen

mucho de un conjunto de condiciones previas. La más relevante quizás sea la capacidad de las autoridades para resolver problemas de forma colectiva y, con ello, la conexión de las entidades locales para prestar servicios conjuntos.

Un examen detallado del marco de políticas (Ley núm. 1454 de 2011 por la cual se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones) puso de manifiesto que el Gobierno nacional no ha regulado ni aplicado los mecanismos por los cuales las autoridades locales pueden aplicar políticas sociales de forma conjunta. Este tema es relevante a la hora de revelar el valor de la actuación conjunta para la gestión pública. La literatura crítica al respecto sostiene que cuando las alianzas instalan capacidad de acción colectiva en los beneficiarios, al contribuir a cambiar sus marcos, sus sentidos de identidad colectiva y también sus redes de relaciones, los beneficiarios, en tanto colectivos y utilizando procedimientos democráticos, pueden abordar sus problemas colectivos, creando así valor público (Trujillo, 2016, pág. 282).

Pero los acuerdos alcanzados en el escenario de las capitales fueron predominantemente discursivos e interesados. Mientras se impongan incentivos narrativos externos, las ciudades, en tanto individuos maximizados, difícilmente buscarán su interés para contribuir al beneficio de las capitales en su conjunto, como un nuevo órgano de gobernanza.

Uno de los principales aportes de este trabajo es la gestión de diferentes niveles de investigación cuando se trata de la colaboración intersectorial. El análisis del contenido de la forma llevado a cabo reconoce que la lógica de la sabiduría común (en el marco de la colaboración) condujo al establecimiento de conexiones primarias entre ciudades y organismos del ámbito nacional, al tiempo que se mantuvieron las conexiones secundarias entre ellos. Esto afectó automáticamente la trayectoria de la colaboración y, en lugar de crear un camino hacia mecanismos de cooperación horizontal, dio forma a intercambios ocasionales entre ciudades. Si solo hay unos pocos intercambios (y reciprocidad), es muy difícil que los socios logren entablar una relación estrecha, o al menos interdependiente, que mantenga el sentido del trabajo conjunto.

El estudio de caso seleccionado también ha revelado que la colaboración no puede resolver todos los problemas que aborda ni puede transformarse en una receta "única". Un conjunto de intereses individuales no se transforma automáticamente en un esfuerzo de cooperación y necesita una estructura que funcione de manera eficaz y pueda gestionar problemas públicos complejos. A este respecto se pueden mencionar dos contribuciones más. La primera tiene que ver con la capacidad de una colaboración para desbloquear las competencias distintivas del sector (O'Flynn, 2008). La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras asignó a las entidades locales tareas específicas, que no pueden llevarse a cabo de forma colectiva. Hasta la fecha, no está clara la forma en que los gobiernos locales pueden contribuir a prestar ayuda humanitaria, a salvaguardar el acceso a los sistemas de educación y seguridad social, o a implementar de manera conjunta algunas de las medidas de reparación colectiva.

La segunda contribución tiene que ver con la colaboración y su capacidad para reducir el costo de las transacciones en entornos turbulentos. El Acuerdo de Ciudades Capitales es un caso empírico que muestra que trabajar en conjunto puede ser incluso más difícil que intentar resolver un problema público de manera individual. Los costos transaccionales asumidos por el Ministerio del Interior para intentar mantener el acuerdo fueron superiores a los beneficios obtenidos. Estos costos transaccionales se reflejaron no solo en el presupuesto extra asignado al funcionamiento de la alianza, sino también en el agotamiento político e institucional para cumplir los acuerdos.

Una vez que el Ministerio deja de actuar como principal administrador de la iniciativa, las ciudades (especialmente las que tienen pocas capacidades institucionales) pierden todas las garantías de obtener algún beneficio del acuerdo. Esto provoca gran desánimo en las entidades locales respecto de su deseo de participar en una colaboración. Solo 5 de las 32 ciudades se mantuvieron constantes en el proceso, mientras que el resto abandonó la iniciativa porque no resultó ser el camino para abordar sus problemas. En la

actualidad, dos años después de la última ronda de negociaciones, no hay pruebas de que las capitales (en tanto iniciativa de colaboración) representen en la práctica un valor económico y social para la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Tampoco hay pruebas de cómo las sinergias generan equidad territorial o mejoran las capacidades locales para la prestación de servicios sociales.

Pese al discurso políticamente correcto de la colaboración, el desarrollo normativo en este sentido no es lo suficientemente congruente ni integral como para incidir en las prácticas de colaboración. Una revisión detallada del informe del DNP (2016) con respecto a los mecanismos de asociación muestra que desde la aprobación de la Ley núm. 1454 de 2011 por la cual se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones, se constituyeron 42 alianzas territoriales. En ese momento solo funcionaban 11. En la misma línea del caso seleccionado, los recursos financieros limitados, las restricciones logísticas y, sobre todo, la falta de articulación entre las entidades locales y regionales (en términos de objetivos compartidos y planes de acción a largo plazo) crearon una percepción negativa de la gobernanza de varios niveles.

El Gobierno nacional deberá realizar más esfuerzos para abordar la gobernanza colaborativa desde su enfoque de gobierno, en lugar de su perspectiva de resultados. El primer paso quizás sea comprender mejor lo que implica la gobernanza de varios niveles para determinar hasta qué punto los problemas estructurales podrían resolverse a través de la colaboración. Si bien esta investigación no pretende negar los beneficios del trabajo en conjunto, muestra que para proyectar nuevos órganos de gobernanza es necesario implementar fuertes incentivos institucionales, como el lanzamiento de proyectos de interés regional que involucren paulatinamente a los gobiernos locales y regionales en la idea de construir una agenda conjunta. El marco jurídico es importante, pero no es suficiente para crear un liderazgo entre las partes a largo plazo.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2006), "Inside collaborative networks: ten lessons for public managers", *Public Administration Review*, vol. 66, N° 51, diciembre.
- Aleksić Mirić, A., R. M. Burton y M. Petković (2013), "Coordinating inter-organizational learning throughout alliance evolution", *Network Governance: Alliances, Cooperatives and Franchise Chains*, T. Ehrmann y otros (eds.), Berlín, Physica-Verlag.
- Amnistía Internacional (2012), *Colombia: la ley de víctimas y de restitución de tierras. Análisis de Amnistía Internacional*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- Ansell, C. y A. Gash (2008), "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, N° 4.
- Benington, J. y M. H. Moore (2011), *Public Value: Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby y M. M. Stone (2006), "The design and implementation of cross-sector collaborations: propositions from the literature", *Public Administration Review*, vol. 66, N° 51, diciembre.
- Colombia, República de (2015), "Decreto 2460 de 2015 por el cual se Reglamenta Parcialmente el Artículo 172 de la Ley 1448 de 2011, se Adopta la Estrategia de Corresponsabilidad de la Política Pública para las Víctimas del Conflicto Armado Interno y se Modifica el Parágrafo 2 del Artículo 2.2.8.3.8 del Decreto 1084 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación" [en línea] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=67435.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2016), "Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto", *Documento CONPES*, 3867, Bogotá.
- Daniels, S. y G. Walker (2001), *Working Through Environmental Conflict: The Collaborative Learning Approach*, Westport, Praeger.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2016), "Primer informe de resultados: resultados 2016" [en línea] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2016_Final.pdf.
- Ehrmann, T. y otros (eds.) (2013), *Network Governance: Alliances, Cooperatives and Franchise Chains*, Berlín, Physica-Verlag.
- Emerson, K., T. Nabatchi y S. Balogh (2012), "An integrative framework for collaborative governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22, N° 1.
- Feiock, R. C. (2013), "The institutional collective action framework", *Policy Studies Journal*, vol. 41, N° 3.
- Gray, B. (1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Hulst, R. y A. Van Montfort (eds.) (2007), *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Países Bajos, Springer.
- Huxham, C. (ed.) (1996), *Creating Collaborative Advantage*, Londres, SAGE Publications.
- Huxham, C. y S. Vangen (2008), "Doing things collaboratively: realizing the advantage or succumbing to inertia?", *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, J. O'Flynn y J. Wanna (eds.), Canberra, ANU E Press.
- Kaats, E. y W. Opheij (2014), *Creating Conditions for Promising Collaboration: Alliances, Networks, Chains, Strategic Partnerships*, Heidelberg, Springer.
- Kapucu, N. y M. Van Wart (2006), "The evolving role of the public sector in managing catastrophic disasters: lessons learned", *Administration and Society*, vol. 38, N° 3.
- Klijn, E. y J. Koppenjan (2012), "Governance network theory: past, present and future", *Policy & Politics*, vol. 40, N° 4.

III. El sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo, retos para su consolidación

Mauricio García Ramírez⁷
Abraham Rublío Parra⁸
Jorge Joel Ortiz Muñoz⁹

Resumen

El Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo (REPSS Hidalgo), busca transitar a una gestión de la política de protección social en salud por medio de un proceso de monitoreo y evaluación que esté orientado al logro de resultados, con la finalidad de generar un impacto en la sociedad.

A partir del 2016, se han sistematizado gradualmente las acciones con el fin de construir un sistema de evaluación y monitoreo que apoye la gestión para resultados. En una primera etapa, se conceptualizó un conjunto de acciones de monitoreo y evaluación; sistema centrado en la gestión individual de los diferentes componentes de control, seguimiento y supervisión, respondiendo a los cambios recientes por su transición de una unidad administrativa de apoyo de la Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Hidalgo, a un Organismo Público descentralizado. En el marco normativo y aprendizaje institucional, se replanteó el esquema de actuación en materia de monitoreo y evaluación; esto a través de la institucionalización del Sistema de Monitoreo y Evaluación (SMyE).

Es así como el REPSS Hidalgo pretende incorporar una visión del desempeño institucional y que todos sus componentes estén vinculados, tanto el monitoreo y la evaluación, como los procesos de planeación y presupuestación; de igual forma, es de suma importancia explicitar los componentes transversales críticos,

⁷ Director de Planeación y Prospectiva del Régimen Estatal de Protección Social. Igualmente es Socio Director de BGI & InnCuba Consultores.

⁸ Director General del Régimen Estatal de Protección Social en Salud, Seguro Popular del Estado de Hidalgo.

⁹ Docente de la Licenciatura en Turismo del Instituto de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

como la organización de los actores que son parte del Organismo, la inclusión de una agenda de información y la capacidad institucional.

La gestión para resultados se entiende como un proceso continuo de mediano y largo plazo, que requiere la combinación de elementos técnicos y políticos, que permitan generar información relevante, oportuna y de calidad que sea utilizada en la toma de decisiones, para lo cual, es necesario conformar las bases institucionales que permitan la vinculación entre las actividades de planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación mediante un esquema de estímulos orientado al logro de resultados y mecanismos para garantizar la sostenibilidad del SMYE.

Desde el origen de las políticas públicas, el principal objetivo de la disciplina, era analizar cómo los funcionarios públicos tomaban sus decisiones y, de alguna forma, ayudarlos a que seleccionarán la mejor alternativa con base en instrumentos científicos y multidisciplinarios, identificando y proponiendo soluciones viables a los problemas públicos (Villanueva, 2013). En ese sentido, el ciclo de vida de las políticas públicas supone una fase de identificación del problema, una de diseño, otra de implementación y una más de evaluación; aunque no necesariamente se debe seguir este orden, ni tampoco esto responde a un proceso lineal, sino de constante cambio. Es importante reiterar que la evaluación es sólo una parte de la política pública, en la que se le otorga un valor o juicio a la intervención gubernamental (Virgilio, 2012).

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL), asegura que la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (CONEVAL, 2018).

Por otro lado, el monitoreo se define como el seguimiento que se realiza durante la ejecución y/o implementación de una política pública, con la intención de optimizar sus procesos, resultados e impactos (Virgilio, 2012). Para el CONEVAL, el monitoreo es un proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como indicadores, estudios, diagnósticos, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto de los resultados esperados.

A. Contexto internacional, nacional y subnacional del monitoreo y evaluación

La evaluación se define como aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública, esta corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; o una valoración ex ante, en la fase de diseño (CEPAL, 2018).

En Latinoamérica los sistemas de evaluación presentan avances y desafíos que atienden a las necesidades de las instituciones y el cambio se ha visto marcado y avanzado a finales del siglo XX, esta institucionalización de la evaluación en Latinoamérica se ha dado paulatinamente y para los primeros años del siglo XXI se ha dado un proceso que ha acelerado su paso. Las exigencias por parte de los organismos internacionales de financiamiento marcaron la pauta para que las entidades gubernamentales en Latinoamérica desarrollaran sus propios métodos de sistemas de monitoreo y evaluación con el fin de fortalecer las evaluaciones de las políticas implementadas en la región, ya que, estas no se evaluaban y no existía un seguimiento de las acciones ejecutadas.

En lo que respecta a México, desde la década de los noventa del siglo pasado, iniciaron las primeras evaluaciones a algunos programas sociales, resultado de la exigencia de evaluar por parte del BID y la voluntad de los actores políticos y operadores que aceptaron el reto y estuvieron dispuestos a incorporar en sus procesos las acciones necesarias para realizar una evaluación de calidad. En el año 2000, el Congreso exigió por ley la evaluación anual de los programas del Ejecutivo Federal, cuya implementación se dio a partir de 2002 a través de la evaluación anual de todos los programas sujetos a Reglas de Operación. En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública emitieron los lineamientos que se deberían

de cumplir en todas las evaluaciones anuales. En 2004 se publicó la Ley de Desarrollo Social, la cual promovió la formación, en 2005, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Durante 2006, se publicó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la que se impulsó la creación de un sistema de evaluación del desempeño, que obliga la evaluación y la administración para resultados.

En el caso del Estado de Hidalgo, en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 y las políticas públicas, se determinó orientar los programas y el gasto público al logro de objetivos y metas, en donde los resultados deberían ser medidos con objetividad a través de indicadores relacionados con la eficiencia, economía, eficacia y la calidad, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a fin de percibir los resultados, éstos fueron evaluados por la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño a cargo de la Secretaría de Finanzas, la cual, fue establecida de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

La evaluación de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, se lleva a cabo con base en el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito, realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas establecidas. Con el propósito de que la evaluación y el monitoreo de los programas, contribuyan a impulsar una gestión basada en resultados y a consolidar el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, es necesario sistematizar las actividades que se realizan en esta materia.

B. La evolución del Seguro Popular Hidalgo y la necesidad de monitorear y evaluar su desempeño institucional

En la actualidad, las crecientes demandas de los ciudadanos, los cambios técnicos en los mandatos formales, la complejidad de los retos, la evidente necesidad de coordinar acciones entre instituciones y la imperiosa exigencia de creatividad e innovación en las políticas públicas, ponen en evidencia la obligación de fortalecer la institucionalidad del monitoreo y evaluación. Para ello, las instituciones públicas deben revolucionar sus métodos de cercanía, interacción y atención de problemas, a través de la ejecución efectiva de acciones en términos de calidad, costos y tiempo, para lo cual, es necesario valorar los resultados de las intervenciones públicas en relación con lo planeado.

El REPSS Hidalgo como Organismo Descentralizado del Gobierno del Estado de Hidalgo tiene la finalidad de operar el Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como Seguro Popular, con el propósito de garantizar el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud; dirigidos a la población que no cuenta con seguridad social en salud, esto en atención al principio explícito en el artículo cuarto constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Para lo cual, desde el año 2001 se puso en marcha el programa piloto llamado Salud para Todos, en 5 entidades federativas, un año más tarde, se incorporaron 14 (incluido el estado de Hidalgo); el 15 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley General de Salud; con esta reforma el Seguro Popular dejó de ser un programa gubernamental y se convirtió en un sistema.

Desde el 1º de enero del 2004, la Federación, a través de la Secretaría de Salud y el Gobierno del Estado de Hidalgo, suscribieron el Acuerdo de Coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud en el Estado; el 29 de marzo de 2005, se firmó el acuerdo mediante el cual, el Consejo Directivo de los Servicios de Salud de Hidalgo, autorizó la creación orgánica del Régimen Estatal de Protección Social en Salud.

El 10 de marzo de 2015, se signó el Acuerdo de Coordinación para la Ejecución del Sistema de Protección Social en Salud, para lo cual, el REPSS Hidalgo debía contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, administrativa y de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, de los objetivos y metas, quedando sectorizado a la Secretaría de Salud del Estado de Hidalgo.

En enero de 2016 el REPSS Hidalgo, inició operaciones como Organismo Público Descentralizado, cumpliendo con los lineamientos normativos en materia de planeación, seguimiento, supervisión y evaluación; atendiendo el diseño, implementación y control para su reporte e informe a su Órgano de Gobierno y al Órgano Interno de Control; asimismo, de dependencias federales y estatales; tales como la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de Contraloría, la Secretaría de Finanzas Públicas y la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo.

Bajo este contexto, es necesario contextualizar el marco normativo en materia de evaluación, bajo el cual el REPSS Hidalgo opera. En primera instancia la Ley General de Salud se estipulan acciones de seguimiento y supervisión que se fundamentan en los siguientes anexos del Acuerdo de Coordinación del Sistema de Protección Social en Salud: Anexo VII, establece los indicadores de seguimiento a la operación con fundamento en los artículos 77 bis 6 fracción IV¹⁰ de la Ley, así como de la cláusula Décima primera del Acuerdo; y Anexo VIII cuya supervisión se prevé en los artículos 3 fracción II bis¹¹, y 13 incisos A, fracción VII bis y B fracción I¹² de la propia ley.

Asimismo, en el artículo 21 del Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Protección Social en Salud¹³ en su Anexo 4, dispone que, con la finalidad de fortalecer a los establecimientos para la atención médica de los Servicios Estatales de Salud y establecer criterios homogéneos y transparentes en la atención de los beneficiarios de las relaciones entre el REPSS Hidalgo y los establecimientos para la atención médica se formalizarán mediante convenios de gestión, en los cuales se precisen la cobertura de afiliados, condiciones de calidad, la tutela de los derechos de los usuarios, la asignación de recursos o reposición de fondos para la atención a los beneficiarios del sistema y los criterios de evaluación y seguimiento de sus actividades.

A nivel Subnacional (Estado de Hidalgo), el 12 de marzo del 2018, queda estipulado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo que los nuevos modelos de gestión pública incorporan al monitoreo y la evaluación como etapas en el ciclo de las políticas públicas, cuya función es la de demostrar la efectividad de las intervenciones públicas, transitando de una responsabilidad basada en el cumplimiento de procedimientos normativos y técnicos a esquemas orientados a la obtención de resultados. El sistema a su vez se alinea a la Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo que considera al proceso de planeación como un componente central para la rendición de cuentas, ya que, cada peso del presupuesto público y cada programa de gobierno deben estar orientados al cumplimiento de un determinado objetivo del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, y los mecanismos enfocados a la evaluación, fiscalización y control interno están enfocados en investigar de qué forma y en qué medida los programas específicos, las entidades, dependencias de gobierno y los servidores públicos han contribuido para alcanzar los objetivos definidos.¹⁴ Así mismo los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 108 de Constitución Política del Estado de Hidalgo, establecen el mejoramiento del diseño de las políticas públicas y los programas gubernamentales, mediante la asignación de los recursos públicos de acuerdo a un Presupuesto basado en Resultados y la Evaluación del Desempeño, elementos necesarios en la adopción del modelo de Gestión para Resultados, que permita medir el cumplimiento de los objetivos y metas fomentando la creación del valor público.

10 Artículo 77 bis 6. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Salud, y las entidades federativas celebrarán acuerdos de coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud. Para esos efectos, la Secretaría de Salud establecerá el modelo nacional a que se sujetarán dichos acuerdos, tomando en consideración la opinión de las entidades federativas. En dichos acuerdos se estipula como mínimo lo siguiente: IV. Los indicadores de seguimiento a la operación y los términos de la evaluación integral del Sistema. Artículo adicionado DOF 15-05-2003.

11 Artículo 30.- En los términos de esta Ley es materia de salubridad general; II bis. La Protección Social en Salud.

12 Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente: VII bis. Regular, desarrollar, coordinar, evaluar y supervisar las acciones de protección social en salud; B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales: I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2, IV Bis 3, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 30. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables

13 Artículo 21. Con objeto de fortalecer a los establecimientos para la atención médica de los Servicios Estatales de Salud y establecer criterios homogéneos y transparentes en la atención de los beneficiarios del Sistema, las relaciones entre los Regímenes Estatales y los establecimientos para la atención médica acreditados se formalizarán mediante convenios de gestión, que, bajo la forma de acuerdo interno, precisen la cobertura de afiliados, condiciones de calidad, la tutela de los derechos de los usuarios, la asignación de recursos o reposición de fondos para la atención a los beneficiarios del Sistema, y los criterios de evaluación y seguimiento de sus actividades.

14 Como lo establece en su artículo 32, "los Programas institucionales se sujetarán a las disposiciones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo y en el Programa Sectorial correspondiente, así como de la política nacional de desarrollo". En la elaboración de dichos programas, las entidades se ajustarán a la normatividad que regule su organización y funcionamiento. De esta manera, se hace énfasis en el cumplimiento del Programa Sectorial Estatal de Salud 2017-2022, el Sistema de Protección Social en Salud y el Plan Estratégico 2016-2018 del REPSS Hidalgo.

En este sentido, el REPSS Hidalgo decidió diseñar e implementar un SMYE como un esquema de trabajo que permite la consulta, la actualización y el seguimiento de la evolución periódica, así como del cumplimiento de objetivos y metas en una plataforma digital integral de control, mediante el registro, actualización, consulta, seguimiento y evaluación de las acciones e indicadores vinculados al Programa Institucional de Desarrollo, al Plan Estratégico, al Sistema de Control Interno Institucional, al Presupuesto Basado en Resultados, al Anexo VII (Indicadores de seguimiento a la operación), al Anexo VIII (Plan Anual de Supervisión), del Acuerdo de Coordinación del Sistema de Protección Social en Salud y al Anexo 4 (Convenio de Gestión con los Servicios de Salud de Hidalgo), con el propósito de unificar el análisis de los resultados para una mejor toma de decisiones del Órgano de Gobierno, del titular de la Dirección General y de los titulares de las Direcciones de Área.

A continuación se describe cada uno de los componentes de supervisión y evaluación que normativamente el REPSS Hidalgo debe de ejecutar:

Programa Institucional de Desarrollo 2018-2022: Documento rector del Organismo alineado a la contribución y cumplimiento de los objetivos y metas de la planeación estatal y federal establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, Programa Sectorial de Salud 2013-2018, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial Estatal de Salud 2017-2022 y el Sistema de Protección Social en Salud. El REPSS Hidalgo monitorea y evalúa el alcance de resultados de los indicadores correspondientes a los 4 objetivos generales y 3 objetivos transversales que debe reportar a la Unidad de Planeación y Prospectiva del Gobierno del Estado de Hidalgo.

Plan Estratégico Institucional: Documento que guía y orienta el proceso de desarrollo gerencial del organismo en sus diferentes niveles para dar cumplimiento al PID 2018-2022 a través de la definición de procesos, planteamiento estratégico, misión, visión, alcance institucional, estrategia general, mapeo estratégico, objetivos estratégicos, objetivos funcionales, funciones sustantivas, matriz de asignación de responsabilidades, matriz de recursos y matriz de indicadores de desempeño. El REPSS Hidalgo monitorea y evalúa el alcance de resultados de los indicadores correspondientes a 7 objetivos estratégicos y 27 objetivos funcionales correspondientes a las siete direcciones de área que integran la institución y cuyo reporte se presenta al Titular de la Dirección General, quien lo presente en su informe de actividades en las sesiones ordinarias del Órgano de Gobierno del Organismo Descentralizado.

Sistema de Control Interno Institucional: Herramienta de monitoreo y evaluación sobre el estado actual del conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, procedimientos y métodos, incluido el entorno y actitudes que desarrollan autoridades y su personal a cargo, los procesos prioritarios (sustantivos y administrativos), identificando y conservando la evidencia documental y/o electrónica que acredite la existencia y suficiencia de la implementación de las cinco normas generales de Control Interno, sus 17 principios y 33 elementos de control interno, así como de tenerla a disposición de las instancias fiscalizadoras que la soliciten. El REPSS Hidalgo debe realizar una evaluación anual sobre el estado que guardan los 33 elementos de control de por lo menos 5 procesos sustantivos y administrativos, asimismo la identificación de identificar, analizar, evaluar, tratar, monitorear y comunicar los riesgos asociados con las funciones sustantivas y/o procesos institucionales de tal forma que permita al REPSS Hidalgo minimizar debilidades institucionales y amenazas del contexto, asimismo maximizar las oportunidades. Esto permitirá la construcción de los programas de trabajo de control interno y administración de riesgos a los cuales se le deberá dar seguimiento al avance de las acciones de mejora implementadas y reportar trimestral y anualmente al Titular de la Dirección general para su validación y presentación al Comité de Control Interno y Desempeño Institucional, al Órgano de Gobierno, al Titular del Órgano de Vigilancia, y al Titular de la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de Hidalgo. Asimismo para su presentación ante la Auditoría Superior de la Federación en caso de que el Organismo sea auditado.

Anexo VII: Es un Anexo del Acuerdo de Coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud en las Entidades Federativas, en el cual se establecen los Indicadores de Seguimiento a la Operación con fundamento en los artículos 77 bis 6 fracción IV de la Ley General de Salud, así como de la cláusula Décima primera del Acuerdo. Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Seguimiento y Supervisión. El REPSS

Hidalgo monitorea y evalúa el cumplimiento de las metas establecidas por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud referentes a la contratación y disposición de gestores del seguro popular, la aplicación de consulta segura las cuales permiten identificar riesgos de salud de los afiliados al Sistema del Seguro Popular, a través de la aplicación de pruebas indicativas de riesgo, las cuales permiten determinar el perfil de salud del afiliado; asimismo la implementación del Sistema Unificado de Gestión a través del seguimiento de quejas, sugerencias, felicitaciones y solicitudes de gestión de los beneficiarios del Seguro Popular.

Anexo VIII: Acuerdo mediante el cual se establecen los criterios generales en materia de supervisión y seguimiento con el objeto de detectar las áreas de oportunidad para la mejora continua, promover mejores prácticas, apoyar nuevos proyectos que fortalezcan al Sistema de Protección Social en Salud y en su caso al componente de salud de PROSPERA, programa de inclusión social, así como prevenir y corregir las variaciones; de la Dirección General de Afiliación y Operación, de la Dirección General de Gestión de Servicios de Salud (Modelo de Supervisión, Seguimiento Estatal de Servicios de Salud, MOSESS), Dirección de Procesos y Tecnología, Componente de Salud de PROSPERA, Programa de Inclusión Social y Programa Seguro Médico Siglo XXI. El REPSS Hidalgo supervisa y da seguimiento al cumplimiento de indicadores y acciones de mejora continua que deberán reportar a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud a través de un Informe y Cédula Anual de Resultados de Supervisión a los Servicios de Salud del Estado de Hidalgo.

Anexo 4 del Convenio de Gestión de los Servicios de Salud: Se refiere al formato de cumplimiento de indicadores establecidos en el Convenio de Gestión de los Servicios de Salud de Hidalgo sustentado en los criterios homogéneos y transparentes en la atención de los beneficiarios del Seguro Popular Hidalgo, a través de las siguientes dimensiones de evaluación: acreditación, cartera de servicios, satisfacción del usuario, medicamentos, sistema de compensaciones, seguimiento a pacientes con enfermedades crónico degenerativas y la comprobación y validación de las atenciones médicas. El REPSS Hidalgo monitorea y evalúa el cumplimiento de indicadores para su reporte al Comité de Evaluación y Seguimiento para los convenios celebrados por el Organismo.

Presupuesto Basado en Resultados (Matriz de Indicadores de Resultados): Herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del Plan Estatal de Desarrollo y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las Instituciones; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño. El REPSS Hidalgo monitorea 1 indicador de Fin, 1 indicador de Propósito, 7 indicadores de Componentes y 7 indicadores de actividades los cuales se reportan trimestralmente a la Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno del Estado de Hidalgo.

Estrategia Nacional de Inclusión (ENI): tiene como objetivo contribuir al acceso de los derechos sociales y a reducción de las carencias, mediante una coordinación eficiente y efectiva de las políticas y programas públicos que inciden en las condiciones de vida de las y los mexicanos. Las actividades que se realizan en el marco de la ENI se alinean a los objetivos de los planes y programas vigentes que rigen la planeación del desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018 y Programa Nacional de Desarrollo Social 2014-2018; a través del seguimiento de indicadores de cobertura estatal y federal en materia de salud y alimentación. El REPSS Hidalgo monitorea el cumplimiento de 2 indicadores en materia de salud y 5 indicadores en materia de alimentación a la Secretaría de Desarrollo Social Federal.

En todos estos componentes normativos, el REPSS Hidalgo (Seguro Popular Hidalgo), efectúa el monitoreo, seguimiento y evaluación de los resultados de la implementación de la política de protección social en salud, para lograrlo, la herramienta digital denominada *Plataforma de Evaluación del Desempeño Institucional* pretende automatizar toda la información relativa al desempeño del Organismo, no solo la que atañe al cumplimiento de indicadores, sino también a las acciones en materia de control interno, administración de riesgos y mejora continua, con el propósito de unificar la información en la toma de

decisiones; por ende, el sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular Hidalgo hace posible medir el logro de sus objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos, dicha información, bien fundamentada y basada en evidencia, resulta esencial en el proceso de modernización del Estado, la gestión y función pública, ya que, permite invertir los siempre escasos recursos fiscales de manera eficiente, eficaz y transparente, con una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

En este contexto, la función del sistema de monitoreo y evaluación es contribuir a una gestión por resultados que permita una mayor articulación entre lo planificado y lo ejecutado. Con ayuda de esta herramienta, podemos lograr un conocimiento más consciente por parte de la población, así como de los efectos que su aplicación tiene sobre las condiciones de vida de la misma.

C. Gestión e implementación del sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo

A través de la gestión e implementación del SMYE del Seguro Popular Hidalgo, se contribuye a la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno, incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, particularmente el punto 2.3 Fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación al desempeño de la Administración Pública Federal del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y a su vez a la línea de acción 2.3.4 Incorporar la información de la gestión institucional de las dependencias y entidades al Sistema de Evaluación del Desempeño de las políticas y acciones de gobierno que inciden directamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es imperativo contar con un gobierno eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios. De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se demuestra la importancia del componente "información y comunicación" que es parte del marco integrado de control interno.

Bajo este contexto, se plantearon los momentos en los que se desarrolla la gestión del SMYE a través del tratamiento de la información:

1. Fase 1: identificación

Se determinan los instrumentos de seguimiento (indicadores y acciones de mejora), obtenidos de los productos que generan los componentes de control, supervisión, seguimiento y evaluación de la operación del Seguro Popular Hidalgo, tales como el Plan de Trabajo de Control Interno y el Programa de Administración de Riesgos del Sistema de Control Interno Institucional en apego al diagnóstico de los cinco componentes funcionales, como son: el ambiente de control, la administración de riesgos, actividades de control, información, comunicación y supervisión; asimismo, la Matriz de Indicadores de Resultados como herramienta del Presupuesto basado en Resultados (PbR), Tableros de Control del Programa Institucional de Desarrollo, Plan Estratégico, Anexo VII, Anexo 4, ENI (Estrategia de Inclusión Social), e Informe Anual de Supervisión del Anexo VIII, los cuales guían y orientan el proceso de desarrollo del organismo alineado al cumplimiento de los objetivos y metas de la planeación estatal. En esta etapa inicial el área de Planeación y Prospectiva registra los elementos que integran la ficha técnica de cada uno de los indicadores de todos los componentes de acuerdo con los lineamientos normativos que le apliquen, generando el catálogo de indicadores, de igual forma, el listado de acciones de mejora comprometidos en materia de control interno, administración de riesgos y planeación estratégica.

2. Fase 2: monitoreo

En esta fase se registra, observa y analiza el avance sistemático y permanente de indicadores y acciones de mejora, en cuanto al alcance de los objetivos y las metas, que permita identificar mensual, bimestral, trimestral, semestral y anualmente el cumplimiento de los compromisos institucionales, mediante los parámetros de semaforización cualitativos y cuantitativos que muestran el comportamiento en cada uno de los apartados de la plataforma. Lo que permite alinear, unificar y sintetizar los resultados de los diferentes

mecanismos de control, para hacer más efectivo el análisis estratégico y la toma de decisiones a través de un tablero de control (dashboard gerencial) en dos apartados:

a) Índice de desempeño Institucional

Es la combinación matemática conformada por un conjunto de subíndices contruidos con base en indicadores reportados por diferentes Direcciones de Área del REPSS Hidalgo. Cada subíndice corresponde a una Dirección de Área o Unidad de Apoyo Administrativo, y se estima teniendo como base los indicadores contenidos en cada una de ellas.

b) Sumario de mejora institucional:

Es la numeralia que permite identificar a la alta dirección el número de acciones de mejora concluidas, en proceso y sin avance en materia de control interno, administración de riesgos y acciones estratégicas de cada una de las Direcciones de Área y Unidades de Apoyo Administrativo.

3. Fase 3: evaluación

En esta fase, a través de informes y reportes se contrastan los resultados reales de los planes estratégicos y operativos con los que se planificó en el momento de su diseño. Apreciando de manera sistemática y objetiva la efectividad de la puesta en práctica de las acciones, respecto a los resultados. El objetivo es, determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, impacto y la sostenibilidad de las estrategias, líneas de acción y funciones sustantivas del REPSS Hidalgo, proporcionando información creíble y útil que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones.

4. Fase 4: comunicación

Socialización interna y externa de los resultados, así como la identificación de las causas y efectos que provocan las debilidades detectadas a nivel de indicadores, procesos, programas y acciones para su socialización ante la estructura administrativa, directivos, Órgano de Gobierno, Órgano de Control Interno, e instancias fiscalizadoras y normativas a nivel estatal y federal.

5. Fase 5: mejora continua

En esta última fase se integran las acciones de mejora a aplicar, el análisis de su viabilidad y el establecimiento de las líneas de actuación, que permitan disponer de un plan de las acciones a desarrollar en un futuro y de un sistema de seguimiento y control de estas, lo que contribuirá a mejorar eficaz y eficientemente la gestión del REPSS Hidalgo.

D. El impacto del sistema de monitoreo y evaluación del Seguro Popular de Hidalgo

El SMYE encuentra su efecto en la implementación de la plataforma, su impacto radica en los factores enfocados al cumplimiento de las metas y objetivos del organismo, ya que, debido a las acciones de monitoreo y evaluación ejecutadas, se determina si las actividades están siendo dirigidas por el camino adecuado, en la medida que permiten afirmar si se registran progresos y éxitos, asimismo, conocer de qué manera podrían mejorarse los esfuerzos futuros. Por ello, a través de la implementación de la plataforma el REPSS Hidalgo se ha identificado la eficacia y efectividad de los indicadores y acciones de mejora.

El impacto del sistema se describe por 5 puntos específicos al interior de la institución:

- i) El fomento de la cultura de la evaluación, la gestión del desempeño y la rendición de cuentas en función de los resultados esperados para mejorar la consistencia y coherencia de la actuación institucional (eficiencia y sinergias);

- ii) La alineación de la evaluación como un elemento sustantivo de la planificación estratégica que permite mejorar la visibilidad social de la actuación del Organismo;
- iii) Evitar que los resultados de las evaluaciones puedan ser vistos como un fin en sí mismos y transformarlos en un medio para mejorar la dinámica de la organización y orientar su acción al logro de resultados, lo cual, mejorará la retroalimentación para el abordaje y el tratamiento de problemas específicos;
- iv) Promover el uso de la evidencia proporcionada por el seguimiento de los indicadores, funciones sustantivas y demás elementos de control, y;
- v) Elegir los resultados pertinentes, demostrar cómo y por qué producen los resultados previstos o cómo mejoran lo esperado para una optimización del ajuste a la realidad interna y a la demanda social.

El sistema implementado en el REPSS Hidalgo funciona como alternativa para mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios prestados a los afiliados al Seguro Popular, estos aspectos impactan y contribuyen a la búsqueda de nuevas opciones estratégicas que se comprometen al cambio social mediante el flujo efectivo de la información y las estrategias para promover su uso como clave en el diseño y manejo de los procesos de monitoreo y evaluación.

El monitoreo y evaluación como instrumentos del gerenciamiento social contempla la activa participación de múltiples actores, el sistema se alimenta de acciones que brindan información relevante y oportuna en la que participa la alta dirección, quienes realizan una autoevaluación del cumplimiento de sus metas y objetivos, mediante el proceso de análisis de la información se les permite utilizar una herramienta, que en medida que es utilizada, los educa en los procesos gerenciales y decisorios con el fin tomar diferentes vías para priorizar las acciones en beneficio de los afiliados al Seguro Popular Hidalgo.

Este sistema involucra a los beneficiarios de manera directa mediante la aplicación de encuestas por parte de la Dirección de Servicios de Salud en los establecimientos que conforman la red de prestadores de servicios para población afiliada al sistema de Protección Social en Salud. Dichos resultados se integran a través del Modelo de Supervisión y Seguimiento Estatal de Servicios de Salud (MOSSESS) los cuales miden indicadores que se reportan al componente del Anexo IV del convenio de gestión de servicios de salud con el propósito de detectar áreas de oportunidad, facilitar la mejora continua y contribuir así a garantizar la tutela de derechos, de igual forma coadyuvar a la mejora de proceso y con ello, brindar servicios de salud de calidad, este tipo de evaluación forma parte integral de la gerencia social²⁵, la cual por tratarse de un instrumento, el monitoreo y la evaluación sólo llega a cumplir su fin si apoya y afecta los procesos gerenciales y decisorios en beneficio de los afiliados al Seguro Popular Hidalgo.

Con el sistema se impulsa una cultura que propicia al monitoreo y la evaluación de las políticas de protección social, que se traslada más allá de la preocupación exclusiva por el uso de recursos y desarrollo de actividades, para incorporar el logro de resultados de los indicadores de desempeño y ayudar a la alta dirección mediante el análisis de datos que tiene el fin de generar información útil para la contribución de lo estipulado en la misión y visión, lo que da como resultado una efectiva toma de decisiones para lograr una disposición para comprometerse con la creación de valor público.

Actualmente, el impacto del sistema al interior del organismo atiende a 7 enlaces de área, 7 Directores de Área y al Director General como usuarios directos de la plataforma, asimismo, al resto de los empleados del organismo, instancias estatales y federales y, a los beneficiarios del Seguro Popular como indirectos; lo cual contribuye a la visión que el Gobierno del Estado de Hidalgo en su Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 plantea

²⁵ Gerencia social un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales. Ministerio de la Protección Social. 2008 Colombia. La gerencia social es un campo de acción y conocimientos enfocados en la promoción del desarrollo social. Su tarea consiste en garantizar la creación de valor público por medio de la gestión, contribuyendo así a la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como al fortalecimiento de los estados democráticos y la ciudadanía.

en el Eje 1 Gobierno Honesto, Cercano y Moderno, que habla sobre el desarrollo de acciones encaminadas a eliminar la corrupción, transitar a un gobierno digital, aplicar una mejora regulatoria y de administración que posibilite el eficiente ejercicio de recursos, la construcción de un gobierno abierto a la ciudadanía y la consecuente evaluación permanente y clara de los resultados alcanzados, con mediciones objetivas e imparciales, bajo procesos de amplia participación y colaboración social.

Esta práctica ha permitido desarrollar una estructura cognitiva que direcciona su actuar, hacia la observación del avance para asegurarse del cumplimiento de lo estipulado, tomando en cuenta lo que se ha elaborado y las acciones que se realizan en el presente para lograr la calidad y calidez de los servicios que el Seguro Popular Hidalgo a través del REPSS Hidalgo brinda a la ciudadanía, mediante la afiliación, la tutela de derechos y el financiamiento de las intervenciones médicas en base al cumplimiento de las normatividades y regulaciones para el bienestar de la población derechohabiente a la protección social en salud. Para ello, la implementación del sistema ha permitido automatizar los procesos de monitoreo y evaluación para la identificación oportuna del alcance y avance de las acciones y metas planificadas para la identificación de áreas de oportunidad y la efectiva toma de decisiones por la alta dirección, para dar cumplimiento al mandato del REPSS Hidalgo que establece brindar protección financiera para el acceso a servicios médicos incluidos en el Catálogo Universal de Servicios de Salud que apoye la economía familiar de los afiliados al Seguro Popular Hidalgo, a través de procesos de afiliación a la población hidalguense no derechohabiente de la seguridad social, gestión del servicio médico, administración, control y uso eficiente de los recursos dentro de un marco de transparencia y rendición de cuentas.

El REPSS Hidalgo impulsa el valor público mediante el sistema, el cual muestra las áreas de oportunidad aún por mejorar al interior de la institución y que dan impulso a la mejora continua; a través de la constante eficiencia en los procesos internos, el beneficiario podrá percibir que los servicios que le son otorgados son de calidad y satisfacen sus necesidades, lo cual se respalda con la constante evaluación y monitoreo. Estos enfoques tienen el potencial de identificar qué tipos de decisiones habrá que tomar partiendo del conocimiento generado, aplicado a ciertos aprendizajes adecuados para movilizar la efectividad institucional, a través de la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía, mediante la afiliación, la tutela de derechos y el financiamiento de las intervenciones médicas, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de transparencia, en la medida en que el REPSS Hidalgo se comporta de modo eficaz, eficiente y adecúa los recursos disponibles a las metas, logra el objetivo de maximizar los mecanismos coadyuvantes para legitimar y optimizar las intervenciones públicas que impactan positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos que son derechohabientes al Seguro Popular Hidalgo.

De esta forma, el sistema tiene a bien ser un elemento que almacena información, monitorea y evalúa sistemáticamente los procesos del organismo, como una vía para el mejoramiento de la calidad de sus beneficiarios.

E. Realidades y retos del sistema de monitoreo y evaluación

Los ciudadanos actualmente tienen el derecho a solicitar y usar la información de las mediciones y evaluaciones públicas, de esta manera se fortalece la gobernanza y gobernabilidad. Sin embargo, es preciso hacer mención que aún persisten retos para poder hablar de una implementación eficaz y eficiente de una cultura de evaluación y medición de resultados. Existen varias áreas de oportunidad, destacando la relación entre los procesos de evaluación y presupuestación. En una sociedad más empoderada en materia de democrática y transparencia, la evaluación y la medición son mecanismos necesarios más no suficientes. México y sus entidades federativas han avanzado mucho en el desarrollo e implementación de la política social, y de igual forma, en evaluar y medir sus resultados.

Para avanzar aún más en materia de protección social, es imprescindible fortalecer el monitoreo y evaluación; el REPSS Hidalgo a través de la Dirección de Planeación y Prospectiva, identificó el estado actual

sobre los sistemas de información existentes y la capacidad institucional del Organismo, a fin de desarrollar un SMyE que permita avanzar hacia una gestión basada en resultados.

Dicha identificación concluyó que no se contaba con las bases necesarias para transitar hacia un monitoreo y evaluación efectiva, por lo que fue necesario reorientar y fortalecer los siguientes aspectos:

- Vinculación incipiente entre la entrega de productos/servicios y la medición de resultados.
- Abundante producción de información operativa (productos), no necesariamente complementada con información sobre resultados (efectos, impactos).
- Deficiencia en la cantidad y calidad en el manejo de la información, lo cual se traduce en la baja calidad de los procesos de monitoreo y evaluación, principalmente por la falta de información que permita transparentar las decisiones y mejorar la efectividad del gasto.
- Multiplicidad de sistemas de información administrativa, operativa y de gestión.
- Numerosos reportes de indicadores a distintas instituciones externas, sin una utilidad clara para la gestión institucional.
- Diseño de sistemas para el reporte de actividades, pero con información y un uso limitado para retroalimentar a los encargados de la toma de decisiones.
- Desvinculación entre planeación estratégica, operativa y presupuestal.
- Necesidad de crear incentivos en los niveles medios jerárquicos para promover la orientación a resultados.
- La falta de orientación del comportamiento organizacional, en el proceso de monitoreo y evaluación que conlleva a la práctica de la simulación del registro, avance de indicadores y acciones de mejora.

Con base a esto, se concibió un sistema de evaluación y monitoreo orientado a apoyar la gestión para resultados mediante la integración de todos los componentes de control, seguimiento, supervisión y evaluación.

Dentro de los principales retos a atender para la consolidación del SMyE se requiere principalmente del fortalecimiento institucional, por medio de la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia a través de:

- La generación de capacidades en los recursos humanos desde el nivel directivo hasta el nivel operativo;
- Consolidar un cambio de la cultura organizacional, modificando los hábitos y prácticas basadas en procedimientos rutinarios e inclusive inerciales, a una práctica que genere valor y tome conciencia, que debe contar con evidencias o información empírica;
- El respaldo de la alta dirección para impulsar el uso de sistemas de información, que permitan retroalimentar a las áreas ejecutoras sobre la calidad de su trabajo y cumplimiento de compromisos;
- Contar con un enfoque preventivo y correctivo basado en el conocimiento de los resultados alcanzados, y los efectos e impactos logrados;
- La resistencia al cambio, ya que, las políticas de evaluación requieren una cooperación intensiva y sostenida de directivos, administrativos y operativos dentro de la institución, esto requiere una acción común donde hay intereses organizados diversos y posiblemente divergentes, y;
- Una retroalimentación efectiva a través de la plataforma que muestra los resultados de una manera sencilla y desglose el comportamiento de cada área administrativa de acuerdo al cumplimiento de

las metas y objetivos, dando así, de una manera ordenada y sistematizada, la información que sirve para la toma de decisiones que impactan en acciones efectivas para la mejora continua al interior y que se ven reflejadas en los derechohabientes afiliados al REPSS Hidalgo.

F. Conclusiones

Para consolidar la gestión por resultados y lograr un cambio contundente al interior del REPSS Hidalgo, es necesario trabajar bajo un enfoque integral que busque el logro de los objetivos y metas; a través del SMYE, se concluye que es necesario un seguimiento integrado al avance físico y financiero de los proyectos, esto dentro de un marco unificado y con base en criterios de prioridad, para el desarrollo de evaluaciones periódicas y de impacto que permita identificar el efecto de los mismos en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios del Seguro Popular Hidalgo, retroalimentar la toma de decisiones sobre la operación, asignación de recursos y diseño de acciones de mejora, con el propósito de facilitar y estimular la gestión del REPSS Hidalgo en relación con la planeación institucional, sectorial y nacional. Para lo cual, es necesario que en el corto y mediano plazo se asegure un avance en el cumplimiento de la misión y la visión a fin de cuantificar las relaciones causales entre las acciones implementadas mediante el logro de:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, evaluación y monitoreo, con base en indicadores seleccionados de productos, resultados, impacto y metas.
- Generar una articulación y un balance de las funciones de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, para que contribuyan a orientar la gestión del REPSS Hidalgo al logro de resultados.
- Fortalecer la institucionalidad del sistema, precisando los papeles y responsabilidades de las diferentes unidades administrativas, así como los mecanismos de coordinación y decisión que se requieran.
- Incentivar dentro de la institución una nueva dinámica organizacional, que vincule a las áreas responsables de la planeación, programación y presupuesto, sistemas informáticos y evaluación, con las unidades operativas de las funciones sustantivas.
- Mejorar la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información de evaluación y monitoreo del sistema, con base en una herramienta tecnológica que permita monitorear el cumplimiento de las metas institucionales y consolidarla, ya que, es de vital importancia que la información generada impulse la toma de decisiones a nivel estratégico y de gestión.
- Desarrollar la capacidad de evaluación y monitoreo para generar información contundente y veraz para la toma de decisiones de programación y presupuestación.

Bibliografía

- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (15 de 12 de 2017). Diputados avalan dictamen para implementar Estrategia Nacional de Inclusión. Diputados avalan dictamen para implementar Estrategia Nacional de Inclusión. México, Ciudad de México, México.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (2013). Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos. México: Centro CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud. (15 de 4 de 2018). Anexo VII del Acuerdo de Coordinación que celebra la Secretaría de Salud y el Estado de Hidalgo, para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud. Anexo

- VII del Acuerdo de Coordinación que celebra la Secretaría de Salud y el Estado de Hidalgo, para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud. México, Ciudad de México, México.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud. (13 de 4 de 2018). Anexo VIII del Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Salud y el Estado de Hidalgo, para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud. Anexo VIII del Acuerdo de Coordinación para la ejecución del Sistema de Protección Social en Salud en las Entidades Federativas. México, Ciudad de México, México.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (23 de 8 de 2018). Secretaría de Salud del Gobierno de México. Obtenido de http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/legis/lgs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (23 de 11 de 2017). Acuerdo Gubernamental por el que se emiten las disposiciones y el Manual de Aplicación Estatal en Materia de Control Interno para el Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, págs. 14-71.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. (31 de 12 de 2016). Ley de Planeación y Prospectiva del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, págs. 136-165.
- Mayorga, N. D. (2017). Monitoreo y Evaluación ¿una práctica pendiente en las entidades en México? El caso del estado de Hidalgo. Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública., 1-17.
- Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo. (18 de 4 de 2016). Plan Estratégico del Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo 2016-2018. Plan Estratégico del Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo 2016-2018. Pachuca de Soto, Hidalgo, México.
- Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo. (15 de 5 de 2018). Programa Institucional de Desarrollo del Organismo Descentralizado Régimen Estatal de Protección Social en Salud del Estado de Hidalgo 2018-2022. Pachuca de Soto, Hidalgo, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público en colaboración con la Universidad Autónoma de México. (s.f.). Módulo 3. Metodología del Marco Lógico y Matriz de Indicadores para Resultados del Diplomado de Presupuesto Basado en Resultados. México, Ciudad de México, México.
- Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas Públicas del Gobierno del Estado de Hidalgo. (3 de 2 de 2015). Lineamientos Generales del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño. Pachuca de Soto, Hidalgo, México.

IV. Políticas públicas participativas y desarrollo territorial, un desafío para las democracias en América Latina

*Melina Guardamagna*¹⁶
*Malena Reyes*¹⁷
*Paula Vogel*¹⁸

Resumen

La noción de Estado que hoy se requiere para promover el desarrollo integrado de América Latina (CEPAL, 2012) nos plantea un desafío, el de abrir los espacios de decisión pública a nuevos actores, garantizando un involucramiento sostenido en el tiempo.

La retórica en torno a la participación ha triunfado en el continente, sin embargo ¿esto se ha traducido en una planificación más participativa y democrática de las políticas públicas? Creemos que muchas veces no ha ocurrido, sobre todo cuando los discursos pro participación no están acompañados de procesos rigurosos y sistemáticos que posibiliten la intervención de los diversos actores.

El presente trabajo es parte de la línea de investigación que venimos desarrollando desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina (CEII – UNCuyo), a partir de los enfoques del análisis de políticas públicas, la planificación estratégica y el desarrollo territorial. En la

¹⁶ Las autoras son directora y miembros del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) Universidad Nacional de Cuyo respectivamente. La Dra. Guardamagna es investigadora de Consejo Nacional de Investigaciones Científico Tecnológica (CONICET) y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) y del Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la UNCuyo, Argentina.

¹⁷ La Lic. Reyes es becaria doctoral CONICET y alumna del mencionado doctorado.

¹⁸ Es becaria de la Secretaría de Investigación y Publicación Científica de la FCPyS UNCuyo y estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública.

experiencia de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, a lo largo de los últimos 10 años, son varias las instancias participativas que se han implementado, con diversas características y resultados. A partir de las mismas nos proponemos realizar un análisis crítico de las principales problemáticas que surgen del diseño y la implementación de políticas públicas participativas y aportar herramientas teórico-metodológicas que contribuyan a enriquecer dichos procesos. Nos referimos específicamente al desarrollo de una propuesta orientada a mejorar la toma de decisiones, incorporando los principios de la equidad y la pluralidad, y al mismo tiempo, propiciando el aprendizaje organizacional.

Para ello partiremos del siguiente problema de investigación: ¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana y, posteriormente, cómo se trabajan los aportes de política de surgen de los mismos? Nuestros supuestos de investigación indican que para lograr instancias genuinas de participación ciudadana, en el marco de los procesos de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las bases institucionales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas.

Introducción

La provincia de Mendoza en Argentina se posiciona como una de las referentes en la región en la formulación e implementación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo como instrumento de planificación que busca contribuir al desarrollo sustentable del territorio. En el país, fue la primera en sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, la número 8051 del año 2009; elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo -PEDMza2030- del 2010 y sancionar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) aprobado en el mes de agosto de 2017 (Ley N° 8999). En la actualidad, los dieciocho municipios que conforman el territorio provincial se encuentran avanzando, con diversos niveles de heterogeneidad, en la elaboración de programas y proyectos a fin de responder al proceso de planificación definido por la Ley 8051/09¹⁹.

Ante el incremento de los conflictos socio-territoriales y ambientales por la expansión no planificada y la (des)coordinación entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre poderes públicos y privados en la gestión del territorio, el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo (CEII UNCuyo) comienza en el año 2013 a investigar en torno a esta problemática.

A partir del análisis, monitoreo y evaluación de los objetivos de la política de Ordenamiento Territorial de Mendoza, algunas de las principales conclusiones a las que arribamos nos permiten afirmar que se trata de un proceso atravesado por lógicas e intereses económicos y políticos, cargado de tensiones, conflictos e inconsistencias, tanto en lo referido a las formas como en los contenidos.

Las etapas previstas por la norma se han cumplido, sin embargo, el excesivo normativismo que define la ley, en vez de facilitar y garantizar la ejecución de la política, complejiza aún más el proceso, generando brechas entre la etapa de formulación y la implementación de la misma. Esta característica le resta flexibilidad y capacidad de adaptación a la política (Guardamagna y Cueto; 2015).

¹⁹ La Ley 8051/09 define un conjunto de instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial y, posteriormente, una secuencia en el proceso de planificación en etapas, es decir, procedimientos específicos para la elaboración de los planes. De acuerdo al artículo 7, los instrumentos y procedimientos son los siguientes: Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza; Plan de Ordenamiento Territorial Provincial; Planes de Ordenamiento Territorial Municipal; Plan Ambiental Provincial; Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial; Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza; Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros); Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros; Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro según Ley 26.209); Evaluación del Impacto Ambiental; Evaluación del Impacto Territorial; Auditoría Externa de Impacto Territorial; Evaluación Ambiental estratégica. El artículo 16 define las etapas esenciales para la elaboración de los planes: 1. Diagnóstico; 2. Modelo territorial; 3. Escenarios alternativos; 4. Identificación de acciones; 5. Proyecto de plan o programa; 6. Informes sectoriales; 7. Evaluación ambiental estratégica; 8. Información y participación pública; 9. Aprobación del plan o programa (Guardamagna, 2016:162, 163).

El análisis de este proceso también evidencia inconsistencias teórico-metodológicas en la etapa de implementación de la política. Una de las que nos interesa destacar a los fines de este trabajo, es la falta de precisión en los mecanismos que garanticen la participación ciudadana. Las críticas más significativas, en el proceso de implementación de la política, se refieren al modo cómo se instrumentó la participación y la incorporación de los aportes ciudadanos al principal instrumento que la norma define: el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) (Art. 20 y 21, Ley 8051/09).

La Consulta y la Audiencia Pública, definidas por la norma como procedimientos obligatorios para la sanción del Plan (Art. 44 y 48, Ley 8051/09) y realizadas durante el año 2014, permitieron que se visibilizaran las opiniones de los distintos actores de la sociedad civil, sus críticas, apoyos y rechazos. Sin embargo, el plan aprobado no refleja esta pluralidad de voces. Aparece aquí uno de los desafíos, a nuestro entender, no resueltos por la política de ordenamiento territorial. Una política que define a la participación ciudadana como un elemento central, pero que, hasta ahora, sólo ha logrado garantizarla en lo formal.

En el presente artículo, nos proponemos contribuir, a partir del caso de Mendoza, a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de la planificación participativa de políticas orientadas a la ordenación del territorio en Argentina y América Latina.

Nuestro problema de investigación hace referencia a: ¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana y, posteriormente, cómo se trabajan los aportes de política que surgen de los mismos? Nuestros supuestos de investigación indican que para lograr instancias genuinas de participación ciudadana, en el marco de los procesos de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las bases institucionales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas.

Para responder a estos interrogantes, a lo largo de este trabajo, discutiremos críticamente el lugar de la participación en la discusión en torno a la democracia como sistema de gobierno; cómo ha sido su instrumentación, principalmente en el marco de las políticas de desarrollo territorial; y cuáles han sido los principales problemas que surgen en el diseño e implementación de estos mecanismos. Finalmente, a partir de los aportes de distintos autores, propondremos criterios para evaluar los procesos participativos.

A. El lugar de la participación ciudadana en la democracia

La democracia representativa está, cuanto menos, en problemas (Manin, 1998). Las principales críticas se basan en su pobre naturaleza democrática y los problemas de rendición de cuentas a los ciudadanos. Cada vez con más frecuencia, se hace referencia a que los ciudadanos votan cada cuatro años y, acto seguido, los políticos olvidan las opiniones y deseos de éstos (Blas e Ibarra, 2006). Los procesos electorales no bastan para legitimar y respaldar las acciones de gobierno. Más aún frente a la ampliación temática de las políticas públicas, principalmente en la escala local de gobierno, que actualmente abarca un espectro de problemáticas para las que, por lo general, la ingeniería institucional pública no está moldeada.

Los procesos de ampliación de derechos ocurridos durante el siglo pasado en América Latina y el concomitante crecimiento de las demandas de la sociedad civil, han provocado que los canales clásicos de toma de decisiones den muestras de agotamiento y rigidez frente al nuevo panorama. Las características de nuestros entramados institucionales, además, torna difícil determinar sobre quién recae dicha responsabilidad. En este contexto, la complejización de los problemas públicos y el involucramiento de nuevos actores requieren un mayor grado de coordinación entre los distintos niveles de la administración internacional, nacional, regional, local y vecinal.

En la visión de Joan Font, esto se traduce en que "la política cada vez nos afecta más y abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más compleja (más actores, más niveles de

gobierno, menos esquemas estables) y, por tanto es difícil de comprender y seguir” (2000:117). Así, mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país. Para el caso de América Latina, de acuerdo al Informe Latinobarómetro 2017, el declive de la democracia se acentúa en la actualidad, con bajas sistemáticas del apoyo y la satisfacción de la ciudadanía, así como de la percepción de que se gobierna para unos pocos (Corporación Latinobarómetro, 2017).

En este contexto, surgen nuevos formatos en el ejercicio de la democracia donde la participación ciudadana protagoniza la escena del debate teórico. Estos espacios parecen contar con virtudes de las que la democracia representativa carece: ofrecen una relación más próxima al nuevo tipo de ciudadano, más informado y globalizado, que desea participar mediante instrumentos no tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, sino con otro tipo de organización más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial -movimientos sociales, ONGs, Tercer Sector-(Budge, 1996).

En el marco de esta nueva visión participativa de las políticas públicas en democracia, Canto Chac (2008) señala que existen diversas maneras de entender el involucramiento de la sociedad según su grado de incidencia: para algunos se materializa a través de la emisión del sufragio, donde los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados. Esta es la visión clásica que corresponde al formato representativo de gobierno. Para otros, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta, a través de diversos mecanismos, las preferencias y las opiniones de los ciudadanos, convirtiéndolos en actores de los procesos de formulación de políticas. En la discusión actual, la participación ciudadana supone, no sólo aceptar la existencia de otros actores y sus demandas, sino generar e institucionalizar mecanismos e instancias para que la sociedad pueda incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Esta visión participativa de las políticas públicas las define como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats y otros 2008: 38). En consecuencia, la política pública tiende a concebirse más como una acción que involucra activamente a los actores sociales que como una mera acción gubernamental (Canto Chac, 2008).

En la relación Estado / sociedad, damos por hecho que la ciudadanía actual desea ser más protagonista de los procesos de toma de decisiones y de la construcción de las políticas públicas para su comunidad, y que los gobiernos están más dispuestos a ello. Este juego de demanda - oferta de instancias participativas responde a diversos intereses de los actores involucrados. Asier Blas y Pedro Ibarra (2006) nos proporcionan un detallado mapa de los motivos que originan la participación. Entre ellos podemos resaltar: la legitimación de las acciones de gobierno; la eficacia en el manejo de los recursos públicos; la educación democrática y la cultura política de la comunidad; el fortalecimiento de la democracia a través de una relación más directa entre representantes y representados y la demanda para reducir los altos niveles de desigualdad socio-económica y política.

Sin embargo, hay un sinnúmero de factores que condicionan el grado en que el proceso genera legitimidad, educa en ciudadanía, fortalece la democracia, nos acerca a una situación de igualdad política social o económica, o a la consecución de los intereses generales. Dijimos que la construcción de políticas públicas y, más aún, la construcción colectiva, es un proceso político complejo, cuyos actores e instituciones cuentan con recursos asimétricos para hacer prevalecer sus intereses.

Manuel Canto Chac ordena una serie de argumentos a favor y los contrasta con las contradicciones de la participación ciudadana tal como ha sido entendida en las últimas décadas a partir de las experiencias en América Latina. En términos positivos la participación “proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo; revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios, genera aprendizajes sociales e innovación; fortalece a las instituciones locales; genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones; contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales;

genera formación de capital social; fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad; contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional" (2008:29).

Las contradicciones señaladas indican que "propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes; propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas; disminuye la confianza hacia las instituciones representativas" (2008:29).

Este tipo de contradicciones nos permite insistir en que el estudio crítico del proceso colectivo de construcción de políticas debe servirnos para la labor teórico-metodológica de analizar y proponer instrumentos de participación que resulten dispositivos reales de más y mejor democracia.

B. Instrumentación de la participación

Resolver las contradicciones planteadas en el apartado anterior y lograr la implementación de procesos participativos de planificación del desarrollo territorial implica una dificultosa tarea. En muchos casos, la resistencia a generar espacios de participación se relaciona al temor de los gobernantes a perder el control y propiciar una "explosión de demandas" (Coraggio, 2006:222) imposible de satisfacer. A pesar de dichos recelos, tal como hemos señalado, la retórica de la participación ha triunfado no sólo en América Latina, sino en todo el mundo. Resulta alarmante que, en muchos de los casos analizados por los especialistas, "la sobreutilización de este término ha coincidido con la despolitización de los procesos participativos, convirtiéndolos en convenientes métodos de apaciguamiento, una de las formas de sedante social" (Miessen, 2010: 343).

Desde una visión crítica, Markus Miessen, en su polémico trabajo en el que califica a la participación como una pesadilla, sostiene que es necesario promover "una lectura conflictiva de la participación como modo de práctica, que se oponga a la idea del facilitador democrático, y que a veces, tenga que asumir la violencia no física y una singular toma de decisiones a fin de generar marcos de cambio" (2010: 97). A partir de esta apreciación, intenta incentivar el uso del concepto de "participación conflictiva", como aquella que actúa como intruso irritante y que, según el autor, puede ser causante de la transformación social.

En este sentido, podemos afirmar que la identidad de la ciudadanía no puede ser explicada exclusivamente por fenómenos como el consenso, la integración, la inclusión y la homogenización de visiones de un grupo compacto. En cambio, tal como sostiene Tamayo "la ciudadanía, como identidad colectiva, se confronta con la diferencia, la exclusión y la diversidad" (2012:1). En definitiva, en el disenso, donde se enriquecen las miradas sobre el territorio y la vida social.

Por otra parte, la participación enfrenta el desafío de sostenerse en el tiempo. El abandono, la dispersión de las convocatorias, la intermitencia y la falta de un plan de trabajo consistente de largo plazo resultan elementos que desincentivan a la comunidad a participar. Como plantea Oszlak, el panorama resulta complejo ya que, "aun existiendo voluntad política –sea por marketing, búsqueda de legitimidad o interés genuino- promover y poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso y es común que sean abandonados gradualmente" (2009:17).

En este mismo sentido, Font y otros (2012) ponen en relieve el rol que tiene el recurso tiempo en el tema. Estos autores concluyen que aún en el mejor escenario -ciudadanos muy preparados para participar, políticos muy predispuestos a que lo hicieran y una vida política intensa y estimulante-, "los recursos que el ciudadano medio podría dedicar a la vida política serían finitos, debido al rol crucial que juega uno de ellos, tan limitado como es el tiempo" (2012: 108,109). Asimismo, destacan que las primeras experiencias son críticas ya que las energías participativas de los ciudadanos son limitadas (Font y otros, 2012), si ocurren convocatorias deficientes y/o malas experiencias pueden repeler en lugar de atraer, quemar en lugar de alentar la iniciativa de la sociedad

(Coraggio, 2003). En dicho sentido, numerosos estudios de caso, evidencian el rol que juega la confianza como recurso en las sociedades locales, desarrollar la confianza entre los promotores de las instancias de participación y la comunidad involucrada es fundamental en la búsqueda de desarrollos más integrales.

Más allá de todos los condicionantes que mencionamos en los párrafos precedentes y a las discusiones vigentes en los ámbitos técnicos y científicos en relación a la planificación, el desarrollo y al lugar de la participación en ellos, se han arribado a ciertos acuerdos básicos. Para la mayor parte de los especialistas del desarrollo la participación encuentra indisolublemente ligada al mismo. Desarrollo territorial y participación son entendidos como dos ejes inseparables (Pragier, 2009) ya que, aún con las dificultades que conlleva la implementación de los mecanismos participativos, resulta menester lograr que se reflejen los deseos y demandas de los ciudadanos en la planificación del territorio. Como plantea Coraggio, es necesario que la “la cultura de los expertos” sea superada ya que grandes catástrofes han sido causadas por expertos reconocidos como tales (2006:228). Esta mirada, marcadamente tecnocrática, corre el riesgo, y lo ha realizado en innumerables oportunidades, de eludir las necesidades, deseos, visiones, aportes y demandas de las poblaciones objeto de la planificación.

Atento a lo expuesto es que consideramos entonces que la metodología entonces, se torna primordial, cuestiones como la elección de las herramientas e instrumentos, así como la rigurosa implementación de los mismos puede llegar a determinar si se establece un círculo virtuoso o no en el proceso participativo. Por este motivo es que tanto en el ámbito científico, como académico y de la gestión comienzan a confeccionarse una serie de guías, manuales y fichas metodológicas (CEPAL, PNUD, OCDE, BID, por nombrar los más reconocidas) centradas en la cuestión metodológica y procedimental. En este marco es que, Sandoval, Sanhueza y Williner (2015) en un trabajo publicado en los Manuales de la CEPAL, sostienen que toda estrategia de participación ciudadana en un proceso de planificación debe enmarcarse en un conjunto de principios, los cuales proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar la participación.

Los autores plantean estos principios como guía para cualquier experiencia de participación, sin embargo, las herramientas que se utilizarán en cada caso variarán dependiendo de distintos factores. En principio, no es lo mismo si necesitamos un instrumento de gestión nacional, regional o local, y tampoco se configuran de igual forma si se trata de un nivel informativo, consultivo, resolutorio o de cogestión. En dicho sentido, se trata de un desafío que las administraciones locales deben enfrentar para propiciar espacios genuinos de planificación territorial participativa. En este orden de ideas, según el modelo planteado por el Manual de CEPAL (2015), la estrategia participativa, además de seguir los principios mencionados, debe seguir una serie de etapas. Entre ellas, una de las que resulta fundamental es la “evaluación estratégica”. La misma es una etapa donde se estudia y caracteriza tanto la situación general, como el territorio involucrado, los actores claves, los potenciales conflictos, los plazos disponibles y las demandas por participación existentes. Este análisis, según sostienen los autores, permite establecer oportunidades y amenazas que serán retomadas en la etapa de elaboración de la estrategia, donde se definirán los objetivos, el nivel de participación, el plan de difusión, el diseño metodológico, el plan de trabajo, la evaluación y el presupuesto.

Cuadro IV.1
Principios de la participación ciudadana

Principios	Definición
Transparencia y acceso a la información	La condición para que los ciudadanos participen en forma sustantiva es el acceso a la información de forma oportuna y entendible
Voluntariedad	Que los ciudadanos no sean presionados a participar.
No exclusión	La exclusión de algún grupo es un elemento deslegitimador
Equidad	Igual trato y oportunidades para todos los ciudadanos
Reconocimiento y respeto por la diversidad	Que puedan expresarse las diferentes opiniones y puntos de vista
Receptividad	Compromiso de asegurar que todas las propuestas sean escuchadas.

Fuente: Sandoval, Sanhueza y Williner (2015).

Simultáneamente a cuestiones metodológicas, ya resaltadas como uno de los elementos fundamentales, no podemos dejar de mencionar la importancia central de la teoría. La participación debe ser ideológicamente explícita y estar ligada a una teoría coherente del desarrollo (Hickey y Mohan, 2014). Estos autores sostienen que luego de analizar diversas experiencias la evidencia demuestra que se ha pedido a la participación que realice una amplia gama de funciones para diferentes propósitos, ideologías y proyectos políticos. Es por esto que afirman que el debate tiene que plantearse sobre la forma en que la participación contribuye a una aproximación transformadora del desarrollo.

Por último, no podemos dejar de mencionar la dimensión institucional de la participación. Una débil institucionalización, en un contexto de desigualdad social y asimetrías, permite la proliferación de relaciones clientelistas que desvirtúan el proceso en su conjunto (Welp y Serdult:2008). En la mayor parte de las experiencias analizadas por los especialistas, existe la propensión a implementar procesos participativos de síntesis que generalmente se resumen a una o dos consultas, procesos que “no promueven una institucionalización de los espacios de participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de políticas” (Pagani, 2007:19).

Concluyendo podemos afirmar que, todos los métodos participativos, en cualquier caso, presentan tanto fortalezas como debilidades, ventajas como limitaciones. Lo primordial reside en conocer las citadas limitaciones y conflictos a fin de lograr interpretar sus resultados correctamente y así conseguir implementar estrategias de complementación que nos brinden un panorama lo más ajustado posible de la realidad socio-territorial en la cual se está planificando.

C. La planificación participativa de las políticas públicas

Las políticas públicas constituyen la materialización de la relación Estado-sociedad (Oszlak, 2008), es en ellas, concretamente, donde se abren los espacios de participación para las y los ciudadanos. En consecuencia, la definición de instrumentos y metodologías para el involucramiento de la ciudadanía en la resolución de problemas públicos no puede realizarse sin tener en cuenta las características de la política en el marco de la cual estas se piensan -nos referimos al tipo de política que se trata; el nivel de gobierno en el cual se va a implementar; los actores, recursos y encuadre institucional de la misma, etc.

En un artículo anterior (Guardamagna y Reyes, 2017) problematizábamos en torno a esta relación entre participación ciudadana y políticas públicas. En el mismo expusimos que nos encontramos en un contexto en el cual, los límites entre los ámbitos que pertenecen a la órbita del Estado y a los de la sociedad se encuentran en discusión y cada vez más imbricados. Para algunos autores, “estamos ante una transformación del Estado y la sociedad, en donde el primero no posee la experticia, el conocimiento y los recursos económicos y políticos necesarios y suficientes para gobernar por sí sólo, y necesita entonces aunar esfuerzos con otros actores que forman parte del escenario global” (Castillo, 2017: 161). Es allí donde se revaloriza e intensifica la participación de la ciudadanía en las decisiones y la vida política (Tomassini, 1996).

Más allá de lo cual, la participación ciudadana no aparece aún como un componente ineludible de las políticas públicas. “Las múltiples definiciones de políticas públicas establecen que para cada proceso de decisión y acción de las políticas públicas es necesaria la intervención de una autoridad pública, a diferencia de la intervención ciudadana que puede o no llevarse a cabo” (Castillo, 2017: 171). Esto abre un nuevo campo de discusión para las ciencias sociales y suscita múltiples interrogantes, algunos de los cuales nos permitieron desarrollar aquel trabajo: “¿Cuándo implementar la participación ciudadana en el ciclo de la política? ¿Se puede implementar en todo el proceso? ¿Por qué sí, por qué no? ¿Quiénes participan en este tipo de políticas? ¿Los mecanismos de participación que se implementan reproducen desigualdades sociales? ¿Se puede mejorar el

nivel de legitimidad y representatividad de estos mecanismos? ¿Cómo garantizar instancias de involucramiento reales y democráticas de la ciudadanía?” (Guardamagna, Reyes, 2017: 2)²⁰.

Entre las ideas a las que arribamos y teniendo en cuenta que, como sostienen Peters y Pierre, “el Estado continúa siendo un vehículo clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad” (2005: 53) y, por lo tanto, el garante de los mecanismos que permiten el involucramiento de la ciudadanía en la resolución de problemas públicos; el principal desafío al que nos enfrentamos es cómo hacer para que la participación de actores sociales sea un componente central de las políticas públicas en nuestras democracias. Aparecen aquí, diversos problemas, que surgen de las recientes experiencias participativas.

La falta de sistematicidad en el tratamiento de los aportes y rigurosidad metodológica en el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de participación ciudadana, constituye uno de los más importantes. Por lo general, y tal como sucede con el caso de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, donde la reglamentación referida a la participación es vaga e imprecisa²¹, los marcos normativos no reglamentan cómo se tiene que instrumentar la participación y cómo se van a trabajar los aportes para que realmente sean insumos de políticas.

Aparecen aquí nuevos interrogantes: ¿El andamiaje normativo de cada política debería reglamentar los mecanismos de participación? Tal como sucede con la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza. ¿O sería preferible una legislación que reglamente en forma general la participación ciudadana? Siguiendo el ejemplo de Ecuador, Honduras, México, Colombia, Chile y algunas Comunidades Autónomas de España. En estos casos, la reglamentación de la participación ciudadana ha permitido significativos avances en su institucionalización como un componente esencial de las políticas públicas y, por sobre todo, como un medio a través del cual la ciudadanía puede influir y exigir al Estado la garantía de sus derechos (Canto Chac, 2008: 27).

Por otro lado, la planificación participativa de políticas y la instrumentación de este tipo de mecanismos requiere capacidades estatales específicas. Nos referimos a las capacidades internas e infraestructurales de las oficinas estatales que posibilitan o dificultan las materializaciones del Estado. De acuerdo a la clasificación propuesta por Fernández y Vigil (2012) las capacidades estatales contemplarían tres dimensiones de análisis: la referida a los recursos e instrumentos financieros; los recursos humanos y los patrones de organización de estos recursos implicados al interior de las oficinas.

En forma paralela al análisis de las capacidades estatales, es necesario estudiar también las resistencias que surgen al abrir los mecanismos de decisión y los procesos de implementación a nuevos actores. Algo que de alguna forma se relaciona a la cultura institucional, a la que previamente hacíamos referencia. Como sostiene Grandetti, “modificar la urdimbre institucional requiere transformaciones en los actores involucrados... Se hace necesario generar nuevos incentivos y circuitos de distribución de poder al interior de las organizaciones para que el cambio efectivamente modifique las instituciones prevalecientes” (2016: 67). Más aún si queremos evitar que estos nuevos espacios de gobernanza terminen reproduciendo e institucionalizando la desigual social y económica entre los actores (Geddes, 2006; Davies, 2007; Swyngedouw, 2007).

En este sentido, es clave la decisión política que aliente y propicie un cambio cultural que permita incorporar este tipo de innovaciones en la gestión. Para ello, es imprescindible, entre otras cosas, garantizar el acceso a la información, en forma rápida, completa y sencilla. “La información se convierte en prerrequisito

²⁰ Para responder a dichos interrogantes nos basamos en el modelo heurístico que se propone para el análisis de políticas públicas a partir del ciclo de estas: “la noción de etapas o del ciclo de políticas públicas ilustra un importante modelo “heurístico” (es decir que aporta un marco útil para explorar, un método para aprender o investigar un problema o proceso complejo) en el análisis de las políticas públicas” (Parsons, 2007: 92). Se trata de una construcción artificial, con fines analíticos, explicativos y prescriptivos (Villanueva, 2007).

²¹ El Capítulo 8 de la Ley 8051 define mecanismos para la participación ciudadana (sólo la audiencia y consulta pública) pero no define una metodología precisa ni contempla la realización de talleres (aún menos su metodología). El Reglamento del Plan (aprobado en sesión de Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial -CPOT-) tampoco profundiza sobre cómo realizar las instancias participativas del PPOT.

para que la participación sea posible. Pero no sólo es la capacidad de brindar buena información sino también la forma de transmitirla. También se relaciona con la forma en que los conocimientos expertos son presentados y percibidos dentro de la sociedad" (Aitken, 2010: 262).

Finalmente, la adopción de diseños participativos que reproducen roles, espacios y contenidos predeterminados, sin tener en cuenta las particularidades y heterogeneidades de los distintos niveles de gobierno, ni tampoco -sobre todo el caso de las políticas de desarrollo territorial- de las poblaciones beneficiarias y del tipo de territorio en el que habitan (urbano/rural o de interfaz), es otro de los problemas que aparecen de forma recurrente.

En los análisis realizados vemos que muchas veces se replican esquemas que terminan poniendo en riesgo el real involucramiento de la ciudadanía y, en definitiva, el desarrollo de la política. Es necesario entonces propiciar prácticas que se adapten al entramado institucional y de la cultura política y organizacional en las que se insertan. Como sostienen varios autores, los casos exitosos de políticas públicas participativas se han desarrollado a partir de una combinación adecuada del diseño participativo, la calidad de participación ciudadana y el contexto político (Fung, 2003; Goldfrank, 2006; Schneider y Welp, 2011).

D. Una propuesta teórico-metodológica para evaluar los procesos participativos

Alentar y generar este tipo de prácticas que involucren a la ciudadanía a lo largo de todo el proceso de la política, constituye un reto para nuestras democracias actuales, principalmente para las latinoamericanas. La clave está en cómo pensamos e instrumentamos la participación. Necesitamos evaluar lo que hacemos para mejorarlo, ese el objetivo de la presente propuesta. Esto nos permitirá, avanzar desde el reconocimiento formal de instancias de involucramiento ciudadano hacia mecanismos que propicien y garanticen la participación real de la sociedad en las decisiones públicas.

La propuesta teórico-metodológica que presentamos, se orienta a mejorar la toma de decisiones participativa, incorporando los principios de la equidad y la pluralidad, y al mismo tiempo, propiciando el aprendizaje organizacional. Se trata de una guía donde se definen variables, dimensiones, indicadores y técnicas desde las cuales es posible hacer el seguimiento de los procesos participativos.

El instrumento surge de los aportes de distintos autores (Pares, 2013; OIDP, 2006; Fernandez y Vigil; Sandoval, 2012; Sanhueza, Williner, 2015; Subirats y otros, 2008) y del análisis del caso de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza. A través del mismo diseñamos una evaluación concomitante, que permita la "recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando" (Patton, 1987).

La guía contempla los tres momentos de la evaluación (Osuna, Márquez, 2000):

- i) **Ex-ante:** se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar a priori que el programa, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado. También se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de cada una de sus líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa, y acerca de su eficiencia, entendida como la relación costes-beneficios sociales y económicos que se pueden obtener mediante su aplicación.
- ii) **Intermedia:** se lleva a cabo "a medio camino" en la ejecución o de monitoreo. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Su objetivo principal es obtener una

información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa. La recopilación de información es lo que se denomina seguimiento. Constituye una tarea que exige un esfuerzo notable de recogida de información. Sirve para valorar, una vez finalizado el programa o a medio camino en su ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia del mismo y de cada una de sus actuaciones.

- iii) **Ex-post:** se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos. La lógica del trabajo evaluativo será de abajo hacia arriba tratando de averiguar, a través de los resultados, la lógica y conceptualización de la intervención pública y las desviaciones que se hayan producido.

A partir de esta clasificación, las variables que hacen referencia a las capacidades estatales y al tema, en la guía, corresponden a la evaluación ex-ante; las referidas a la coordinación del proceso participativo, quiénes participan y la metodología utilizada responden a una evaluación intermedia y finalmente, las consecuencias tienen que ver con la evaluación ex-post.

Cuadro IV.2
Guía para la evaluación concomitante de procesos participativos

	Variables	Dimensiones	Indicadores	Técnicas de evaluación
Evaluación ex-ante	Capacidades estatales internas	Recursos e instrumentos financieros	¿Cuáles son los recursos financieros asignados a las oficinas estatales encargadas de diseñar, implementar y evaluar la política? ¿Cómo han variado los recursos financieros asignados a las mismas en el tiempo?	Análisis documental
		Recursos humanos	¿El personal de la oficina estatal es de tipo político o administrativo-burocrático? ¿Cuál es la modalidad de reclutamiento con la que se incorporan a las oficinas estatales? ¿Cuál es el nivel de formación del personal y su vinculación con las funciones específicas? ¿Existen capacitaciones destinadas al personal de estas oficinas estatales?	Análisis documental Cuestionario de evaluación
		Patrones de organización de los recursos	¿Existen equipos técnicos conformados por personal técnico-burocrático? ¿Existen instancias de vinculación entre el personal político y el administrativo-burocrático?	Cuestionario de evaluación Entrevistas semi-estructuradas
	Temas	Relevancia	¿Los ciudadanos perciben que el tema es importante? ¿Cuál es el presupuesto afectado al proceso?	Cuestionario de evaluación Análisis documental
		Capacidad de intervención	¿La oficina estatal que lleva a cabo el proceso tiene la competencia para implementar los resultados?	Entrevistas semi-estructuradas
		Origen	¿Dónde surge la demanda de participación respecto al tema?	Entrevistas semi-estructuradas Análisis documental

	Variab les	Dimensiones	Indicadores	Técnicas de evaluación
Evaluación Intermedia	Coordinación del proceso participativo	Acuerdo	¿Cuál es el grado de aceptación política del proceso? ¿Cuál es el grado de aceptación social del proceso? ¿Cuál es el grado de aceptación técnica del proceso?	Entrevistas semi-estructuradas Grupos de discusión
		Transversalidad	¿Cuáles son las áreas administrativas involucradas en el proceso? ¿Existen relaciones de coordinación entre estas áreas? ¿Cuáles?	Análisis documental Grupos de discusión interna
		Compromiso político	¿Los políticos responsables muestran compromiso con el proceso?	Entrevistas en profundidad
		Integración en dinámicas participativas existentes	¿El proceso está relacionado con estructuras de participación estables? ¿El proceso articula con otras instancias participativas?	Análisis documental (proyecto) Entrevistas semi-estructuradas
		Claridad de los objetivos	¿Los objetivos del proceso son claros para los participantes?	Cuestionario de evaluación
		Planificación	¿Se conformó equipo técnico para llevar a cabo la estrategia? ¿Se realizó un análisis político estratégico del territorio, actores, conflictos y demandas? A partir del análisis político realizado ¿se definió una estrategia de participación? ¿Se validó la viabilidad política, técnica y presupuestaria de la estrategia?	Cuestionario de evaluación Análisis documental Mapeo de actores Entrevistas semi-estructuradas
		Recursos	¿Cuáles son los recursos disponibles para el desarrollo del proceso jurídicos, humanos, económicos, cognitivos, relacionales, consenso, cronológico, patrimonial y apoyo político?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas
	Participantes	Extensión	¿Cuál es el porcentaje de participantes en relación a la población de referencia? ¿Cuál es el porcentaje de actores organizados sobre el total de referencia? ¿Cuál es el porcentaje de asistentes en relación a los participantes convocados?	Análisis documental (Actas)
		Diversidad	¿Todas las personas interesadas formaron parte del proceso? ¿Del total de la población participante qué porcentaje pertenece a un colectivo social particular? ¿Cuál es el perfil de las organizaciones participantes?	Mapa de actores Análisis documental (Actas)
		Representatividad	¿Hay intercambio de información entre los representantes de las organizaciones que asisten a las instancias de participación y sus representados? ¿Estos representantes se ajustan al discurso de la organización que representan? ¿Estos representantes fueron elegidos democráticamente?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas
		Grado de apertura	¿Se tuvieron en cuenta a todos los actores involucrados en la problemática?	Mapa de actores
	Método	Nivel de participación	¿Cuál es el nivel de participación del proceso?	Cuestionario de evaluación
		Capacidad de propuesta	¿El proceso tiene prevista la posibilidad de hacer propuestas?	Cuestionario de evaluación Análisis documental (Actas)
		Calidad de Información	¿Fueron efectivos los canales de información y de difusión? ¿Es plural la información producida? ¿Es clara y útil la información producida?	Cuestionario de evaluación Grupos de discusión interno Análisis documental

Variables	Dimensiones	Indicadores	Técnicas de evaluación	
Evaluación Ex-post	Deliberación	¿Qué técnicas de deliberación fueron utilizadas? ¿Se permitió a los participantes expresar sus ideas? ¿Fueron generados nuevos puntos de vista e ideas después de la deliberación? ¿Cuál fue el grado de profundidad del debate?	Análisis documental Observación directa (si es posible) Cuestionario de evaluación (pre y post)	
	Evaluación	¿Fue prevista una evaluación del proceso? ¿Esa evaluación será participativa?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas	
	Consecuencias	Resultados	¿Se generó un documento final con los resultados del proceso? ¿Se incorporaron los aportes de los participantes en la política?	Análisis documental Grupos de discusión interna Cuestionario de evaluación
	Implementación de los resultados	¿Los resultados fueron transformados en alguna acción, programa o política?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas	
	Devolución de los participantes	¿Cómo son evaluados los resultados del proceso por los participantes?	Entrevistas semi-estructuradas	
	Control público de los resultados	¿Se ha previsto una devolución de los resultados? ¿Se ha creado algún órgano de seguimiento? ¿Cómo funciona?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas	
Aprendizaje asimilado	¿Se capacitó a los participantes para el proceso? ¿Los participantes perciben que han aprendido?	Análisis documental Entrevistas semi-estructuradas		
Cultura participativa	¿Mejóro la capacidad de interlocución de los ciudadanos? ¿Mejóro la cooperación entre las organizaciones participantes? La administración se volvió más permeable?	Cuestionarios de evaluación (pre y post) Entrevistas semi-estructuradas		

Fuente: Elaboración propia a partir de Pares, 2013; ODP, 2006; Fernandez y Vigil; Sandoval, 2012; Sanhueza, Williner, 2015; Subirats y otros, 2008 y del análisis del caso de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza (Guardamagna, Cueto (2015); Ballabio, Reyes (2016); Guardamagna (2016); Guardamagna, Reyes (2017); Guardamagna (2018)).

Esta Guía de Evaluación constituye un diseño para el relevamiento de la información que podrá adecuarse a los diversos contextos en los que se aplique, en el marco de una política específica. Es decir, que, como sostiene Patton: “no hay una receta que en sí misma determine que abordaje o técnica utilizar” (1987 en Nirenberg, Brawerman y Ruíz, 2007:88). Sin embargo, proponemos un conjunto de técnicas indicativas que creemos permiten recabar evidencia sobre las variables y dimensiones definidas y, a su vez, guardan correspondencia lógica con los indicadores desarrollados, tal como se observa en el cuadro IV.2.

A fin de fundamentar las decisiones metodológicas adoptadas, a continuación presentamos brevemente las principales características de las técnicas seleccionadas:

El análisis documental implica la recopilación previa de la documentación pertinente y se basa en procedimientos de descomposición y clasificación de una amplia variedad de textos (normas, discursos, notas periodísticas, etc). A partir de su clasificación se puede realizar tanto un análisis clásico, cuantificando aspectos del texto como uno cualitativo, que se basa en un conjunto de técnicas destinadas a interpretar tanto elementos contextuales como sentidos latentes u ocultos (Piovani, 2018).

Por su parte, el cuestionario de evaluación es una herramienta orientada a obtener percepciones y valoraciones subjetivas de las personas participantes en relación a un proceso. Se trata de un instrumento a través del cual los y las participantes pueden hacer una evaluación individual (OIDP, 2006). Aunque es una herramienta fundamentalmente cuantitativa, el cuestionario permite la posibilidad de introducir preguntas abiertas de carácter cualitativo.

La entrevista semi-estructurada es una técnica conversacional de carácter profesional orientada a obtener información sobre un tema predeterminado. La misma utiliza un amplio rango de información, que a la vez permite profundizar o interpretar los datos obtenidos por otros medios –como el análisis documental y el registro-. Se aplica a informantes claves entendiendo como tales “a las personas que pueden hablar por un conjunto de personas o que representa la voz de un grupo” (Nirenberg, Brawerman y Ruíz, 2007).

Los grupos de discusión desarrollados mediante la técnica de taller, permiten la obtención de información a partir de los puntos de vista de diferentes actores presentes en un mismo espacio. Las y los convocados/invitados dan sus opiniones y expresan sus juicios sobre temas propuestos, orientados por un moderador que ordena la discusión; facilitando la profundización de temáticas específicas de forma rápida y con bajo costo (Nirenberg, Brawerman y Ruíz, 2007). Sumado a lo cual, la dinámica que la técnica propone dificulta el ocultamiento de información por parte de algún participante y, bien dirigido, alienta la expresión de individuos que no se expresarían en una situación individual o en un grupo demasiado grande.

Mientras que los grupos de discusión interna sirven para propiciar una reflexión colectiva con aquellas personas más implicadas en la gestión y la coordinación del proceso. Estos espacios pueden implementarse específicamente para la evaluación, al final del proceso o al final de algunas fases del mismo. Deben incorporar a los técnicos y políticos implicados en la coordinación del proceso (OIDP, 2006).

El mapeo de actores, o también conocido como sociograma, es una herramienta que se orienta a identificar el conjunto de actores implicados y/o afectados en relación a la temática tratada, definiendo las relaciones e influencias entre sí. Puede construirse de forma individual o de forma grupal. Aunque puede ser interesante hacerlo con actores clave que puedan darnos toda la información sobre la realidad sociopolítica del ámbito sometido a participación.

Finalmente, la observación directa permite acceder al conocimiento de comportamientos, ejecución de actividades, procedimientos institucionales e interacciones de distintos actores. Suele ser una técnica complementaria de otras, como encuestas y entrevistas y es recomendable el uso de guías orientadoras para la observación. La información relevada ha de ser descriptiva y detallada (Nirenberg, Braerman y Ruiz, 2007)

E. Conclusiones

En la actualidad la participación ciudadana se ha transformado en una estrategia imprescindible para la legitimización de políticas públicas y principalmente aquellas que se orientan a los objetivos del desarrollo sostenible, expresados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

En dicho contexto, en el presente trabajo, nos propusimos contribuir, a la luz del caso de Mendoza, Argentina, a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de la planificación participativa de políticas orientadas a la ordenación del territorio en América Latina.

Partimos de la certeza de que cualquier proceso que involucre a la ciudadanía debe sostenerse en los principios de: transparencia y acceso a la información; voluntad para impulsar la participación y para ser parte; no exclusión; equidad; reconocimiento y respeto de la diversidad y la receptividad de todos los aportes.

Los resultados que surgen del análisis de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, junto a las experiencias desarrolladas y recreadas por distintos autores a lo largo del mundo y especialmente en América Latina, nos permiten afirmar que, por lo general, la instrumentación de los mecanismos participativos evidencia una falta de sistematicidad y rigurosidad metodológica en el diseño, implementación y evaluación

de los mismos, dificultando el logro de dichos principios. En muchos de estos casos, existe además una carencia de reglamentaciones claras que especifiquen no sólo cómo se tiene que instrumentar la participación, sino también cómo se van a trabajar los aportes que de esta surjan para que realmente constituyan insumos para las políticas. Sumado a lo cual, se trata de procesos donde se juegan múltiples intereses políticos y económicos, los recursos disponibles son escasos y se encuentran asimétricamente distribuidos.

Es necesario entonces, reconociendo las fortalezas y debilidades de la participación ciudadana, propiciar análisis críticos y evaluaciones de estas experiencias que nos permitan avanzar en propuestas de mejora. Estrategias que además, nos brinden un panorama lo más ajustado posible de la realidad socio-territorial en la cual se está interviniendo. Esto supone asumir una postura de investigación-acción a partir de la cual la teoría y la metodología se enriquecen y entienden en el diálogo continuo con la praxis y viceversa. Más aún si entendemos que la participación contribuye a una aproximación transformadora del desarrollo territorial.

Preocupadas por la generación de instancias genuinas de involucramiento ciudadano y convencidas de que detrás de las demandas por más participación se ponen en juego cuestiones relativas a la legitimidad de los gobiernos, la eficacia de las decisiones públicas, la educación ciudadana, el fortalecimiento de la democracia y el logro de mayores niveles de igualdad, avanzamos en el desarrollo de un instrumento para el seguimiento de estos procesos.

La herramienta que proponemos permite evaluar: en primer lugar la capacidad interna e infraestructural de las oficinas estatales que se encargarán del diseño, implementación y seguimiento de los procesos participativos. Esto es clave para que en la etapa de planificación los instrumentos se ajusten a las particularidades de los entramados institucionales donde van a desarrollarse. En segundo lugar y relacionado a esto evaluamos el origen, relevancia y pertinencia de la temática en relación al área de gestión que estará a cargo de la instrumentación. Posteriormente, nos adentramos en todo lo referido a la implementación, es decir, las variables relacionadas a la coordinación del proceso participativo; a quiénes participan y a la capacidad de generar participación del método seleccionado. Por último, evaluamos las consecuencias de la participación. Aquí nos interesa indagar cómo se han trabajado los resultados en el tiempo y si estos han tenido impactos en la cultura organizacional por un lado, y en la ciudadanía por el otro.

Nuestro siguiente desafío es poner a prueba el instrumento. Para ello, hemos seleccionado como caso testigo un municipio de la provincia de Mendoza que se encuentra atravesando el proceso de elaboración del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. La idea es, además, trabajar, de forma simultánea, la adaptabilidad del mismo a partir de su aplicación a otros casos de la región.

Bibliografía

- Acuña, C. (2015). Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Argentina: Cooperación Andina de Fomento.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). Gobernanza y gestión pública. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007, 500 pp.
- Arnstein, S. (1969), A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, (4).
- Asociación Internacional de la Participación Pública (2010) *Spectrum de la participación*. Recurso en línea www.iap2.org.
- BID. (2006) Banco Interamericano de Desarrollo. *La Política de las Políticas Públicas*. BID – Planeta, México.
- Blas, A., & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos De Trabajo De Hegoa*, (39), 1-44.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30), 9-37. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>
- Coraggio, J. (2006). Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? En Rofman, A. y Villar, A., *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*, Buenos Aires, Espacio.
- Corporación Latinobarómetro (2017). *Informe Latinobarómetro 2017*, Santiago de Chile, Chile, Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.

- Davies, J (2007). The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion. *Political Studies*, 55, 779-800.
- Fernández, V. y Vigil, J. (2012). Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina. *Revista de Políticas Públicas*. Universidade Federal do Maranhão, vol. 16 p. 51 – 65.
- Font, J.; Blanco, I.; Gomá, R. y M. Jarque (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En: CLAD, Administración Pública y Ciudadanía, Caracas.
- Fung, A. & Wrigth, E. (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En A. Fung & E. Wright. (Eds.), *Democracia en Profundidad* (pp. 19-88). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Geddes, M (2006). Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30 (1): 76-97.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (2), 3-28.
- Guardamagna, M (2018). Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza. *Estado Abierto*. Revista sobre el Estado, Administración y las Políticas Públicas, vol. 2. (1). Ago-Nov 2017: 77-114, 2018.
- Guardamagna, M. (2016). El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política. *Revista de Geografía e Ordenamiento do Território*. GOT. n.º 10 (dezembro), p. 159-187.
- Guardamagna, M. y Reyes, M. (2017). ¿Retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía? Una mirada crítica de las políticas de desarrollo territorial. XIII Congreso Nacional de Ciencia Política: “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”. Organizado por la SAAP y la Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires. 2 al 5 de agosto de 2017. Publicado. Libro digital. ISBN 978-987- 26929-5-7.
- Guardamagna, M. y Cueto, W. (2015). La implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, argentina: una mirada crítica sobre diseño del plan provincial. *Revista Enfoques*, 13(22):135-153.
- Hickey, S., & Mohan, G. (Eds.). (2004). *Participation--from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza Editorial.
- Miessen, M. (2010). *The Nightmare of Participation (Crossbench Praxis as a Mode of Criticality)*, New York / Berlin, Sternberg Press.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta. (2007): *Evaluar la transformación*. Buenos Aires. Paidós.
- OIDP (2006). *Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos*. V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa. Barcelona.
- Osuna, J. L., & Marquéz, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo (1976): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires, Argentina. Versión utilizada en Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo (2008): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Segunda Edición.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. En Acuña, C. (cord). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, (pp. 155-216) Argentina: Cooperación Andina de Fomento.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte Alejandro (Eds.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, (pp. 9-47). Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Pagani, M. L. (2007) *El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales* (En línea). *Cuestiones de Sociología*, (4), 78-101.
- Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. Mexico.
- Peris Blanes, J. (2014). La participación en el desarrollo. Continuidades y rupturas en perspectiva histórica. II Congreso Internacional de Educación para el Desarrollo, Universidad de Huelva. España.
- Piovani, J. I. (2018) *Otras formas de análisis*. En Marradi, A., Archenti, N. y J.I. Marradi (Eds.) *Manual de metodologías de las ciencias sociales*. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.

- Poggiese, H. (2011) *Planificación Participativa Y Gestión Asociada (PPGA) Metodologías*, Buenos Aires, Argentina: Espacio Editorial.
- Pragier, D. (2009). La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Restrepo, D. (1997). Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (7), 96-119. Disponible en <http://www.clad.org.ve/revo7/0028504.pdf>
- Sandoval, C, Sanhueza, 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*. Manuales de la CEPAL, Naciones Unidas.
- Schneider, C. & Welp, Y. (2011). ¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina. *Iconos* (40), mayo, 21-39.
- Subirats, J, Knoepfel, P, Larrue, C y Varone, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Tamayo, S. (2010). *Crítica marxista y participación ciudadana*. En Tamayo, S. *Crítica de la ciudadanía*. México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Welp, Y and U. Serdült (2009) *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*, Buenos Aires, Argentina: Prometeo. Parte 2: Antiguos algoritmos y nuevos aprendizajes para la planificación y la gestión integral de la planificación para el desarrollo.

V. Experiencia de la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua: el caso del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática

*Millaray Carrasco Reyes²²
Francisca Marcela Acuña Robledo²³
Cassiana del Mar Ardiles de Almeida²⁴*

Resumen

La trayectoria desarrollada por la I. Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua mediante la puesta en práctica de modelos de excelencia que ha aportado valor a la gestión local desarrollada, haciendo énfasis en el Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática como instrumento orientador de la gestión local hacia la excelencia. Se analiza el contexto al cual se deben enfrentar las Municipalidades, los diferentes modelos de excelencia implementados por el Municipio de La Serena, su impacto en los servicios municipales, la metodología de mejora continua que se aplica en la Municipalidad y se finaliza con la detención en la planificación y sus respectivos sistemas que se implementan en la Municipalidad, destacando la importancia de su alineamiento para la definición del presupuesto y logro de los resultados propuestos, que permitan alcanzar una gestión de calidad para una mejora del bienestar de la comunidad local.

²² Coordinadora de Gestión de Calidad de la Ilustre Municipalidad de La Serena, Chile.

²³ Planificación y Control de Gestión de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de la Ilustre Municipalidad de La Serena, Chile.

²⁴ Jefa de la Sección de Aseo de la Dirección de Servicio a la Comunidad de la Ilustre Municipalidad de La Serena, Chile.

Introducción

La importancia de los modelos de excelencia como herramientas orientadoras de la gestión que desarrollan las municipalidades y, en especial, cómo se impacta en el proceso de planificación que se debe llevar a cabo, vinculado con el presupuesto y el logro de sus resultados, es un desafío que ha abordado la Ilustre Municipalidad de La Serena. Particularmente, el camino desarrollado en la implementación de variados modelos y herramientas de gestión de calidad diseñadas para los Municipios, son los que La Serena ha puesto en práctica. En este sentido, se exponen los respectivos mecanismos aplicados, analizando los resultados en su implementación y la identificación de los diferentes elementos claves para asegurar su exitosa ejecución, destacando especialmente el Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática dada su importancia como herramienta orientadora de la gestión local, hacia la excelencia, la gobernanza, el desarrollo del territorio y la calidad democrática.

Esto se realiza a fin de relevar el trabajo desarrollado por la Ilustre Municipalidad de La Serena durante diez años en la implementación de la gestión de calidad, presentando cada uno de los ámbitos más relevantes de analizar, a fin de difundir esta experiencia para invitar y motivar a que más Municipalidades en Chile y América Latina tomen la iniciativa de implementar modelos de excelencia, entendidas como herramienta claves y fundamentales de apoyo a la gestión local, dado que permiten el desarrollo de un análisis profundo de la gestión desarrollada, levantando información valiosa para el proceso de planificación y ejecución de la gestión local, dada la importancia del rol que deben desempeñar las Municipalidades en entornos cada vez más complejos y en beneficio de sus propias comunidades.

A. Gestión local: escenarios y desafíos

Las Municipalidades en Chile se encuentran inmersas en una realidad compleja, diversa y dinámica, acotada al quehacer de sus propios territorios comunales, pero que además es expresión de una sociedad cada vez más globalizada y competitiva. Es así como las Municipalidades deben atender las necesidades de cada una de sus comunidades, asegurando calidad en la entrega de los diversos servicios municipales, tales como aseo, iluminación, equipamiento, áreas verdes, seguridad ciudadana, subsidios, patentes, entre otros; así como también propiciar el desarrollo de los territorios en el ejercicio de la gobernanza.

En todos estos aspectos el rol del municipio es clave, por lo cual deben tener un comportamiento dinámico, flexible, innovador, colaborativo y consciente de su rol como instancia del Estado garante de los derechos y el bienestar de la ciudadanía, destacando especialmente su vinculación directa con ella a diferencia de otras entidades públicas. Es así como debe concebirse el Municipio como actor integrante de un sistema nacional/local de competitividad y desarrollo, que requiere la actuación concertada y en red entre actores públicos y privados. Se trata de llevar adelante una gestión que permita crear entornos territoriales que sean facilitadores del desarrollo local y que aseguren el bienestar de sus comunidades locales, mediante el acceso a los servicios municipales de la ciudadanía y sus organizaciones.

De esta forma, las Municipalidades son las entidades de gobierno más cercanas a la ciudadanía y puerta de entrada de la comunidad a los servicios públicos, por tal motivo deben ser capaces de atender a sus comunidades locales en sus más diversas demandas, en forma oportuna y eficiente, utilizando para ello la gestión y planificación de sus propios recursos, así como también realizando articulaciones con numerosas entidades de gobierno de forma multiescalar, ya sea con servicios sectoriales u otros niveles de gobierno en las temáticas correspondientes.

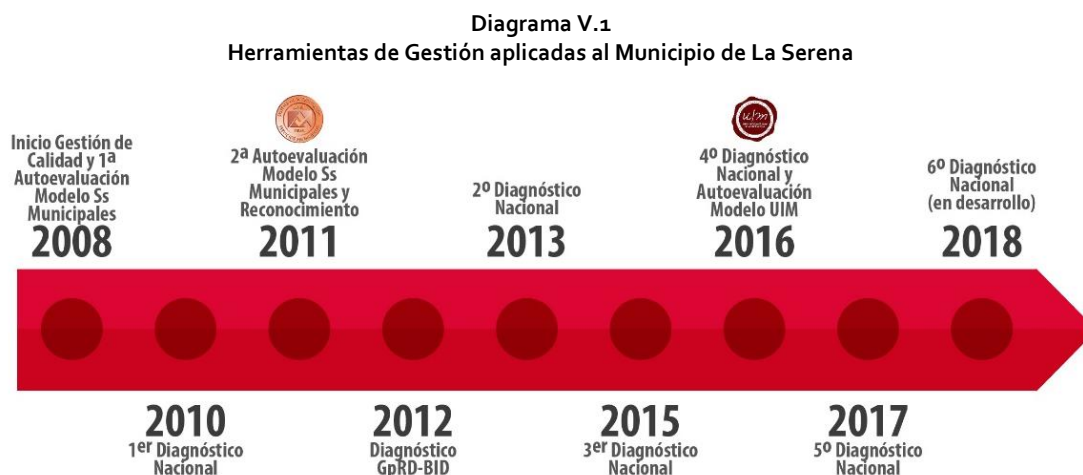
Bajo un contexto de gran desarrollo tecnológico, con la aplicación de las TIC's en diversos ámbitos de la vida cotidiana, sumado al fenómeno de la globalización; el rol de los gobiernos locales se torna fundamental para el logro del bienestar de la ciudadanía, donde la importancia de lo local y la adecuada gestión y articulación de los recursos disponibles es clave para apuntar hacia el desarrollo de los territorios, con la participación activa de la comunidad y en un trabajo colaborativo y vinculado con sus autoridades locales.

De esta manera, el desarrollo de la gestión local debe disponer y utilizar una serie de herramientas de apoyo que permitan dar respuesta a las necesidades de la comunidad y, por ende, a las demandas que las Municipalidades deben enfrentar, facilitando la gestión a desarrollar y orientando la toma de decisiones de las autoridades comunales para dar cumplimiento a sus mandatos.

Entre los principales instrumentos de gestión de las Municipalidades, destacan el Plan de Desarrollo Comunal y sus Programas, el Plan Regulador Comunal, el Presupuesto Municipal Anual, la Política de Recursos Humanos y el Plan Comunal de Seguridad Pública (Art. 6º, Ley 18.695), lo que sumado a la Planificación Estratégica institucional permiten llevar adelante la gestión municipal. En este escenario, se encontraba la Municipalidad de La Serena hace una década atrás, en el año 2008, cuando se comenzó la instalación de la mejora continua mediante la aplicación del Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, lo cual se asume como un desafío del Alcalde, Concejo Comunal y Equipo Municipal para la implementación de nuevas e innovadoras herramientas de apoyo a la gestión municipal, con especial foco en la mejora de la gestión interna a fin de fortalecer la calidad de los servicios municipales.

B. Modelos de Excelencia: estrategias y sistemas de calidad para la gestión municipal

La Ilustre Municipalidad de La Serena ha implementado una serie de herramientas de gestión en la instalación de la mejora continua. (Véase el diagrama V.1).



Fuente: Elaboración propia.

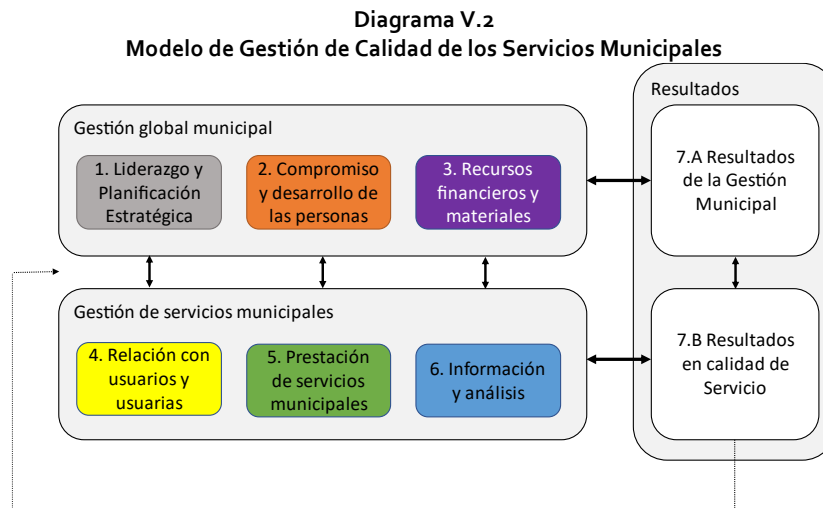
1. Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales

El Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales es un instrumento diseñado por Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) para ser implementado en las Municipalidades en Chile a fin de mejorar la calidad de los servicios municipales.

Se compone de ocho criterios²⁵, enfocándose a dos ámbitos de intervención, por una parte la gestión global de la municipalidad abordando los ámbitos de planificación, personas y recursos y, por otra parte, en

²⁵ Los criterios del Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales son: 1. Liderazgo y planificación estratégica, 2. Compromiso y desarrollo de las personas, 3. Recursos financieros y materiales, 4. Relación con usuarios y usuarias, 5. Prestación servicios municipales, 6. Información y análisis, 7A. Resultados gestión municipal y 7B. Resultados calidad de servicios.

los servicios municipales analizando la gestión de usuarios/as, procesos y levantamiento de información; además de los resultados para uno y otro ámbito de gestión.



Fuente: Guía 2, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago, 2007.

Su primera aplicación en el Municipio de La Serena se realiza en el año 2008 desarrollando un ejercicio de Autoevaluación, correspondiente a un diagnóstico interno que luego fue validado por un equipo de evaluadores externos, lo que permitió la identificación de oportunidades de mejora que posteriormente fueron abordadas mediante el diseño de planes de mejora, los que en un inicio fueron globales abarcando a toda la municipalidad y además los servicios que se estaban interviniendo, para en el año 2011 ser diseñados en forma acotada y anual para las unidades municipales responsables de la prestación de dichos servicios municipales.

Luego en el año 2011 se realiza una segunda Autoevaluación con este Modelo, a partir de lo cual se logra el sello de cobre y el primer lugar en Chile, lo que demuestra que la Municipalidad cuenta con un nivel inicial en gestión de calidad, demostrando el "uso de prácticas sistemáticas de gestión... desplegadas en la mayoría de las áreas importantes, tanto las relacionadas con la gestión global de la municipalidad como aquellas asociadas a la prestación de servicios municipales (Guía 1, SUBDERE, 2017)".

Se destaca que luego de esta segunda autoevaluación y la obtención del sello de cobre, no se realizan nuevas autoevaluaciones formales con este Modelo, esto considerando validaciones con la participación de evaluadores externos, sin perjuicio de lo cual se sigue utilizando en forma interna, realizando actualizaciones a la última autoevaluación desarrollada, sobre todo para orientar el diseño de los planes de mejora anuales que desde el año 2011 se comenzaron a aplicar en forma específica para los servicios municipales.

2. Gestión por resultados para el desarrollo

La Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) es una estrategia integral diseñada por el Banco Interamericano de Desarrollo para ser aplicado a gobiernos nacionales y subnacionales, que "toma en cuenta los distintos elementos del ciclo de gestión: planificación, presupuesto, gestión financiera, gestión de proyectos, monitoreo y evaluación". "El objetivo último de la GpRD es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno (García López y García Moreno, 2010)".

Diagrama V.3
Esquema Gestión por Resultados para el Desarrollo
(Cadena de resultados y elementos del ciclo de gestión)



Fuente: García López y García Moreno, 2010.

La Municipalidad de La Serena realiza la aplicación de esta estrategia en el año 2012 a través de la participación de un equipo de profesionales en el curso “Gestión Para Resultados en el Desarrollo en Gobiernos Subnacionales, Tercera Edición”, mediante el cual se realiza un diagnóstico institucional con esta herramienta de trabajo, proceso que finalizó con el diseño de un Plan de Acción con un enfoque hacia la gestión para resultados, el cual sirvió como instrumento orientador para el diseño de los planes de mejora institucionales que a esa fecha estaba desarrollando la Municipalidad.

Se destaca que a través de la aplicación de esta metodología se dispone de otro diagnóstico municipal, a un año de obtenido el sello de cobre, lo que permite orientar la gestión hacia la generación de valor con una mirada hacia el logro de los resultados en base a los ciclos de gestión municipal que aborda este instrumento.

3. Diagnóstico nacional a la calidad de la gestión municipal

Diagrama V.4
Esquema Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal 2010-2015



Fuente: Diagnóstico Nacional, Subsecretaría Desarrollo Regional y Adm., Santiago, 2010.

El Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal es un instrumento diseñado por SUBDERE a partir del Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, siendo un mecanismo más simplificado y que permite medir el nivel de gestión municipal, mediante una serie de preguntas en distintos ámbitos de la gestión municipal, cuyas respuestas son de selección de alternativas.

La aplicación de este Diagnóstico “permite conocer, de manera rápida, el estado de gestión municipal y contar con elementos objetivos para orientar el mejoramiento, planes, programas e inversiones y así entregar mejores servicios a los vecinos y vecinas de la comuna (Diagnóstico, 2017)”.

La aplicación de este diagnóstico es de forma voluntaria para todas las Municipalidades en Chile, lo cual se realizó años 2010, 2013, 2015, 2016 y 2017. Se destaca que para los años 2010, 2013 y 2015 el instrumento no experimentó cambios y luego de lo cual fue elaborado un estudio que analizó los resultados comparativos en estos tres años de aplicación, considerando a partir de esa fecha su aplicación anual; para posteriormente ser ajustado el diagnóstico en su versión 2016, en cuanto a la redacción de las preguntas y sus alternativas de respuestas, con el fin de ser más evidente la progresión de las respuestas, así como también la incorporación de una serie de preguntas enfocadas a siete servicios municipales, con el objetivo de conocer el estado actual de sus niveles de prestación; para luego nuevamente ser ajustado en el 2017, tanto en sus preguntas como sus respuestas, ampliando la consulta a nuevos ámbitos de gestión, tales como la gobernanza, desarrollo territorial, transparencia y participación. (Véase el cuadro V.1).

Cuadro V.1
Ámbitos de gestión consultados Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal

Años 2010, 2013, 2015 y 2016	Años 2017 y 2018
Estrategia.	Desarrollo de la estrategia.
Liderazgo.	Liderazgo.
Competencias de las personas.	Gobernanza.
Capacitación.	Gestión y desarrollo de las personas ^a
Bienestar y seguridad en el trabajo.	Compromiso de las personas ^b
Ingresos municipales.	Presupuesto municipal.
Presupuesto municipal.	Ingresos Municipales.
Recursos materiales.	Recursos materiales.
Satisfacción de usuarios y usuarias.	Gestión y análisis de la información
Comunicación con usuarios y usuarias.	Gestión de usuarios y usuarias.
Procesos de prestación de los servicios municipales.	Gestión local participativa.
Procesos de apoyo para la prestación de los servicios municipales.	Gestión y desarrollo local.
	Procesos de apoyo a la gestión global municipal.
	Gestión de procesos de prestación de los servicios municipales.

Fuente: Elaboración propia, Facsímiles Diagnóstico Nacional Años 2010, 2013, 2015, 2016 - 2018.

^a Para el Diagnóstico 2018 este ámbito cambió a: Gestión de personas.

^b Para el Diagnóstico 2018 este ámbito cambió a: Capacitación y competencia de las personas.

Se destaca que en el estudio realizado que analiza los resultados comparativos señala “...el resultado tiende a mostrar el valor de la aplicación del modelo, ya que entrega una metodología que orienta a las instituciones por el camino de la mejora continua y cuyos resultados tangibles quedan reflejados en los resultados obtenidos en el año 2015 y las tendencias de crecimiento observados desde la aplicación por primera vez del Diagnóstico en el año 2010 (Análisis de Resultados Diagnóstico Nacional 2015, SUBDERE, 2016)”.

Para el presente año 2018 se ha contemplado una nueva aplicación, siendo ampliado a los catorce servicios más demandados en las municipalidades, consultando acerca del estado de los niveles de gestión de cada una de las prestaciones, tanto en procesos, personal y reclamos. (Véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2
Servicios Municipales consultados en el Diagnóstico Nacional a la Calidad Municipal Años 2016, 2017 y 2018

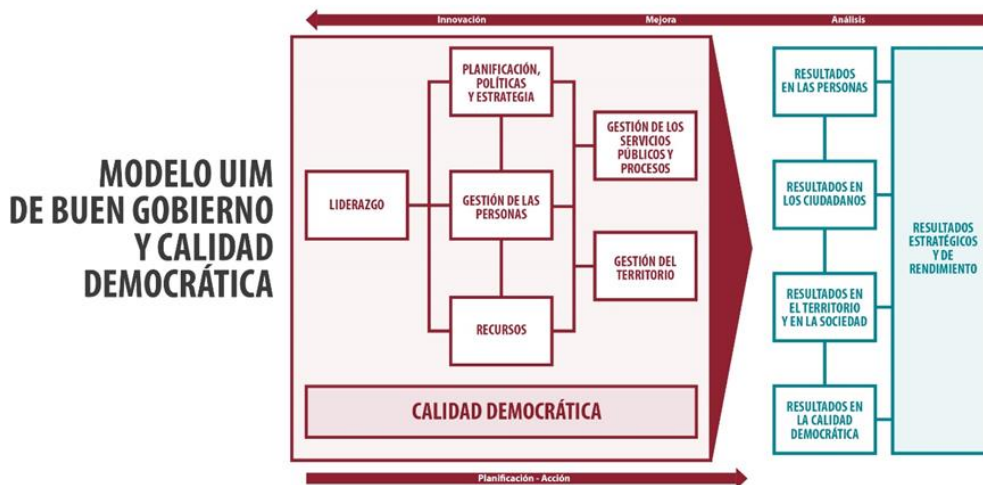
2016	2017	2018
Construcción y mantención de áreas verdes y jardines	Mantención de áreas verdes, procesos y resultados	Áreas verdes y espacios públicos recreativos
Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios	Recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios	Residuos sólidos domiciliarios
Instalación y mantención de alumbrado público	Instalación y mantención de alumbrado público	Alumbrado público
Actualización y nuevos ingresos al registro social de hogares	Otorgamiento patentes comerciales, procesos y resultados	Tenencia responsable animales de compañía y prevención de zoonosis
Otorgamiento y renovación de patentes comerciales	Otorgamiento licencias de conducir, procesos y resultados	Apoyo a la población migrante
Otorgamiento y renovación de licencias de conducir	Otorgamiento permisos de circulación, procesos y resultados	Seguridad pública comunal
Otorgamiento y renovación de permisos de circulación		<ul style="list-style-type: none"> - Licencias de conducir - Patentes comerciales - Permisos de circulación - Permiso de edificación y recepción de obras - Subsidios y becas estatales y apoyo postulación vivienda - Fomento productivo - Intermediación laboral - Subsidios y beneficios municipales

Fuente: Elaboración propia, Facsímiles Diagnóstico Nacional Años 2016, 2017 y 2018.

Por su parte, la I. Municipalidad de La Serena ha realizado la aplicación de este Diagnóstico en cada una de las versiones desarrolladas, lo que ha permitido medir su gestión, tanto en ámbitos globales de la municipalidad como específico para cada uno de los servicios que se consultan, permitiendo de esta manera el levantamiento de información que anualmente va guiando el diseño de los planes de mejora. La aplicación 2018 se encuentra en desarrollo, la cual será ejecutada entre los meses de noviembre y diciembre de 2018.

4. Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática

Diagrama V.5
Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática

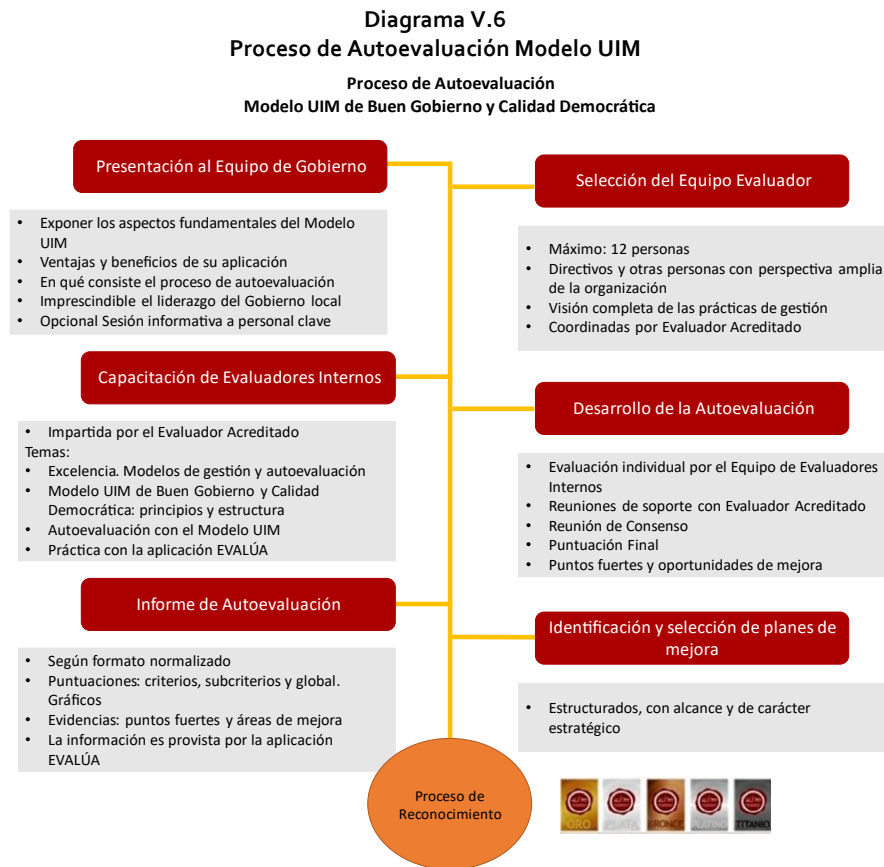


Fuente: Elaboración propia en base a la estructura de Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

El Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática fue diseñado desde la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) para los gobiernos locales, municipalidades o ayuntamientos de Iberoamérica tomando en cuenta sus características específicas, no sólo en la prestación de servicios públicos sino desde la perspectiva de gobernanza local, el desarrollo del territorio y la calidad democrática; con el fin de desarrollar un proceso de reflexión profunda y sistemática respecto de su gestión y los resultados que se obtienen para dirigir a la Municipalidad hacia la mejora continua, el buen gobierno y la calidad democrática.

Contempla siete criterios de gestión y cinco criterios de resultados para el desarrollo de una autoevaluación, entendido como un proceso de diagnóstico interno respecto de actividades y resultados de la Municipalidad que permite la identificación de sus puntos fuertes y áreas de mejora, siendo estas últimas orientadoras para el posterior diseño de proyectos de mejora que las aborden y que les permitan enfocarse hacia el logro de los objetivos estratégicos, a fin de orientar la Municipalidad hacia la excelencia.

La aplicación de esta metodología en la Municipalidad de La Serena comienza en el año 2016 a través de la suscripción de un convenio de colaboración con la UIM, para luego desarrollar una serie de etapas que permitieron su implementación. (Ver diagrama V.6).



Fuente: Pauta de evaluación, Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Una vez finalizado el proceso de autoevaluación, con la identificación de los puntos fuertes y áreas de mejora, se diseñaron e implementaron los proyectos de mejora, los cuales una vez finalizados permitieron la obtención de la distinción plata al buen gobierno y calidad democrática de la Municipalidad de La Serena, lo que se traduce en la firme orientación de la municipalidad hacia la mejora continua además del desarrollo del territorio y calidad de vida de su ciudadanía.

A partir del informe de autoevaluación desarrollado, fue posible levantar valiosa información que permitió el diseño de los planes de mejora 2017 y 2018, además de continuar el despliegue de esta metodología a nuevos servicios y unidades municipales, y proyectar la mejora continua con planes de acción hacia el 2020.

Se destaca que además de la aplicación de este Modelo realizada por la I. Municipalidad de La Serena, dicho Modelo se aplicó en el Ayuntamiento de Almería en España, a quienes obtuvieron en el año 2014 la distinción bronce al buen gobierno y calidad democrática.

C. La mejora continua: una realidad aplicada a la I. Municipalidad de La Serena

En el año 2008 comienza la trayectoria de la I. Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua mediante el desarrollo de sucesivos procesos de medición de la gestión municipal con la aplicación de los variados modelos de excelencia antes señalados, a través de lo cual se realizaron diagnósticos institucionales que permiten la identificación de puntos fuertes y áreas de mejora.

Con los resultados de dichos diagnósticos, es posible la identificación de acciones de mejora que posteriormente orientan el diseño de planes de mejora, los que se diseñan, aprueban mediante Decreto Alcaldicio e implementan en forma anual, definiendo responsables, plazos, metas y verificadores.

Durante el desarrollo de los planes, se les realiza monitoreo y seguimiento a su ejecución a través de reuniones de trabajo y las Revisiones Internas, siendo éstas un proceso de acompañamiento interno municipal pero externo a la unidad ejecutora, que permite la identificación oportuna de desviaciones al desarrollo de los planes, asegurando su exitosa implementación. Para el desarrollo de las Revisiones Internas se cuenta con un selecto equipo de profesionales multidisciplinario, especialmente capacitado para esta labor y dependiente de diversas unidades municipales ejecutoras de planes de mejora, con experiencia tanto en el diseño como ejecución de planes, lo que permite el intercambio de buenas prácticas municipales, así como también el desarrollo de una asesoría interna y acompañamiento en la ejecución de las acciones de mejora contempladas en los planes.

Es así como durante estos diez años se ha trabajado con la implementación de diversas herramientas orientadoras de la mejora continua, con el fin de desarrollar procesos consecutivos de autoevaluación y diagnósticos institucionales internos, a fin de posteriormente diseñar e implementar de planes de mejora con foco en la gestión territorial y la gestión de servicios públicos y de procesos, considerando además la gestión de las personas (el recurso humano) y la planificación, políticas y estrategias municipales.

Los planes de mejora son diseñados e implementados en forma anual por diversos equipos municipales responsables de la gestión de ciertos servicios claves de la Municipalidad, lo cual comenzó en el año 2008 con cinco servicios y actualmente en el año 2018 se trabaja con diecisiete servicios, lo que incluye las áreas globales de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) y Dirección de Servicios a la Comunidad (DISERCO).

En este sentido las unidades municipales que han participado de la implementación de la mejora continua se detallan a continuación, en función de las Direcciones del Municipio:

- Dirección de Secretaría Municipal: orientado hacia la gestión de servicios y procesos.
 - Sección de Registro de Organizaciones Comunitarias, participando e implementando el plan de mejoras del servicio de desarrollo de organizaciones comunitarias desde el año 2009 al 2018.
- Dirección de Desarrollo Comunitario: orientado principalmente hacia la gestión de servicios y procesos, pero también hacia la planificación, políticas y estrategia.
 - Sección de Organizaciones Comunitarias y Participación Ciudadana y el Programa Presupuesto Participativo, ambos pertenecientes al Departamento de Desarrollo Comunitario y Extensión,

participando e implementando el plan de mejoras al servicio de desarrollo de organizaciones comunitarias desde el año 2009 al 2018.

- Departamento de Desarrollo Social, implementando el plan de mejoras para los servicios de subsidios estatales y subsidios municipales desde el año 2009 al 2018.
- Sección de Intermediación Laboral, perteneciente al Departamento de Desarrollo Económico Local, implementando el plan de mejoras al servicio de intermediación laboral desde el año 2009 al 2018.
- Programa Registro Social de Hogares, perteneciente al Departamento de Desarrollo Social, implementando el plan de mejoras al servicio de registro social de hogares desde el año 2017 al 2018.
- Secciones Discapacidad y Voluntariado, pertenecientes al Departamento de Desarrollo Comunitario y Extensión, implementando el plan de mejoras al servicio de atención y derivación a personas en situación de discapacidad desde el año 2017 al 2018.
- Sección de la Mujer y Equidad de Género, perteneciente al Departamento de Desarrollo Comunitario y Extensión, implementando el plan de mejoras al servicio de gestión en género desde el año 2017 al 2018.
- Sección de Fomento Productivo, perteneciente al Departamento de Desarrollo Económico Local, implementando el plan de mejoras al servicio de asesoría empresarial desde el año 2017 al 2018.
- Oficina de Planificación y Control de Gestión de la DIDECO, implementando el plan de mejoras de la gestión global de la Dirección de Desarrollo Comunitario desde el 2017 al 2018
- Sección de Capacitación Laboral, perteneciente al Departamento de Desarrollo Económico Local, implementando el plan de mejoras al servicio de capacitación desde el año 2018.
- Dirección de Servicios a la Comunidad: orientado principalmente hacia la gestión de servicios y procesos, pero también hacia la planificación, políticas y estrategia.
 - Sección Aseo, implementando el plan de mejoras al servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos domiciliarios desde el año 2012 al 2018.
 - Dirección de Servicio a la Comunidad, implementando el plan de mejoras de la gestión global de la Dirección de Servicio a la Comunidad desde el año 2017 al 2018.
 - Sección de Parques y Jardines, implementando el plan de mejoras al servicio de áreas verdes desde el año 2017 al 2018.
 - Sección de Alumbrado Público, implementando el plan de mejoras al servicio de alumbrado público desde el año 2017 al 2018.
- Dirección de Obras Municipales: orientado principalmente hacia la gestión de servicios y procesos.
 - Sección de Edificación, implementando el plan de mejoras al servicio de permisos de edificación desde el 2009 al 2016.
 - Sección de la Vivienda, implementando el plan de mejoras al servicio de subsidios habitacionales desde el 2009 al 2015 y 2018.
- Dirección de Tránsito y Transporte Público: orientado principalmente hacia la gestión de servicios y procesos.
 - Sección de Permisos de Circulación, implementando el plan de mejoras al servicio de permisos de circulación desde el 2009 al 2011, 2013 y 2016.

- Sección de Licencias de Conducir, diseñando el plan de mejoras al servicio de licencias de conducir el año 2017.
- Dirección de Administrador Municipal: enfocado principalmente hacia la gestión del territorio y a la planificación, políticas y estrategia.
 - Delegación de La Antena, implementando el plan de mejoras desde el año 2015 al 2016.
 - Delegación Rural, implementando el plan de mejoras durante año 2016.
 - Delegación La Pampa, implementando el plan de mejoras desde el año 2017 al 2018.
 - Centro Comunitario y Cultural Cuatro Esquinas, implementando el plan de mejoras desde el 2016 al 2017.
 - Gestión Global implementando el plan de mejoras desde el 2012 al 2013, 2015, 2017 al 2018.
- Dirección de Administración y Finanzas: orientado principalmente hacia la gestión de personas, pero también hacia gestión de procesos y servicios.
 - Departamento de Recursos Humanos, implementando el plan de mejoras desde el 2016 al 2018.
 - Sección de Patentes Comerciales, perteneciente al Departamento de Rentas y Gestión Financiera, implementando el plan de mejoras al servicio de patentes comerciales en el año 2017.
- Gabinete de Alcaldía:
 - Departamento de Comunicaciones, Departamento de Relaciones Públicas y Sección de Producción y Eventos, implementando el plan de mejoras al servicio de asesoría comunicacional, protocolar, diseño y producción de eventos en el año 2017.

De los planes de mejora antes detallados, destaca uno de los planes elaborados para subsanar las observaciones planteadas en las fiscalizaciones desarrolladas por la Contraloría General de la República²⁶, para lo cual se suscribe un convenio de colaboración con esta importante entidad fiscalizadora para el diseño, aprobación e implementación de un plan que es monitoreado desde la CGR.

En virtud de lo anteriormente expuesto se puede evidenciar cómo la implementación de planes de mejora continua impacta en el quehacer municipal, habiendo unidades municipales que han permanecido desde el inicio del programa y muchas otras que han incorporado esta metodología al correr de los años. Quienes llevan una década implementando mejoras a sus servicios son los encargados de difundir el impacto positivo que tiene esta actividad en la calidad de sus servicios, con el diseño e implementación de una serie de herramientas de apoyo a su gestión operativa diaria, como por ejemplo el diseño de manuales de procesos, políticas de prestación de los servicios y protocolos de atención; los que han ayudado a mejorar el trabajo interno y, por ende, la calidad de los servicios que se prestan hacia la ciudadanía, lo que se refleja en los resultados comparativos en la medición de la satisfacción periódica a los usuarios y usuarias.

Con el desarrollo de los planes, se logra el diseño e implementación de una serie de herramientas de apoyo a la gestión operativa diaria que desarrollan cada uno de los servicios en cuestión, destacando que los planes son diseñados en forma anual y participativa por cada unidad municipal, siendo ellas mismas quienes

²⁶ La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado Chileno, que está contemplado en la Constitución Política y es autónomo respecto del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos, cuya labor principal es el control de la legalidad de los actos administrativos, resguardando el correcto uso de los fondos públicos, realizando una labor fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero a las instituciones públicas chilenas.

determinan las acciones a implementar, responsables, plazos, metas y verificadores; diferenciando lo que se contempla ejecutar en acciones de mejora inmediata (AMI) y líneas de acción (LA).

Uno de los impactos positivos que conlleva esta práctica es la alineación de los planes de mejora anuales con el Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG), que corresponde al mecanismo por el cual el Municipio hace entrega del incentivo a los funcionarios y funcionarias municipales, así como también con el diseño de las planificaciones anuales operativas y el presupuesto anual por cada una de las unidades municipales; generando de esta manera sinergia a la gestión operativa que se desarrolla y poniendo en práctica las distintas herramientas y mecanismos de apoyo a la gestión municipal.

Por otra parte destacan los planes de mejora aplicados a aquellas unidades municipales que abordan la gestión global de las direcciones más importantes del Municipio, como lo son la Dirección de Desarrollo Comunitario y la Dirección de Servicios a la Comunidad, así como también aquellos dependientes de la Dirección de Administración y de Gabinete de Alcaldía, enfocados a los procesos de soporte a la gestión municipal y que apuntan a ordenar la gestión interna desarrollada y al diseño e implementación de herramientas y mecanismos de apoyo a su gestión operativa diaria que les benefician directamente y que además mejoran las condiciones de toda su Dirección.

Asimismo, en cuanto a los planes de la Dirección del Administrador ejecutados por las Delegaciones Municipales de La Antena, Rural y La Pampa, éstos aportan la mirada territorial a la implementación de la mejora continua, dado que dichas Delegaciones son unidades municipales desconcentradas en la gestión municipal e instaladas en los principales cinco territorios de la comuna, provistas de recursos humanos, materiales, equipos e infraestructura para atender directamente las necesidades de la comunidad en donde se encuentran insertas y en directo beneficio de los vecinos y vecinas de dichos sectores.

El impacto en la gestión municipal producto del diseño y ejecución de planes de mejora anuales, así como su monitoreo y seguimiento, ha sido la obtención de cada vez mejores resultados en los ejercicios de autoevaluaciones desarrolladas, primero con la aplicación del diagnóstico nacional que a partir del año 2015 se realiza en forma anual y que desde el 2016 incorporó la medición a ciertos servicios municipales y luego a la implementación del Modelo UIM, donde se evaluaron una serie de aspectos claves a la gestión municipal y donde el aporte de los planes de mejora fue fundamental.

Esta práctica instalada de diseño y ejecución de planes de mejora anuales por unidades municipales, es un reflejo tangible de la instalación de la mejora continua en la I. Municipalidad de La Serena, donde en forma sistemática anualmente se diseñan e implementan planes, en forma participativa y de parte de quienes llevan adelante la gestión, apoyado desde la experiencia del equipo de revisores internos.

D. Continuidad en el camino hacia la excelencia: la aplicación del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática

A partir del largo trabajo desarrollado por la Municipalidad en gestión de calidad durante diez años, en el 2016 se tiene la visión de continuar avanzando en esta senda hacia la excelencia, para lo cual se decide y comienzan las gestiones para la implementación del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática en la I. Municipalidad de La Serena. Esto en el marco de la trayectoria desarrollada y ante la latente necesidad de continuar con la práctica sistemática de diseño e implementación de planes de mejora con foco en aquellas áreas claves de la municipalidad y necesarias de abordar en el camino hacia la excelencia.

Para ello, resulta fundamental el desarrollo de un nuevo proceso de autoevaluación formal y en profundidad, que pudiera proporcionar información actualizada de aquellas áreas necesarias de ser consideradas en los planes de mejora a implementar. De esta manera, se toma contacto y se suscribe un convenio de colaboración con la Unión Iberoamericana de Municipalistas, realizando las coordinaciones correspondientes para realizar la autoevaluación y la implementación de este modelo en el Municipio de La Serena.

Se destaca que este Modelo a diferencia que los que se habían aplicado anteriormente en la Municipalidad, fue diseñado especialmente para las Municipalidades, donde les reconoce más allá, ya no como meras entidades prestadoras de servicios públicos, sino que también promotoras y gestoras del desarrollo local. En este sentido, en sus criterios de medición incorpora aquellos fundamentales que abordan todo modelo de excelencia, como personas, procesos y recursos; incorporando además elementos propios, claves y fundamentales a abordar por las Municipalidades en el mundo actual, donde destacan el enfoque de género, la gobernanza y calidad democrática con la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, así como también el desarrollo del territorio, abordando los ámbitos del desarrollo sostenible y patrimonio cultural, urbano-arquitectónico y medioambiental. Es así como el Modelo UIM se relaciona con los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), en la medida que las temáticas que trata van en directa sintonía con la agenda 2030 que plantea la necesidad de abordar desde diversos ámbitos la reflexión y acción hacia el desarrollo de acciones que apunten a la disminución de la pobreza, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico, la equidad, el enfoque de género y la protección del medio ambiente, entre otros aspectos relevantes.

La etapas desarrolladas para la implementación del Modelo UIM fueron las indicadas en su metodología (Ver diagrama V.6), para lo cual en el mes de Mayo de 2016 se comienza con la presentación del Modelo UIM en distintas instancias formales de la Municipalidad, tales como el Concejo Comunal y Comité Directivo Estratégico, para luego realizar la selección, capacitación y entrenamiento del equipo de profesionales multidisciplinarios que se desempeñó como Evaluadores Internos (ver cuadro V.3), para posteriormente desarrollar el proceso de autoevaluación levantando información respecto a los siete criterios de gestión y cinco criterios de resultados, utilizando la plataforma Evalúa , donde digitalmente se van ingresando las evidencias y sus verificadores, lo que permite el acompañamiento a distancia y permanente en este proceso de parte del Director del Modelo UIM, realizando además distintas instancias de coordinación internas para el monitoreo y seguimiento al avance en esta Autoevaluación, mediante las jornadas de soporte y jornadas de consenso con la participación activa del equipo de Evaluadores Internos, proceso que finaliza con la validación del puntaje asignado, lo que posteriormente permitió emitir el Informe de Autoevaluación que indica los puntos fuertes y áreas de mejora de la Municipalidad para cada uno de los criterios que aborda el Modelo.

Cuadro V.3
Evaluadores Internos Modelo UIM: Municipalidad de La Serena

Nombre Profesional	Dependencia Municipal
Cassiana Ardiles De Almeida	Sección Aseo, Dirección de Servicios a la Comunidad
César Sanhueza Albornoz	Director de Tránsito y Transporte Público
Claudia Reyes Contreras	Delegación Municipal Rural
Fabián Casanga Toro	Sección Permisos de Circulación, Dirección de Tránsito y Transporte Público
Francisca Acuña Robledo	Dirección de Desarrollo Comunitario
Javier Rojas León	Departamento Bienestar, Dirección de Administración y Finanzas
Leticia Zárate Cortés	Departamento Bienestar, Dirección de Administración y Finanzas
Millaray Carrasco Reyes	Gestión de Calidad, Administrador Municipal
Mónica Nejaz Ruiz	Centro Comunitario y Cultural Cuatro Esquinas
Rudy Rivera Bugueño	Programa de Presupuestos Participativos, Dirección de Desarrollo Comunitario
Susana Hernández López	Oficina de Intermediación Laboral, Dirección de Desarrollo Comunitario
Víctor Campos Iriarte	Departamento Diseño y Marketing, Gabinete de Alcaldía

Fuente: Elaboración propia, Decreto Alcaldicio N° 4492 de fecha 29 de diciembre de 2016.

A partir de este trabajo desarrollado, se logra determinar el puntaje obtenido con la Autoevaluación ejecutada, cumpliendo con el primer requisito para obtener el reconocimiento que entrega este Modelo, destacando que el segundo requisito corresponde al diseño y ejecución conforme de, al menos, dos proyectos de mejora identificados y seleccionados a partir de la autoevaluación, los cuales fueron ejecutados conforme y dentro del plazo establecido, a partir de lo cual se recepción el informe de supervisión de los proyectos que aprobó la ejecución de dichos proyectos y, con ello, se obtuvo la distinción plata al Buen Gobierno y la Calidad Democrática por la I. Municipalidad de La Serena, el cual fue recepción en el mes de Septiembre de 2017.

De la aplicación del Modelo UIM, destacan una serie de elementos que potenciaron el trabajo desarrollado y permitieron el logro de los objetivos propuestos, entre los cuales destacan los siguientes:

- La coordinación interna implementada por la Municipalidad para la aplicación del Modelo UIM, realizando gestiones y adaptaciones de la metodología que permitieran el logro de su aplicación en forma práctica y sistemática, siendo un ejemplo de ello la estrategia de trabajo desarrollada por equipo de Evaluadores Internos, donde se conformaron comisiones de trabajo para abordar ciertos criterios de gestión y de resultados dentro de los plazos de ejecución previstos.
- La utilización de la plataforma Evalúa que como aplicación web permitió el registro online de la evidencia levantada por el equipo de Evaluadores Internos en forma simultánea para los distintos criterios de gestión, lo que permitió avanzar desde los diversos ámbitos que mide el Modelo UIM.
- El monitoreo y acompañamiento constante del director del Modelo UIM, Sr. Clemente Talavera, durante todo el proceso de Autoevaluación, quien desde Granada - España entregó las recomendaciones oportunamente que guiaron el trabajo desarrollado, especialmente en las jornadas de consenso y jornadas de soporte desarrolladas.
- La selección de los profesionales que conformaron el equipo de Evaluadores Internos, quienes luego de ser capacitados en las temáticas de modelos de excelencia, Modelo UIM, sus principios y estructura; la autoevaluación con el Modelo UIM y desarrollo de prácticas con la aplicación Evalúa; permitió que obtuvieran las competencias para llevar adelante el proceso de aplicación del Modelo UIM a la Municipalidad de La Serena. En este sentido, destaca además el trabajo colaborativo y sistemático de este equipo de profesionales, quienes llevaron adelante el proceso de autoevaluación, logrando la identificación de la evidencia en profundidad para cada uno ámbitos que abordan los criterios del Modelo UIM. Es importante mencionar que este equipo continúa apoyando la gestión de calidad en la Municipalidad de La Serena, a través su participación en las Revisiones Internas.
- La identificación y selección de dos proyectos de mejora en los ámbitos de levantamiento de indicadores de calidad y costos para siete servicios municipales y el desarrollo de un diagnóstico participativo en género para la comuna de La Serena; donde ambos fueron ejecutados conforme a lo establecido y en los plazos de ejecución fijados, respondiendo a las áreas de mejora identificadas con la Autoevaluación y, con ello, orientando la gestión municipal hacia la gobernanza y calidad democrática. Esto se refleja en el informe de supervisión referente a ambos proyectos, para lo cual se debió hacer entrega oportunamente de la información que respaldara la ejecución de dichos proyectos de mejora.

De esta forma, cada uno de los aspectos antes señalados permitió el desarrollo de la Autoevaluación, el logro del puntaje requerido, la selección y ejecución de dos proyectos de mejora, asegurando un buen informe de supervisión, lo que finalmente permitió el logro de la distinción plata obtenida por la I. Municipalidad de La Serena; lo cual es producto del desarrollo de un trabajo persistente y sistemático para llevar adelante cada una de las etapas requeridas para la implementación del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática.

Es importante señalar que mediante la Autoevaluación y el trabajo desarrollado por los Evaluadores Internos, es posible la identificación de las distintas prácticas desarrolladas en la Municipalidad de acuerdo a los diferentes ámbitos consultados en el Modelo UIM mediante sus respectivos criterios de evaluación, donde resulta fundamental el trabajo ejecutado durante largos años por la Municipalidad en la implementación de la mejora continua, con el desarrollo de diagnósticos institucionales previos con las distintas metodologías ya señaladas y el diseño y ejecución de los planes de mejora anuales, los que fueron guiando el desarrollo de la gestión hacia el camino de la excelencia y permitieron demostrar la existencia de prácticas y "...resultados obtenidos con relación a la estrategia, a la ciudadanía y a las personas que integran la organización municipal, así como la gestión llevada a cabo en materia de calidad democrática".

Producto de la Autoevaluación es posible la identificación de los puntos fuertes y áreas de mejora de la Municipalidad, siendo éstos últimos los más relevantes, dado que permiten orientar el diseño de planes de mejora con ese foco, teniendo presente que el desarrollo de la Autoevaluación es una completa radiografía a la gestión municipal, por tanto el gran valor de su desarrollo es levantar información de aquellas áreas que deben ser mejoradas a fin de orientar la toma de decisiones de las autoridades municipales y con ello de la gestión municipal hacia el buen gobierno y la calidad democrática.

Una vez finalizado el proceso y a comienzo del año 2018, se desarrolló un análisis acabado del Informe de Autoevaluación, estudiando en detalle el diagnóstico interno allí plasmado, a partir de lo cual elaboraron un Plan de Acción Municipal hacia el 2020, el cual rescata las principales acciones a ejecutar por la Municipalidad, en el marco de las áreas de mejora identificadas con la Autoevaluación factibles de ejecutar, en base a los recursos disponibles y el tiempo requerido. Esta importante labor fue realizada por el equipo de Revisores Internos, quienes realizan el monitoreo y seguimiento de los planes de mejora anuales que implementan las diversas unidades municipales y quienes en su mayoría se desempeñó como Evaluadores Internos del Modelo UIM (véase el cuadro V.4), siendo la continuidad y evolución de este importante y valioso equipo de trabajo que apoya la implementación de la mejora continua en la I. Municipalidad de la Serena.

Cuadro V.4
Revisores Internos: Municipalidad de La Serena

Nombre Profesional	Dependencia Municipal
Cassiana Ardiles De Almeida.	Sección Aseo, Dirección de Servicios a la Comunidad.
Cristóbal Zepeda Illanes.	Sección Fomento Productivo, Dirección de Desarrollo Comunitario.
Daniela Tirado Chepillo.	Sección de la Mujer y Equidad de Género, Dirección de Desarrollo Comunitario.
Francisca Acuña Robledo.	Planificación y Gestión, Dirección de Desarrollo Comunitario
Javier Rojas León.	Sección Prevención de Riesgos, Departamento de Recursos Humanos, Dirección de Administración y Finanzas.
Johana Campillay Paredes.	Secciones Voluntariado y Discapacidad, Dirección de Desarrollo Comunitario.
Leticia Zárate Cortés.	Sección Prevención de Riesgos, Departamento de Recursos Humanos, Dirección de Administración y Finanzas.
Millaray Carrasco Reyes.	Gestión de Calidad, Dirección de Administración Municipal.
Mónica Nejaz Ruiz.	Sección Parques y Jardines, Dirección de Servicios a la Comunidad.
Rudy Rivera Buguño.	Delegada Municipal La Pampa.
Víctor Campos Iriarte.	Departamento Diseño y Marketing, Gabinete de Alcaldía.

Fuente: Elaboración propia, Decreto Alcaldicio N° 508 de fecha 09 de marzo de 2018.

De esta manera, el principal desafío de la Municipalidad post Autoevaluación y logro de la distinción plata, es el uso de la información diagnóstica levantada con la aplicación del Modelo UIM, que permita el diseño y ejecución de planes de mejora, en base a información actualizada, con foco en el buen gobierno y calidad democrática, que permitan continuar con el desarrollo de la gestión de calidad, mejorando las distintas prácticas municipales con foco en la calidad de los servicios municipales orientado hacia el aumento del bienestar de la comunidad local.

E. Planificación: una herramienta estratégica para la gobernanza y gestión local de excelencia

La planificación se define como “un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos.” (Jiménez, 1982).

La planificación, por tanto, es importante en los siguientes ámbitos: da a la organización que la utiliza propósitos, establece un mecanismo para hacer seguimiento y evaluación de actividades, lo que permite corregir o reorientar, minimiza la improvisación y, por tanto, disminuye los riesgos, facilita la ejecución de las

tareas siendo un paso entre el pensamiento y la acción, reduce la dispersión de esfuerzos y acota el uso de recursos, ya sean humanos o monetarios.

En este sentido, los ejercicios diagnósticos realizados por la Municipalidad reconocen la planificación como práctica instalada en el Municipio, contando para ello con distintas herramientas que permiten materializar la planificación en la Municipalidad, en cuanto al diseño, implementación y seguimiento de los siguientes mecanismos de planificación municipal:

- Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO): “corresponde al instrumento rector del desarrollo en la comuna y contempla las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local para promover su avance social, económico y cultural (Art. 7º, Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades).”
- Plan Regulador Comunal (PRC): Corresponde al instrumento de planificación que “...promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico – social. El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento (Art. 41º, Ley General de Urbanismo y Construcciones)”.
- Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG). “Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son un instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. El cumplimiento de etapas de desarrollo está asociado a un incentivo monetario a los funcionarios. Se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los programas de mejoramiento de los servicios”.
- Planificación Estratégica (PE): Es una herramienta de gestión que permite “apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen (Armijo Marianela, ILPES/CEPAL, 2009)”.
- Planificaciones Anuales Operativas (PAO): Corresponde a los instrumentos orientadores de la gestión anual que diseñan, implementan y actualizan las distintas unidades municipales; apoyado directamente su gestión operativa diaria en cuanto a las funciones que deben desempeñar.
- Planes de Mejoras (PM): “Es un instrumento de visión global del municipio, que articula los distintos esfuerzos de la organización por mejorar su gestión, da sentido estratégico a las acciones emprendidas y se hace cargo del resultado de las brechas emanadas del proceso de Autoevaluación (Guía 4, SUBDERE, 2007)”.
- Plan Anual de Compras (PAC): Corresponde a la planificación de todas las compras de bienes y servicios que realizará la Municipalidad de acuerdo a los mecanismos que establece la Ley 19.886 de Compras Públicas.

Estos distintos mecanismos de planificación se vinculan directamente con otro tipo de plan correspondiente al presupuesto, cuyo objetivo es reducir la dispersión y acotar los recursos, el que expresado en palabras simples es plantear lo que se quiere hacer a futuro, en un cierto periodo, pero expresado en términos monetarios.

Por su parte, los modelos de excelencia abordados, en especial el Modelo UIM, impactan en los sistemas de planificación del Municipio, ya que sirven de guía para abordar y mejorar procesos que se desarrollan constantemente en el ejercicio municipal, para establecer prioridades y orientar la elaboración de los distintos

instrumentos de planificación municipales, de manera que sean acorde a lo requerido, factibles de implementar y vinculados a los objetivos estratégicos, tanto del Municipio como de cada Dirección o Programa Municipal. Esto considerando especialmente los resultados de las autoevaluaciones desarrolladas con dichos modelos, ya que su aplicación supone un examen global y sistemático que realiza la propia organización y que permite el levantamiento de información precisa y transversal de la Municipalidad.

De esta forma, el desafío entonces es el alineamiento de los distintos instrumentos de planificación del Municipio para posteriormente plasmarlos en el presupuesto municipal que anualmente se debe elaborar, aprobar, actualizar y realizar monitoreo, presentando reportes de ejecución trimestrales al Alcalde y al Concejo Comunal.

Este desafío se asume con altura de mira y ha permitido alinear los instrumentos de planificación y mejora como lo son: los PMG, planificación anual operativa, presupuestos y planes de mejoras, dando cumplimiento a los objetivos establecidos en la planificación estratégica municipal.

Ejemplo de esto es el trabajo realizado por la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO)²⁷, donde en base a la información que se obtiene de las autoevaluaciones en específico del Modelo UIM, en materia de gestión como lo son los criterios de liderazgo, planificación-políticas-estrategia, gestión de personas, recursos, gestión de los servicios públicos y procesos, gestión del territorio, calidad democrática y en materia de Resultados como lo son los criterios de resultados en personas, resultados en los ciudadanos, resultados en el territorio y en la sociedad, resultados en la calidad democrática y resultados estratégicos y de rendimiento; se diseñan los PMG anuales de la Dirección vinculados además con las planificaciones anuales operativas por cada una de las unidades municipales que posteriormente se valoriza en la elaboración de los presupuestos, dado que se elaboran en base a cada una de las actividades que se contemplan ejecutar para el año venidero, vinculándolos además con los planes de mejora de las unidades que los diseñan e implementan, de manera de abordar las áreas de mejora detectadas en las autoevaluaciones y dar cumplimiento a las recomendaciones dadas en las revisiones internas.

Esto demuestra la importancia de la práctica de planificación y de sus diferentes instrumentos como herramienta orientadora de la gestión estratégica y operativa, inversión de recursos y, con ello, el logro de resultados; dado que la articulación de los distintos instrumentos de planificación puestos en práctica desde la gestión operativa municipal se encuentran alineados hacia el cumplimiento de la estrategia, donde además resulta clave la orientación hacia el logro de los resultados previstos, los que luego son medidos mediante los respectivos criterios de resultados que se abordan en las autoevaluaciones con los Modelos de Excelencia y que anualmente se reportan a la comunidad mediante el desarrollo de las Cuentas Públicas Municipales.²⁸

Finalmente, se destaca que a la fecha se encuentran en proceso de actualización los mecanismos de Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y la Planificación Estratégica (PE) lo que permitirá el diseño y actualización de una nueva mirada institucional, en base a las demandas y entorno actuales, que respondan a las necesidades locales de La Serena, lo que trae aún más desafíos en cuando a seguir realizando el alineamiento de los instrumentos de planificación persistiendo con la implementación de la mejora continua en la I. Municipalidad de La Serena.

F. Conclusiones

Actualmente, el rol que deben desarrollar las Municipalidades es preponderante, en una sociedad cada vez más compleja y globalizada, cobra suma relevancia la importancia de lo local y en este ámbito son los

²⁷ La Dirección de Desarrollo Comunitario es una de las unidades más relevantes y complejas de la Municipalidad dado que es responsable de "asesorar al Alcalde y Concejo en la promoción del desarrollo comunitario, prestar asesoría técnica a las organizaciones comunitarias, fomentar su desarrollo y legalización, y promover su efectiva participación en el municipio, además de proponer y ejecutar... medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con salud pública, protección del medio ambiente, educación y cultura, capacitación laboral, deporte y recreación, promoción del empleo, fomento productivo local y turismo". (Art. 22 Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades).

²⁸ La cuenta pública es una instancia de rendición de cuenta que realiza el Alcalde/sa en forma pública respecto de su gestión anual y de la marcha general de la Municipalidad, respaldada en un informe escrito. (Art. 67 Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades).

Municipios las entidades gubernamentales en directa vinculación con la ciudadanía, debiendo ser capaces de dar respuesta a las variadas necesidades que les plantean sus comunidades, siendo efectivos en las respuestas a dichas demandas, optimizando y gestionando recursos públicos y articulando su trabajo y esfuerzo con otras entidades de públicas.

Para el desarrollo de esta importante labor, es necesario hacer uso de una serie de herramientas de gestión que les ayuden a optimizar su labor municipal, los tiempos de respuesta y el uso de los siempre escasos recursos públicos. Es en este marco que los Modelos de Excelencia son un real aporte para orientar a las autoridades comunales en el desarrollo de una gestión local acorde a las demandas ciudadanas, dado que por una parte permiten la realización de una completa radiografía a la gestión local desarrollada y, por otra la identificación de sus puntos fuertes y áreas de mejora, cobrando especial relevancia éstos últimos dado que permiten orientar las acciones, concentrando el foco, esfuerzos y recursos en lo importante por sobre lo urgente; permitiendo de esta manera la instalación de la mejora continua como práctica estratégica de gestión, que permite sentar las bases para el desarrollo de una gestión local que se oriente a ser eficiente en el uso de los recursos y en el desarrollo de sus procesos para responder efectivamente a las demandas ciudadanas.

Este es el camino recorrido por la I. Municipalidad de La Serena que en una década ha implementado una serie de modelos y herramientas de gestión apuntados hacia la instalación de la mejora continua, desarrollando sucesivos procesos de medición de la gestión, mediante las autoevaluaciones, levantando información diagnóstica que posteriormente guía el diseño y ejecución de planes de mejoras anuales, los que son monitoreados mediante las revisiones internas; asegurando de esta manera su orientación hacia la excelencia. De esta forma, se demuestra que los Modelos de Excelencia son un real aporte al desarrollo de la gestión local, en la medida que se utilicen como elementos estratégicos de apoyo al desarrollo de la labor municipal.

En este contexto destaca la aplicación del Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática, como herramienta de apoyo a la gestión municipal que no sólo reconoce a las Municipalidades como meras entidades prestadoras de servicios públicos, sino que concentra el foco en la instalación y desarrollo de prácticas gestoras del desarrollo local, la gobernanza y la calidad democrática; permitiendo la identificación de acciones que apunten a las más variadas temáticas propias del hacer local, promoviendo la transparencia, participación ciudadana, cuidado del medio ambiente, enfoque de género, calidad en los servicios municipales, entre otros importantes elementos.

La larga trayectoria desarrollada por la Ilustre Municipalidad de La Serena en la implementación de la mejora continua, permitió el logro del reconocimiento público en el año 2011 con la obtención del sello de cobre con el Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, obteniendo además el primer lugar en Chile, para posteriormente ser reconocida el año 2017 con la distinción plata al buen gobierno y la calidad democrática con el Modelo UIM de Buen Gobierno y Calidad Democrática; lo que en definitiva va marcando importantes hitos que demuestran el recorrido de dicho camino hacia la excelencia.

A partir de la aplicación de los modelos de excelencia, cobra especial relevancia la planificación como herramienta estratégica y orientadora de la gestión municipal a corto, mediano y largo plazo, que permite trazar el camino a recorrer, asegurar el cumplimiento de la trayectoria, enfocar el uso y la inversión de los recursos públicos y municipales, y el logro de los resultados esperados. Esto para el caso de la Municipalidad de La Serena es una realidad, ya que en cada diagnóstico interno realizado con los modelos de excelencia, se han analizado las prácticas en torno a la planificación estratégica y operativa, relevando su importancia y consolidando esta importante práctica en el tiempo.

Finalmente, se espera que la experiencia de la I. Municipalidad de La Serena sea conocida por otros Municipios mediante el intercambio de buenas prácticas municipales, de manera de que otras entidades locales puedan tomar la iniciativa de replicar esta práctica de implementación de modelos de excelencia a su gestión, que les permita ir trazando su propio camino hacia la excelencia, para dar respuesta al mandato de sus comunidades locales y bienestar de la ciudadanía.

Bibliografía

- Armijo, Marianela; Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 2009.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio; La Gestión Para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010.
- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ley 19.886 de Compras Públicas.
- Pérez Gorostegui, Eduardo; Comportamiento Humano y Habilidades Directivas, Madrid España, 2018.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior, Análisis de Resultados Diagnóstico Nacional 2015, Santiago de Chile, 2016.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior, Guía 1: Sistema de Acreditación de los Servicios Municipales, Santiago de Chile, 2007.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior, Guía 2: Modelo de Gestión de Calidad de los Servicios Municipales, Santiago de Chile, 2007.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior, Guía 4: Plan de Mejoras, Metodología para el Diseño e Implementación, Santiago de Chile, 2007.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior, Diagnóstico Nacional 2017, Calidad de la Gestión Municipal, Santiago de Chile, 2016.
- Enlaces web: www.buengobierno.org / <https://www.cnr.gob.cl/Conozcanos/Paginas/PMG.aspx>.

VI. La alineación presupuestal en el marco del presupuesto basado en resultados

Rafael Meneses Jimarez²⁹

Resumen

Las múltiples crisis fiscales que sufrieron los países desarrollados, durante la década de los 70's, generó nuevas formas de gobierno con un enfoque más pragmático y económico y menos político e ideológico. Así, la Nueva Gestión Pública incorporó prácticas del ámbito privado al sector público. Conceptos como resultados, evaluación del desempeño, transparencia, eficiencia y eficacia, se convirtieron en moneda de uso corriente.

Por supuesto, esta tendencia, -aunque tarde-, terminó por llegar a Latinoamérica. En el caso de México, desde el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León y quizá un poco antes, se iniciaron reformas en el ámbito de la gestión gubernamental. Ya muy en concreto, en el 2002 se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; en el 2006 la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental; además surgieron instituciones y metodologías especializadas en estos temas, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), entre otras leyes e instituciones.

Sin embargo, y pese a esta lluvia de buenas noticias, en el día a día de las instituciones públicas, en muchos casos aún se vive en la zozobra del mal desempeño y de aún no lograr un servicio público de calidad que genere el bienestar y la confianza que exige y merece la ciudadanía. La falta de recursos, el incumplimiento de acciones en beneficio de la sociedad, la carencia de efectividad e impacto positivo de los esfuerzos gubernamentales sigue siendo una cuenta pendiente.

²⁹ Docente de tiempo completo en la Universidad Interserrana del Estado de Puebla – Chilchotla.

En este escenario un tanto pesimista, este trabajo ofrece un análisis y reflexión sobre una de las causas del deficiente desempeño en la administración pública: la falta de "alineación presupuestal".

La alineación presupuestal es un concepto simple que está basado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: en la gestión pública se requiere programar una serie de actividades que permitirán generar un beneficio social. Además, se requiere asignar los recursos necesarios a dichas actividades, es decir, presupuestar. Es aquí donde surge la alineación (de la información). Es decir, se requiere que todas las actividades programadas sean presupuestadas. Cualquier actividad sin recursos difícilmente podrá ejecutarse. Por simple que parezca, la alineación es un concepto importante y por sorprendente que parezca, lo real es que (al menos en entes públicos pequeños) se suele presupuestar de manera incremental, es decir, al global se le incrementa un porcentaje.

Se propone una serie de indicadores que van desglosando el comportamiento de la información a través de su paso entre la programación y presupuestación, hasta llegar a estar en posibilidades de afirmar que porcentaje del presupuesto está relacionado a actividades debidamente programadas y que porcentaje solo es parte de un cálculo estimado con las mejores intenciones de acertar y de que alcance el recurso para las actividades.

Estos indicadores pueden aplicarse de manera preventiva, en algún momento de la planeación del presupuesto del ejercicio siguiente, para asegurarse de que todas las actividades planeadas contarán con un fondo. De manera correctiva, en algún momento posterior al ejercicio, pueden aplicarse a manera de evaluación y retroalimentación. En la medida en que el indicador de alineación presupuestal tienda al 100 por ciento, se tenderá también a contar con los recursos suficientes para realizar las actividades programadas y así se logrará que los hechos rebasen a las buenas intenciones.

Introducción

La globalización, la nueva gestión pública (NGP), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y una serie de nuevos conceptos, se han venido acuñando y adoptando a lo largo de los últimos años, en un intento, por parte de los gobiernos, de generar bienestar a las economías y sociedades de América Latina.

El origen del término globalización no es muy claro, aunque algunos autores señalan que uno de los primeros en utilizarlo (el término, porque el fenómeno como proceso ha existido desde siempre) fue Theodore Levitt, desde 1983 (de la Dehesa & Krugman, 2007). Este concepto introdujo una nueva visión de las relaciones entre los países, sus economías, sus comercios y, sobre todo, introdujo una nueva forma de entender las relaciones entre sus ciudadanos, lo que nos ha obligado a diversificar nuestro "estilo de vida" en todas sus manifestaciones; desde idiomas, cultura, historia y hasta en situaciones tan particulares como los gustos gastronómicos. Estos cambios nos han vuelto más exigentes y críticos con todo lo que consumimos, incluyendo los servicios que nuestros gobiernos nos ofrecen.

La NGP, término de origen anglosajón, utilizado actualmente a nivel mundial, se dice que sirve "para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa" (Cejudo, 2013). Este es un nuevo paradigma de la administración pública que intenta o intentó (en su momento), incorporar prácticas del ámbito privado al quehacer público, bajo el supuesto de probada eficiencia de estas prácticas. Actualmente, este enfoque ya es parte de la cotidianidad de la administración pública.

El PbR, en México se implementó formalmente desde el 2007 con el cambio en algunas leyes relacionadas a la materia. Lo que busca esta herramienta, a través de un Sistema de Evaluación del Desempeño es: 1. La evaluación de los programas y políticas relacionados con los presupuestos, a través de los llamados indicadores estratégicos y; 2. La evaluación de los procesos de gestión y los servicios públicos, a través de los llamados indicadores de gestión. Esto de acuerdo con (OECD, 2009).

En un intento por atender un aspecto más particular -es decir, menos genérico-, de la administración pública; el presente texto, -encontrado en el tema de los presupuestos públicos-, describe un fenómeno

específico del quehacer de los funcionarios públicos especialistas en el manejo de la programación y de la presupuestación: la alineación presupuestal. Cabe resaltar que dicho fenómeno es realmente particular, es decir, operativo al cien por ciento, no estratégico ni de planes nacionales o estatales de desarrollo. Este concepto se refiere a la coherencia de la información contenida en dos etapas de la actividad cotidiana de los entes públicos: la programación y la presupuestación; específicamente en cierto tipo de entes públicos conocidos como Organismo Público Descentralizado (OPD u OPDs para referirse al plural). Se aclara que, el análisis que llevó a las conclusiones que aquí se exponen, se realizó en un OPD del Estado de Puebla.

El texto sostiene que, sin esta característica, (la alineación presupuestal), cualquier plan relacionado con este tipo de entes públicos, carece de eficacia y, sobre todo, de eficiencia.






A. Marco referencial

1. Nueva Gestión Pública

La NGP es un concepto que se ha venido desarrollando desde hace tiempo, quizá el suficiente para ya no llamarla "Nueva". Sin embargo, en su momento lo fue.

Se dice que la NGP es "un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional" (Moyado, 2011). Cabe señalar que la ruta de vida del concepto NGP tiene un largo recorrido. A nivel internacional se han realizado grandes esfuerzos para darle un giro a la administración pública, en la búsqueda de poner énfasis en los resultados. (véase el diagrama VI.1)

Diagrama VI.1
Reuniones internacionales

<p>Consenso de Monterrey. Marzo 2002</p>  <p>Se elabora una lista de buenas intenciones. Los países "donantes" se comprometen a apoyar a los en vía de desarrollo en diferentes problemáticas, incluido un cambio en la administración pública.</p>	<p>Declaración de Roma sobre Armonización Febrero 2003</p>  <p>Se observa la necesidad de reforzar los apoyos a los países en vías de desarrollo y se recalca la necesidad de armonizar los procedimientos gubernamentales, la realización de diagnósticos por país, la adopción de tecnológicas de la información y comunicación.</p>	<p>Mesa Redonda de Marrakech. Febrero 2004</p>  <p>De nueva cuenta se elabora una lista de buenas intenciones y se refrenda la necesidad de armonizar los resultados del desarrollo y el compromiso de incrementar los apoyos de los países donantes.</p>	<p>Declaración de París Marzo 2005</p>  <p>Se aterrizan de manera más práctica las ideas, por ejemplo, señalando la necesidad de reforzar los marcos operativos (la planificación, el presupuesto, y los marcos de evaluación de desempeño), definiendo medidas y estándares de desempeño y rendición de cuentas para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas</p>	<p>Foro de Accra Septiembre 2008</p>  <p>Se elabora una compilación de términos en un libro de consultas sobre las buenas prácticas emergentes en la gestión orientada a resultados de desarrollo. Se desarrolla todo un marco teórico a fin de que los países miembros tengan claro que se debe hacer.</p>
---	--	---	--	---

Fuente: Meneses Jimarez, R. La alineación de las etapas del Presupuesto basado en Resultados: La Nueva Gestión Pública en México: desde la Matriz de Marco Lógico hasta el Sistema de Evaluación del Desempeño. 2017, Editorial Académica Española.

Después de reuniones internacionales, se ha llegado a acuerdos al respecto de ciertos puntos que de manera mínima deben cubrir las actividades gubernamentales. En el tema de presupuestos, básicamente, la idea es construir presupuestos enfocados en alcanzar ciertos resultados que de manera directa impacten en el bienestar de la sociedad. La gran pregunta es en consecuencia, ¿cómo construir estos presupuestos? Existen diferentes enfoques para abordar el tema, siendo los más conocidos los siguientes:

- Presupuestos

Presupuestos con análisis costo beneficio

Esta metodología busca definir una serie de beneficios a lograr, y los costos asociados al financiamiento de éstos. Un problema típico de esta presupuestación es que los diseñadores de un presupuesto bajo esta metodología tienden a sobreestimar los beneficios y subestimar los costos, según Guerrero citado por (Mora Paz, 2012).

Presupuesto base cero

Esta metodología pretende definir los montos presupuestales sin “el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento” (Mora Paz, 2012); es decir, los montos se definen de acuerdo a cálculos de lo que se necesita, sin tomar en cuenta, lo que se necesitó en ejercicios anteriores. Según Arellano, estos presupuestos son “analizados en términos de los niveles crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades” (Mora Paz, 2012).

Presupuesto incremental

Este es completamente opuesto al presupuesto base cero, ya que lo que esta metodología busca es basarse en los montos asignados en el ejercicio anterior, para incrementarlos un porcentaje o monto determinado. El criterio para determinar el porcentaje o monto de incremento generalmente está basado en la inflación estimada o el conocimiento de nuevas necesidades. Las estimaciones, de ser correctas, darán un buen margen de maniobra; sin embargo, una de las principales críticas es que no existe una técnica clara para definir las estimaciones y estas suelen estar basadas en lo bien o mal informado que esté el presupuestador, al respecto de las necesidades futuras.

En México, se ha diseñado una forma de presupuestar que es una combinación de los tres tipos de presupuestos citados anteriormente, esta es conocida como:

Presupuesto basado en Resultados

En México, la respuesta al reto de eficientar los presupuestos, fue el PbR. La ruta para la elaboración a nivel Federal, en periodos anuales, de este presupuesto, que a nivel macro se conoce como Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), es la siguiente, basada en el artículo 42 y 44 de la (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015):

Artículo 42:

1.El Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril de cada año, entre otros elementos, los principales objetivos para el PEF del año siguiente y los escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit, etc.

2.El Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de PEF. En este punto también se envía un reporte de los avances de los programas y proyectos del año vigente, en relación con los planes.

3.El Ejecutivo Federal envía al Congreso de la Unión a más tardar el 8 de septiembre de cada año, el proyecto de PEF.

4.El PEF deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

5.El PEF se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar 20 días después de ser aprobado.

Artículo 44:

6.El Ejecutivo Federal, dentro de los 10 días hábiles posteriores a la publicación del PEF, deberá comunicar a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados.

7.A su vez, las oficinas encargadas de la administración interna de cada dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables a más tardar 5 días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la Secretaría.

El PEF se ejerce, por supuesto, desde el 1er día del año que corresponda. Este ejercicio se da en todos los ámbitos de gobierno. En este texto se reflexiona sobre la forma de programar y presupuestar, en un ente público del tipo OPD.

- Organismos Públicos Descentralizados

Los OPDs son parte de la Administración Pública Federal, la cual puede ser centralizada o paraestatal, siendo los organismos descentralizados, integrantes de la parte paraestatal, según la (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2016).

Crear los organismos descentralizados, está basado en la idea de facilitar el manejo de ciertas actividades específicas de la administración pública y para lograrlo, a estos entes se les otorga autonomía de gestión. Cabe señalar que esta misma idea se replica a nivel de los estados de la república.

Un ejemplo de organismo descentralizado, en el caso específico del Estado de Puebla, son los llamados OPDs, que de acuerdo con la (Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla, 2012), son "creados por Decreto del Congreso del Estado a propuesta del Titular del Ejecutivo, los cuales contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la denominación, estructura y forma de organización que adopten, siempre y cuando no sean sociedades, asociaciones o fideicomisos; y que su objeto preponderante sea la prestación de un servicio público o social, la protección, promoción, estudio o divulgación de un asunto de interés público o social o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"

B. El reto

¿Qué papel juegan los OPDs en el diseño y ejecución de los presupuestos públicos?

Se ha documentado en este texto que existen una gran cantidad de instrumentos, medidas, estrategias, etc, encaminadas a volver más eficiente la administración pública del país. Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para avanzar en el proceso de mejora continua. Quizá, el cambio de autoridades que gobiernan ahora el país nos da un indicio de lo que la sociedad reclama de la actividad gubernamental: un área la cual ya es tiempo de atender es el nivel micro.

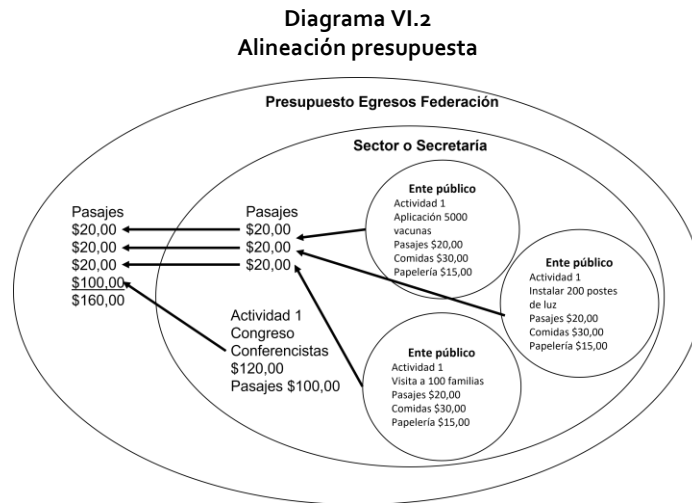
La famosa frase de "lo macro debe reflejarse en lo micro", ha cobrado vigencia en el país. La sociedad mexicana ha mostrado en las nuevas autoridades que ha elegido, que requiere que esa buena marcha que el país sigue registrando en las variables macro, se aterricen en la economía doméstica.

Algo similar se debe buscar en el quehacer gubernamental. Se debe pasar de una gran planeación del nivel macro, que contempla a actores como el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo, los Poderes de los Estados, etc.; al nivel micro, atendiendo la forma de presupuestar de los entes públicos que podrían considerarse como pequeños, como los OPDs e inclusive los municipios, especialmente los rurales.

Si partimos de la lógica de que la base del quehacer gubernamental que impacta de manera directa en la población, es un conjunto de actividades sencillas, como recoger la basura, colocar luminarias, reparar una calle, etc; resulta evidente que, igual de importante es el observar todo lo referente a los grandes planes y políticas nacionales, y también lo es el voltear los ojos para analizar elementos más básicos, como por ejemplo, la forma en que se respalda monetariamente (presupuestación), la actividad programada (programación) en cada uno de los entes públicos, ya que esto impactará de manera directa a la población.

Aterrizando la idea, se supone que los OPDs. y en general cualquier ente público, tienen como objeto prestar un servicio público. La pregunta oportuna es entonces ¿Cómo presta este servicio? Una respuesta obvia es sin duda, a través de acciones o actividades. Ahora, ¿Cuántas de estas actividades están debidamente soportadas con un recurso monetario, es decir, presupuestadas? Aclarando la pregunta, ¿Cuántas actividades que debe realizar un ente público, estas soportadas con sus costos a detalle, peso a peso?

El escenario ideal para poder contar con los recursos necesarios para operar, por parte de los entes públicos, vistos como sistemas y subsistemas y que todas las necesidades monetarias de cada ente realmente formen parte del gran PEF, se muestra a continuación (véase el diagrama VI.2).



Fuente: Elaboración propia.

Entonces, el reto consiste en lograr que el PEF esté realmente respaldado por los recursos monetarios necesarios para realizar todas y cada una de las actividades que ente por ente, se tengan programadas. Puede parecer que así es como se está manejando actualmente; pero sería conveniente preguntarnos, si realmente, cada ente público, construye sus presupuestos, basándose en las actividades que tiene programadas. En un análisis más profundo, convendría analizar si cada ente tiene al menos, bien detalladas sus actividades.

C. La solución: alineación presupuestal

La necesidad de alineación presupuestal ya está contemplada. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), señala que la programación y presupuestación del gasto público comprende:

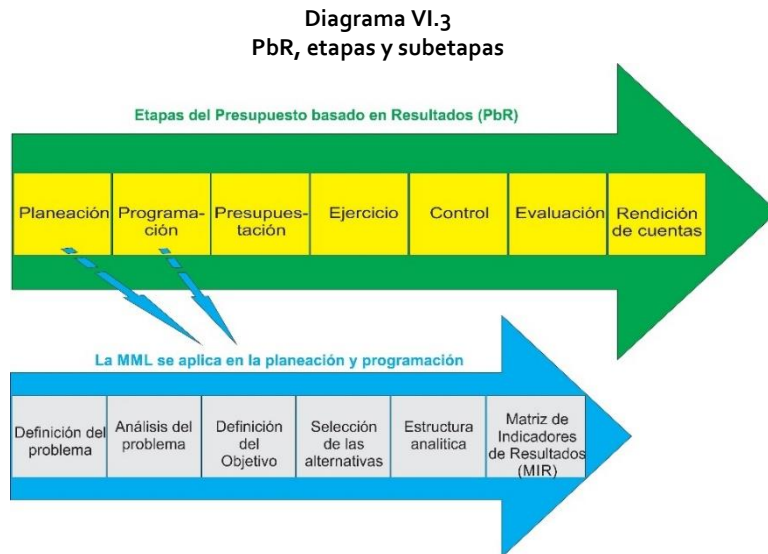
- i) **Las actividades que deberán realizar las dependencias** y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;
- ii) Las previsiones **de gasto público** para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, **necesarios para el desarrollo de las actividades** señaladas en la fracción anterior. (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2015, pág. Art 24).

Se puede percibir en estos párrafos la necesidad de congruencia, concordancia, coincidencia, o como se cita en este trabajo, alineación entre las actividades que deberán realizar las dependencias y el gasto público necesario para su desarrollo. Luego entonces, solo es cuestión de aplicar la ley.

Inclusive, podemos detectar el punto o momento exacto donde, en México, un ente público debe contemplar la alineación. Para mostrar dicho momento, se explicará a continuación un concepto conocido como Matriz de Indicadores de Resultados (MIR).

La MIR es una herramienta de un instrumento más complejo de la planeación en México, llamado Metodología de Marco Lógico (MML). Omitiendo una explicación detallada de la MML, se puede decir que es una metodología para encontrar problemas dentro de la sociedad para, inmediatamente después, definir la forma de resolverlos. La MIR es el punto culminante de dicha metodología.

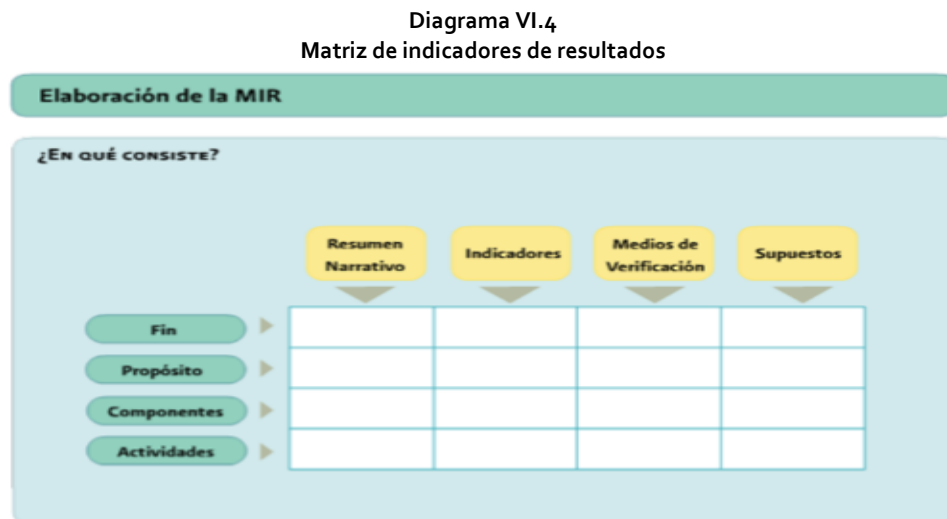
La ubicación de la MML y la MIR, como partes del proceso de planeación, ejecución y control del presupuesto de cualquier ente público, se muestra a continuación (véase el diagrama VI.3):



Fuente: Meneses Jimarez, R. La alineación de las etapas del Presupuesto basado en Resultados: La Nueva Gestión Pública en México: desde la Matriz de Marco Lógico hasta el Sistema de Evaluación del Desempeño. 2017, Editorial Académica Española.

Esta ilustración nos aporta más datos al respecto de cómo los entes públicos en México, trabajan sus presupuestos: el PbR atraviesa por 7 etapas y dentro de dos de estas etapas, la planeación y la programación, se utiliza la MML para generar una MIR.

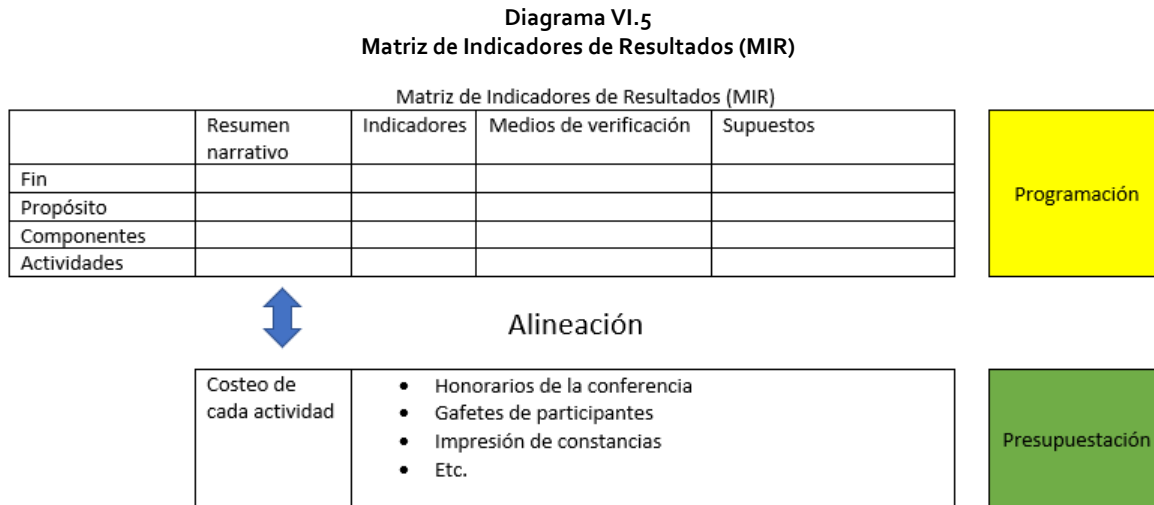
De manera oficial, la MIR se representa de la siguiente forma (véase el diagrama VI.4):



Fuente: SHCP, Diplomado de Presupuesto basado en Resultados, 2010, México.

Como puede observarse en la imagen, en la parte final de la matriz, se deben definir las actividades. Estas, después de aplicar una serie de criterios y razonamientos de la MML, se supone que son las actividades necesarias para resolver un problema previamente definido. Algo así como definir que, con las actividades A, B y C, se logrará abatir el rezago o problema X.

Es en este punto donde se retoma el tema de definir el momento exacto en que se debe contemplar la alineación presupuestal. Una vez definidas las actividades a realizar para resolver tal o cual problema, en la etapa de presupuestación, se deben relacionar todos los gastos necesarios para cumplir con las actividades (véase el diagrama VI.5).



Fuente: Meneses Jimarez, R. La alineación de las etapas del Presupuesto basado en Resultados: La Nueva Gestión Pública en México: desde la Matriz de Marco Lógico hasta el Sistema de Evaluación del Desempeño. 2017, Editorial Académica Española.

En conclusión: cuando se terminan de definir las actividades a realizar (etapa programación, elaboración de MIR), es cuando se deben costear una a una (presupuestación), para cumplir con el artículo 24 de la LFPRH. La separación de estas dos actividades, es decir, programar las actividades por un lado y de manera separada estimar costos, es el origen de un presupuesto deficiente.

Sin duda, si se utiliza un sistema de cómputo que permita la captura de las actividades y en la misma base de datos, se asigna el costo a cada actividad, se logrará una alineación total. Sin embargo, ¿Cuántos entes públicos tienen un manejo de información a ese nivel de detalle? ¿Cuántos realizan sus cálculos y estimaciones en hojas de cálculo?

Sin duda, ningún PEF estará realmente completamente alineado presupuestalmente hablando, si la alineación no se cumple “desde abajo”, es decir, en los entes que, en conjunto, planean, programan, presupuestan y ejecutan el presupuesto.

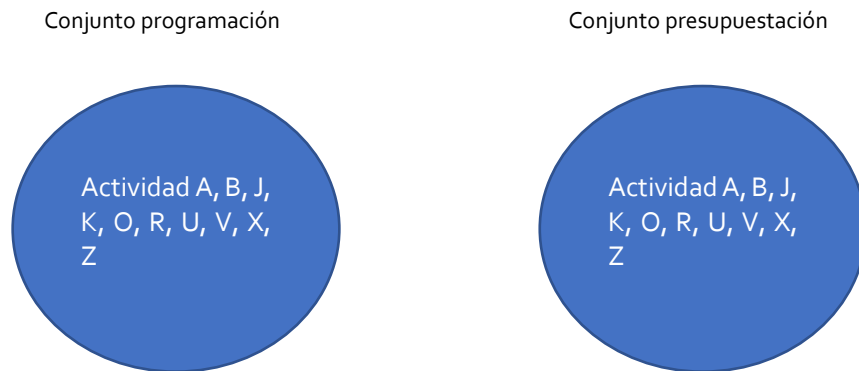
D. La herramienta: indicadores de alineación

¿Como resolver este problema de nivel micro que impacta directamente en lo macro? Sin duda la respuesta puede tener varias vertientes, pero un origen común: el análisis detallado de la información de programación y presupuestación que maneja cada ente público, mediante indicadores de alineación.

Para introducirse en la explicación de esta idea, primero conviene tener en claro que, los entes públicos en México tienen, o al menos, deben de tener, un área dedicada a la planeación y otra a la presupuestación. Generalmente denominadas como Dirección de Planeación y Dirección de Finanzas o con algún término parecido, estas áreas realizan entre otras actividades, el diseño de la MIR y el cálculo del presupuesto de egresos propios. Estas acciones se traducen en la definición de las actividades a realizar junto con los tiempos para realizarlas (programación) y los costos asociados a cada actividad (presupuestación).

En teoría, la información contemplada en el área de programación debe de coincidir con la relacionada en el área de presupuestación, con la diferencia que en la primera se enlistan las actividades y los tiempos de realización y en la segunda, se definen los recursos monetarios necesarios para la realización de estas (véase el diagrama VI.6).

Diagrama VI.6
Actividades a realizar, detalladas en diferentes áreas



Fuente: Elaboración propia.

Cuando un ente público maneja algún tipo de sistema de cómputo para registrar en la programación las actividades a realizar, y posteriormente; en la etapa de presupuestación tomar de la misma base de datos las actividades y costearlas, es evidente que existirá coincidencia total en los registros de ambas etapas. Sin embargo, cuando un ente público no tiene acceso a sistema de cómputo de este tipo, y realiza estas actividades en hojas de cálculo o a través de otros medios, se abre la posibilidad de que la información manejada en cada área (programación y presupuestación), no sea la misma. Es entonces donde conviene utilizar una serie de indicadores, para valorar la congruencia o alineación de la información y tomar decisiones en consecuencia. Los indicadores que se proponen son 4: a) de alineación simple; b) de alineación de acción contenida; c) de alineación de materiales y/o servicios; d) de alineación presupuestal.

A continuación, se explicarán los indicadores utilizando un supuesto donde las palabras "las áreas" harán referencia al área de programación y a la de presupuestación. Cada elemento del indicador ya sea el numerador o el denominador, representa información de alguna de estas áreas. Se partirá de un presupuesto ya calculado de \$100,000.00 y de un número "x" y "y" de actividades relacionadas en cada área.

- Indicador de alineación simple

$$\frac{\text{no. de actividades menor}}{\text{no. de actividades mayor}}$$

Este indicador refleja el porcentaje de coincidencia entre la información del número de actividades a realizar que manejan en cada área del proceso analizado. Las siguientes fórmulas nos muestran, a manera de ejemplo, dos escenarios:

$$\frac{5,200 \text{ actividades}}{5,200 \text{ actividades}}=1$$

$$\frac{3,000 \text{ actividades}}{5,200 \text{ actividades}}=.5769$$

Cuando el indicador arroja un 1, significa que ambas áreas cuentan con la misma información (al menos, la misma cantidad). Un resultado menor, indica que alguna de las dos áreas, tiene menos actividades registradas, lo que hace imposible una correcta presupuestación.

- Indicador de alineación de acción contenida

$$\frac{\text{no. de actividades coincidentes en acción contenida}}{\text{no. de actividades menor}}$$

Una vez determinado el porcentaje de coincidencia de información de las actividades a realizar entre áreas, conviene profundizar el análisis, pasando al nivel del contenido de las actividades, es decir, la acción que se supone se debe de realizar. Como ejemplo, en el área de programación pueden tener registrada la actividad "Compra de 5,000 vacunas de poliomielitis" y en la de presupuestación la actividad "Aplicación de 5,00 vacunas de poliomielitis". Obviamente, las actividades "compra" y "aplicación", son diferentes. El siguiente cuadro describe de mejor forma esta situación:

Cuadro VI.1
Ejemplo 1 de coincidencia y no coincidencia

Programación	Presupuestación
Aplicar 5,000 vacunas	Aplicar 5,000 vacunas
Visitar 4 colonias para campaña de "descacharrización"	Visitar 4 colonias para campaña de "descacharrización"
Visitar 10 albergues	Visitar 10 poblados
Desparasitar a 700 niños	Concientizar a 700 niños sobre los beneficios de la desparasitación

Fuente: Elaboración propia

La siguiente fórmula nos muestra, a manera de ejemplo, el escenario:

$$\frac{2,200 \text{ actividades}}{3,000 \text{ actividades}} = .7333$$

Este resultado significa que, de las 3,000 actividades tomadas del indicador anterior, en un análisis más detallado, se depuraron, al revisar la coincidencia de la acción indicada en cada actividad.

- Indicador de alineación de materiales y/o servicios

$$\frac{\text{no. de actividades con materiales y/o servicios coincidentes}}{\text{no. de actividades coincidentes en acción contenida}}$$

Para realizar cualquier actividad, se requiere de materiales, instrumentos, herramientas o de servicios. Como ejemplo, para la vacunación que se manejó en el indicador anterior, se requerirán jeringas, gases, algodón, alcohol, fletes, etc. Todo este material debe preverse a detalle en ambas etapas. El siguiente cuadro nos muestra, a manera de ejemplo, el escenario:

Cuadro VI.2
Ejemplo 2 de coincidencia y no coincidencia

Coincidencia	
Programación	Presupuestación
Aplicar 5 000 vacunas	Aplicar 5 000 vacunas
5 500 jeringas	5 500 jeringas
5 100 dosis	5 100 dosis
70 bolsas de algodón	70 bolsas de algodón
100 botellas de alcohol	100 botellas de alcohol
No coincidencia	
Programación	Presupuestación
Visitar 4 colonias para campaña de "descacharrización"	Visitar 4 colonias para campaña de "descacharrización"
50 pares de guantes	50 pares de guantes
50 litros de gasolina para traslado	
50 cartulinas para cartel	50 cartulinas para cartel

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que algún material que se tiene programado utilizar para la actividad, no está contemplado en el presupuesto, la actividad está destinada al fracaso o a la improvisación, el ajuste de emergencia, demeritando la calidad del servicio público. La siguiente fórmula nos muestra, a manera de ejemplo, el escenario:

$$\frac{1,000 \text{ actividades}}{2,200 \text{ actividades}} = .4545$$

- Indicador de alineación presupuestal

$$\frac{\text{Costo de las actividades con materiales y/o servicios coincidentes}}{\text{Costo total presupuestado}}$$

El último indicador, el más significativo, nos indica que porcentaje del presupuesto total está realmente respaldando las actividades que el ente público tiene programadas para realizar. Para esto, se determina el costo de los materiales y/o servicios de las actividades que si coinciden. Continuando con el ejemplo anterior, el cuadro siguiente nos indica un escenario:

Cuadro VI.3
Ejemplo de coincidencia

Presupuestación	Costo (en pesos)
Aplicar 5 000 vacunas	Aplicar 5 000 vacunas
5 500 jeringas	\$ 11 000.00
5 100 dosis	\$ 20 000.00
70 bolsas de algodón	\$ 1 200.00
100 botellas de alcohol	\$ 2 000.00
Total	\$34,200.00

Fuente: Elaboración propia.

Y un ejemplo de aplicación de la fórmula arrojaría:

$$\frac{34,200}{100,000} = .3420$$

Este último número, .3420, significa que de los \$100,000.00 presupuestados, solo el 34.2 % respalda al material y/o servicios que se necesitan para las actividades programadas. Esto es la determinación de la alineación presupuestal.

E. Propuesta y conclusiones

El ejercicio de un presupuesto público implica un proceso complicado. Cuando el funcionario público, ya sea médico, enfermera, docente, electricista, etc. va a realizar su actividad, espera contar con todos los elementos necesarios para realizarla. ¿Cuántas veces cuenta con todos los materiales y/o servicios necesarios?

Se ha realizado un estudio en un OPD en el Estado de Puebla y los resultados arrojaron una muy baja alineación presupuestal. El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos en dos periodos anuales recientes:

Cuadro VI.4
Aplicación de indicadores de alineación presupuestal en OPD, periodo 2014 y 2015
(En pesos mexicanos)

Monto presupuestado para adquisición de materiales y servicios	Monto alineado	Porcentaje alineado
11 734 058	1 451 471	14,73
9 660 204	9 994	0,10

Fuente: Elaboración propia.

Bajo la experiencia de la convivencia con otros presupuestadores de la región de Puebla, que trabajan en condiciones parecidas, se puede suponer que los resultados de la alineación presupuestal en otros entes públicos, pueden ser similares, es decir, también bajos. De ahí que en este texto se propone, realizar estudios de alineación presupuestal en otros entes públicos y otras regiones.

Esta propuesta de determinar la alineación presupuestal al nivel micro, es decir, de cada ente público; es útil porque ningún plan estratégico del nivel que sea podrá funcionar si el operador, el que va a proporcionar el bien o servicio que impactará directamente en el bienestar de la población, no cuenta con los recursos necesarios para realizar su actividad. Después de los actos de corrupción que desvían recursos presupuestales para otros fines, el no contar con el material o el servicio necesario en tiempo y forma, para realizar la actividad gubernamental, es otra de las grandes causas de ineficiencia en México en materia de gestión pública.

La alineación presupuestal está garantizada en procesos de presupuestación que se hacen a través de sistemas de cómputo, donde el ejecutor del gasto puede capturar sus requerimientos de materiales y/o servicios y los presupuestadores, asignan un recurso monetario a cada requerimiento. En un escenario así, el presupuesto se construye "por si solo". La pregunta es, ¿Cuántos entes públicos cuentan con sistemas de este tipo? Ante la posibilidad de que sean los menos en el país, surge la pertinencia de realizar estudios por regiones, por estados de la República, por sectores, para determinar la alineación presupuestal de sus entes componentes.

En el país, ya existe software que atiende y resuelve este tema. Ya sea que se les llame con otros nombres, como "trazabilidad del gasto", "recorrido del gasto", existe software que permite darle un seguimiento puntual a un recurso, desde la solicitud de este, hasta el ejercicio y el reporte de transparencia. Una serie de estudios sobre la alineación presupuestal, justificaría la necesidad de fortalecer el área de tecnologías de la información en el quehacer público.

Por último, es claro que este indicador es una herramienta de auditoría, es decir, que califica algo ya determinado (el PbR de un ejercicio fiscal). Sin embargo, los resultados nos podrían ayudar a concientizarnos sobre la necesidad de mejorar la comunicación entre las áreas de programación y presupuestación, la urgencia de implementar sistemas de cómputo que manejen bases de datos homogéneas y reflexionar sobre las enormes dificultades que muchas veces, los servidores públicos enfrentan para cumplir con sus funciones, ante la falta o la entrega a destiempo de los recursos materiales y servicios necesarios para que estos puedan cumplir con sus actividades.

Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de Dic de 2015). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2016). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Cejudo, G. M. (2013). Biblioteca básica de administración pública DF. (S. V. Editores, Ed.) Recuperado el 02 de 10 de 2018, de http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/docs/estudios/i_ngo_eap.pdf.
- Congreso del Estado de Puebla. (2012). Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Puebla.
- de la Dehesa, G., & Krugman, P. (2007). Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Gobierno de España. (Alianza, Ed.) Recuperado el 01 de 10 de 2018, de http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/31/RComprender.pdf.
- Meneses Jimarez, R. (2017). La alineación de las etapas del Presupuesto basado en Resultados: La Nueva Gestión Pública en México: desde la Matriz de Marco Lógico hasta el Sistema de Evaluación del Desempeño. Editorial Académica Española.
- Mora Paz, A. (2012). Plan estratégico para instrumentar el Presupuesto basado en Resultados en la Secretaría de Educación Pública con el fin de mejorar la calidad del gasto público. IPN.
- Moyado, E. F. (2011). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. (A. Instituto Nacional de Administración Pública, Ed.) Revista de Administración Pública.
- OECD (2009). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (OCDE, Ed.) Recuperado el 02 de octubre de 2018, de <https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2010). Diplomado de Presupuesto basado en Resultados (PbR). En SHCP (Ed.). D.F., México.

VII. Modelo para la Modernización de la Gestión Pública aplicado en la Municipalidad Provincial de Puno

*Verónica Greis Andía Flores*³⁰

*Efraín Franco Chura Zea*³¹

*Paulino Quispe Apaza*³²

Resumen

La investigación aborda el desarrollo y modelaje de una plataforma virtual diseñada en función de las necesidades actuales y los principios de modernización de la gestión pública, el piloto fue aplicado a la Municipalidad Provincial de Puno-Perú utilizando la metodología Balance Scorecard, operativizado en un software al cual se denominó e-Strategy, desarrollado como respuesta a dos factores críticos: bajos niveles de eficiencia en la gestión municipal y un nivel de insatisfacción muy marcado por parte de la comuna municipal (Kaulard & Andía, 2012); generados por una desarticulación de sus procesos internos, inadecuadas técnicas de planificación y control de actividades claves y el uso limitado de tecnologías de información y comunicación, problemas que justifican el planteamiento de los siguientes objetivos: la construcción de una herramienta tecnológica instrumentada que defina estratégicamente la criticidad de los factores claves, el diseño de un sistema metodológico que vincule las fases de diagnóstico estratégico y control con mayor funcionalidad en el marco de la planificación estratégica institucional, la adaptación de los planes estratégicos institucionales a los requerimientos del sistema de planificación nacional CEPLAN; tomándose como insumos: El PEI, encuestas de satisfacción a usuarios de la comuna, cuestionarios a funcionarios y colaboradores, talleres y focus group con stake holders. Como resultado se obtuvo el diseño de una plataforma que permite definir estratégicamente factores claves a partir del diseño del análisis FODA matemático, brújula de competitividad y mapa estratégico, traducido en indicadores claves, los cuales proporcionan la estructura necesaria para un

³⁰ Catedrática principal Facultad Ingeniería Económica de la Universidad Nacional del Altiplano Puno.

³¹ Consultor de proyectos de inversión pública.

³² Catedrático principal Facultad Ingeniería Económica de la Universidad Nacional del Altiplano Puno.

sistema de gestión, medición y corrección permanente, lo que impulsa un proceso dinámico de planificación, organización y control de la gestión pública.

Introducción

Durante las últimas dos décadas el Perú ha protagonizado un avance socioeconómico considerable (OCDE, 2015) al tiempo que ha aumentado el bienestar poblacional, acompañado de una notable reducción de la pobreza, evidenciado en un incremento en casi tres veces del Ingreso Nacional Bruto por persona, desde mayo del 2001, la economía peruana ha crecido ininterrumpidamente, el 2005 la recaudación fiscal se incrementó en 13% por año, los picos más altos de crecimiento durante este período se dieron precisamente en el 2008 (Meléndez & León, 2009), en los últimos diez años, el Perú logró una de las tasas más altas de crecimiento económico de la región, desde el 2010 el Perú se ubica en el grupo de países de ingresos medio alto (PCM, 2012), el presupuesto público de año fiscal 2013 se proyectó en más del doble del presupuesto de apertura del año 2006, incrementándose de S/. 53,929 millones a S/.108,419 millones, igualmente el presupuesto correspondiente a los gobiernos locales se incrementó de S/. 8,587 millones a S/.18,000 millones del año 2006 al año 2013 es decir en 210% (MEF, 2014).

Sin embargo, este fuerte crecimiento económico y presupuestal, no encuentra un paralelo con el desarrollo de la capacidad del estado y los gobiernos regionales y locales, para gestionar el gasto público eficientemente, es decir gastar bien lo que recauda y generar las condiciones para un crecimiento sostenible que conlleve a un desarrollo económico y social, (Hurtado Villanueva & Gonzales-Vallejos, 2010), al revisar la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 del 27-05-1993, su artículo I señala: "Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades..." además tanto las municipalidades provinciales como distritales son promotoras del desarrollo local. (Azpur, 2012), este enunciado involucra independencia de acción y decisión desde un enfoque endógeno, que en la práctica carece de la viabilidad razonable, dada la pobre transferencia de capacidades para ejercer eficientemente los alcances de la misma. (Hernandez, 2006), en este panorama, se hace vital gestionar un gobierno local proactivo, que responda a las necesidades prioritarias de la comunidad (Marsiglia, 2006) que coopere activamente en los procesos de desarrollo local (Camagni, 2003) y en la construcción de nuevas políticas públicas (Gallicchio, 2004) y formas de participación que apuesten a la integración social y al más amplio ejercicio de los derechos ciudadanos (Fernandez, 2008), sin embargo y por el contrario podemos encontrar hoy en día una profunda desarticulación entre las demandas sociales y los objetivos institucionales (Gorrochategui, 2015) lo que a su vez repercute en bajos niveles de eficiencia en el manejo y oferta de servicios públicos (Esteves, 2005) generando estados de crisis de gobernanza reflejada en bajos niveles de respaldo, aceptación y credibilidad por parte de los ciudadanos (Latinobarómetro, 2015), frente a un ambiente donde la gobernabilidad local peligra (Mayorga, 2007) y es puesta a prueba, se hace necesario incorporar procesos y acciones que impulsen el fortalecimiento de la democracia, de la institucionalidad política (Rojas Medrano, 2013) y la agregación ordenada de demandas sociales a través de expresiones orgánicas de las mismas (Meléndez & León, 2009), que tome en cuenta los procesos de transferencia de las competencias, producto de la descentralización, (Contraloría General de la República, 2014), para lo cual se requiere analizar qué factores o mecanismos clave permitirían incrementar la calidad de la gestión pública con principios de economía, eficiencia y eficacia (Carballo & Ardizzi, 2002) permitiendo con ello reducir las brechas de desigualdades y superación de la pobreza.

¿Es entonces utópico aspirar a un gobierno municipal moderno?, ¿está fuera de los alcances de lo realizable?, ¿será la búsqueda de una gestión integral y eficiente un imposible? Si son los bajos niveles de planificación una de las piezas claves para abordar el problema sistémico de la gestión municipal, ¿qué aspectos han de ser considerados al momento de incidir en un cambio de proyección para el desarrollo institucional y territorial?, ¿Cómo abstraer las demandas locales y priorizarlas adecuadamente?, ¿Qué medios facilitan la organización de los recursos, la dirección de los proyectos, el control de las acciones

gubernamentales y la corrección de las desviaciones de modos más simples y articulados a las demandas reales y eficientes? ¿Es posible incorporar sistemas que impulsen una gestión moderna que promuevan un incremento en la calidad de la prestación de los servicios públicos?

Frente a tantas interrogantes la investigación coincide con el postulado vertido por la Contraloría e invita a analizar aquellas variables que influyen en una correcta gestión del territorio a través de la oferta de los servicios públicos; enfocados en el fortalecimiento de capacidades y competencias en los niveles de gobierno regional y local, (Contraloría General de la República, 2014) aunado a un acercamiento de la TICs como mecanismo de fortalecimiento de la capacidad de planificación y control gubernamental (Llona Rosa & Hartmut, 2013).

Dado el entorno cambiante es indiscutible que hoy en día los ciudadanos, poseen más mecanismos para informarse, comparar y demandar un mejor desempeño de los gobiernos locales (Torres Tello, 2005), demandan participar en la toma de decisiones y atención de prioridades, (Remy, 2005), mayor eficiencia y modernización en la gestión pública, por esta razón el proyecto contempla a su vez, variables relacionadas al monitoreo y evaluación permanente de la percepción de los usuarios y la comunidad sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de los gobiernos locales.

Siguiendo la legislación correspondiente al aparato público, la política nacional de modernización de la gestión pública del Perú al 2021 (ONGEI, 2012), contempla una gestión pública orientada a resultados y se encuentra en la agenda actual y prioritaria del gobierno para la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico local sostenido de las regiones y el país. (Ministros, 2012).

A. Materiales y métodos

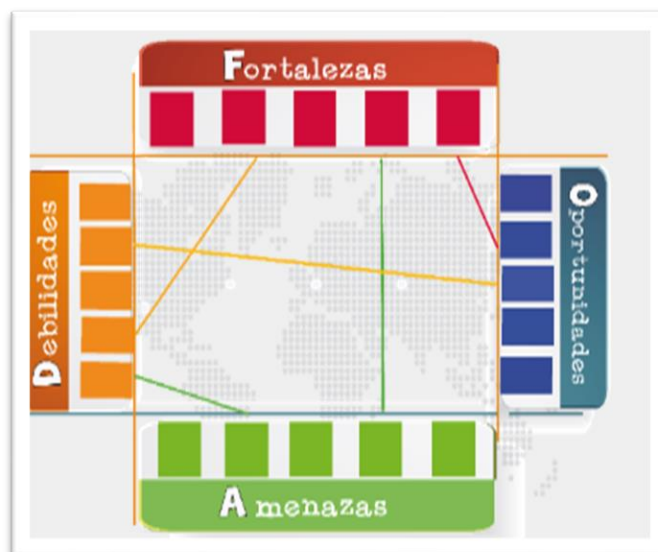
Tomando como base la clasificación de métodos de investigación en el marco propuesto por Bunge, el estudio se ubica, en el método general (Bunge, 1961) debido a que la formulación del problema de investigación, se circunscribe al diseño de una herramienta computacional que permite analizar los factores de mayor relevancia para la gestión institucional de un gobierno local y en particular de la Municipalidad Provincial de Puno, cuyos problemas específicos se vinculan a esta; de acuerdo a la finalidad: es de tipo aplicada (Hernández Sampieri, 2010) debido a que tiene como propósito, contribuir a solucionar la problemática inherente a la planificación estratégica en la gestión pública en el Perú, específicamente en sus niveles de gobierno local, incorporando mecanismos y herramientas de gobierno electrónico, para ello se hizo uso de instrumentos de gestión local como la brújula de competitividad, validando su utilidad con el aporte de la construcción de la metodología en una plataforma online, haciendo uso de herramientas computacionales; de acuerdo a la estrategia: la investigación es de tipo descriptiva explicativa; (Rubén Hosford Saing, 2009) debido a que en ella se describen los factores claves y críticos de la gestión a partir de los que se inicia un proceso de diseño de estrategias e indicadores de desempeño y control de la actividad, lo cual permite eslabonar coherentemente las fases de diagnóstico, operativización y control de un plan estratégico; según la dimensión cronológica: la investigación se tipifica como de carácter descriptiva y transversal; en la medida que se describen los hechos como se presentan en la realidad en un lapso determinado, en este caso involucra los periodos de acción del PEI de la MPP 2016-2018 como sugiere el CEPLAN; el tipo de diseño es no experimental transversal, tomando en consideración que la investigación, buscó esencialmente, establecer relaciones entre variables, sin la necesidad de precisar sentido de causalidad, (Sampieri Hernández, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2004), como medio de hallazgo y conducción del trabajo, debido a que la investigación se centra en recolectar información en un determinado momento, el cual no fue repetitivo en este caso se tomó información respecto a 5 líneas estratégicas definidas dentro del plan estratégico institucional, las cuales fueron levantadas con información primaria de actores relevantes, usuarios de la comuna y colaboradores de la MP Puno e información secundaria referente a la evaluación de la gestión municipal efectuada por organismos supervisores, dentro de la población se encuentran los colaboradores de todas las áreas de la Municipalidad Provincial de Puno, el método de muestreo es no probabilístico, se trabajó con todas las gerencias y subgerencias del municipio a lo largo de 8 talleres; la investigación se desarrolló en la ciudad de Puno, capital

y centro turístico de la región, denominada capital folclórica del Perú, contando la provincia con una población total de 256 000 habitantes (CPI, 2017) y dado el foco de investigación, se centró específicamente en la Municipalidad Provincial de Puno, haciendo uso para el levantamiento de la información, documentos de gestión como: el Plan Estratégico Institucional (PEI), el Plan Operativo Institucional (POA), sumado al uso de instrumentos como FODA Matemático, brújula de competitividad, cuestionario EFQM, Servperft, en el cual los insumos fundamentales constituyen la misión, la visión, ejes estratégicos y acciones operativas, encuestas a los trabajadores, funcionarios y usuarios de la Municipalidad Provincial de Puno.

B. Resultados y discusión

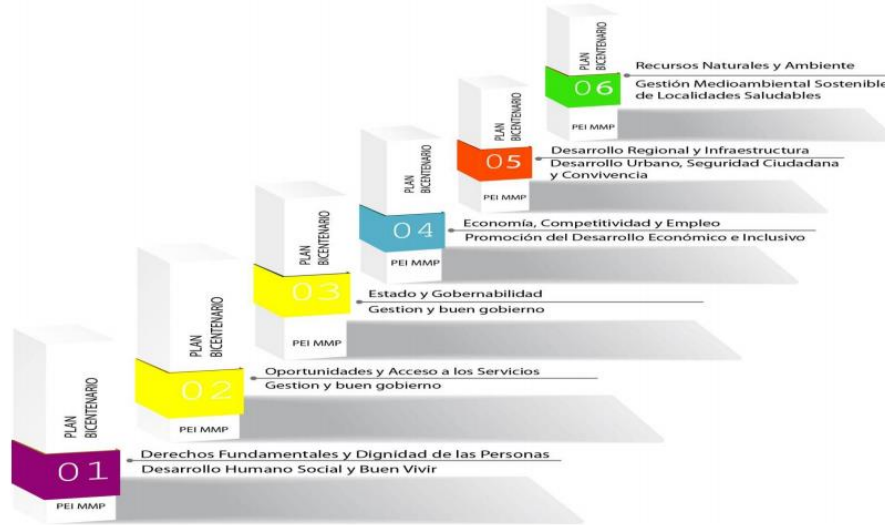
Desarrollar un proceso de planeamiento, implica un análisis de múltiples factores y variables de corte interno y externo, para el planeamiento institucional gubernamental, el estado peruano cuenta con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico SINAPLAN organismo que establece las pautas para la articulación integral y transversal de las políticas nacionales, sectoriales y territoriales (CEPLAN, 2017); “constituyéndose en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país” (Art. 4º, Decreto Legislativo N°1088), tarea ardua, dada la diversidad y particularidad de necesidades en nuestro territorio, para lograrlo el estado peruano a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, ha iniciado el proceso de construcción de una visión concertada del Perú al 2030, mediante la presentación de una propuesta preliminar de imagen de futuro expresada en el Foro del Acuerdo Nacional, que sumado al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, las entidades públicas utilizan como marco guía las 31 políticas de Estado y el “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, a partir de esta guía el primer paso para el planeamiento es la definición de la visión- misión y valores que definan el marco guía institucional, seguidamente se procede a realizar el alineamiento de los ejes estratégicos locales a los ejes del Plan Bicentenario lo cual permita consistencia entre los ejes, las variables objetivo y los indicadores de evaluación, la plataforma permite dicho alineamiento, como se visualiza en el diagrama VII.2.

Diagrama VII.1
Matriz Operacionalización FODA



Fuente: Elaborada por el autor.

Diagrama VII.2
Alineamiento de Ejes Estratégicos del PEI MPP con el Plan Bicentenario Perú al 2012



Fuente: Plan Estratégico Municipalidad Provincial de Puno.

Una vez alineados los ejes estratégicos, el sistema asienta su propuesta de valor sobre la definición y ponderación de factores claves de éxito sobre los cuales incidir estratégicamente, generando mayor eficiencia en la gestión pública de los gobiernos locales” para ello se desarrolló 2 herramientas computacionales, capaces de identificar cuánticamente aquellos factores que poseen mayor criticidad e integralidad en el cumplimiento de los objetivos y la visión organizacional denominados: matriz FODA Matemático y Brújula de Competitividad (Adaptación del Balance Score Card al ámbito de la gestión pública).

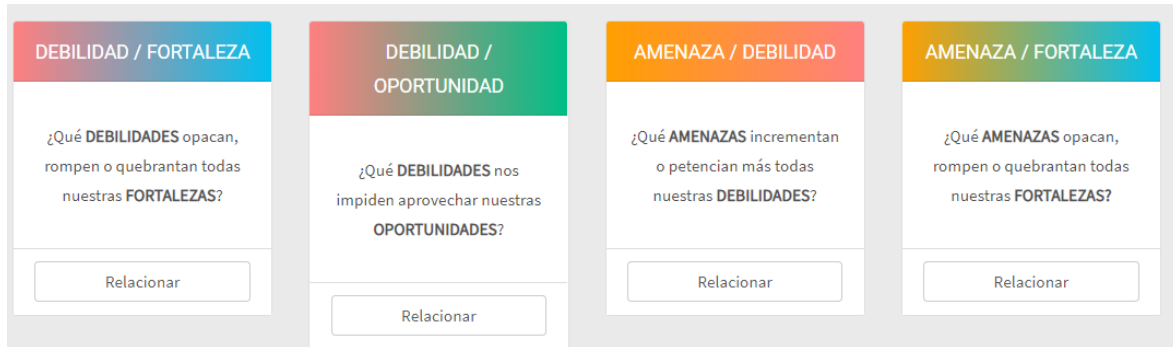
Diseño de matriz FODA Matemático; útil al sistema de planeamiento en el área de diagnóstico por su aporte en la valoración cuali-cuantitativa de factores positivos y negativos de carácter interno y externo del gobierno local, con los cuales definir su rumbo estratégico, el FODA matemático, a diferencia de otros FODAs, valora la codependencia sinérgica de cada factor, a través del planteamiento de interrogantes interrelacionadas en pares, (véase el cuadro VII.1) teniendo como resultado la identificación de fortalezas clave, oportunidades estratégicas, debilidades críticas y amenazas latentes, lo que permite definir estratégicamente solo factores claves y críticos sobre los cuales direccionar con mayor eficiencia y productividad recursos y esfuerzos orientados al cumplimiento de la visión y misión organizacional en los gobiernos locales y gobiernos regionales:

Cuadro VII.1
Correlación de Interrogantes
Malla FODA

Interrelación entre pares de elementos de la matriz FODA		Interrogantes de Interrelación
Elemento 1	Elemento 2	Condicionante
Debilidades	Fortalezas	¿Esta debilidad rompe mi fortaleza?
Debilidades	Oportunidades	¿Esta debilidad me impide aprovechar esta Oportunidad?
Amenazas	Debilidades	¿Esta amenaza incrementa mi debilidad?
Amenazas	Fortalezas	¿Esta amenaza rompe mi fortaleza?
Fortalezas	Oportunidades	¿Esta fortaleza me permite aprovechar esta oportunidad?

Fuente: Elaborado por el autor.

Diagrama VII.3
Pantalla de software e-strategy interrelación de Factores FODA



Fuente: Elaboración propia.

En vista que los gobiernos locales se encuentran conformados por diferentes tipos de gerencias, con objetivos y retos particulares a la función de las mismas, cada gerencia diseña su propio diagnóstico sin perder los lineamientos generales dentro del marco nacional dado por el centro de planeamiento, ello permite desarrollar una gestión encadenada a la especificidad del área pero en concordancia con los eslabones de toda la cadena bajo el marco general, sumado a ello la gerencia general posee la visualización del feedback global de los resultados parciales y totales lo que permite monitorear y brindar sugerencias a cada gerencia.

La interrelación de los elementos pertenecientes al factor fortaleza-oportunidad genera un nexo de cuantificador positivo; La interrelación de los elementos pertenecientes al factor debilidad-fortaleza, debilidad-oportunidad, amenaza-debilidad y amenaza- fortaleza, genera un nexo de cuantificador negativo, al finalizar la interrelación, cada elemento tendrá diferente número de nexos positivos y negativos los cuales se operacionalizan aritméticamente por defecto.

Diagrama VII.4
Malla de Interrelación de Elementos FODA

¿Qué DEBILIDADES opacan, rompen o quebrantan todas nuestras FORTALEZAS?	CUENTAN CON EL PEI ACTUALIZADO Y OPERATIVO	VOLUNTAD POLÍTICA PARA LA ARTICULACIÓN DE FUERZAS INSTITUCIONALES	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN TICs PARA EL SERVICIO AL PÚBLICO	POSEEN FONDOS PROVENIENTES DE CANON Y SOBRE CANON
BAJO NIVEL DE COMPETENCIAS TICs	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
BAJA CAPACIDAD DE GASTO PÚBLICO EFICIENTE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
COLABORADORES CON BAJO NIVEL DE DESEMPEÑO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CALIDAD	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CARECE DE UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de las interrelaciones se obtienen los valores más altos en positivo para los factores clave de éxito (fortalezas clave y oportunidades estratégicas) y los valores más altos en negativo para los factores críticos de riesgo (debilidades críticas y amenazas latentes), de esta manera tenemos mayor claridad respecto a que factores enfocar los esfuerzos y el presupuesto, ello conlleva a la búsqueda de eficiencia en la gestión, una vez hallados estos factores se analiza a que línea estratégica pertenece dicho elemento, para su posterior alineamiento y control.

La siguiente herramienta diseñada para la definición de factores claves fue la **Brújula De Competitividad**, la cual es una adaptación del Tablero de Mando Integral a entornos gubernamentales por **GIZ y Mesopartner**, cuyo objetivo radica en ponderar actividades claves para el cumplimiento de la visión, en cuatro perspectivas que van desde: aprendizaje y conocimiento, procesos internos, clientes-actores externos y resultados socioeconómicos, para tal fin se diseñó una matriz de competitividad para cada línea estratégica establecida en el plan estratégico de la institución, en este caso la Municipalidad Provincial de Puno, posee 5 líneas estratégicas, las cuales son:

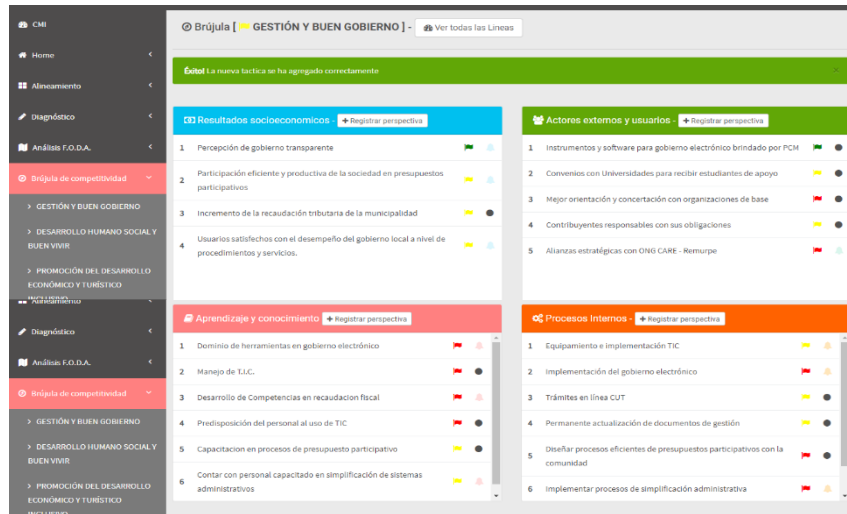
Diagrama VII.5
Factores Clave y Críticos Resultantes del FODA Matemático

#	Línea Estratégica	Brújula	Mapas	Malla	Color
1	GESTIÓN Y BUEN GOBIERNO	Ir a Brújula	Ir a Mapas	Ir a Malla	
2	DESARROLLO HUMANO SOCIAL Y BUEN VIVIR	Ir a Brújula	Ir a Mapas	Ir a Malla	
3	PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y TURÍSTICO INCLUSIVO	Ir a Brújula	Ir a Mapas	Ir a Malla	
4	GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL SOSTENIBLE DE LOCALIDADES SALUDABLES	Ir a Brújula	Ir a Mapas	Ir a Malla	
5	DESARROLLO URBANO, SEGURIDAD CIUDADANA Y CONVIVENCIA	Ir a Brújula	Ir a Mapas	Ir a Malla	

Fuente: Elaboración propia en base al Plan Estratégico Institucional de la Municipalidad Provincial de Puno.

La Brújula de Competitividad busca también definir factores de éxito, trabajando con un "roadmapping" que va en forma ascendente por cuatro perspectivas iniciando por la perspectiva aprendizaje y conocimiento, luego por procesos internos, seguidos por usuarios y grupos de interés y finalmente por resultados socioeconómicos, cada perspectiva se desarrolla a partir del planteamiento de interrogantes específicas cuya guía constante es la visión institucional, para la perspectiva aprendizaje la interrogante es: ¿Qué debemos aprender como municipio y comuna para poder alcanzar la visión propuesta?, para la perspectiva de procesos internos nos planteamos: ¿Qué actividades y procesos debemos mejorar, rediseñar o iniciar para mejorar nuestra eficiencia dentro del municipio y hacia la comunidad? para la perspectiva usuarios y grupos de interés nos planteamos: ¿Con quién y cómo debemos articular esfuerzos que permitan alcanzar las metas organizacionales y cumplir nuestra visión, generando confianza y aceptación por parte de la comuna?, para la perspectiva resultados socioeconómicos la interrogante es: ¿Qué logros esperamos conseguir como municipio y comuna para poder alcanzar la visión propuesta? una vez respondidas estas interrogantes obtenemos factores de éxito, a partir de los cuales corresponde evaluar y demarcar la prioridad de cada factor sobre los demás, para considerarlos como claves de éxito, punto crucial en el enfoque de la brújula de competitividad, por ello se le coloca un punto sobre aquellos factores cuya importancia sobre los demás es capital, como se observa en el diagrama VII.6.

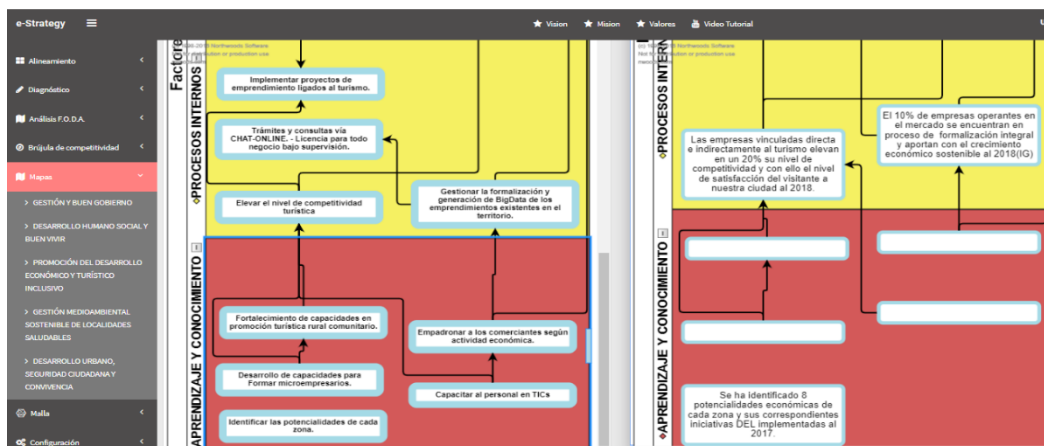
Diagrama VII.6
Factores clave de éxito en cada perspectiva



Fuente: Elaborado por el autor.

La plataforma a través de estas dos herramientas define y valida integralmente factores claves de éxito, actividad esencial para alcanzar eficiencia en las organizaciones municipales “priorización de acciones” base para todo proceso de planificación, a partir estos factores se inicia el diseño del mapa estratégico, el cual interrelaciona funcionalmente y en forma ascendente los factores claves de cada perspectiva para cada línea estratégica, convirtiendo dichos factores en objetivos estratégicos a través de la herramienta MAREA, que permite controlar la calidad de la formulación de un objetivo de manera cuántica, permitiendo a las gerencia contar con objetivos de alto desempeño: medibles, adaptables al entorno, relevantes, específicos y acotables en el tiempo, que diagramados en un mapa estratégico proporcionan la fotografía de la ruta de cada línea estratégica como se observa a continuación (véase el diagrama VII.7).

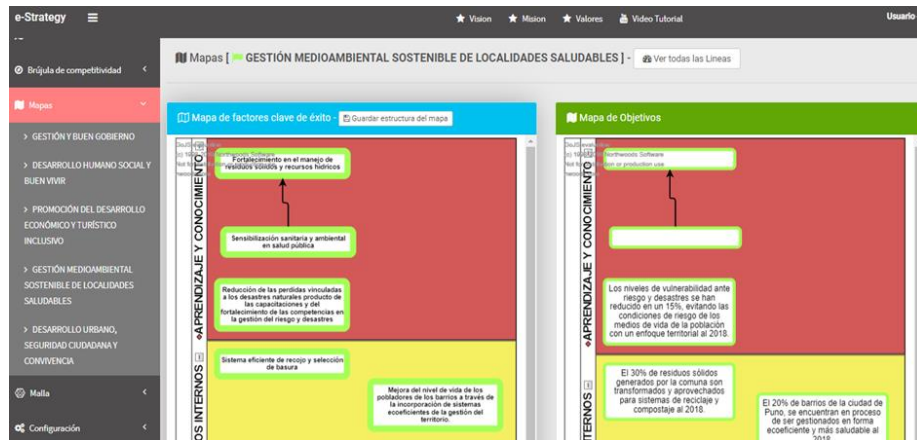
Diagrama VII.7
Mapa de Factores y su conversión a Mapa de Objetivos a través de la herramienta MAREA



Fuente: Elaborado por el autor.

Diagrama VII.8

Conversión de Factores claves y críticos a mapa de objetivos

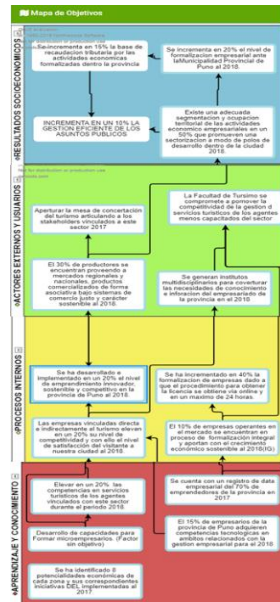


Fuente: Elaborado por el autor.

Mapa Estratégico; representa visual e integralmente la compilación de la ruta estrategia del gobierno local, describiendo el proceso de creación de valor, mediante una serie de relaciones de causa y efecto entre los objetivos de las cuatro perspectivas del BSC, (R. S. Kaplan & Norton, 2008), lo que facilita el análisis global y profundo del proceso estratégico desde la base hasta los resultados, enfocado en tres aspectos: inductores de la actuación, relaciones causa-efecto y vinculación con los resultados socioeconómicos esperados (R. Kaplan & Norton, 2005), para nuestro caso se tiene 5 líneas estratégicas y un mapa por cada una, de modo que la gestión de cada sector esté garantizada, pero a su vez armonizada y controlada por un cuadro integral, representando la guía específica de los factores más relevantes. A partir de este mapa se diseña un sistema metodológico flexible y dinámico que coherentemente vincula la fase de diagnóstico, fase estratégica y de control con mayor funcionalidad dentro del marco de la planificación estratégica institucional, capaz de reflejar en tiempo real el nivel de avance y direccionamiento respecto a la misión y visión institucional, articulando por tanto la fase de diagnóstico, fase estratégica operativa y la de control.

Diagrama VII.9

Mapa de objetivos estratégicos- línea estratégica promoción el desarrollo económico y turístico



Fuente: Elaborado por el autor.

Fase De Diagnóstico o Análisis Prospectivo; comprende el diseño del modelo conceptual, la identificación y análisis de tendencias, identificación y diagnóstico de variables estratégicas, construcción de escenarios o plataformas adaptables a las particularidades de la información, involucró el levantamiento de línea de base de los objetivos y actividades establecidas en el documento de gestión institucional de mediano plazo como el PEI para lo cual se ha considerado:

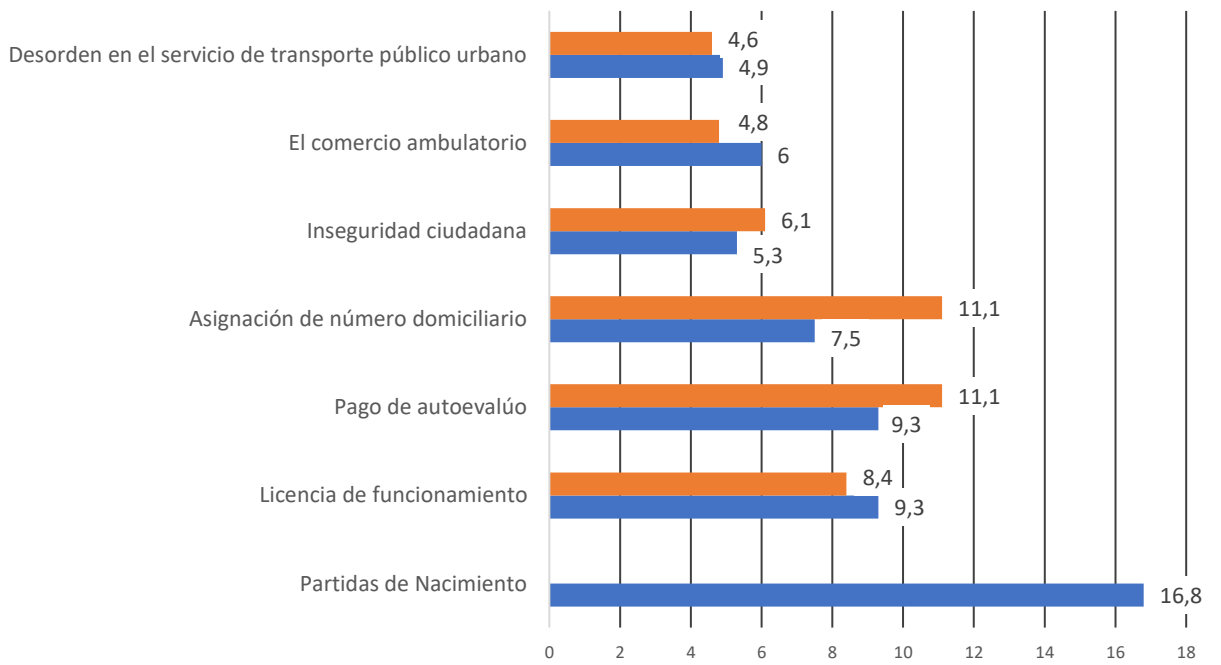
Cuadro VII.2
Matriz para Levantamiento de Líneas Base

Matriz de brechas sentidas.	Matriz de expectativas por línea estratégica planteada en el PEI
Matriz de problematización y puntos críticos de percepción interna.	Matriz de evaluación de necesidades priorizadas en función de las demandas poblacionales.

Fuente: Elaborado por el autor.

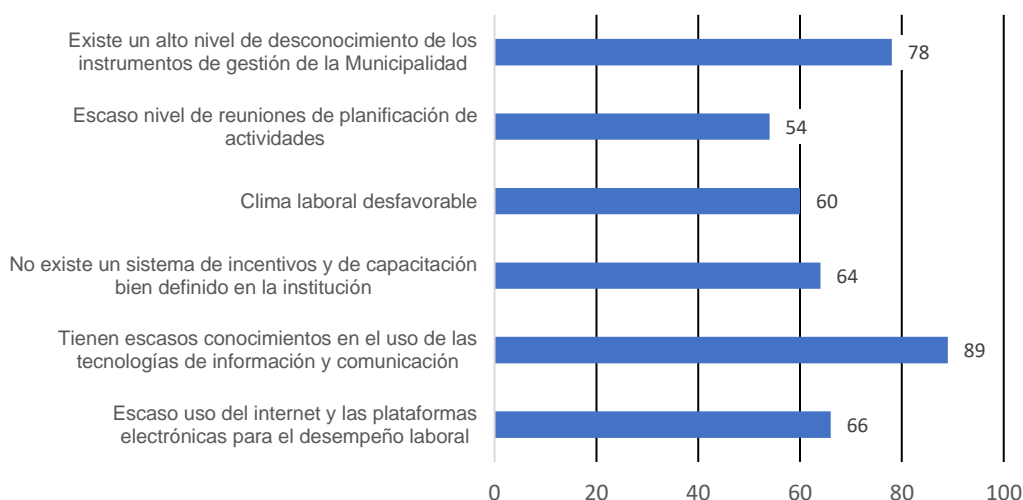
El análisis realizado refleja como hallazgos: una débil estructura de relacionamiento entre las diferentes unidades orgánicas, alta brechas negativas en el cumplimiento de objetivos y actividades planteadas en el POA y el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), procesos internos extensos burocráticos y no sistematizados, recurso humano no especializado y con alto desconocimiento en el uso de las tecnologías de información existentes en la actualidad, generando un clima laboral adverso, conflictivo y no competitivo entre las diversas dependencias de la institución; estos factores conllevan a una deficiente prestación de servicios públicos, recayendo en la insatisfacción de los usuarios y desconfianza no sólo de las autoridades sino en la propia institución como es la MPP, para la solución de problemas que aqueja en la población en general; Para corroborar estos resultados se ha diseñado y aplicado encuestas para servidores, funcionarios y usuarios de la municipalidad. (ver gráfico VII.1 y VII.2)

Gráfico VII.1
Porcentual De Satisfacción Con Los Servicios Municipales MPP



Fuente: Resultados de Aplicación de Cuestionario de Percepción Ciudadana Comuna Puneña.

Gráfico VII.2
Percepción de los funcionarios y Colaboradores con los Servicios Municipales



Fuente: Resultados de Aplicación de Cuestionario a los Trabajadores Municipales.

Fase Estratégica, constituye la etapa de vinculación entre el escenario diagnóstico y el escenario propositivo, el cual comprende la definición de la visión, misión, refinamiento de los objetivos estratégicos, construcción de indicadores y metas, el diseño de la plataforma permite configurar acciones estratégicas tomando en consideración el alineamiento sectorial y la ruta estratégica, para el desarrollo de los mismos, la matriz de la fase estratégica comprende y articula la fase diagnóstico que entrega los factores claves y los convierte en objetivos estratégicos, que responden al “que quiero lograr”, estos a su vez en estrategias que define el curso de acción para el logro de dichos objetivos, posteriormente en tácticas operativas, que vendrán a representar el cómo en detalle específico de la estrategia, dando lugar a los indicadores, área clave de la herramienta, ya que permite diseñar los instrumentos que monitorean los avances efectuados del proceso operativo para generar los ajustes correspondientes y una retroalimentación oportuna, las metas permitirán establecer el estándar deseado de eficiencia para cada objetivo y estrategia, finalmente la columna de responsables involucra aquellas áreas vinculadas directamente al cumplimiento de las estrategias sobre las cuales recaerá la obligatoriedad de la acción y el logro o no de los objetivos, la columna de plazos demarca la temporalidad de acción ya que otorga la base para ejecutar los presupuestos y provee el marco de ajuste en la planificación, la ilustración 15 exhibe la cabecera de la matriz estratégica y la ilustración 16 permite visualizar la operacionalización de la matriz para la línea estratégica promoción del desarrollo económico y turístico inclusivo, perspectiva aprendizaje y conocimiento, factor identificación de potencialidades productivas.

Cuadro VII.3
Cabecera de la Matriz Estratégica

Objetivo estratégico	Acciones Estratégicas	Actividades Operativas Tácticas	Indicador	Responsable	Fuente de Financiamiento	Cronograma de ejecución
----------------------	-----------------------	---------------------------------	-----------	-------------	--------------------------	-------------------------

Fuente: Elaborado por el autor.

Diagrama VII.10
Operacionalización de Objetivos-Estrategias-Tácticas e Indicadores en la Matriz Estratégica
(Perspectiva Aprendizaje y Conocimiento)

Factor	Objetivo estratégico	Acciones estratégicas	Tácticas	Indicadores
Identificar las potencialidades de cada zona.	Se ha identificado 8 potencialidades económicas de cada zona y sus correspondientes iniciativas DEL implementadas al 2017.	Utilizar información disponible sobre el DEL a nivel regional	Realizar el ordenamiento territorial, según información del Plan de Desarrollo Urbano, asignando zonas para actividades empresariales y comercio	Indicadores
			Pagar la consultoría anterior de Elaboración del Plan de Desarrollo Económico (PDE)	Indicadores
			Implementar el Plan de Desarrollo Económico	Indicadores
			Recopilar información adicional existente de diferentes instituciones sobre potencialidades en DEL	Indicadores
			Realizar un diagnóstico rápido con desarrollo de iniciativas público-privadas DEL	Indicadores
		Desarrollar iniciativas DEL "quick-win" (rápidas ganancias) para crear cordianza entre actores públicos y privados		

Fuente: Elaborado por el autor.

El software posee un sistema que facilita la exploración de cada línea por separado permitiéndoles a las áreas responsables visualizar y operar su tablero de comando en función a sus acciones y el ingreso de información que alimente el sistema teniendo hasta la oportunidad de redefinir objetivos o metas en cualquier parte del año.

Diagrama VII.11
Operacionalización de Objetivos-Estrategias-Tácticas e Indicadores en la Matriz Estratégica
(Perspectiva Clientes y Externos)

Factor	Objetivo estratégico	Acciones estratégicas	Tácticas	Indicadores
Articulación con todas las provincias para impulsar las plantas de tratamiento	Reducir en un 30% los niveles de contaminación presentes en el Lago Titicaca, a través de la construcción del sistema de tratamiento al 2018.	Disminuir y controlar la contaminación del Lago Titicaca, formando alianzas estratégicas con el Ministerio del Ambiente, Gobierno Regional y Sociedad Civil	Respetar acuerdos de ejecución y conformar el comité de vigilancia de obras y proyecto con la sociedad civil en su conjunto.	Indicadores
			Implementación de un sistema de planta de tratamiento para aguas residuales.	Indicadores
			Monitoreo y evaluación de índices de contaminación permanentes.	Indicadores

Fuente: Elaborado por el autor.

Fase de Control o Seguimiento, la planificación tradicional, más aún la gubernamental, no asume la labor de poner en práctica esta fase, debido a que implica muchas veces un esfuerzo no recompensado legalmente por ningún programa de incentivos estatales, olvidando que podría llegar a constituirse como el factor clave para el desarrollo efectivo de la gestión gubernamental, ya que contribuye directamente al logro de los objetivos estratégicos a través del monitoreo, control concurrente y evaluación de las metas con el fin de retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico, con las correcciones oportunas, a su vez considera el seguimiento a los riesgos y oportunidades identificados en la fase de análisis prospectivo, en función del

resultado de las mediciones realizadas, pudiendo con ello adoptar decisiones estratégicas u operativas, orientadas a asegurar el logro de los objetivos y las metas (CEPLAN, 2014), por ello el software pone especial énfasis en este proceso, a través de la pestaña de indicadores, ayuda a identificar el rendimiento de las acciones o estrategias y de los objetivos, incluye la definición clara y cuantificable de los mismos, declaratoria del tipo de indicador (gestión o resultado), desarrollo de la fórmula, especificación del órgano responsable, fuente de financiamiento con que se cobertura el cumplimiento de la actividad, plazo de inicio y final para la puesta en marcha de la táctica, rangos cuánticos de mínimos y óptimos esperados, esta data generará reportes con alertas a los órganos y áreas responsables para el ingreso de información al sistema y el avance positivo o negativo en la ejecución de las acciones operativas, visualizando en un tablero de mando el nivel de avance de los objetivos en función al tiempo asignado para su cumplimiento, permitiendo redefinir los plazos o reducir la meta inicialmente propuesta.

Para el diseño de la herramienta computacional fase de control se ha requerido un esfuerzo amplio en el levantamiento de información referente a la línea base de cada estrategia y táctica, ya que no existía líneas base, monitoreos u otra data que sirva de referencia, el levantamiento de este tipo de información requiere de una fase de sensibilización, capacitación, ajuste e involucramiento de los colaboradores de todos los niveles laborales vinculados al proceso, y un empoderamiento claro a los órganos directivos ya que las gerencias municipales serán encargadas de controlar las acciones, medir los resultados, corregir las desviaciones y brindar feedback oportunos a todos los involucrados y responsables.

Diagrama VII.12
Definición Cuántica de Indicadores (KPI, tipología, fórmula, responsable, plazos, rangos, meta)

The screenshot displays the 'Agregar Indicador' form within the 'e-Strategy' application. The interface includes a sidebar with navigation options like 'Análisis F.O.D.A.', 'Brújula de competitividad', and 'Mapas'. The main content area is titled 'Indicadores' and features a 'Agregar Indicador' button. The form fields are as follows:

- Indicador:** Número de trabajadores municipales que elevan sus capacidades y destrezas en el manejo de tecnologías.
- Tipo:** INDICADOR DE GESTIÓN
- Fórmula:** Número de trabajadores de la Municipalidad/ Número de trabajadores certificados en manejo de TICs.
- Reponsables:** GERENCIA DE ADMINISTRACION
- Fuente de Financiamiento:** RDR
- Inicio:** 10/01/2017
- Final:** 10/12/2018
- Unidad de medida:** UNIDADES
- Línea Base:** 5%
- Rango Mínimo:** 30%

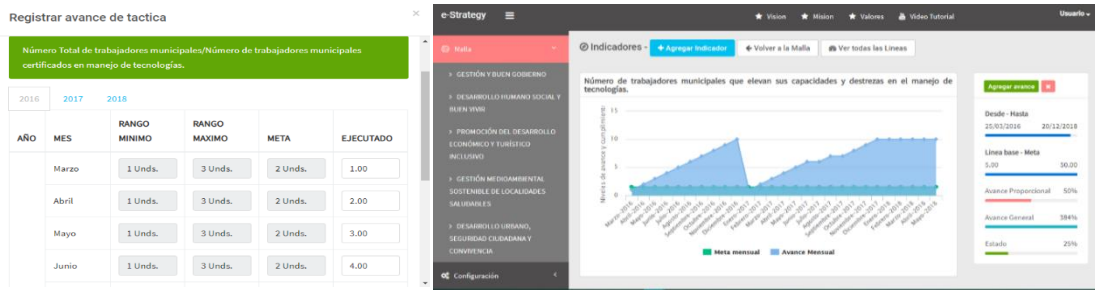
On the right side, a summary panel provides additional data:

- Desde - Hasta:** 25/03/2016 - 20/12/2018
- Línea base - Meta:** 5.00 - 50.00
- Avance Proporcional:** 50%
- Avance General:** 0%
- Estado:** 25%

Fuente: Elaborado por el autor.

Al interiorizar cada gerencia la importancia de proveer información de manera oportuna e integral al sistema, generando un compromiso consciente con la planeación, se inicia el proceso de asignación de usuarios responsables por cada línea estratégica, y con ello la programación de sesiones de retroalimentación con los equipos vinculados para conocer sus avances, sus logros y sus retos, los que se irán ingresando al sistema (véase el diagrama VII.13).

Diagrama VII.13
Visualización de Avances sobre Metas

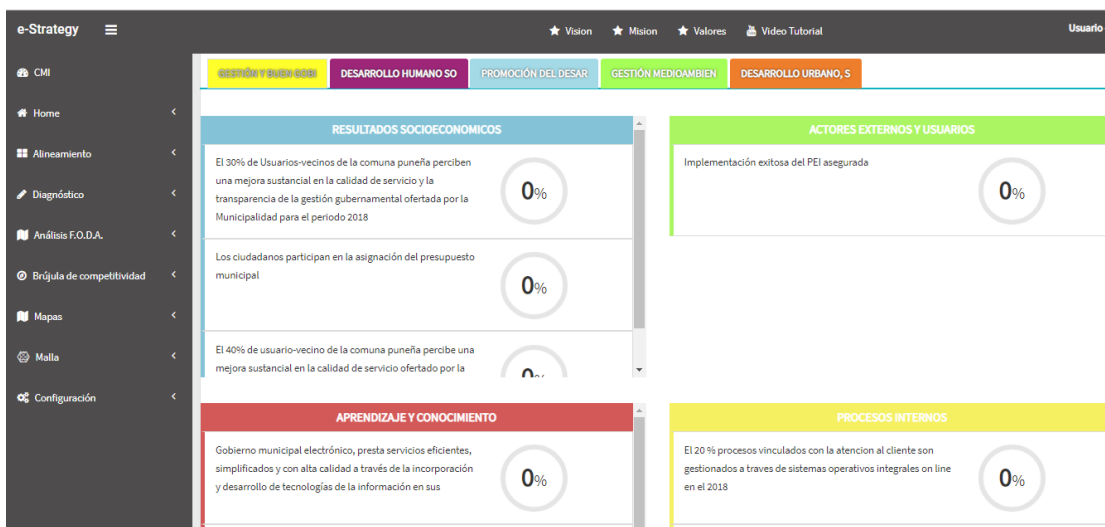


Fuente: Elaborado por el autor.

La malla de avances evidencia el nivel de desempeño de cada táctica, permitiendo esto delimitar en un semáforo las alertas que indique un cumplimiento no deseado, cumplimientos bajos, cumplimientos medianamente aceptables y cumplimientos satisfactorios o deseados, cabe resaltar que este proceso será efectivo solo si se alimenta permanentemente el sistema para lo cual es menester del área de gerencia general y planificación promover una cultura de planificación permanente en todas las dependencias. Los reportes, se presentan a nivel de actividades operativas por objetivos o líneas estratégicas, asimismo es posible obtener reportes por funciones o unidades orgánicas de la institución de tal forma se tenga un diagnóstico en tiempo real de la gestión física y financiera de la Municipalidad Provincial de Puno.

La plataforma finalmente presenta la información sistematizada y completa en un tablero de comando a través de semáforos de alerta según los niveles de cumplimiento de los objetivos, de acuerdo a cada línea estratégica, permitiendo obtener el consolidado de avance de las metas, actividad clave para el rediseño de estrategias, redefinición de metas o reprogramación del cronograma propuesto.

Diagrama VII.14
Tablero de Cuadro de Mando Integral



Fuente: Elaborado por el autor.

C. Conclusiones

La plataforma virtual e-strategy como herramienta de planificación, permite:

- Articular el proceso de planificación interna de las Municipalidades “Gobiernos Locales” con el de planificación nacional “Plan Bicentenario y 32 Objetivos del Plan Nacional” a nivel de líneas estratégicas, objetivos e indicadores, brindando coherencia al proceso, permitiendo con ello dinamizar el financiamiento de las actividades tendientes al cumplimiento de los objetivos.
- Realizar la priorización de los factores claves y críticos involucrados en el desarrollo local y visión institucional, sobre los cuales incidir de manera concreta, ello a través de dos herramientas FODA matemático y brújula de competitividad
- Esquematizar los factores claves y críticos provenientes de los dos sistemas FODA y brújula de competitividad, integrándolos según sus relaciones de dependencia, codependencia permitiendo a los planificadores tener una representación visual de la estrategia del gobierno local, describiendo el proceso de creación de valor mediante relaciones de causa y efecto entre los objetivos de las cuatro perspectivas.
- El programa computacional e-strategy diseñado con la estructura del modelo Balanced Scorecard permite gestionar el sistema de planificación, ejecución, monitoreo y control concurrente a nivel de los procesos internos orientados a la mejora de la calidad de servicio a los ciudadanos y el cumplimiento de la misión y visión institucional.
- El programa computacional e-Strategy genera reportes relevantes sobre el desempeño físico y financiero de las diferentes actividades ligadas con las líneas y objetivos estratégicos, así como del avance y nivel de cumplimiento de actividades de la institución; permitiendo en los diferentes niveles jerárquicos la toma de decisiones oportunas, el monitoreo concurrente y el rediseño de medidas correctivas cuando el caso lo amerite.

D. Recomendaciones

- Es necesario institucionalizar el proceso de modernización de la gestión pública en la Municipalidad Provincial de Puno a través de la asignación de recursos humanos, materiales y financieros sensibilizados y alineados con la plataforma.
- Promover una cultura organizacional flexible, adaptable a los sistemas de monitoreo y control y a la reformulación permanente de estrategias en función a los objetivos definidos.
- Desarrollar un esquema de incentivos para los servidores de la institución por el nivel de cumplimiento de actividades y objetivos de tal manera que se garantice el cumplimiento de la visión, misión y objetivos institucionales.
- Desarrollar permanentes procesos de capacitación y adiestramiento en el uso y manejo de tecnología de información y comunicación que permitan mejorar el desempeño en adquisición de TICs.
- Monitorear el nivel de satisfacción y necesidades sentidas de los usuarios del gobierno local, en forma permanente, sistematizando esta información para la toma de decisiones y el rediseño de estrategias, que eleven la calidad de prestación de servicios a través de la articulación con los procesos internos y los procedimientos administrativos de la institución.

Bibliografía

- Azpur, J. (2012). Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú (Primera Ed, Vol. 27). Lima.
- Bunge, M. (1961). Mario Bunge. *Philosophy of Science*, 28(1), 72. <https://doi.org/10.1086/2441111>.
- Camagni, R. (2003). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio. *Investigaciones Regionales*, (2), 31–58.
- Carballo, L., & Ardizzi, P. (2002). Los nuevos desafíos para la gestión del desarrollo local, 1–62.
- CEPLAN. (2014). Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional, 1–78.
- CEPLAN. (2017). Guía para el planeamiento institucional. Retrieved from https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_ceplan-y-el-planeamiento-estrategico/.
- Contraloría General de la República. (2014). Estudio del proceso de descentralización en el Perú. (Tarea Asociación Gráfica Educativa, Ed.). Lima. Retrieved from [http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad democr?tica/pe.Estudio proceso de descentralizacion.pdf](http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democratica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf).
- CPI. (2017). Perú: Población 2017. Market Report, 1(07), 13. Retrieved from http://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_poblacion_peru_2017.pdf.
- Esteves, J. (2005). Análisis del desarrollo del gobierno electrónico municipal en España, 1–14.
- Fernandez, J. (2008). MANAGEMENT Y SOCIEDAD EN LA OBRA DE PETER DRUCKER. *Revista Internacional de Sociología RIS*, LXVI N 49, 25. Retrieved from <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QFjAD&url=http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/88/89&ei=Ze5qVavvF4eiNvb1gIjJ&usq=AFQjCNEFvdtUzbEeSM6oI5TsPxt-reuww&s>.
- Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local : ¿Como combinar gobernabilidad , desarrollo economico y capital social en el territorio ? (pp. 55–68). Santa FE.
- Gamarra Echenique, V. J. (2017). Pobreza, Desigualdad y Crecimiento Económico: un Enfoque Regional del caso Peruano. Pontificia Universidad Católica Del Perú, 1–148. Retrieved from <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/9682>.
- García Pérez, A., & Fernández Figueroa, R. del P. (2011). Plan de desarrollo de la sociedad de la información en el Perú. La agenda digital peruana 2.0. Retrieved from http://www.codesi.gob.pe/docs/AgendaDigital20_28octubre_2011.pdf.
- Gorrochategui, N. (2015). Innovation: reflexive governance and information and communications technology (ict) in public management in Argentina, 7, 35–46.
- Hernández, J. G. V. (2006). La transferencia de la gobernabilidad del Estado Nación a la gobernabilidad económica global corporativa.
- Hernández Sampieri, R. (2010). Metodología de la investigación. *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Hurtado Villanueva, A., & Gonzales-Vallejos, R. E. (2010). Planificación local y municipal en el Perú Planning local and municipal in the Perú. *CEDAMAZ*, 125–132.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2005). Síntesis del Libro Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard), 27.
- Kaplan, R. S., & Norton, P. (2008). Mastering the Management System Mastering the Management System. Harvard Business School. Retrieved from <https://scholar.google.es/scholar?hl=es&q=norton+y+kaplan+executive+premium&btnG=&lr=>.
- Kaulard, A., & Andía, V. (2012). Municipalidad provincial de puno. Puno.
- Latinobarómetro. (2015). La confianza en América Latina 1995-2015: 20 años de opinión pública latinoamericana, 1–27.
- Llona Rosa, M., & Hartmut, P. (2013). Modernización de la gestión pública en el Perú Hacia un Estado al servicio del ciudadano. In *Memoria del Seminario Internacional* (p. 76). Lima.
- Marsiglia, J. (2006). Los gobiernos locales y las organizacoines de la sociedad civil, 21(x), 27.
- Mayorga, F. (2007). Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. *Gobernabilidad y Gobernanza En América Latina - Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra., 18.
- Meléndez, C., & León, C. (2009). Perú 2008: El juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas.
- Ministerio, V. (2014). Reporte Fiscal Mensual.
- Ministros, P. de C. de. (2012). De la gestión pública al 2021 política nacional de. *Política Nacional de La Modernización de La Gestión Pública*, 1, 1–39.

- OCDE. (2015). Estudio multidimensional del Perú Volumen 1: Evaluación inicial Mensajes principales. Retrieved from [https://www.oecd.org/dev/MDCR PERU Principales mensajes_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/dev/MDCR_PERU_Principales_mensajes_FINAL.pdf).
- ONGEI. (2012). Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.
- Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política.
- Rojas Medrano, J. C. (2013). Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local (Piera Edi, p. 153). Lima. Retrieved from http://www.gobernabilidad.org.pe/buen_gobierno/galleries/129209930_005-Documento de Trabajo1 Las Municipalidades en PeruUna propuesta de clasificacion.pdf.
- Rubén Hosford Saing, H. B. V. (2009). Parte II. Metodología de la Investigación Científica 1. Métodos y Técnicas Aplicadas a La Investigación En Atención Primaria de Salud, 53. Retrieved from <http://files.sld.cu/issf/files/2009/02/curso-metodologia.pdf>
- Sampieri Hernández, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2004). INVESTIGACIÓN. (M.-H. Interamericana, Ed.). Mexico D.F. Retrieved from <http://53.amazonaws.com/academia.edu/documents/38911499/Sampieri.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1485885524&Signature=s%2BoT1i2viJ4fR%2FEEdK2%2Fdkp6Feo%3D&response-content-disposition=inline%3Bfilename%3DSampieri.pdf>.
- Torres Tello, S. (2005). Diagnóstico de la Gestión Municipal, 104.

Abreviaturas

BSC	Balance Score Card
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
DEL	Desarrollo Económico Local
DET	Desarrollo Económico Territorial
FCE	Factores Clave de Éxito
GOLO	Gobierno Local
GORE	Gobierno Regional
LE	Línea Estratégica
MPP	Municipalidad Provincial de Puno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDC	Plan de Desarrollo Concertado
PEI	Plan Estratégico Institucional
POI	Plan Operativo Institucional
PRDC	Plan Regional de Desarrollo Concertado
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UNAP	Universidad Nacional del Altiplano Puno

VIII. Aportes de la planificación territorial con perspectiva de paisaje a la sostenibilidad y a la gobernanza: revisión de los Resultados Preliminares del Proyecto MMA/GEF-PNUD Comunidades Mediterráneas Sostenibles

*Fernando Valenzuela Viale*³³
*Francisco Riquelme Acevedo*³⁴
*Claudia Cossio Traverso*³⁵
*Kairusam Rodríguez González*³⁶

Resumen

La ecorregión mediterránea representa la única ecorregión de matorral mediterráneo en toda Sudamérica, y a su vez es el área de Chile que cuenta con una alta diversidad biológica, el mayor valor agrícola del país, e importantes reservas de carbono. Además, es el área de Chile más densamente poblada, con mayor degradación del suelo y menor protección de sus ecosistemas y hábitat. Por todo lo anterior, esta ecorregión concentra una diversidad de intereses que exigen que la sustentabilidad de los servicios del ecosistema, su biodiversidad y productividad económica sean considerados bajo un enfoque que proporcione oportunidades, medios y motivación a las comunidades para que desarrollen y / o adquieran el conocimiento y capacidades necesarias para gestionar sosteniblemente sus recursos con el fin de obtener beneficios del desarrollo ambiental a nivel local. Bajo este contexto el proyecto "Comunidades Mediterráneas Sostenibles" financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), cuya ejecución se inicia en el año 2015 y termina en el año 2020, implementado a través de la Oficina en Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y ejecutado por el Ministerio de Medio Ambiente, define una metodología de trabajo (asentada en el concepto

³³ Es el actual coordinador nacional del proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

³⁴ Profesional de Monitoreo y Evaluación Socioambiental del proyecto GEF/PNUD/MMA Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

³⁵ Es la actual encargada de monitoreo y evaluación socio-productiva del proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

³⁶ Fue encargada administrativa y financiera del proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles.

de paisajes de producción socio-ecológica de la iniciativa Satoyama) en los territorios de intervención (desde la región de Valparaíso hasta la Región de la Araucanía), donde el desarrollo de la planificación territorial es sustentada con perspectiva de paisaje, bajo un sistema de gobernanza comunitaria y sostenibilidad, con énfasis en sus medios de vida, producción y recursos naturales. Si bien, aun queda más de un año para el fin de este proyecto, ya se cuenta con resultados preliminares que pueden ser reportados para el análisis y discusión, lo cual es el objetivo de este documento.

Introducción

La ecorregión mediterránea representa la única ecorregión de matorral mediterráneo en toda Sudamérica, y a su vez es el área de Chile que cuenta con la más alta diversidad biológica y el mayor valor agrícola, con importantes reservas de carbono. Además, es el área de Chile más densamente poblada, con mayor degradación del suelo y menor protección de sus ecosistemas.

Esta ecorregión concentra muchos y diversos intereses, lo que requiere que la sustentabilidad de los servicios del ecosistema, su biodiversidad y productividad económica sean considerados bajo un enfoque que proporcione oportunidades, medios y motivación a las comunidades para que desarrollen y adquieran el conocimiento y capacidades necesarias para gestionar sosteniblemente sus recursos con el fin de obtener beneficios del desarrollo ambiental a nivel local.

Bajo este contexto, el proyecto “Comunidades Mediterráneas Sostenibles” (en adelante, Proyecto GEF CMS) ejecutado en Chile entre 2015 y 2020 por el Ministerio del Medio Ambiente, implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiado con aportes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), define una metodología de trabajo asentada en el concepto de paisajes socio-ecológicos productivos de la iniciativa Satoyama³⁷. Su aplicación está definida en territorios de la ecorregión Mediterránea desde la Región de Valparaíso hasta la Región de La Araucanía, donde el desarrollo de la planificación territorial se sustenta con una perspectiva de paisaje, bajo un sistema de gobernanza comunitaria y sostenibilidad, con énfasis en sus medios de vida, producción y recursos naturales (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014)..

El proyecto está en su segunda fase de implementación y ya cuenta con avances y resultados preliminares que pueden ser reportados para el análisis y discusión en este documento.

A. Marco Conceptual

El objetivo general del Proyecto GEF CMS es desarrollar, demostrar e integrar el logro de beneficios ambientales globales por parte de organizaciones comunitarias en la gestión con enfoque de paisaje de territorios amenazados en la ecorregión mediterránea de Chile. Para ello, se promueven prácticas agrícolas sustentables con bajo uso de insumos, así como la implementación de prácticas de conservación comunitaria del bosque nativo y los suelos, las que una vez adoptadas en conjunto y llevadas a cabo por cientos de pequeños productores en los territorios, permiten incrementar sus capacidades de gestión y la resiliencia frente a los efectos del cambio climático. El supuesto principal del proyecto es la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos con enfoque de paisaje, en donde la mirada y acciones que las familias ejercen desde lo intra-predial generan efectos en su entorno (lo comunitario), usando como herramienta la planificación territorial, generando condiciones para una mejor productividad y eficiencia en el uso de los recursos naturales disponibles, y así contribuir a la mejora de los medios de vida y favorecer la diversificación de las fuentes de ingresos contribuyendo al bienestar de las familias. Este proceso es deliberadamente gradual, requiriendo importantes esfuerzos para la gestión del conocimiento, la sistematización de lecciones aprendidas y el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones comunitarias para la toma de decisiones. A partir de

³⁷ Iniciativa que se crea el año 2010 entre el gobierno de Japón y el Instituto Universitario de Estudios Avanzados de Naciones Unidas, para estudiar y fomentar experiencias positivas socio-productivas y que protejan la biodiversidad.

estos principios, se ha adoptado un marco conceptual mediante la adaptación de enfoques técnicos y prácticas tradicionales para la toma de decisiones, incorporando la perspectiva de paisaje, la que integra las dimensiones y escalas del territorio, con un importante rol de las comunidades que lo habitan.

Según (Raffestein, 1980), el territorio es un espacio donde se ha proyectado el trabajo de una comunidad, expresado como energía e información. Posteriormente, el mismo autor sostiene que su concepto de territorio ha ido evolucionando desde los años 70, e implica la proyección de las acciones de una comunidad en un espacio/tiempo delimitado, incluyendo elementos productivos, culturales y espirituales (Raffestein, 2012).

Existe un acuerdo generalizado en que el territorio es el resultado de un proceso "de construcción social". Su delimitación se realiza a partir de aproximaciones muy diversas (los límites administrativos, las cuencas hidrográficas, la identidad étnica y cultural, la existencia de polos económicos de desarrollo, criterios sociales, entre otros). Esta construcción puede ser liderada por agencias públicas, o en ocasiones son los agentes privados quienes, a través de la localización de sus inversiones, delimitan el territorio; y pueden también hacerlo los movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales a través de sus actuaciones (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2007).

En este sentido, el territorio no es rígido, vale decir, no se ciñe necesariamente a límites establecidos bajo criterios geográficos o administrativos. La perspectiva de paisaje permite comprender que quienes definen y delimitan el territorio son aquellas personas y comunidades que lo habitan. Esto implica que tal definición es flexible porque una persona o comunidad puede definir su territorio en un momento de su vida y dentro de unos años esa definición puede variar, por lo que incorpora también la dimensión temporal. Por tanto, desde esa lógica, tiempo y espacio confluyen en esta definición. Para que haya un territorio debe haber un ecosistema con recursos naturales y grupos humanos asociados a ellos. En base al uso que le den los grupos humanos y la relevancia que adquiera a través del tiempo es que se conforma una identidad cultural particular de ese grupo que los representa, que puede o no traspasar fronteras, inclusive nacionales.

Entender el territorio como se describe en el párrafo anterior, permite contextualizar el proceso y desarrollo de la metodología de trabajo que se está implementando a través del Proyecto GEF CMS. Es un proceso en desarrollo y, por lo tanto, debe ser considerado como un ejercicio piloto que entregará importantes lecciones aprendidas que podrán aportar en el fortalecimiento de políticas públicas, especialmente aquellas relacionadas con la conservación de la biodiversidad, la recuperación de suelos degradados y la adaptación al cambio climático en la Agricultura Familiar Campesina.

El enfoque de paisaje se relaciona significativamente con el de territorio. De acuerdo a lo señalado por Cossio (2008), los sistemas de la naturaleza se conforman de manera compleja, tanto que no los alcanzamos a comprender del todo. Una manera de comprender en parte los procesos e interacciones que interesan al ser humano ha sido mediante la identificación de unidades consideradas autosuficientes para su estudio (por ejemplo, célula, organismos vivos, comunidades, ecosistemas). Cuando se requiere analizar unidades territoriales, en las que ocurren e interactúan múltiples procesos y factores en diferentes escalas de tiempo y espacio, un enfoque simplificador no es capaz de abarcarlos. La disciplina de la Ecología del Paisaje, ha desarrollado conceptos y una perspectiva – la del paisaje - que, según Turner (2005), caracterizándose por el estudio de amplias extensiones espaciales, ha influenciado la investigación científica en ecología, al contribuir sustancialmente en la comprensión de las causas y las consecuencias ecológicas de la heterogeneidad espacial y cómo los procesos varían y evolucionan con las diferentes escalas de espacio y tiempo (Cossio, 2008).

El Proyecto GEF CMS concibe la perspectiva de paisaje como un concepto que incorpora la relación que existe entre las personas y su entorno natural, reconociendo que los distintos componentes naturales y construidos del territorio son partes de un todo integrado y que interactúan y producen efectos agregados, tanto positivos como negativos, sobre la biodiversidad y el bienestar humano.

El paisaje se define en función de la acción que hacen los seres humanos en un territorio, pero más que nada de la visión proyectada en él, donde se identifica un ecosistema, recursos naturales y uno o más grupos humanos que viven en ese entorno.

Para materializar el desarrollo integral del territorio con una perspectiva de paisaje se deben potenciar / desarrollar herramientas / medios que lleven a cabo el trabajo. Para ello, se plantea la generación de Iniciativas a Escala Territorial (IET). Las Iniciativas a Escala Territorial se definen como un “conjunto de esfuerzos colectivos e individuales que tienen un objetivo común de largo plazo para el desarrollo sostenible de un territorio, la conservación del patrimonio natural y cultural, y el bienestar humano de las personas y comunidades que lo habitan” (Valenzuela, Cossio, Rodríguez, & Riquelme, 2017).

Una IET comprende: a) un territorio delimitado en función de variables biofísicas, socio-culturales y/o productivas (definidas idealmente por las comunidades), caracterizado por una interacción dinámica de las relaciones sociedad–naturaleza, con valor patrimonial e identidad propia; y b) una gestión en la que las comunidades locales juegan un papel central para el logro de resultados en la conservación de la biodiversidad, el manejo sostenible de la tierra, y la resiliencia frente al cambio climático.

El objetivo de una IET es gestionar el territorio de manera óptima, y para ello se han definido los siguientes criterios:

- Reconocimiento del rol de las comunidades rurales como gestores clave del territorio, en tanto sus prácticas productivas y modos de vida tienen incidencia recíproca en los componentes y funciones del paisaje.
- Abordaje multifocal (biodiversidad, suelos y cambio climático) con énfasis en los servicios ecosistémicos y su aporte al desarrollo humano sostenible a escala territorial.
- Aplicación de procesos de participación inclusiva, considerando enfoque de género y pertinencia cultural y etaria, mediante una plataforma de gestión territorial de múltiples actores.

De lo anterior, se desprende que, sin desconocer la importancia de las instituciones públicas y el sector privado que actúan en los territorios, es vital para el desarrollo de una IET y la planificación y gestión participativa del territorio, que los habitantes y comunidades sean protagonistas en el proceso de toma de decisiones. A eso se suma que las comunidades deben representar el territorio (o una parte de él) y tener problemáticas y objetivos comunes. De la experiencia obtenida en la ejecución del Proyecto GEF CMS, los participantes de las IET se caracterizan por estar formados de grupos de pequeños agricultores o pequeños propietarios (principalmente de las zonas rurales) que viven de la tierra y sus recursos naturales, usufructúan y conviven en un espacio y tiempo determinados, y donde parte de su modo de vida está basado en el uso y aprovechamiento de los servicios ecosistémicos que proveen los suelos, el bosque nativo y la biodiversidad.

En este documento se describe la metodología implementada para la identificación de territorios que posteriormente son parte de un proceso de planificación participativa con perspectiva de paisaje, de acuerdo a un conjunto de etapas y actividades, y algunos resultados preliminares que se espera aporten al desarrollo de criterios y lineamientos para la efectiva participación de las comunidades locales en procesos de gestión territorial y focalización de instrumentos de gestión ambiental y de fomento productivo para el desarrollo sostenible.

B. Metodología propuesta: Identificación y selección de paisajes para el desarrollo de IET

El proyecto en su concepción presenta una estrategia de tres etapas. La primera corresponde al desarrollo de IET pilotos en territorios productivos diferenciados dentro de la ecorregión, como laboratorios de aprendizaje que generen conocimiento desde la reflexión sobre la planificación territorial y estrategias de gestión, y la coordinación entre los actores a nivel territorial para el desarrollo de proyectos comunitarios que favorezcan la conservación de la biodiversidad en paisajes socio-ecológicos productivos.

La segunda etapa consiste en gestionar y articular el apoyo institucional de las IET mediante mecanismos de esquemas de múltiples actores a nivel local, que permitan la identificación participativa de resultados a alcanzar a escala territorial y el desarrollo de estrategias y planes territoriales, incluyendo la

búsqueda de mayor apoyo financiero, técnico e institucional para las organizaciones comunitarias con el propósito de escalar los resultados, sistematizar y difundir el conocimiento hacia otros territorios y nuevas IET.

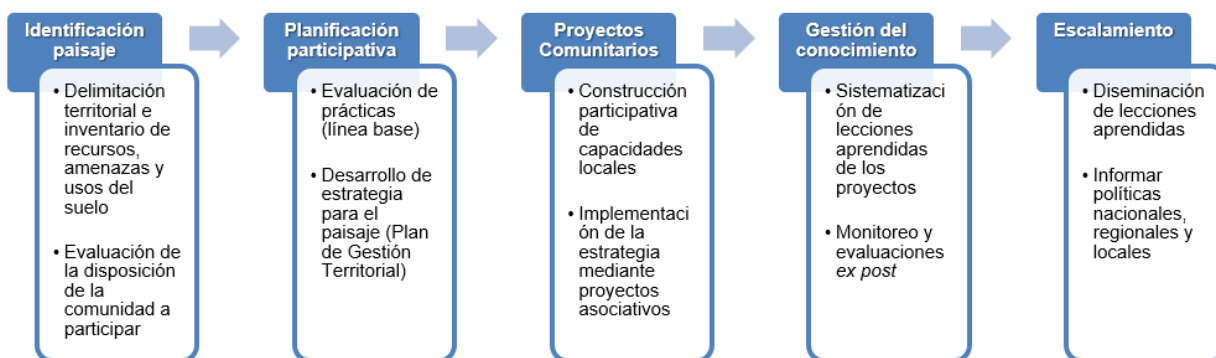
Finalmente, la tercera etapa se refiere a la generación de capacidades de las organizaciones comunitarias y a nivel territorial a partir del aprendizaje por medio de la práctica, ya que realizan iniciativas de desarrollo sustentable y/o de conservación que fomentan la biodiversidad, evitan emisiones de carbono desde la biomasa y el suelo y/u optimizan los servicios del ecosistema.

La puesta en marcha del Proyecto GEF CMS y la ejecución de las etapas planteadas en la estrategia, se comprende como un proceso multinivel y las etapas son paralelas entre sí. Esta estrategia se implementó en la primera fase del proyecto en territorios piloto pre-establecidos durante el diseño del proyecto: comunas de Curacautín y Lonquimay en la Región de La Araucanía, comuna de Coltauco en la Región de O'Higgins y comuna de Alhué en la Región Metropolitana de Santiago.

Una vez implementados los pilotos, el equipo del proyecto recogió una serie de lecciones aprendidas, las que principalmente se refieren a la necesidad de definir una metodología que permita seleccionar nuevos territorios para el desarrollo de IET y proyectos comunitarios con el propósito de obtener los resultados vinculados con conservación de biodiversidad, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático. A partir de estas lecciones aprendidas, las que fueron sistematizadas en el marco de la evaluación de medio término aplicada al proyecto, el equipo del proyecto tuvo el desafío de generar una herramienta simple e integral que facilitara la selección de nuevos territorios en la ecorregión mediterránea de Chile, considerando la necesidad de orientar los esfuerzos a las regiones que habían sido fuertemente afectadas por los grandes incendios del verano de 2017 y, por lo tanto, prioritarias para el desarrollo de procesos de restauración socio-ecológica liderados por el Ministerio del Medio Ambiente.

Una de las primeras acciones realizadas por el equipo del proyecto fue recuperar y fortalecer el enfoque de paisaje de acuerdo a la experiencia de COMDEKS implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que considera un proceso de cinco etapas que debe verificarse en cada una de las nuevas IET para dar cumplimiento a los objetivos y resultados del proyecto, tal como se resume en la diagrama VIII.1.

Diagrama VIII.1
Esquema metodológico de Planificación Territorial con Perspectiva de Paisaje



Fuente: Mock, G., & Tschetscher, T. (2016). A community-based approach to resilient and sustainable landscapes. Lessons from Phase II of the COMDEKS Programme. Satoyama Initiative. United Nations Development Programme. New York.

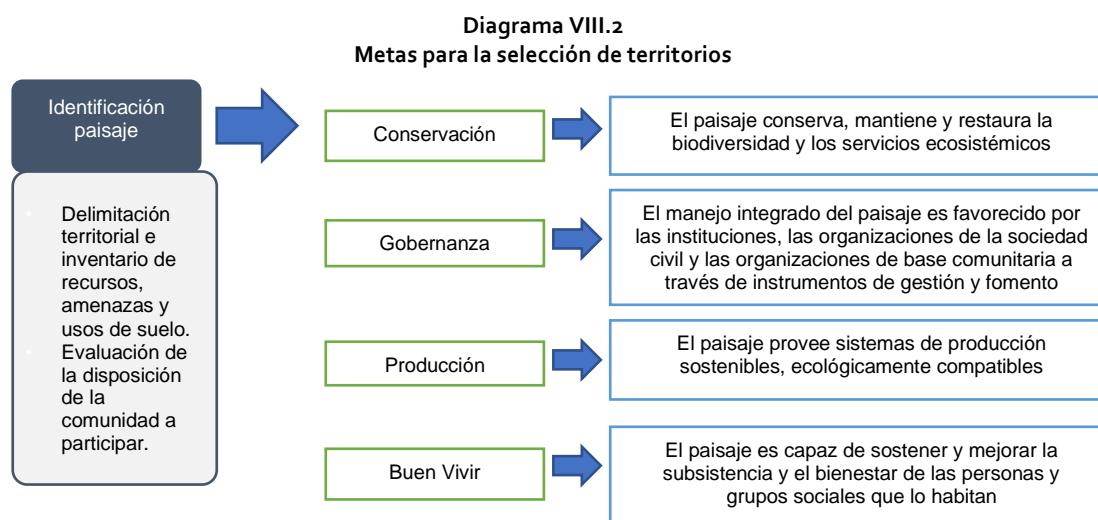
El desarrollo de esta metodología responde a la necesidad de generar una herramienta para la selección de territorios (identificación del paisaje) de forma simple, objetiva y rápida, facilitando el desarrollo posterior

de las etapas de las IET. Ante todo, este proceso es fuertemente cualitativo, por lo que en la etapa inicial se requería de un método capaz de cuantificar ciertas variables o criterios de decisión para apoyar la toma de decisiones en un conjunto de cuatro dimensiones para el desarrollo de paisajes sostenibles (conservación, gobernanza, producción y buen vivir).

En este documento nos enfocamos en la descripción del ejercicio aplicado para la identificación y selección de territorios para el desarrollo futuro de IET, a través de la aplicación de una Guía de Metas y Criterios para selección de paisajes elaborada por el equipo de proyecto, adaptada de la Iniciativa SATOYAMA-UNU-IAS del año 2014 (Mock & Tschetscher, 2016), y que propone los siguientes lineamientos:

- Aplicación de un enfoque de paisaje, reconociendo que los diferentes componentes naturales y construidos del territorio son partes de un todo integrado, que interactúan y producen efectos agregados, tanto positivos como negativos, sobre la biodiversidad y el bienestar humano.
- Identificación y caracterización de los ecosistemas y especies (según estado de conservación y protección), servicios clave del ecosistema (provisión de agua) y riesgos y amenazas presentes en el territorio (principalmente incendios forestales y erosión potencial).
- Comprensión de la estructura y dinámica funcional (espaciotemporal) del mosaico de propiedad y usos de la tierra (agricultura, ganadería, plantaciones forestales, bosques nativos, humedales, infraestructura, asentamientos humanos, entre otros) que caracteriza el territorio.
- Utilización de cuencas, subcuencas o microcuencas como unidades espaciales básicas para apoyar la delimitación del territorio.
- Identificación y caracterización del capital social existente en el territorio, a nivel de organizaciones comunitarias funcionales y territoriales, líderes sociales y redes de trabajo colaborativo con el sector público y privado.

En consecuencia, para la identificación del paisaje (que incluye la delimitación del territorio y el mapa de actores que serán parte de una IET futura), se requiere considerar al menos cuatro metas o dimensiones de un paisaje sostenible, cuya caracterización permite distinguir aquellos criterios presentes o ausentes y el grado en que están presentes, obteniéndose un perfil de cada territorio lo que facilita la toma de decisiones respecto de en cuál o cuáles territorios prioritarios para la política pública hay mayor factibilidad para el desarrollo efectivo de una IET. En el diagrama VIII.2 se indica las cuatro metas para la selección de territorios.



Fuente: Elaboración propia.

Para cada una de las cuatro metas se construyó una matriz multi-criterio para evaluar el “desempeño” o performance de cada territorio respecto de cada una de las metas. Esta matriz ayuda a sintetizar información secundaria relevante, disponible en sistemas de información de fácil acceso público o bien posibles de obtener con informantes clave en el campo, permitiendo caracterizar cada territorio de la manera más objetiva posible y así tomar decisiones sobre la potencialidad de un paisaje para desarrollar las etapas siguientes de una IET (planificación participativa con enfoque de paisaje y proyectos comunitarios para incorporar prácticas sostenibles que contribuyan a la conservación de biodiversidad, recuperación de suelos degradados y aumentar la resiliencia frente al cambio climático). Dada la importancia de los ecosistemas y la biodiversidad como soporte de las actividades productivas, sociales y de gobernanza, los criterios definidos para la meta asociada a la conservación (ver cuadro VIII.1) tienen jerarquía sobre los demás criterios de decisión (gobernanza, producción y buen vivir).

Cuadro VIII.1
Matriz de Criterios de Decisión para selección de territorios

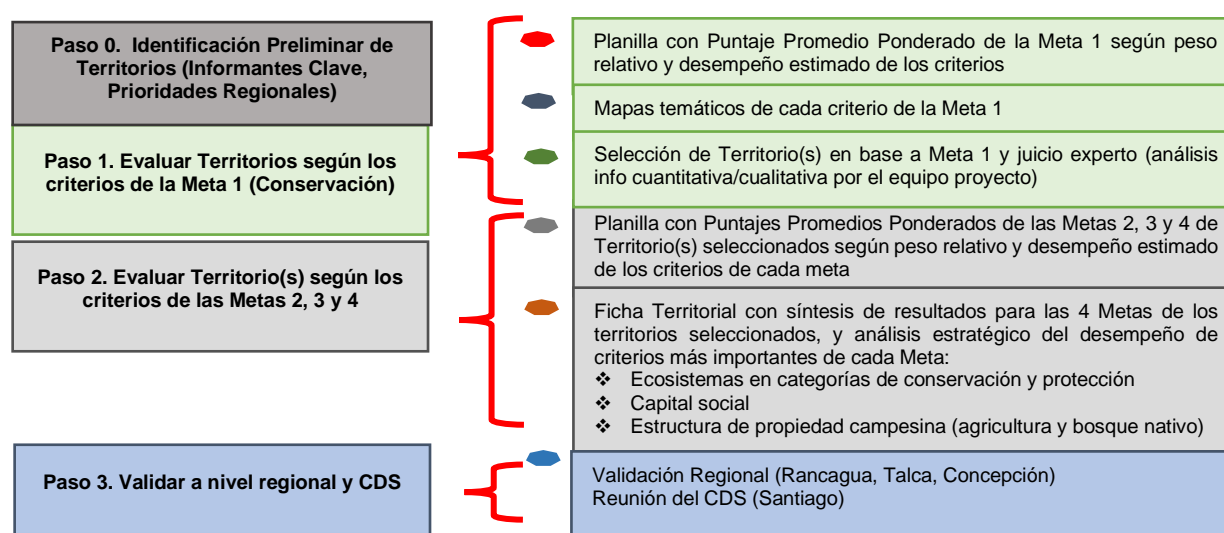
Metas	Criterios
Conservación El paisaje conserva, mantiene y restaura la biodiversidad y los servicios eco sistémicos	1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?
	1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?
	1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas con remanentes de ecosistemas naturales que son relevantes para el servicio eco sistémico provisión de agua para consumo humano y producción agrícola?
	1.3. ¿Hay en el paisaje especies amenazadas y/o planes de recuperación, conservación y gestión de especies de flora y fauna?
	1.4. ¿Hay en el paisaje problemas graves de degradación de tierras y/o desertificación, erodabilidad o erosividad?
	1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje mega incendios forestales en los últimos 5 años?
Gobernanza El manejo integrado del paisaje es favorecido por las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria a través de instrumentos de gestión, fomento, actividades, proyectos u otros	2.1. ¿Hay en el paisaje capital social (organizaciones comunitarias activas de pequeños propietarios y usuarios de la tierra) con experiencia y capacidad de gestión?
	2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?
	2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y gestión de tierras y aguas?
Producción El paisaje provee sistemas de producción sostenibles y ecológicamente compatibles	2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?
	3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?
	3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?
	3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación o identidad con la cultura local?

	3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afecten negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificadas para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?
	3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?
Buen vivir El paisaje es capaz de sostener y mejorar la subsistencia y el bienestar de los grupos sociales residentes	4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores jueguen un rol relevante? 4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?

Fuente: Elaboración propia.

A través de cada una de estas preguntas se busca elaborar un perfil de los territorios, se analiza cada una de las metas y sus criterios, que es puntuada de acuerdo a un parámetro de notas (alto, medio y bajo) con sus correspondientes descriptores, ponderado según el peso relativo que cada criterio tiene dentro de cada meta de análisis, asignado por el panel de expertos del equipo del proyecto. En el diagrama VIII.3 se pueden observar los pasos y productos obtenidos en la selección de territorios.

Diagrama VIII.3
Pasos y productos que se obtienen del proceso de selección de territorios



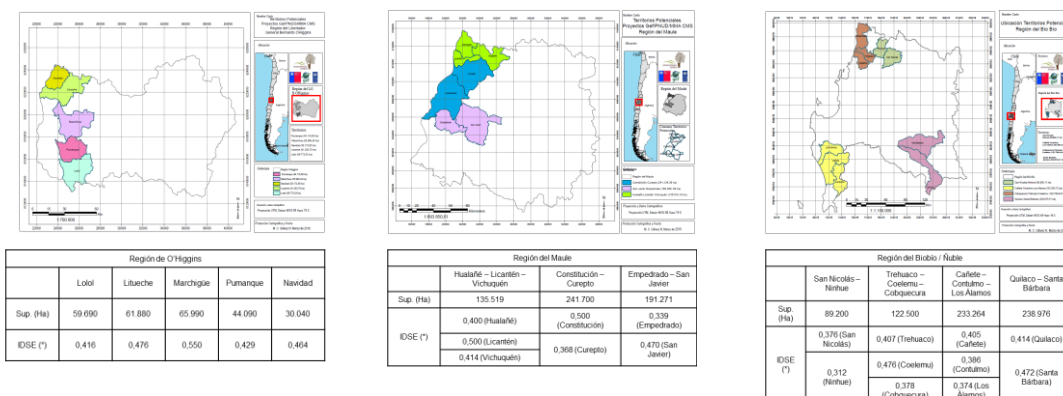
Fuente: Elaboración propia.

El proyecto se enfocó en tres macro-territorios en las regiones de O'Higgins, Maule y Biobío-Ñuble. Esta primera identificación de territorios se hizo con levantamiento preliminar de información a través de informantes claves e identificando las prioridades regionales de los servicios públicos vinculados al proyecto y con interés en el desarrollo integral de los territorios tales como el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Instituto Nacional Forestal (INFOR) y Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), entre otros. Estas instituciones son actores permanentes con intereses en el desarrollo territorial a nivel regional y debería trascender este tipo de iniciativas como un medio de coordinación institucional, validación de información, estandarización de procesos territoriales y optimización de recursos.

El resultado del levantamiento preliminar de información arrojó para la región de O'Higgins cinco territorios (que coinciden con los límites administrativos de cinco comunas): Lolol, Litueche, Marchigüe, Pumanque y Navidad. En la región del Maule resultaron priorizados tres territorios conformados cada uno de ellos por dos o más comunas: Hualañé-Licantén-Vichuquén, Constitución-Curepto y Empedrado-San Javier (incluyendo Ciénaga del Name). Por su parte, en la región del Biobío-Ñuble surgen San Nicolás-Ninhue, Trehuaco-Coelemu-Cobquecura, Cañete Contulmo-Los Álamos y por último Quilaco-Santa Barbara.

En el diagrama VIII.4 se puede observar que los territorios identificados presentan superficies que van desde las 30 mil hectáreas y hasta las 241 mil hectáreas, y corresponden a comunas con bajo índices de desarrollo socioeconómico (IDSE) de acuerdo a (Gattini, Chávez, & Albers, 2013), estando todos ellos en decil 1 o 2 del IDSE lo que es indicativo de la alta vulnerabilidad socio-económica de estos territorios.

Diagrama VIII.4
Perfil inicial de los Territorios Preseleccionados



Fuente: Elaboración propia.

1. Meta 1: Conservación

Una vez obtenida la identificación preliminar de territorios, se evaluó cada territorio en función de los criterios de la Meta 1 Conservación, para lo cual se utilizaron las bases de datos disponibles en sistemas de información de acceso público y los descriptores para la puntuación de cada criterio (bajo, medio y alto), tal como se indica en la Cuadro VIII.2.

Cuadro VIII.2
Matriz de Criterios de Decisión, descriptores y fuentes (Meta 1: Conservación)

Criterios	Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)	Fuentes
1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?	Menos del 10% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	Del 10% al 40% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	Más del 40% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	MMA (2015) Nota: CR=Peligro Crítico; EN=En Peligro
1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?	No hay áreas de protección oficial (AP) ni Sitios Prioritarios (Art. 11, d, Ley 19.300)	Hay Sitios Prioritarios (Art. 11, d, Ley 19.300 pero no hay AP	Hay áreas de protección oficial (PN, MN, RN, SN, Sitio Ramsar)	MMA (2018)
1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas prioritarias para la provisión de agua potable rural (APR)?	No hay cuencas prioritarias (INFOR) y hay menos de 4 Comités de APR en el territorio	No hay cuencas prioritarias (INFOR) y hay 4 o más Comités de APR en el territorio	Hay al menos 1 cuenca prioritaria (INFOR) en el territorio	INFOR (2018), DOH (2016)
1.3. ¿Hay en el paisaje especies de flora o fauna amenazadas (CR-EN-VU) y planes RECOGE?	No Aplica	Se identifican especies de flora o fauna amenazada (CR-EN-VU) en el territorio	Al menos una especie de flora o fauna amenazada (CR-EN-VU) cuenta con Plan RECOGE	MMA (2018) Nota: CR=Peligro Crítico; EN=En Peligro; VU=Vulnerable; RECOGE=Recuperación, Conservación y Gestión de Especies
1.4. ¿Hay en el paisaje riesgo muy severo de erosión potencial?	Menos del 10% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	Del 10% al 40% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	Más del 40% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	CIREN (2010)
1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales (IF) en los últimos 5 años?	No han ocurrido IF o han ocurrido IF con superficie afectada menor al 5% del territorio	Han ocurrido IF con superficie afectada de 5% al 20% del territorio	Han ocurrido IF con superficie afectada mayor al 20% del territorio	MMA (2017), IDE MINAGRI (2017)

1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para restauración socio-ecológica?	No se identifican sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica en el territorio o no se dispone de información	Se identifican áreas de alto valor ecológico (AAVE) o áreas de valor ecológico (AVE) en el territorio	Se identifican uno o más áreas o sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica en el territorio	INIA (2017), FIA (2017), CONAF (2017), INFOR (2017), UdC (2016)
--	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia.

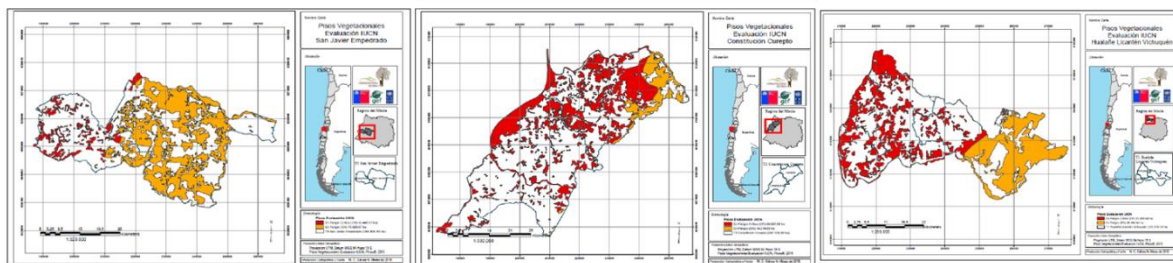
De esta manera, territorios con mayor presencia de ecosistemas y/o especies seriamente amenazadas, con existencia de áreas protegidas que pueden actuar como áreas núcleo, con una o más cuencas prioritarias para la provisión de agua, con riesgo severo de erosión potencial, con incendios forestales que han afectado una parte importante de su superficie y con sitios prioritarios para la restauración, se consideran como de importancia alta para el desarrollo de IET respecto de la meta de conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos. Entre los criterios señalados, los de mayor peso relativo dentro de la meta de conservación, corresponden a 1.1.a (ecosistemas amenazados) y 1.2 (cuencas prioritarias para provisión de agua). Aquellos territorios que presentan importancia alta para estos criterios, presentan riesgo de pérdida irreparable de funciones del ecosistema para la provisión de bienes y servicios vitales para las personas que allí viven, poniendo en riesgo el modo de vida de familias y comunidades. Los otros criterios presentan un peso relativo menor, lo que no significa que sean menos importantes a la hora de la toma de decisiones.

Esta caracterización del territorio permite contar con una idea sobre las condiciones actuales para conservar, mantener y restaurar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Su utilidad, sin embargo, va más allá: permite evaluar en el futuro –luego del desarrollo de una IET y proyectos comunitarios– el grado de avance respecto de la meta de conservación. Para ello, los criterios (preguntas) que se aplican para la selección de un territorio, pueden adaptarse y orientarse para conocer cómo se han modificado (reducido o aumentado, según sea el caso) las condiciones iniciales. La construcción de los criterios y los indicadores, por lo tanto, puede iterarse de acuerdo a las necesidades propias requeridas del implementador de la metodología; en este caso, vincular la evaluación de los territorios con la condición de los ecosistemas en los paisajes, es fundamental para establecer una línea base del territorio.

Una vez asignados los puntajes por cada uno de los territorios preseleccionados, se cuantifica en función a la asignación de pesos a cada uno de los criterios seleccionados. Es relevante señalar que los pesos y puntajes son elementos adaptativos y funcionales a los alcances y objetivos del implementador.

Para efectos de este documento se presentan a continuación los resultados de los pasos de la selección de territorios para la Región del Maule. En el cuadro VIII.3 se detalla los puntajes obtenidos para la evaluación de los criterios de la Meta 1 (Conservación), lo que permite identificar que para estos criterios en su conjunto los tres territorios identificados preliminarmente presentan características similares. Para un mejor análisis, durante el proceso se han elaborado mapas temáticos para cada criterio evaluado. A modo de ejemplo, para el criterio de ecosistemas amenazados, el diagrama VIII.5 muestra que si bien todos los territorios presentan una superficie relevante de ecosistemas en categorías de peligro crítico (CR, en rojo) y en peligro (EN, en naranja), es posible distinguir entre ellos según el porcentaje mayor o menor de cada categoría de conservación.

Diagrama VIII.5
Ecosistemas en peligro crítico (CR) y en peligro (EN) en San Javier-Empedrado (izq.), Constitución-Curepto (centro) y Hualañé-Licantén-Vichuquén (der.)



Fuente: Elaboración propia.
 CR = color rojo; EN = color naranja.

Cuadro VIII.3
Resultados Meta Conservación

Criterios	Puntaje (P) según evaluación de expertos (1 = Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto)		
	Hualañé-Licantén-Vichuquén	Constitución-Curepto	Empedrado-San Javier-Ciénaga Name
1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?	3	3	3
1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?	3	3	3
1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas prioritarias para la provisión de agua potable rural?	3	3	3
1.3. ¿Hay en el paisaje especies de flora o fauna amenazadas (CR-EN-VU) y planes RECOGE?	2	3	3
1.4. ¿Hay en el paisaje riesgo muy severo de erosión potencial?	1	2	1
1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales en los últimos 5 años?	3	3	3
1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para restauración socio-ecológica?	1	3	3



Criterios	Peso (W)	Puntaje Ponderado (P x W)		
		Hualañé-Licantén-Vichuquén	Constitución-Curepto	Empedrado-San Javier-Ciénaga Name
1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?	0,222	0,67	0,67	0,67
1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?	0,111	0,33	0,33	0,33
1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas prioritarias para la provisión de agua potable rural?	0,222	0,67	0,67	0,67
1.3. ¿Hay en el paisaje especies de flora o fauna amenazadas (CR-EN-VU) y planes RECOGE?	0,111	0,22	0,33	0,33
1.4. ¿Hay en el paisaje riesgo muy severo de erosión potencial?	0,111	0,11	0,22	0,11
1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales en los últimos 5 años?	0,111	0,33	0,33	0,33
1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para restauración socio-ecológica?	0,111	0,11	0,33	0,33
Puntaje Total (Suma)		2,44	2,89	2,78

Fuente: Elaboración propia.

En este caso los tres territorios tienen un comportamiento similar en cuanto a los criterios de mayor ponderación (1.1a y 1.2). Por lo tanto, resulta de interés observar el “desempeño” de los otros criterios, donde

el riesgo de erosión potencial, especies amenazadas y sitios prioritarios para restauración socio-ecológica marcan la diferencia a favor del territorio Constitución-Curepto. De acuerdo a los pasos señalados en el diagrama VIII.3, a continuación se evaluaron las restantes metas (Gobernanza, Producción y Buen Vivir) para el territorio Constitución-Curepto.

2. Meta 2: Gobernanza

El proyecto tiene como objetivo entregar, desarrollar y fortalecer capacidades a las comunidades rurales de pequeños propietarios, que habitan en el territorio, siendo estos quienes requieren de los recursos naturales disponibles para mantener sus modos de vida, como también para enfrentar y adaptarse a los efectos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación de suelos.

Para la toma de decisiones de esta meta, el criterio más relevante es considerar la existencia de organizaciones sociales de base en el territorio, conformadas por pequeños propietarios que hacen uso de la tierra y otros recursos naturales (bosque y agua), ya que sin la base comunitaria no habría forma de dejar capacidades instaladas en el territorio sobre los temas relevantes de protección y cuidado de los ecosistemas.

También es un criterio relevante el saber si los pequeños propietarios tienen poder de decisión sobre sus predios, ya que de esto depende si podrán ejecutar acciones sobre los recursos disponibles en el mismo. Y, en otra escala, la relación de éstos con la institucionalidad público-privada y el acceso a sus mecanismos de fomento.

Se consideran actores como la cantidad de organizaciones comunitarias existentes y vigentes y si existen organizaciones comunitarias con interés en el desarrollo productivo, social y ambiental, que tenga reconocimiento de la comunidad y de las instituciones públicas. En el cuadro VIII.4 se pueden observar los resultados de los criterios de la meta 2.

Cuadro VIII.4
Resultados de la revisión de criterios para el Territorio Constitución-Curepto

Meta 2 (Gobernanza): El manejo integrado del paisaje es favorecido por las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria a través de instrumentos de gestión, fomento, actividades, proyectos u otros	Peso (W)	Puntaje (P)	Puntaje Ponderado (P x W)
2.1. ¿Hay en el paisaje capital social (organizaciones comunitarias activas de pequeños propietarios y usuarios de la tierra) con experiencia y capacidad de gestión?	0,429	3	1,29
2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?	0,143	3	0,43
2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y/o gestión de tierras y/o aguas?	0,286	1	0,29
2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?	0,143	2	0,29
Puntaje Total (Suma)			2,29

Fuente: Elaboración propia.

La asignación de un puntaje para ponderar con el peso existente es un proceso de medición cualitativa, realizado mediante la recopilación de información a través de entrevistas a actores claves de los territorios, así como de información de fuentes secundarias de instituciones públicas, y se somete al análisis según los parámetros establecidos, tal como se muestra en el cuadro VIII.5.

Cuadro VIII.5
Descriptor de evaluación de los criterios de la Meta 2: Gobernanza

2.1. ¿Hay en el paisaje capital social (organizaciones comunitarias activas de pequeños propietarios y usuarios de la tierra) con experiencia y capacidad de gestión?
--

BAJO (1): Las organizaciones sociales de base (gremiales o comunitarias), que agrupan a usuarios de la tierra, presentan dificultades para trabajar y a pesar de que algunos han planteado y demuestran interés por temas ambientales y de recursos naturales, tienen serios problemas de difusión de información, dificultades para sostener la organización por falta de participación, problemas de comunicación y toma de decisiones.	MEDIO (2): Existen algunas organizaciones sociales de base (gremiales o comunitarias) que presenten antigüedad de conformación y actividad reciente en ejecución de proyectos. Destacan por al menos 2 de estas características (periodicidad de reunión, experiencia en la toma de decisiones de manera democrática, flujo de información efectivo, contactos y red de apoyo con organizaciones hermanas, redes nacionales o internacionales y servicios públicos).	ALTO (3): Existe un número importante (más de 10) de organizaciones sociales de base (gremiales o comunitarias) que presenten antigüedad de conformación y actividad reciente en ejecución de proyectos, que presenten periodicidad de reunión, experiencia en la toma de decisiones de manera democrática, flujo de información efectivo, contactos y red de apoyo con organizaciones hermanas, redes nacionales o internacionales y servicios públicos. Estas organizaciones representan a usuarios de la tierra y habitantes rurales, demuestran interés por temas ambientales y de recursos naturales y suman un número mayor a 100 integrantes.
2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?		
BAJO (1): Existen iniciativas institucionales para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada, pero no se identifican como positivas ni complementarias para el desarrollo de una Iniciativa a Escala Territorial (IET).	MEDIO (2): Existen iniciativas institucionales para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada, que se identifican como positivas y complementarias para el desarrollo de una Iniciativa a Escala Territorial (IET).	ALTO (3): Existe al menos una iniciativa institucional para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada, que se identifica como sinérgica para el desarrollo de una IET centrada en el papel protagónico que juegan las comunidades locales en la gestión del uso sostenible del suelo y los recursos naturales. Dicha iniciativa involucra al menos a 100 usuarios de la tierra y demás recursos naturales.
2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y/o gestión de tierras y/o aguas?		
BAJO (1): Se identifica una proporción menor al 20% del caudal total inscrito en la comuna que le pertenece a pequeños regantes o pequeños consumidores de agua (menor a 4 l/s o derechos de uso comunitario). Más del 50% del caudal de riego pertenece a grandes propietarios (> a 100 l/s).	MEDIO (2): Se identifica una proporción mayor al 20% del caudal total inscrito en la comuna que le pertenece a pequeños regantes o pequeños consumidores de agua (menor a 4 l/s o derechos de uso comunitario). Menos del 50% del caudal de riego pertenece a grandes propietarios (> a 100 l/s).	ALTO (3): Se identifica una proporción mayor al 30% del caudal total inscrito en la comuna que le pertenece a pequeños regantes o pequeños consumidores de agua (menor a 4 l/s o derechos de uso comunitario). Menos del 40% del caudal de riego pertenece a grandes propietarios (> a 100 l/s). Existen más de 200 usuarios de agua de riego asociados en Comunidades de Agua.
2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?		
BAJO (1): Bajo número relativo de usuarios PRODESAL respecto de la población rural del territorio	MEDIO (2): Número relativo moderado de usuarios PRODESAL respecto de la población rural del territorio	ALTO (3): Alto número relativo de usuarios PRODESAL respecto de la población rural del territorio

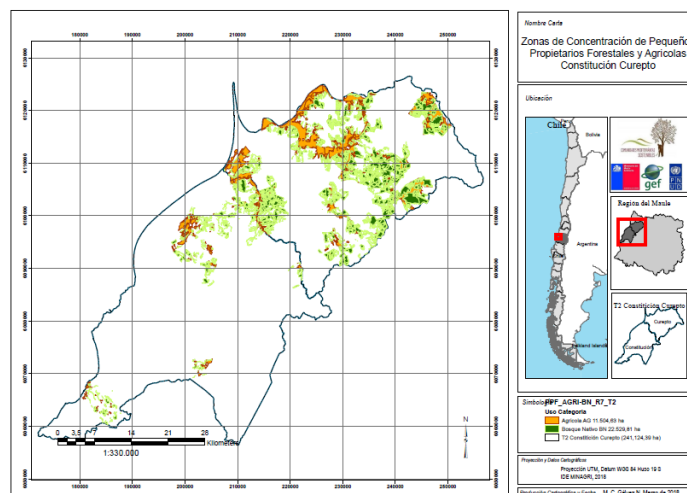
Fuente: Elaboración propia.

3. Meta 3: Producción

El fin de esta meta es elaborar el perfil sobre el uso de la tierra y los recursos naturales de los habitantes del territorio. Esta se estructuró en cinco criterios, siendo el más relevante el análisis de la existencia en el territorio de propiedad de pequeños productores, ya que el enfoque del proyecto es desarrollar y generar capacidades en comunidades rurales de pequeños productores (Agricultura Familiar Campesina) con uso de suelo agrícola y de bosque nativo, por lo que considerar otro tipo de propiedad desvirtuaría el foco principal del proyecto. Esto no quiere decir que no se pueda generar vínculos de trabajo estratégico con actores del territorio con otras características de producción.

Para desarrollar esta meta, se consideran y se identifican propiedades con superficie menor a 200 hectáreas (como pequeña propiedad de acuerdo a la Ley 20.283 sobre recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal del Ministerio de Agricultura). Posteriormente se identificaron los hotspots de pequeños propietarios con uso agrícola y con bosque nativo y se hizo una superposición de capas. Esto permite identificar sectores con potenciales participantes de una IET y proyectos comunitarios. Para el caso de Constitución-Curepto, el diagrama VIII.6 muestra la distribución en el territorio de estas áreas prioritarias.

Diagrama VIII.6
Estructura de propiedad campesina con uso de la tierra agrícola y bosque nativo en Constitución-Curepto



Fuente: Elaboración propia.

Si se observan los diagramas VIII.5 y VIII.6, se puede apreciar que en la frontera político-administrativa de las comunas de Constitución y Curovelo (que corresponde al río Huenuchillami) coinciden zonas de pequeños propietarios agropecuarios (amarillo) con remanentes de bosque nativo (verde) con ecosistemas de alto valor para la conservación, siendo su nexo natural la cuenca del río Huenuchillami. Esto permite visualizar que para efectos del desarrollo de una IET, la cuenca sea el área de trabajo más idónea. En el cuadro VIII.6 se pueden observar los resultados de la evaluación de los criterios de la meta 3 para el territorio de Constitución-Curepto.

Cuadro VIII.6
Resultados evaluación criterios Meta 3: producción Constitución-Curepto

Meta 3 (Producción): El paisaje provee sistemas de producción sostenibles y ecológicamente compatibles	Peso (W)	Puntaje (P)	Puntaje Ponderado (P x W)
3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?	0,125	3	0,38
3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?	0,125	2	0,25
3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación de identidad con la cultura local?	0,125	3	0,38
3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afecten negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificados para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?	0,250	3	0,75
3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?	0,375	2	0,75
Puntaje Total (Suma)			2,50

Fuente: Elaboración propia.

Para el análisis de los criterios definidos para la meta de Producción, se establecieron descriptores para la asignación de puntaje, los cuales se pueden observar en el cuadro VIII.7.

Cuadro VIII.7
Descriptores de evaluación de los criterios de la Meta 3: Producción

3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?

BAJO (1): Escasas experiencias de manejo sostenible del bosque nativo que no involucran a muchas personas (una o ninguna bonificación 2015-2016 Ley 20.283)	MEDIO (2): Se identifica un número moderado de experiencias de manejo sostenible del bosque nativo y habitantes locales involucrados (al menos 2 bonificaciones 2015-2016 Ley 20.283).	ALTO (3): Se identifica un número importante de experiencias de manejo sostenible del bosque nativo y existe un número significativo de habitantes locales involucrados (más de 2 bonificaciones 2015-2016 Ley 20.283)
3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?		
BAJO (1): Escasas experiencias o aisladas (menos de 10 postulaciones a SIRSD-S)	MEDIO (2): Existen varias experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas.	ALTO (3): Se identifica gran número y diversidad de experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas (grupos agroecológicos, SAT, GTT, SIRSD, agricultura orgánica, manejo ganadero regenerativo, control de erosión, etc.).
3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación de identidad con la cultura local?		
BAJO (1): No se identifican productos mencionados como relevantes para la actividad económica y cultural local, cuya materia prima y procesos sean locales. No se han elaborado proyectos para los mencionados fines.	MEDIO (2): Se identifican varios productos que si bien tienen una fuerte relación o identidad con la cultura local, no han gozado de iniciativas o esfuerzos importantes para su masificación, rescate, puesta en valor o desarrollo económico con identidad local. Proyectos postulados pero que no han tenido éxito. Algunos proyectos ejecutados o iniciativas que no han tenido gran repercusión.	ALTO (3): El territorio cuenta con más de 2 productos de la tierra por los cuales es reconocido y están relacionados con la identidad y cultura local. Tanto desde las instituciones públicas como desde las organizaciones locales, han existido iniciativas de puesta en valor y/o rescate y masificación en el territorio. Los productos destacan por ser originados y procesados en la localidad, o existen ferias o eventos temáticos locales, lo que le agrega valor al territorio.
3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afecten negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificados para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?		
BAJO (1): Tanto desde los usuarios de la tierra y otros recursos escasos como desde las instituciones y organizaciones de la sociedad civil no se identifica conciencia ni expectativas de que algunas prácticas dañinas podrían ser modificadas.	MEDIO (2): Se identifican iniciativas locales o campañas de difusión desde las autoridades, instituciones u organizaciones de la sociedad civil para concientizar o educar en torno a algunas prácticas tradicionales que son dañinas para el uso sostenible de los recursos naturales pero estas iniciativas no han tenido gran o masiva acogida entre los pequeños productores y usuarios directos de dichos recursos escasos.	ALTO (3): Se identifica potencial de cambio alto debido a iniciativas previas implementadas con distintos grados de éxito, Existe desde organizaciones de la sociedad civil y o desde organismos públicos iniciativas de dialogo para llegar a acuerdos para modificar practicas dañinas. Se identifica conciencia entre los usuarios de la tierra de que los recursos son limitados y es necesario tomar acción para que perduren en el tiempo.
3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?		
BAJO (1): Bajo porcentaje de pequeños propietarios agrícolas y forestales de bosque nativo (menor a 15% de la superficie)	MEDIO (2): Moderado porcentaje de pequeños propietarios agrícolas y forestales de bosque nativo (entre 15% y 25% de la superficie)	ALTO (3): Alto porcentaje de pequeños propietarios agrícolas y forestales de bosque nativo (mayor al 25% de la superficie)

Fuente: Elaboración propia

Posterior al análisis de esta información, se obtiene el producto de los criterios. En este sentido, una vez revisado el criterio sobre la propiedad y usos de suelo, se considera la existencia de prácticas productivas (agrícolas, ganaderas, forestales) que afecten negativamente sobre el ambiente y que potencialmente pueden ser modificados. Y en un una misma medida se consideran si existe en el paisaje experiencia de manejo sostenible de bosque nativo y tierras agrícolas, así como producción agrícola, forestales y/o ganaderos que tengan una fuerte relación con la identidad y la cultura local.

4. Meta 4: Buen vivir

Para esta meta se desea saber o identificar brechas y desempeño asociados a los sistemas productivos de los pequeños productores de los territorios, y para ello se sintetizó en dos criterios. En una primera instancia se identifica si existen cadenas de valor en la que estos pequeños productores sean relevantes y, en segundo lugar, se indaga sobre las experiencias de asociatividad que permitan la diversificación de las fuentes de ingresos de los pequeños productores. Vincular a los habitantes del territorio en una iniciativa que los traslade

de la visión del predio a la visión de desarrollo del territorio es esencial y para ello se desea identificar en el perfil del territorio sus experiencias exitosas de asociatividad.

Cuadro VIII.8
Descriptorios de evaluación de los criterios de la Meta 4: Buen Vivir

4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores jueguen un rol relevante?		
BAJO (1): Las cadenas de valor identificadas en las que participan pequeños productores, les posiciona en un rol desventajoso como recolectores o proveedores de materia prima sin capacidad de negociación. O bien no existen cadenas de valor en el territorio que involucren a pequeños productores.	MEDIO (2): Existen cadenas de valor identificadas en las que los pequeños productores tienen un rol intermedio, son pocos en número o bien participan, pero su rol no es relevante, no pueden negociar precios o hacer economías de escala o integración vertical u horizontal.	ALTO (3): Los pequeños productores juegan un rol relevante como productores primarios con capacidad de negociación de precios o incluso se han integrado verticalmente en la cadena realizando la transformación de las materias primas, el transporte y o la comercialización del producto. La o las cadenas de valor identificadas involucran a más de 100 pequeños productores.
4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?		
BAJO (1): No se identifican experiencias exitosas de asociatividad entre pequeños productores que hayan perdurado más de 3 años. Existe gran reticencia a asociarse.	MEDIO (2): Se identifican experiencias de asociatividad entre pequeños productores, pero su desempeño es regular (experiencias difíciles, iniciativas que han fracasado, participación difícil de mantener, etc.).	ALTO (3): Existen al menos 3 experiencias exitosas de asociatividad entre pequeños productores (en funcionamiento y de antigüedad mayor a 3 años) o se identifican más de 100 pequeños productores involucrados en sistemas asociativos formales e informales.

Fuente: Elaboración propia.

Para la determinación de los puntajes de cada criterio, se realizaron descriptorios que permiten establecer un parámetro de cualificación, como se puede observar en el cuadro VIII.8.

Para el análisis de esta meta se considera la vinculación de los pequeños productores entre sí, como cooperativas, organizaciones funcionales, gremios, entre otros, así como su vínculo con los programas de fomento de la institucionalidad pública. El criterio que se considera más importante para el desarrollo del territorio, es si existen experiencias de asociatividad y si estas diversifican las fuentes de ingresos de los pequeños productores. De igual forma se identifican rubros productivos y sus cadenas de comercialización local. Los resultados de la meta 4 para el territorio de Constitución-Curepto, se puede observar en el cuadro VIII.9.

Cuadro VIII.9
Resultados análisis de los criterios para la Meta 4 Buen Vivir territorio Constitución-Curepto

Meta 4 (Buen Vivir): El paisaje es capaz de sostener y mejorar la subsistencia y el bienestar de los grupos sociales residentes	Peso (W)	Puntaje (P)	Puntaje Ponderado (P x W)
4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores jueguen un rol relevante?	0,40	2	0,80
4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?	0,60	3	1,80
Puntaje Total (Suma)			2,60

Fuente: Elaboración propia.

C. El próximo paso: Planificación Participativa del Paisaje

Una vez realizado el proceso de identificación del paisaje y que fue descrito en el capítulo anterior, el desarrollo de la IET continúa con el proceso de planificación participativa del territorio con un enfoque de paisaje. Este proceso es liderado por una organización de la sociedad civil (OSC) del territorio, que es seleccionado tras la aplicación de una herramienta de evaluación de capacidades en función de los objetivos del Proyecto GEF CMS.

Con este proceso se espera favorecer o facilitar que los diferentes esfuerzos que se han levantado desde las comunidades locales, de manera aislada o con más o menos éxito, tengan la posibilidad de encontrarse para revisar la trayectoria recorrida, involucrar a un espectro más amplio de actores y proyectarse hacia el futuro con

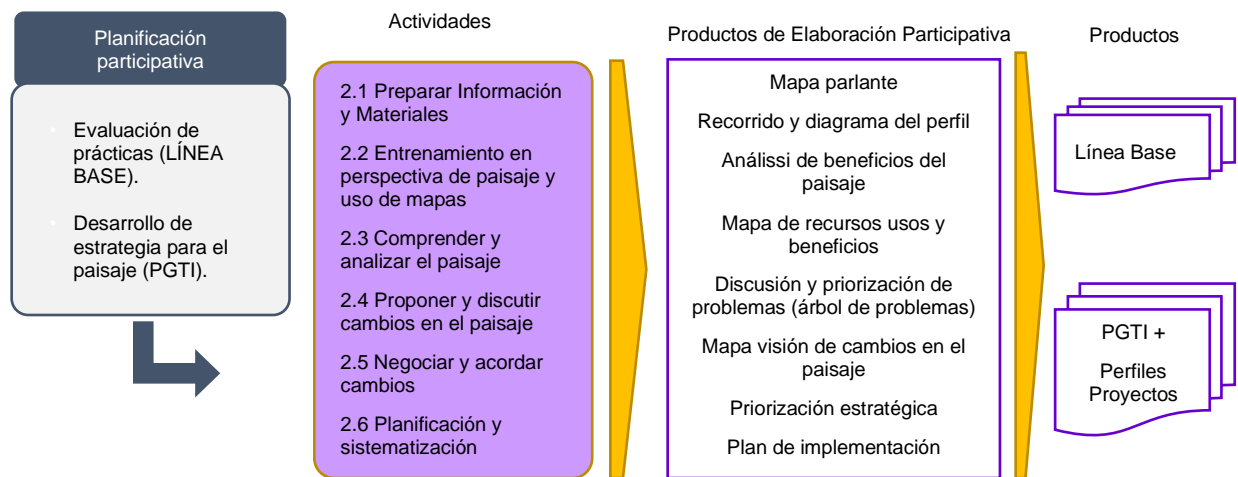
una visión común, lo que incrementa las posibilidades de se transforme en propuestas concretas de líneas de acción y así avanzar hacia un desarrollo sostenible del territorio que involucre los intereses de quienes lo habitan.

Luego de la aplicación de la guía de criterios de decisión para la selección de territorios, los paisajes seleccionados fueron Lolol-Pumanque (Región de O'Higgins), Constitución-Curepto (Región del Maule) y San Nicolas-Ninhue (Región del Ñuble). En cada una de estos territorios, la OSC seleccionada es la encargada de convocar a los actores locales e iniciar el proceso de planificación participativa, el cual tiene como producto principal la elaboración de un Plan de Gestión Territorial Integral (PGTI) y un portafolio de proyectos comunitarios para poner en marcha el plan (ver diagrama VIII.7).

Inicialmente la OSC debe elaborar un plan de trabajo detallado, que incluya calendario de actividades y entregables, enfoque metodológico y las herramientas didácticas derivada de éste, arreglos logísticos, costos, resultados y productos que se generarán.

Es importante considerar que la intervención tendrá un tiempo muy limitado (18 meses), por lo que parte de la labora de la OSC será trabajar para que cada acción realizada considere las capacidades actuales de la organización y otros actores del territorios, y a su vez cada acción esté enfocada en que simultáneamente a su ejecución contribuya a la construcción de nuevas capacidades para que así los miembros de las organizaciones puedan tomar estas responsabilidades y autonomía de manera paulatina.

Diagrama VIII.7
Proceso de Planificación Participativa



Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de trabajo consiste en mantener constantemente un estado de alerta, buscando siempre el camino que permita a la comunidad avanzar en la participación hacia el desarrollo autónomo, lo que implica facilitar que ellos puedan tomar decisiones y potencialmente ir tomando control progresivo de la iniciativa.

D. Conclusiones y desafíos

La metodología descrita en este documento surge de la necesidad del Proyecto GEF CMS de optimizar recursos (tiempo-dinero) para la focalización de su intervención en sitios con las características establecidas en el documento a través de las metas y criterios descritos. Sin embargo, estos últimos pueden ser mejorados y adaptados en función del tiempo y juicio del interés público.

Ya que la construcción de paisajes y comunidades sostenibles que apunten a generar resultados en el mediano y largo plazo vinculados a la conservación de la diversidad biológica (especies, ecosistemas y servicios ecosistémicos), la recuperación de suelos degradados sometidos durante muchos años a malas prácticas productivas que a la fecha han mermado su capacidad y la generación de capacidades de prevención y respuesta de las comunidades frente a los efectos del cambio climático (sequías prolongadas, eventos climáticos o meteorológicos extremos, incendios forestales, entre otros), se requiere buscar herramientas simples y a la vez integrales que permitan evaluar el desempeño y capacidad de respuesta tanto de las agencias públicas como de las propias comunidades.

El Proyecto GEF CMS espera aportar desde dos ámbitos: la selección de sitios prioritarios para establecer intervenciones directas con una visión de un territorio dinámico y cambiante, que puede realizarse con el uso de datos ya catastrados y disponibles en la institucionalidad pública, y con los actores locales relevantes activos en los territorios (cuyas características son presentadas en este documento); y el mejoramiento de la elaboración e implementación de políticas públicas integrales que promuevan el desarrollo sostenible de los territorios.

En las etapas siguientes de una IET, donde las comunidades son integradas de forma activa en la construcción de la visión de sus territorios, se espera aportar al fortalecimiento de las capacidades de gestión a través de la elaboración de Planes de Gestión Territorial Integrados, así como la planificación y puesta en marcha de acciones a corto, mediano y largo plazo que puedan encadenarse con instrumentos de gestión ambiental y de fomento productivo.

Los actores del territorio tienen problemas y aspiraciones, los cuales muchas veces están interconectados, pero sus intereses son diferentes. A través de este enfoque metodológico se busca enfrentar los riesgos y los desafíos que se imponen a los territorios cambiantes y resilientes. Esta necesidad exige que se cumplan ciertos pasos, los que desde el enfoque de paisaje pueden ser abordados.

Si bien la metodología se enmarca inicialmente en la integridad del territorio desde el punto de vista biofísico (utilizando como unidad de trabajo y delimitación las cuencas o microcuencas existentes, lo que es un elemento tecnocrático que entrega una visión especializada y validada por las instituciones), sin embargo –y sin poner en duda la veracidad de la información oficial disponible–, es importante que la información se valide a través de la planificación participativa bajo la lupa de los propios habitantes del territorio, quienes determinan si lo descrito por los técnicos a través de sistemas de cartografía responde o no a su realidad. Estas acciones que a simple vista pueden ser consideradas obviedades, gatillan procesos sociales importantes en las personas y grupos sociales como el reconocimiento, confianza y empoderamiento.

En función a este último punto, las organizaciones sociales de base comunitaria en Chile presentan un desafío a la institucionalidad, en cuanto al desarrollo de nuevas estrategias para el involucramiento y trabajo de desarrollo desde la comunidad. Existe un agotamiento sobre las formas de la intervención aplicada por la institucionalidad pública en los territorios, donde la casi inexistente devolución de información sobre las líneas de base, procesos participativos realizada por el investigador/profesional, han mermado la capacidad de toma de decisiones de los actores locales. Esto aunado a la poca oferta de instrumentos de fomento para organizaciones sociales comunitarias, hacen que su capacidad de gestión sobre algún recurso sea precario. Lamentablemente en aras del tiempo de este proyecto se determinó como un criterio crítico la existencia de organizaciones comunitarias, que además tengan alguna experiencia de gestión exitosa, pero lo ideal sería avanzar en promover el empoderamiento de las organizaciones sociales comunitarias en general.

La mirada de los recursos naturales (suelo, agua, bosque) como servicios ecosistémicos directamente relacionados con los modos de vida y las actividades productivas permite identificar a los potenciales participantes que pueden desarrollar iniciativas a escala territorial (IET). Sin embargo, esto no se da de manera espontánea, pues se requiere generar capacidades para introducir en las comunidades y pequeños propietarios la noción de la perspectiva de paisaje, que va más allá del predio individual y que requiere cambios culturales, particularmente en la forma de relacionarse entre los pequeños productores y entre éstos y la base de recursos

naturales, entendiendo que se trata de vincularlos en un proceso de largo aliento. Este desafío va más allá del alcance del Proyecto GEF CMS, pues se requiere impulsar cambios a nivel de la oferta pública (instrumentos de gestión y fomento productivo que se articulen a escala territorial y con enfoque de paisaje).

En el siguiente nivel de análisis está el aspecto de las fuentes de subsistencia y el bienestar o buen vivir de los grupos sociales residentes, es donde se podría generar alguna incertidumbre sobre cómo delimitar, ya que puede ocurrir que aparezca un paisaje íntegro que topográficamente esté "dividido" por los cerros, pero que los habitantes de ambos lados se identifiquen como un territorio íntegro debido a relaciones de intercambio que ocurren precisamente en el cerro y que constituyen una identidad común (comparten veranadas, previenen y combaten incendios, transitan de un lado a otro para hacer intercambios sociales y comerciales, son fuente de agua para la vida, entre otros). En estos casos, la invitación es a ser flexibles con la definición de un territorio o paisaje y reconocer aspectos que comúnmente son ignorados por las divisiones arbitrarias, conservando el criterio de que debe existir integridad en todos los niveles de análisis.

Es ya de amplia aceptación que las soluciones a los conflictos que afectan a un territorio pasan por la adopción de prácticas de manejo/uso de recursos naturales en una manera que respete la base natural que contiene a las actividades humanas, eso significa que conocer y comprender este aspecto es crucial para la toma de decisiones y presenta una base sobre la cual se pueden buscar puntos de encuentro.

Bibliografía

- Cossio, C. (2008). Evolución histórica de los patrones de uso de suelo en la cuenca de la Laguna de Aculeo. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cossio, C. (2018). Guía Planificación Participativa del Paisaje a Escala de Paisaje. Santiago.
- Cossio, C., Riquelme, F., Rodríguez, K., & Valenzuela, F. (2017). Proyecto Comunidades Mediterráneas Sostenibles: Definiciones Clave.
- Gattini, C., Chávez, C., & Albers, D. (2013). <http://www.ochisap.cl/index.php/nivel-socioeconomico-y-de-salud-de-las-comunas-de-chile>. Obtenido de Nivel socioeconómico y de salud de las comunas de Chile: <http://www.ochisap.cl>.
- Gonzalez, A. R. (11 de 11 de 2011). webiigg.sociales.uba.a. Obtenido de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje%206_gonzalezale.pdf
- Louise Buck, R. K. (2014). A Landscape Perspective on Monitoring & Evaluation for Sustainable Land Management. Washington, D.C: Ecoagriculture Partners.
- Mock, G., & Tschetscher, T. (2016). A community- based approach to resilient and sustainable landscapes. New York: United Nations Development Programme.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/desarrollo-territorial/es/>. Obtenido de <http://www.fao.org>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Apoyando a la sociedad civil e iniciativas comunitarias para generar beneficios ambientales mundiales utilizando subsidios y microprestamos en la Ecoregión Mediterránea de Chile. Santiago.
- Raffestein. (1980). Obtenido de [http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20-%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder\(3\).pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20-%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder(3).pdf).
- Raffestein. (2012). Obtenido de https://static1.squarespace.com/static/5657eb54e4bo22a250fc2de4/t/566fa53ed8af1045cf97072f/1450157374487/2012_Raffestin_Space%2CTerritory%2CTerritoriality.pdf.

Anexo 1

Metodología: Guía de criterios de decisión sobre territorios prioritarios para el desarrollo de Iniciativas a Escala Territorial (IET)

1. Construcción de la Guía de Criterios de Decisión

El Proyecto MMA / GEF-PNUD Comunidades Mediterráneas Sostenibles actualizó su estrategia de implementación a partir de la evaluación de medio término orientando sus esfuerzos al desarrollo de nuevas iniciativas a escala territorial (IET) en las tres regiones más afectadas por los grandes incendios del verano de 2017 (Regiones de O'Higgins, Maule y Biobío-Ñuble), contribuyendo así a los objetivos del Comité Nacional de Restauración Ecológica liderado por el Ministerio del Medio Ambiente.

El equipo de proyecto desarrolló una guía de criterios de decisión que permitiera seleccionar territorios (o paisajes³⁸) en los cuales focalizar de manera más eficiente los recursos escasos de tiempo, capacidad del equipo humano y financieros, mediante la utilización de información secundaria que está disponible en diversas fuentes a nivel nacional e integrarla con análisis cualitativos, incluyendo la obtención de visiones institucionales tanto a nivel regional como nacional.

En este marco, se desarrolló una metodología considerando los aspectos siguientes:

- Definición de los criterios apropiados para seleccionar territorios prioritarios en cada una de las regiones

A partir de la definición de las 4 dimensiones o metas para el desarrollo de paisajes sostenibles (conservación, gobernanza, producción y buen vivir), un panel ampliado del proyecto (conformado por 9 profesionales de las ciencias de la tierra, ciencias ambientales y ciencias sociales³⁹) elaboró una lista preliminar de criterios para cada una de las metas del paisaje, teniendo en cuenta la pertinencia de los criterios para dar cuenta del desempeño de un territorio respecto de cada meta, así como también la facilidad de acceso a información secundaria disponible. Luego de una revisión por parte de cada uno de los miembros del panel, se llegó a un total final de 18 criterios en forma de preguntas (existencia o ausencia), distribuidos de la siguiente manera:

Cuadro VIII.A1
Criterios para selección de territorios

Dimensión	N° Criterios	Aspectos a Evaluar
Conservación	7	Ecosistemas en categorías de conservación Áreas bajo categorías de protección Cuencas críticas para provisión de agua Especies de flora y fauna amenazadas y planes de recuperación, conservación y gestión Mega incendios forestales en los últimos 5 años Sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica
Gobernanza	4	Capital social con experiencia y capacidad de gestión Iniciativas institucionales para la gestión territorial público-privada Poder de decisión de pequeños propietarios sobre aguas y tierras Usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen objetivos de conservación, recuperación de suelos y resiliencia
Producción	5	Experiencias de manejo sostenible del bosque nativo Experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas Productos silvoagropecuarios con identidad cultural Prácticas productivas tradicionales susceptibles de ser mejoradas Predominio de estructura de propiedad campesina y usos del suelo para agricultura y bosque nativo
Buen Vivir	2	Cadenas de valor donde los pequeños productores juegan un rol relevante Experiencias de asociatividad de pequeños productores y diversificación de fuentes de ingresos
Total	18	

Fuente: Elaboración propia.

³⁸ Para los efectos del presente documento, el concepto paisaje se usa de manera intercambiable con el concepto territorio, ambos definidos como un "espacio delimitado en función de variables biofísicas, socioculturales y/o productivas, caracterizado por una interacción dinámica en el tiempo de las relaciones sociedad-naturaleza, con valor patrimonial e identidad propia" (GEF CMS, 2017).

³⁹ El panel ampliado estaba formado por miembros del equipo de proyecto y del Ministerio del Medio Ambiente, con las profesiones siguientes: geografía (1), ingeniería en ordenación ambiental (1), administración comercial (1), agronomía (2), ingeniería forestal (2) e ingeniería en recursos naturales renovables (1). Asimismo, el panel estaba conformado por 7 mujeres (78%) y 2 hombres (22%). Finalmente, el panel contó con 6 representantes del nivel central (67%) y 3 representantes del nivel regional (33%).

- Asignación de ponderaciones (o pesos relativos) a los criterios de decisión

En una segunda instancia, el panel ampliado buscó responder a la pregunta: ¿cuáles de los criterios son más relevantes para el desempeño del paisaje y por ende prioritarios en cada una de las dimensiones y metas? Para responder esta pregunta, cada miembro del panel ampliado ordenó los criterios de mayor a menor importancia para evaluar el desempeño de un territorio (siendo 1 el más importante) dentro de cada dimensión / meta. Utilizando la moda como el estadígrafo para asignar el orden de importancia final por criterio, se identificó a los criterios que estaban en el primer y segundo lugar de importancia para cada una de las metas, tal como se muestra en el cuadro siguiente, donde se destacan en rojo y amarillo los criterios más importantes (con moda 1 y 2, respectivamente). Cabe señalar que en los casos con más de una moda, se asignó el valor correspondiente al menos importante.

Cuadro VIII.A2
Territorios y puntajes

Dimensión / Meta		Criterios	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	Moda
1. Conservación	El paisaje conserva, mantiene y restaura la biodiversidad y los servicios ecosistémicos	1.1. ¿Hay en el paisaje ecosistemas en categorías de conservación y/o bajo alguna categoría de protección oficial?	1	6	2	1	6	4	1	1	1
		1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas con remanentes de ecosistemas naturales que son relevantes para el servicio ecosistémico provisión de agua para consumo humano y producción agrícola?	2	2	1	4	4	1	2	3	2
		1.3. ¿Hay en el paisaje especies amenazadas y/o planes de recuperación, conservación y gestión de especies de flora y fauna?	5	4	3	3	3	3	6	5	3
		1.4. ¿Hay en el paisaje problemas graves de degradación de tierras y/o desertificación, erodabilidad o erosividad?	3	1	6	5	2	6	4	4	6
		1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje mega incendios forestales en los últimos 5 años?	6	3	5	6	1	5	3	2	6
		1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para su restauración socio-ecológica identificados a escala regional?	4	5	4	2	5	2	5	6	5
2. Gobernanza	El manejo integrado del paisaje es favorecido por las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria a través de instrumentos de gestión, fomento, actividades, proyectos u otros	2.1. ¿Hay en el paisaje capital social (organizaciones comunitarias activas de pequeños propietarios y usuarios de la tierra) con experiencia y capacidad de gestión?	1	1	1	1	4	1	1	1	1
		2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?	2	4	4	4	3	2	4	3	4
		2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y gestión de tierras y aguas?	4	2	2	3	1	4	2	2	2
		2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?	3	3	3	2	2	3	3	4	3
3. Producción	El paisaje provee sistemas de producción sostenibles y ecológicamente compatibles	3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?	4	3	1	4	2	3	3	3	3
		3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?	5	4	2	5	1	4	4	4	4
		3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación o identidad con la cultural local?	3	5	4	3	5	2	5	5	5
		3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afectan negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificadas para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?	2	1	3	2	4	1	2	2	2
		3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?	1	2	5	1	3	5	1	1	1
4. Buen vivir	El paisaje es capaz de sostener y mejorar la subsistencia y el bienestar de los grupos sociales residentes	4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores jueguen un rol relevante?	1	1	2	2	2	2	2	2	2
		4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?	2	2	1	1	1	1	1	1	1

A partir de lo anterior, se asignó puntajes de relevancia a cada criterio dentro de cada dimensión / meta, considerando 3 (relevancia alta), 2 (relevancia media) y 1 (relevancia baja). A los criterios con moda 1 se asignó un puntaje de relevancia 3, a los criterios con moda 2 se asignó un puntaje de relevancia 2 y al resto de los criterios, sin importar el valor de las modas, se les asignó un puntaje de relevancia 1. El peso relativo para cada criterio dentro de cada dimensión / meta, está dado por la fórmula siguiente:

$$W = P / \sum_{i=1}^n P_i$$

donde W es el peso relativo del criterio n ; P es el puntaje asignado al criterio n ; y P_i es el puntaje asignado a cada criterio i .

En el cuadro siguiente se presentan los pesos relativos de cada criterio dentro de cada dimensión / meta.

Cuadro VIII.A3
Puntajes y pesos

Dimensión / Meta	Criterios	Puntaje (P)	Peso (W)	
1. Conservación	El paisaje conserva, mantiene y restaura la biodiversidad y los servicios ecosistémicos	1.1. ¿Hay en el paisaje ecosistemas en categorías de conservación y/o bajo alguna categoría de protección oficial?	3	0,333 (*)
		1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas con remanentes de ecosistemas naturales que son críticos para el servicio ecosistémico provisión de agua para consumo humano y producción agrícola?	2	0,222
		1.3. ¿Hay en el paisaje especies amenazadas y/o planes de recuperación, conservación y gestión de especies de flora y fauna?	1	0,111
		1.4. ¿Hay en el paisaje problemas graves de degradación de tierras y/o desertificación, erodabilidad o erosividad?	1	0,111
		1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales en los últimos 5 años?	1	0,111
		1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para su restauración socio-ecológica identificados a escala regional?	1	0,111
2. Gobernanza	El manejo integrado del paisaje es favorecido por las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de base comunitaria a través de instrumentos de gestión, fomento, actividades, proyectos u otros	2.1. ¿Hay en el paisaje capital social (organizaciones comunitarias activas de pequeños propietarios y usuarios de la tierra) con experiencia y capacidad de gestión?	3	0,429
		2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?	1	0,143
		2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y/o gestión de tierras y/o aguas?	2	0,286
		2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?	1	0,143
3. Producción	El paisaje provee sistemas de producción sostenibles y ecológicamente compatibles	3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?	1	0,125
		3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?	1	0,125
		3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación o identidad con la cultural local?	1	0,125
		3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afecten negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificadas para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?	2	0,250
		3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?	3	0,375
4. Buen vivir	El paisaje es capaz de sostener y mejorar la subsistencia y el bienestar de los grupos sociales residentes	4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores jueguen un rol relevante?	2	0,400
		4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?	3	0,600

(*) Al momento de establecer los descriptores para evaluar este criterio, se tomó la decisión de separarlo en dos subcriterios: 1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?; y 1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?, distribuyendo el peso relativo en 0,222 y 0,111, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia.

- Definición de descriptores y fuentes de información para evaluar cada criterio

Para cada criterio de decisión, se elaboraron descriptores generales y específicos para asignar puntajes al momento de evaluar el desempeño de los territorios, definiendo 3 puntajes posibles: alto (3), medio (2) y bajo (1), de acuerdo con el siguiente esquema:

Cuadro VIII.A4
Escala de puntajes

Puntaje	Descripción General
3	El criterio <i>n</i> para el territorio presenta un desempeño <i>alto</i> ; es decir, es <i>muy favorable</i> para su selección como territorio prioritario.
2	El criterio <i>n</i> para el territorio presenta un desempeño <i>medio</i> ; es decir, es <i>favorable</i> para su selección como territorio prioritario.
1	El criterio <i>n</i> para el territorio presenta un desempeño <i>bajo</i> ; es decir, es <i>poco favorable</i> para su selección como territorio prioritario.

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro siguiente se muestra un ejemplo de descriptores específicos para los criterios de la dimensión / meta "conservación":

Cuadro VIII.A5
Descriptores por dimensión

Dimensión / Meta	Criterios	Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
Conservación El paisaje conserva, mantiene y restaura la biodiversidad y los servicios ecosistémicos	1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?	Menos del 10% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	Del 10% al 40% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	Más del 40% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN
	1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?	No hay áreas de protección oficial (AP) ni Sitios Prioritarios (Art. 11, d, Ley 19.300)	Hay Sitios Prioritarios (Art. 11, d, Ley 19.300) pero no hay AP	Hay áreas de protección oficial (PN, MN, RN, SN, Sitio Ramsar)
	1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas prioritarias para la provisión de agua potable rural?	No hay cuencas prioritarias (INFOR) y hay menos de 4 Comités de APR en el territorio	No hay cuencas prioritarias (INFOR) y hay 4 o más Comités de APR en el territorio	Hay al menos 1 cuenca prioritaria (INFOR) en el territorio
	1.3. ¿Hay en el paisaje especies de flora o fauna amenazadas (CR-EN-VU) y planes RECOGE?	<i>No Aplica</i>	Se identifican especies de flora o fauna amenazada (CR-EN-VU) en el territorio	Al menos una especie de flora o fauna amenazada (CR-EN-VU) cuenta con Plan RECOGE
	1.4. ¿Hay en el paisaje riesgo muy severo de erosión potencial?	Menos del 10% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	Del 10% al 40% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	Más del 40% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial
	1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales (IF) en los últimos 5 años?	No han ocurrido IF o han ocurrido IF con superficie afectada menor al 5% del territorio	Han ocurrido IF con superficie afectada de 5% al 10% del territorio	Han ocurrido IF con superficie afectada mayor al 10% del territorio
1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para restauración socio-ecológica?	No se identifican sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica en el territorio o no se dispone de información	Se identifican áreas de alto valor ecológico (AAVE) o áreas de valor ecológico (AVE) en el territorio	Se identifican uno o más áreas o sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica en el territorio	

Fuente: Elaboración propia.

Junto con lo anterior, se identificaron las fuentes (datos oficiales georreferenciados, publicaciones, estudios, entrevistas a informantes clave, etc.) que permiten obtener la información necesaria para evaluar cada criterio. A modo de ejemplo, el cuadro siguiente muestra el tipo de información y las fuentes identificadas para obtenerla:

Cuadro VIII.A6
Criterios y tipos de información

Criterios	Tipo de Información para análisis de respuestas	Fuentes de Información	
1.1. ¿Hay en el paisaje ecosistemas en categorías de conservación y/o bajo alguna categoría de protección oficial?	Categoría de conservación: Preocupación Menor (LC), Casi Amenazado (NT), Vulnerable (VU), En Peligro (EN), En Peligro Crítico (CR)	Ministerio del Medio Ambiente	http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Informe-final-Eval_ecosistemas_para_publicacion_16_12_15.pdf
	Categoría de protección: Parque Nacional (PN), Reserva Nacional (RN), Monumento Natural (MN), Santuario de la Naturaleza (SN), Iniciativa de Conservación Privada (ICP), Sitio Prioritario (SP), Reserva de la Biosfera (RB), Paisaje de Conservación (PC), Sitio Ramsar, otros	Ministerio del Medio Ambiente	http://areasprotegidas.mma.gob.cl/
1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas con remanentes de ecosistemas naturales que son relevantes para el servicio ecosistémico provisión de agua para consumo humano y producción agrícola?	Cuencas abastecedoras de agua	Corporación Nacional Forestal	http://www.investigacion.conaf.cl/expediente/expediente.php?id_expediente=1009588
	Marco conceptual servicios ecosistémicos	Ministerio del Medio Ambiente	http://portal.mma.gob.cl/servicios-ecosistemicos/
	Cuencas y Agua Potable Rural	Instituto Forestal (INFOR)	http://www.bosquesyagua.cl/index.php?option=com_inforcuencas&view=aprs
1.3. ¿Hay en el paisaje especies amenazadas y/o planes de recuperación, conservación y gestión de especies de flora y fauna?	Clasificación de Especies según Estado de Conservación, Planes RECOGE	Ministerio del Medio Ambiente	http://portal.mma.gob.cl/biodiversidad/
1.4. ¿Hay en el paisaje problemas graves de degradación de tierras y/o desertificación, erodabilidad o erosividad?	Mapa de degradación de tierras por comunas	Corporación Nacional Forestal	http://www.enccrv-chile.cl/index.php/en/downloads/publicaciones/346-mapa-degradacion-de-las-tierras-2015-por-comuna
	Mapa preliminar de la desertificación de Chile por comunas	IDE Ministerio de Bienes Nacionales	http://www.ide.cl/descarga/capas/item/desertificacion.html
	Informe La Desertificación en Chile	Cámara de Diputados	https://www.camara.cl/camara/media/senadores/ministros/desertificacion.pdf
1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje mega incendios forestales en los últimos 5 años?	Incendios forestales 2016-2017	GEF CMS	Mapa de incendios forestales 2016-2017 (Fuente: MMA)
	Incendios forestales 2011-2015 y Severidad Incendios 2017	IDE MINAGRI	http://ide2.minagri.gob.cl/publico2/
1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para su restauración socio-ecológica identificados a escala regional?	Mapas o decisiones político-técnicas actuales o históricas	GORE O'Higgins	http://www.sir.dellibertador.cl/component/content/article/5
		GORE Maule	http://www.goremaule.cl/goremaulenuovo/index.php/car
		GORE Biobío	http://siq.gorebiobio.cl/

Fuente: Elaboración propia.

2. Aplicación de la Guía de Criterios de Decisión para la Selección de Territorios

Una vez construidos los descriptores específicos para cada uno de los 18 criterios de decisión, y habiendo sido definido desde el comienzo la focalización del trabajo en tres regiones prioritarias debido a la afectación sufrida por los incendios forestales, se inició la aplicación de la herramienta en cada una de las regiones (O'Higgins, Maule y Biobío-Ñuble⁴⁰).

La aplicación comprendió las siguientes etapas:

⁴⁰ En el momento de realización de este trabajo, la antigua Región del Biobío estaba en proceso de división en las actuales Regiones del Biobío y Ñuble, por lo que para los efectos de este proceso se consideró como una sola región.

Cuadro VIII.A7
Etapas, descripción y resultados

Etapas	Descripción	Resultados
Etapa 0: Identificación preliminar de territorios o paisajes potenciales en cada región prioritaria	El equipo regional del proyecto, en acuerdo con las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente de las Regiones de O'Higgins, Maule y Biobío-Nuble, identificó una lista preliminar de comunas que se encontraban dentro de las prioridades regionales debido a la existencia de atributos ambientales y a la necesidad de apoyar acciones de la política pública para fortalecer la sustentabilidad del desarrollo de los territorios.	Se identificó un total de 22 comunas, de acuerdo al siguiente detalle: <u>Región de O'Higgins (5 comunas)</u> : Lolol, Litueche, Marchigüe, Pumanque y Navidad <u>Región del Maule (7 comunas)</u> : Hualañé, Licantén, Vichuquén, Constitución, Curepto, Empedrado y San Javier <u>Región del Biobío-Nuble (10 comunas)</u> : San Nicolás, Ninhue, Trehuaco, Coelemu, Cobquecura, Cañete, Contulmo, Los Álamos, Quilaco y Santa Bárbara
Etapa 1: Evaluación de los territorios potenciales para los criterios de la dimensión / meta 1 (Conservación)	Dado que los criterios de decisión asociados con la meta de conservar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos se consideró como de mayor jerarquía respecto de las otras metas (toda vez que sin una buena salud de los ecosistemas no es posible avanzar en gobernanza, producción sostenible y bienestar humano) ⁴¹ , en esta etapa se evaluó el desempeño de cada uno de los territorios potenciales (comunas) para los criterios asociados a ecosistemas, áreas de protección, especies, provisión de agua, degradación de suelos, incendios forestales y sitios prioritarios para restauración.	El equipo de proyecto generó un sistema de información geográfico (SIG) con los territorios, mediante el software QGIS, evaluando mediante álgebra de mapas la intersección y unión de polígonos para cada uno de los criterios. Posteriormente se generaron mapas temáticos de cada territorio y se evaluó el desempeño (alto, medio y bajo) de los criterios usando los descriptores definidos. Como resultado de este análisis se obtuvo un conjunto de 9 comunas preseleccionadas (las que obtuvieron mejor puntaje ponderado para el total de criterios), distribuidas de la siguiente manera: <u>Región de O'Higgins (2 comunas)</u> : Pumanque y Lolol <u>Región del Maule (2 comunas)</u> : Constitución y Curepto <u>Región del Biobío-Nuble (5 comunas)</u> : San Nicolás, Ninhue, Trehuaco, Coelemu y Cobquecura
Etapa 2: Evaluación de los territorios preseleccionados para los criterios de las dimensiones / metas 2 (gobernanza),3 (producción sostenible) y 4 (buen vivir)	Para las comunas preseleccionadas se evaluó el desempeño de los criterios asociados a capital social, iniciativas público-privadas de gestión territorial, propiedad de tierras y aguas, usuarios de instrumentos de fomento, experiencias de manejo sostenible de bosque nativo y tierras agrícolas, prácticas productivas, productos silvoagropecuarios con identidad local, estructura de propiedad campesina, usos del suelo agrícola y bosque nativo, cadenas de valor y asociatividad.	Al igual que en la etapa anterior, se generaron (según fuera posible y pertinente) mapas temáticos y se evaluó el desempeño (alto, medio y bajo) de los criterios usando los descriptores definidos. Como resultado de este análisis se obtuvo un conjunto de 6 comunas seleccionadas (las que obtuvieron mejor puntaje ponderado general para las cuatro dimensiones / metas), distribuidas de la siguiente manera: <u>Región de O'Higgins (2 comunas)</u> : Pumanque y Lolol (en este caso se seleccionaron ambas comunas debido a que la totalidad de la comuna de Lolol y una parte importante de la comuna de Pumanque están dentro de la misma cuenca del Estero Nilahue) <u>Región del Maule (2 comunas)</u> : Constitución y Curepto (en este caso, finalmente se acotó el territorio a las cuencas costeras de Putú y del río Huenchullamí que comparten ambas comunas) <u>Región del Biobío-Nuble (2 comunas)</u> : San Nicolás y Ninhue (en este caso, finalmente el territorio quedó conformado por la cobertura de los comités campesinos de la comuna de San Nicolás, con pequeños sectores de Ninhue y San Carlos).
Etapa 3: Validación regional y nacional de los resultados	A nivel regional se realizaron talleres en las Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente de cada región A nivel nacional se presentaron los resultados al Comité Directivo de Socios del Proyecto GEF CMS ⁴²	En los territorios seleccionados (Pumanque-Lolol, Cuencas de Putú-Huenchullamí y San Nicolás) se iniciaron acciones para el desarrollo de iniciativas a escala territorial (IET) y proyectos comunitarios, con la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) co-ejecutoras, que fueron seleccionadas mediante un proceso que el equipo de proyecto desplegó en los territorios, utilizando como herramienta de apoyo el <i>Capacity Assessment Tool (CAT)</i> del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

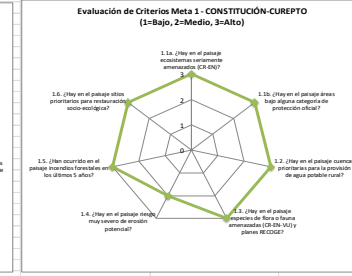
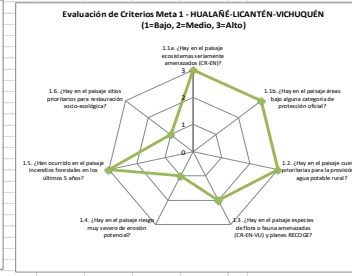
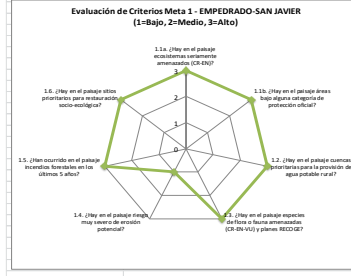
Fuente: Elaboración propia.

En las páginas siguientes, se incluye a modo de ejemplo, los resultados obtenidos para la evaluación del desempeño de los criterios para cada dimensión / meta para el caso de los territorios de la Región del Maule.

⁴¹ Este enfoque es pertinente para los fines del Proyecto GEF CMS. En otros contextos, esta jerarquía puede ser reevaluada en función de los objetivos de los tomadores de decisión. Sin embargo, a juicio del equipo de proyecto dos de las dimensiones / meta son susceptibles de ser consideradas como jerárquicamente superiores: conservación y gobernanza.

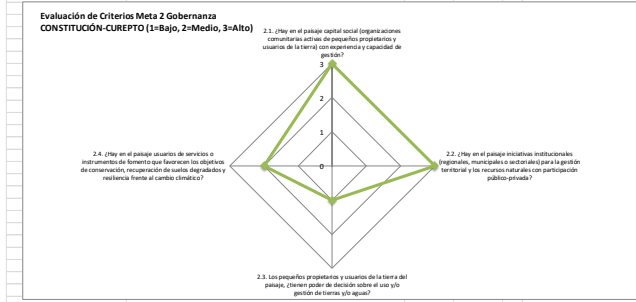
⁴² El Comité Directivo de Socios del Proyecto, está conformado por representantes del Ministerio del Medio Ambiente, Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Agencias de Sustentabilidad y Cambio Climático (ASCC), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Corporación de Fomento (CORFO), Fondo de Innovación Agraria (FIA), Servicio Nacional de Turismo (SERNATU), Pro Chile y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PUNTAJE SEGÚN EVALUACIÓN DE EXPERTOS (1 = Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto)	Región del Maule			Descripciones			Fuentes
	Hualalá- Licantén- Vichuquén	Constitución- Curipeo	Emparedado- San Javier- Ciénega	Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)	
1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?	3	3	3	Menos del 20% del territorio con ecosistemas en categorías de alto riesgo	Del 20% al 40% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	Más del 40% del territorio con ecosistemas en categorías CR y EN	MMA (2015)
1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?	3	3	3	No hay áreas de protección oficial (AP) en sitios Prioritarios (Art. 11, d, Ley 18.300 pero no hay AP	Hay Sitios Prioritarios (Art. 11, d, Ley 18.300 pero no hay AP	Hay áreas de protección oficial (PRL, MML, RN, SN, Sitio Ramsar)	MMA (2018)
1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas prioritarias para la provisión de agua potable rural?	3	3	3	No hay cuencas prioritarias (INFOR) y hay áreas de Comité de APH en el territorio	No hay cuencas prioritarias (INFOR) y hay áreas de Comité de APH en el territorio	Hay al menos 1 cuenca prioritaria (INFOR) en el territorio	INFOR (2018), DOH (2016)
1.3. ¿Hay en el paisaje especies de flora o fauna amenazadas (CR-EN-VU) y planes RECODE?	2	3	3	No aplica	Se identifican especies de flora o fauna amenazada (CR-EN-VU) en el territorio	Al menos una especie de flora o fauna amenazada (CR-EN-VU) con un plan RECODE	MMA (2018)
1.4. ¿Hay en el paisaje riesgo muy severo de erosión potencial?	1	2	1	Menos del 20% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	Del 20% al 40% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	Más del 40% del territorio con riesgo muy severo de erosión potencial	CIREN (2010)
1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales en los últimos 5 años?	1	3	3	No han ocurrido IF ni han ocurrido IF con superficie afectada menor al 20% del territorio	Han ocurrido IF con superficie afectada menor al 20% del territorio	Han ocurrido IF con superficie afectada mayor al 20% del territorio	MMA (2017), ICF MANAGH (2017)
1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para restauración socio-ecológica?	1	1	1	No se identifican sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica en el territorio o no se dispone de información	Se identifican áreas de alto valor ecológico (AVE) o áreas de valor ecológico (AVE) en el territorio o	Se identifican uno o más áreas o sitios prioritarios para la restauración socio-ecológica en el territorio	INA (2015), FIA (2017), CONAF (2017), INFOR (2017), UIC (2016)



PUNTAJE PROMEDIO PONDERADO	Región del Maule		
	Peso	Hualalá- Licantén- Vichuquén	Emparedado- San Javier- Ciénega
1.1a. ¿Hay en el paisaje ecosistemas seriamente amenazados (CR-EN)?	0,22	0,67	0,67
1.1b. ¿Hay en el paisaje áreas bajo alguna categoría de protección oficial?	0,11	0,33	0,33
1.2. ¿Hay en el paisaje cuencas prioritarias para la provisión de agua potable rural?	0,22	0,67	0,67
1.3. ¿Hay en el paisaje especies de flora o fauna amenazadas (CR-EN-VU) y planes RECODE?	0,11	0,22	0,33
1.4. ¿Hay en el paisaje riesgo muy severo de erosión potencial?	0,11	0,11	0,22
1.5. ¿Han ocurrido en el paisaje incendios forestales en los últimos 5 años?	0,11	0,33	0,33
1.6. ¿Hay en el paisaje sitios prioritarios para restauración socio-ecológica?	0,11	0,11	0,33
Puntaje Total (suma)	2,44	2,89	2,78

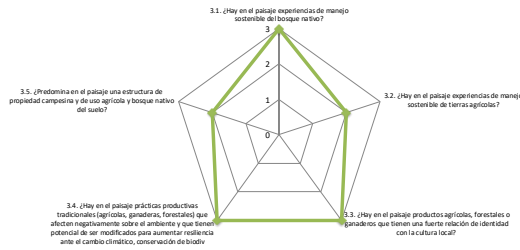
PUNTAJE SEGÚN EVALUACIÓN DE EXPERTOS (1 = Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto)	Constitución- Curipeo	Descripciones		
		Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
2.1. ¿Hay en el paisaje capital social (organizaciones comunitarias activas de pequeños propietarios y usuarios de la tierra) con experiencia y capacidad de gestión?	3	Las organizaciones sociales de base (legales o comunitarias), que agrupan a usuarios de la tierra, presentan dificultades para trabajar y pensar de que algunos han planificado y demostrado interés por temas ambientales y de recursos naturales, tienen serios problemas de flujo de información, dificultades para sostener la organización por falta de participación, problemas de comunicación y toma de decisiones.	Existen algunas organizaciones sociales de base (legales o comunitarias) que presentan antigüedad de conformación y actividad reciente en ejecución de proyectos, que presentan periodicidad de reunión, experiencia en la toma de decisiones de manera democrática, flujo de información efectivo, contactos y red de apoyo con organizaciones hermanas, redes nacionales o internacionales y servicios públicos.	Existe un número importante (más de 10) de organizaciones sociales de base (legales o comunitarias) que presentan antigüedad de conformación y actividad reciente en ejecución de proyectos, que presentan periodicidad de reunión, experiencia en la toma de decisiones de manera democrática, flujo de información efectivo, contactos y red de apoyo con organizaciones hermanas, redes nacionales o internacionales y servicios públicos. Estas organizaciones representan a usuarios de la tierra y habitantes rurales, demuestran interés por temas medioambientales y de recursos naturales y cuentan un número mayor a 100 integrantes.
2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?	3	Existen iniciativas institucionales para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada, pero no se identifican como políticas ni complementarias para el desarrollo de una iniciativa a Escala Territorial (IET).	Existen iniciativas institucionales para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada, que se identifican como políticas ni complementarias para el desarrollo de una iniciativa a Escala Territorial (IET).	Existe al menos una iniciativa institucional para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada, que se identifica como sinérgica para el desarrollo de una IET contada en el paisaje protagonista que juegan los comunitarios locales en la gestión del uso sostenible del suelo y los recursos naturales. Dicha iniciativa involucra al menos a 100 usuarios de la tierra y demás recursos naturales.
2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y/o gestión de tierras y/o aguas?	1	Se identifica una proporción menor al 20% del causal total inscrito en la comuna que le pertenece a pequeños regantes o pequeños consumidores de agua (menor a 4/5 o derechos de uso comunitario).	Se identifica una proporción mayor al 20% del causal total inscrito en la comuna que le pertenece a pequeños regantes o pequeños consumidores de agua (menor a 4/5 o derechos de uso comunitario).	Se identifica una proporción mayor al 20% del causal total inscrito en la comuna que le pertenece a pequeños regantes o pequeños consumidores de agua (menor a 4/5 o derechos de uso comunitario).
2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?	2	Bajo número relativo de usuarios PRODESAL respecto de la población rural del territorio.	Número relativo moderado de usuarios PRODESAL respecto de la población rural del territorio.	Alto número relativo de usuarios PRODESAL respecto de la población rural del territorio.



PUNTAJE PROMEDIO PONDERADO	Peso	Constitución- Curipeo
2.2. ¿Hay en el paisaje iniciativas institucionales (regionales, municipales o sectoriales) para la gestión territorial y los recursos naturales con participación público-privada?	0,14	0,43
2.3. Los pequeños propietarios y usuarios de la tierra del paisaje, ¿tienen poder de decisión sobre el uso y/o gestión de tierras y/o aguas?	0,29	0,29
2.4. ¿Hay en el paisaje usuarios de servicios o instrumentos de fomento que favorecen los objetivos de conservación, recuperación de suelos degradados y resiliencia frente al cambio climático?	0,14	0,29
Puntaje Total (Suma)	2,28	

PUNTAJE SEGÚN EVALUACIÓN DE EXPERTOS (1 = Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto)		Constitución- Curepto	Descriptorios		
			Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
Meta 3 (Producción): El paisaje provee sistemas de producción sostenibles y ecológicamente compatibles	3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?	3	Escasas experiencias de manejo sostenible del bosque nativo que no involucren a muchas personas (una o ninguna bonificación 2015-2016 Ley 20.283)	Se identifica un número moderado de experiencias de manejo sostenible del bosque nativo y habitantes locales involucrados (al menos 2 bonificaciones 2015-2016 Ley 20.283).	Se identifica un número importante de experiencias de manejo sostenible del bosque nativo y existe un número significativo de habitantes locales involucrados (más de 2 bonificaciones 2015-2016 Ley 20.283)
	3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?	2	Escasas experiencias o aisladas (menos de 10 postulaciones a SIRSD-5)	Existen varias experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas.	Se identifica gran número y diversidad de experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas (grupos agroecológicos, SAT, GTT, SIRSDs, agriculturas orgánica, manejo ganadero regenerativo, control de erosión, etc.).
	3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación de identidad con la cultura local?	3	No se identifican productos mencionados como relevantes para la actividad económica y cultural local, cuya materia prima y procesos sean locales. No se han elaborado proyectos para los mencionados fines.	Se identifican varios productos que si bien tienen una fuerte relación o identidad con la cultura local, no han pasado de iniciativas o esfuerzos importantes para su masificación, rescate, puesta en valor o desarrollo económico con identidad local. Proyectos postulados pero que no han tenido éxito. Algunos proyectos ejecutados o iniciativas que no han tenido gran repercusión.	El territorio cuenta con más de 2 productos de la tierra por los cuales es reconocido y están relacionados con la identidad y cultura local. Tanto desde las instituciones públicas como desde las organizaciones locales, han existido iniciativas de puesta en valor y rescate y masificación en el territorio. Los productos destacan por ser originados y procesados en la localidad, o existen ferias o eventos territorios locales, lo que le agrega valor al territorio.
	3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afectan negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificados para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?	3	Tanto desde los usuarios de la tierra y otros recursos escasos como desde las instituciones y organizaciones de la sociedad civil no se identifica conciencia ni expectativas de que algunas prácticas dañinas podrían ser modificadas.	Se identifican iniciativas locales o campañas de difusión desde las autoridades, instituciones u organizaciones de la sociedad civil para concientizar o educar en torno a algunas políticas tradicionales que son dañinas para el uso sostenible de los recursos naturales, pero estas iniciativas no han tenido gran o masiva acogida entre los pequeños productores y usuarios directos de dichos recursos escasos.	Se identifica potencial de cambio alto debido a iniciativas previas implementadas con distintos grados de éxito, desde desde organizaciones de la sociedad civil y desde organismos públicos (iniciativas de diálogo para llegar a acuerdos para modificar prácticas dañinas). Se identifica conciencia entre los usuarios de la tierra de que los recursos son limitados y es necesario tomar acción para que perduren en el tiempo.
	3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?	2	Bajo porcentaje de pequeños propietarios agrícolas y forestales de bosque nativo (menor a 15% de la superficie)	Moderado porcentaje de pequeños propietarios agrícolas y forestales de bosque nativo (entre 15% y 25% de la superficie)	Alto porcentaje de pequeños propietarios agrícolas y forestales de bosque nativo (mayor al 25% de la superficie)

Evaluación de Criterios Meta 3 Producción
CONSTITUCIÓN-CUREPTO (1=Bajo, 2=Medio, 3=Alto)



PUNTAJE PROMEDIO PONDERADO

	Peso	Constitución- Curepto
3.1. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible del bosque nativo?	0,13	0,38
3.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de manejo sostenible de tierras agrícolas?	0,13	0,25
3.3. ¿Hay en el paisaje productos agrícolas, forestales o ganaderos que tienen una fuerte relación de identidad con la cultura local?	0,13	0,38
3.4. ¿Hay en el paisaje prácticas productivas tradicionales (agrícolas, ganaderas, forestales) que afectan negativamente sobre el ambiente y que tienen potencial de ser modificados para aumentar resiliencia ante el cambio climático, conservación de biodiversidad, suelos y aguas?	0,25	0,75
3.5. ¿Predomina en el paisaje una estructura de propiedad campesina y de uso agrícola y bosque nativo del suelo?	0,38	0,75
Puntaje Total (Suma)		2,50

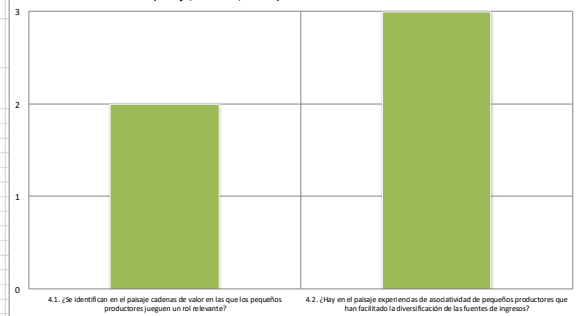
PUNTAJE SEGÚN EVALUACIÓN DE EXPERTOS (1 = Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto)

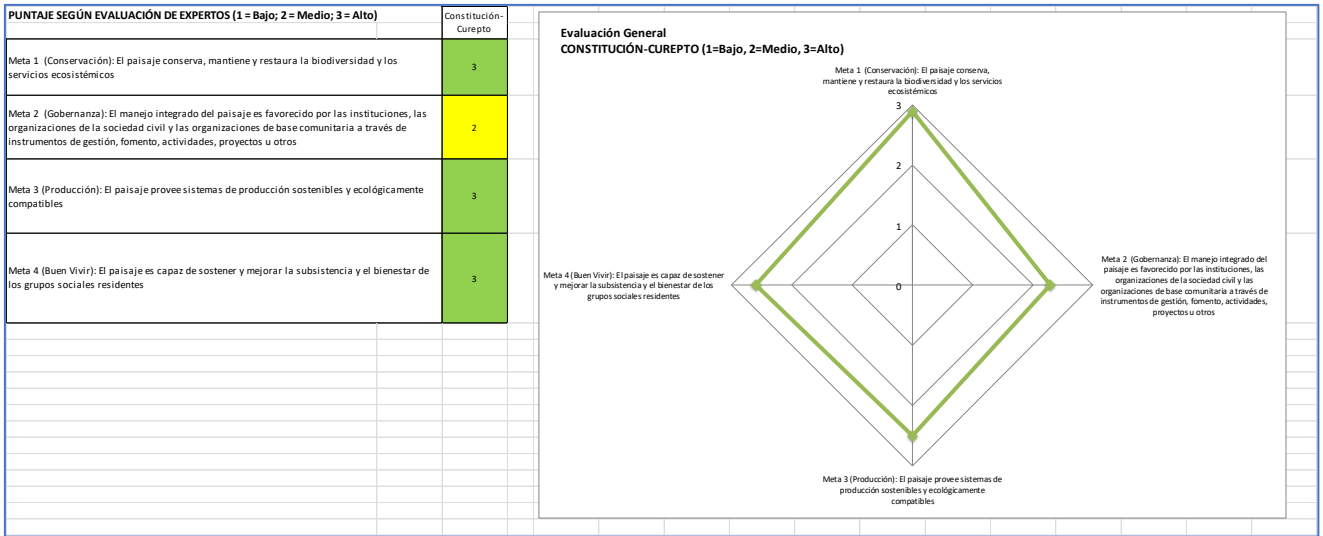
PUNTAJE SEGÚN EVALUACIÓN DE EXPERTOS (1 = Bajo; 2 = Medio; 3 = Alto)		Constitución- Curepto	Descriptorios		
			Bajo (1)	Medio (2)	Alto (3)
Meta 4 (Buen Vivir): El paisaje es capaz de sostener y mejorar la subsistencia y el bienestar de los grupos sociales residentes	4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores juegan un rol relevante?	2	Las cadenas de valor identificadas en las que participan pequeños productores, les posiciona en un rol desventajoso como recolectores o proveedores de materia prima sin capacidad de negociación. O bien no existen cadenas de valor en el territorio que involucren a pequeños productores.	Existen cadenas de valor identificadas en las que los pequeños productores tienen un rol intermedio, son pocos en número o bien participan pero su rol no es relevante, no pueden negociar precios o hacer economías de escala o integración vertical u horizontal.	Los pequeños productores juegan un rol relevante como productores primarios con capacidad de negociación de precios o incluso se han integrado verticalmente en la cadena realizando la transformación de las materias primas, el transporte y/o la comercialización del producto. La o las cadenas de valor identificadas involucran a más de 100 pequeños productores.
	4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?	3	No se identifican experiencias exitosas de asociatividad entre pequeños productores que hayan perdurado más de 3 años. Existe gran reticencia a asociarse.	Se identifican experiencias de asociatividad entre pequeños productores pero su desempeño es regular (experiencias difíciles, iniciativas que han fracasado, participación difícil de mantener, etc.).	Existen al menos 3 experiencias exitosas de asociatividad entre pequeños productores (en funcionamiento y de antigüedad mayor a 3 años) o se identifican más de 100 pequeños productores involucrados en sistemas asociativos formales e informales.

PUNTAJE PROMEDIO PONDERADO

	Peso	Constitución- Curepto
4.1. ¿Se identifican en el paisaje cadenas de valor en las que los pequeños productores juegan un rol relevante?	0,40	0,80
4.2. ¿Hay en el paisaje experiencias de asociatividad de pequeños productores que han facilitado la diversificación de las fuentes de ingresos?	0,60	1,80
Puntaje Total (Suma)		2,60

Evaluación de Criterios Meta 4 Buen Vivir
CONSTITUCIÓN-CUREPTO (1=Bajo, 2=Medio, 3=Alto)





Fuente: Elaboración propia.

Parte 2: Medición para el diseño y el aprendizaje en políticas públicas para el desarrollo

IX. Modelo analítico para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales basado en indicadores de desarrollo: el caso del Estado de Jalisco, México

*Felipe Munguía Aguilar⁴³
Carlos Ernesto Vázquez Arias⁴⁴
José Alberto Loza López⁴⁵*

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo presentar una propuesta metodológica que sirva como base para la determinación de agrupaciones de unidades territoriales a partir de la asociación de indicadores de desarrollo, mediante la aplicación de técnicas de minería de datos. El Estado de Jalisco en el occidente de México ha estado sujeto, en los últimos años, a distintos procesos de integración territorial con fines administrativos, de planeación y de coordinación intermunicipal que en la práctica no han permitido detonar verdaderos procesos de desarrollo regional. A partir del modelo propuesto, se abre la posibilidad de establecer nuevos criterios técnicos para posteriores ejercicios de regionalización en el estado de Jalisco, así como evidencia para el diseño de políticas públicas sectoriales focalizadas en el territorio a partir de la identificación de problemáticas y potencialidades comunes que no necesariamente son compartidas por unidades territoriales vecinas.

⁴³ Coordinador de la Red de Planeación Estatal y Municipal de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, México.

⁴⁴ Director de Planeación en la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Gobierno del Estado de Jalisco, México.

⁴⁵ Coordinador General de Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco en la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.

Introducción

Dentro de la planeación subnacional, un acercamiento al estudio del concepto de región resulta fundamental para comprender las diferentes perspectivas que, a lo largo de los años, han adoptado las teorías del análisis y desarrollo regional. A ese respecto, distintos autores han coincidido en la necesidad de revisar la evolución que ha tenido este término desde diferentes disciplinas científicas (Hiernaux y Lindón, 1993; Palacios, 1993; Román, 2002).

En ese sentido, independientemente de la perspectiva teórica que les dé sustento, de manera general, las políticas de desarrollo regional se caracterizan por la búsqueda de condiciones más equitativas entre territorios; el impulso de las fuerzas endógenas de las propias regiones y la descentralización tanto de las actividades económicas como de las funciones gubernamentales.

Sin embargo, a partir del estudio de los procesos de integración económica global, en años recientes, ha quedado de manifiesto que las desigualdades regionales aún existentes en distintos territorios muchas veces son creadas o mantenidas por las propias políticas impuestas por el Estado (Harris, 2005; Torres y Rojas, 2015), o si se quiere ver como lo propone Murray (2005) con la participación e influencia que tienen otros actores, fuera del aparato estatal, en la implementación de dichos esquemas.

A nivel nacional, de acuerdo con Delgadillo y Torres (2007), México ha carecido de una política de desarrollo regional con enfoque territorial integral. Entre los principales atributos que le asignan a dicha política, se observa la implementación de acciones aisladas e improvisadas que no presentan una continuidad que permita trascender los periodos de gobierno y la falta de integración de éstas como prioridad en la política económica del país, características que limitan notablemente la consolidación de procesos regionales amplios.

En el caso del Estado de Jalisco, en los últimos cuarenta años, se ha observado en las estrategias de desarrollo regional una tendencia de integración espacial de los municipios que presenta serias limitaciones de tipo metodológico al estar fundamentalmente basada en análisis de tipo descriptivo. A través de dichos ejercicios, se han tratado de integrar, con el uso de diferentes metodologías, aspectos relacionados con los niveles de desarrollo, las problemáticas, las potencialidades y las vocaciones regionales.

Sin embargo, un análisis más profundo permite observar que existen diferencias intrarregionales importantes que no son tomadas en cuenta en los procesos de la planeación estatal, a pesar de existir una integración regional de carácter administrativa. Desde esta perspectiva, se observa además que no existe una articulación clara entre los programas sectoriales y los planes de desarrollo regional, ambos instrumentos de planeación de la política estatal jalisciense, con las limitaciones que esto supone para el desarrollo territorial de la entidad.

A. Una mirada a la planeación para el desarrollo regional y sectorial en Jalisco

El Estado de Jalisco, es una de las 32 entidades federativas de México, se ubica en la región Centro-Occidente del país (véase el mapa IX.1) y cuenta con 7.8 millones de habitantes que representan 6.6% de la población total nacional, ubicándose así en la cuarta posición entre las entidades con mayor peso poblacional, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) correspondientes al año 2015. El territorio estatal representa el 4% del nacional (INEGI, 2018) y su economía contribuyó, en el año 2017, con el 7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país (INEGI, 2017).

Mapa IX.1
Ubicación geográfica del Estado de Jalisco, México



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2018 y <https://www.natureearthdata.com>.

En términos de la planeación del desarrollo, su historia es relativamente reciente. La *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LPEJM)*, que creó el *Sistema Estatal de Planeación Democrática* y estableció las bases para su funcionamiento, fue promulgada en el año 2000. Con ella, no solo se definieron de manera formal los instrumentos de planeación que conforman el sistema, sino también se establecieron las atribuciones de los actores involucrados en los diferentes procesos de planeación, además de imprimir un carácter participativo a los mismos. Con la publicación de la ley, se generaron los lineamientos para llevar a cabo la planeación en tres diferentes ámbitos: municipal, sectorial y regional.

En materia de regionalización, Jalisco ha llevado a la práctica diferentes procesos de agrupación de municipios. Como ejemplo de lo anterior, derivado del *Plan Jalisco 1984*, se definieron 10 regiones a partir de un polo de desarrollo que ejercía un papel integrador entre los municipios cada región (Woo, 2002).

Posteriormente, durante el periodo de la Administración Estatal 1995-2001, se identificó que la Zona Metropolitana de Guadalajara, como principal foco de desarrollo en la entidad, atraía consigo una concentración excesiva de población y por ende de las actividades productivas, lo cual representó uno de los principales problemas de la planificación estatal de ese entonces (Arias de la Mora, 2008).

En concordancia con lo anterior, el gobierno del estado diseñó políticas públicas que trataron de dar respuesta a los desequilibrios económicos y a las desigualdades en el acceso a las oportunidades existentes a lo largo de su territorio. Con ese propósito, durante el periodo gubernamental señalado se puso en marcha una política de regionalización en Jalisco que implicó, desde su concepción, la descentralización de la actividad económica (Gobierno del Estado de Jalisco, 1997). Este proceso dio lugar a la formación de doce regiones, bajo algunos criterios como las condiciones existentes en materia de vías de comunicación y las características de homogeneidad geográfica, productiva, social y cultural. El proceso implementado implicó, entre otras cosas, la formulación de instrumentos de planeación regionales⁴⁶, la conformación de instancias de participación de carácter regional y la creación del *Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG)*.

⁴⁶ Los primeros planes regionales se elaboraron entre los años 1999 y 2000.

A la par, en el ámbito sectorial, de acuerdo con los requerimientos de los denominados *Convenios de Desarrollo Social Federación-Estado*, en Jalisco se crearon diferentes instancias de planeación sectorial y especial, cuyo objeto era principalmente coadyuvar en las tareas de coordinación entre los diferentes sectores. En el papel, dichas instancias se conformaron como requisito para la operación de programas federales incluidos en dichos convenios y en la práctica operaban básicamente para dar seguimiento a la ejecución de los mismos.

A lo largo de todo este proceso, tanto la política regional, como los esfuerzos sectoriales no lograron establecer vínculos sólidos entre ellos. Las instancias sectoriales creadas durante los años noventa dejaron de operar con la llegada de la siguiente administración estatal; las regionales, por su parte, se han mantenido en operación hasta el día de hoy, sin embargo, éstas han sido impulsadas sobre todo por instituciones de gobierno con una participación mínima de la sociedad.

B. Planeación estatal vigente

Posteriormente, el gobierno del estado elaboró el *Estudio de la Regionalización, Jalisco 2014*, con el objetivo de analizar la conveniencia de mantener o, en su caso, modificar la organización regional vigente hasta ese momento. Como resultado de este estudio, se identificaron una serie de situaciones cuya evolución en el tiempo propició nuevas dinámicas de vinculación intermunicipal (principalmente de tipo ambiental y de infraestructura y servicios), así como una serie de problemáticas que no favorecían un adecuado desarrollo regional. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). Con relación a lo anterior, se emitieron un conjunto de iniciativas con la intención de revitalizar el proceso de desarrollo regional, estableciendo una propuesta puntual de ajuste a la regionalización del Estado de Jalisco, misma que derivaría en un nuevo *Decreto de Regionalización* publicado el 22 de noviembre de 2014. Además de la reconfiguración de 9 de las 12 regiones existentes, entre las modificaciones más relevantes se observa la modificación del esquema de sedes regionales. No obstante, esta visión del desarrollo ha mantenido en la práctica, un esquema de centralización de las funciones de todo tipo que se replica al interior de las regiones, en clara contradicción con los objetivos del desarrollo regional propuestos.

De acuerdo con la normatividad vigente, la Administración Estatal 2013-2018, durante 2014 elaboró los programas sectoriales y en 2015 los planes regionales a partir de esta nueva regionalización. Los planes regionales, a partir de diagnósticos, detectaron los problemas relevantes de cada territorio, así como sus potencialidades y vocacionamientos. Con base en estos elementos, se diseñaron los objetivos regionales. Sin embargo, en dichos instrumentos, tanto los problemas como las potencialidades y vocacionamientos se homogenizan para tratar de alinearse de manera forzada con el *Plan Estatal de Desarrollo (PED)*, lo que no permite establecer diferencias o matices al interior de cada región. Algo evidente, es que en el apartado estratégico se establecen objetivos regionales, pero no estrategias, metas o proyectos diferenciados de acuerdo con las características particulares observadas al interior de cada región. A la par de lo anterior, se puede observar que el nuevo esquema regional de nodos de desarrollo propuesto, no se plasmó de manera adecuada en los planes regionales, dejando de lado el diseño de estrategias diferenciadas para el desarrollo de dichos nodos, de acuerdo con sus características propias.

Por otro lado, a nivel sectorial, el esquema que se observa es muy similar. Los diagnósticos sectoriales que continúan vigentes, se formularon con base en los principales problemas y áreas de oportunidad de cada sector, que a su vez fueron los principales insumos para la determinación de los objetivos sectoriales. Sin embargo, los programas sectoriales, de la misma forma, tienden a plantear implícitamente la idea de un territorio homogéneo, es decir, al igual que para el ámbito regional, en el apartado estratégico sectorial no se plasman esquemas diferenciados que tomen en cuenta las particularidades del territorio estatal.

Como se puede advertir, la planeación estatal en Jalisco, recientemente se ha basado en una visión reduccionista de la realidad que describe los fenómenos presentes en el territorio de forma segmentada desde su origen, y por ende no contempla dentro de sus instrumentos el análisis de comportamientos, patrones, tendencias y asociaciones. Por tal motivo, resulta necesario el diseño y aplicación de una herramienta que pueda ser de utilidad para desarrollar, de manera técnica, un esquema de actuación sector-región, que resulte diferenciado y se adapte a las características y necesidades propias de los territorios.

Por todo lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar un modelo que permita trascender de un nivel descriptivo a uno analítico en el proceso de integración de unidades territoriales, a partir de la simplificación de indicadores de desarrollo. Dicho modelo contribuye, también a identificar y relacionar aquellas variables que inciden de manera determinante en los niveles de desarrollo regional. Este modelo busca, además, contar con información detallada referente a la vinculación que tienen entre sí, tanto los indicadores como las unidades territoriales sometidas al análisis.

Para cumplir con estas tareas, el modelo planteado está basado en la integración de diferentes técnicas de análisis: minería de datos (análisis factorial y clúster bietápico), geovisualización y planeación (árboles de decisión). El análisis factorial tiene la finalidad, en este esquema, de reducir y sintetizar la información contenida en los distintos indicadores disponibles para las unidades territoriales y que con ello se produzca una ganancia en la significación. Por su parte, la técnica de clúster bietápico, se integra en el modelo para determinar el número más apropiado de conglomerados a conformar así como las medidas para la selección de los distintos modelos de conglomerado.

Por otro lado, como se pudo observar, la planeación regional en el estado, históricamente ha analizado el comportamiento de variables de forma segmentada y sin tomar en cuenta el contexto geográfico, lo que dificulta aún más su interpretación. En ese sentido, la geovisualización, así como el análisis espacial, proporcionan una comprensión más robusta de los datos, así como una mayor claridad para interpretar los resultados del modelo, lo que en la práctica puede llevar a mejorar el diseño de instrumentos de planeación.

Finalmente, en cuanto a la planeación se refiere, el modelo, incorpora árboles de decisión como una herramienta de segmentación que, tiene la función de predecir a qué grupo va a pertenecer una unidad territorial cuando un conjunto de indicadores sea nuevamente medido en el tiempo, lo que permitiría a futuro calibrar la instrumentación de políticas públicas para su continuidad, en caso de que éstas sean exitosas, o su rediseño, en el caso en que no se hayan alcanzado de forma clara las metas programadas.

C. Construcción del modelo analítico

A partir de la revisión de los instrumentos de planeación del desarrollo en Jalisco, se pudo observar la presencia de importantes limitaciones y debilidades sobre todo desde el punto de vista institucional y técnico. Tomando en cuenta dichas carencias y como punto de partida para la generación del modelo, se consideró utilizar herramientas de análisis que pudieran revertir este escenario, al menos en el plano técnico.

Dentro de la estadística, y las técnicas de análisis multivariante de datos, se identificó que la minería de datos puede contribuir a este fin ya que tiene como objetivo principal el de sintetizar grandes conjuntos de datos y encontrar relaciones no directamente observables en ellos (Hernández, Ramírez, & Ferri, 2004), contribuyendo con esto a eliminar el tratamiento parcial y netamente descriptivo de los instrumentos de planeación actuales.

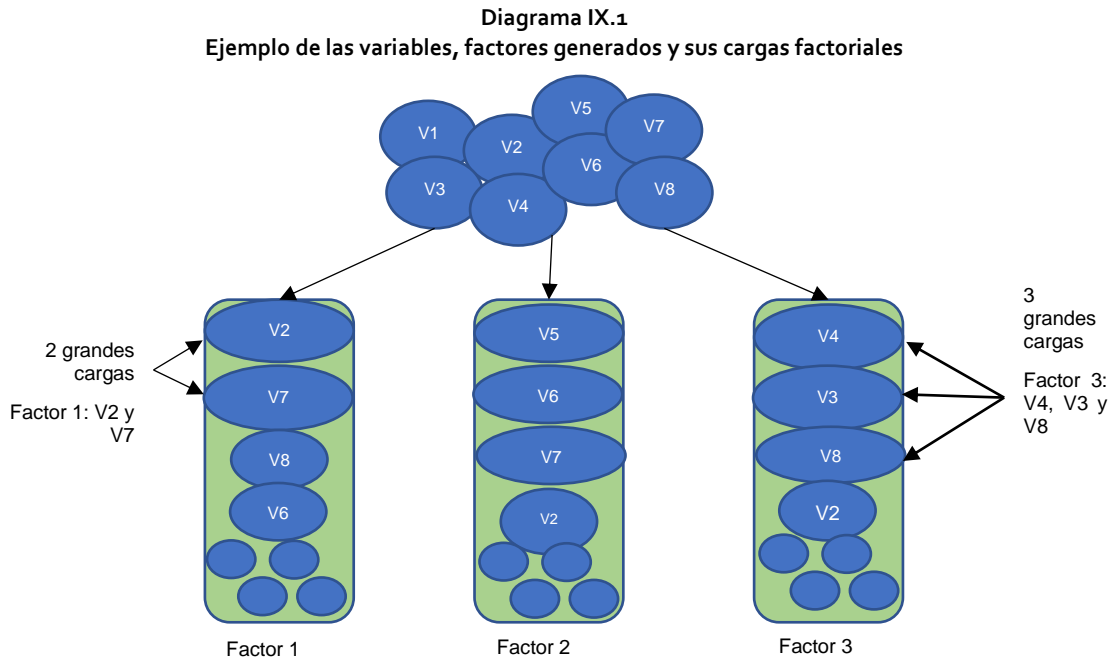
1. Análisis factorial

Dentro de este campo del conocimiento, el análisis factorial tiene como objeto simplificar las relaciones que pudieran existir entre un conjunto de variables observadas (Pérez, 2004). Asimismo, dentro este

concepto se incluye otros tipos de análisis como el de componentes principales, en el cual es posible obtener variables sintéticas pero que, a diferencia del análisis factorial, su cálculo se basa solo en aspectos matemáticos. Esto tiene como consecuencia la generación de variables ficticias que son solamente calculables, pero no interpretables.

A partir de la revisión de las ventajas y desventajas de ambas técnicas, se consideró al análisis factorial como el más idóneo para generar variables subyacentes con el objetivo de simplificar un conjunto dado de indicadores y obtener un mayor nivel de significancia en comparación con el que pudieran otorgar los datos en bruto. "La existencia de variables subyacentes es la condición clave del análisis factorial" (Pérez, 2004, pág. 166), que se sospecha a partir de que, para cada determinado indicador, existe un factor único que es específico para ese indicador. Por eso, se considera un método de simplificación⁴⁷ que genera indicadores llamados dimensiones o factores.

Dentro del análisis factorial, un factor está constituido por las relaciones entre sus indicadores observados (V_1, V_2, \dots, V_n) que vienen dados a partir de la generación de una matriz de correlaciones. Esto quiere decir que el análisis se basa en una serie de coeficientes de correlación para un conjunto de indicadores y el estudio subyacente de los patrones de relaciones entre éstos (véase el diagrama IX.1).



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez, 2004.

Tomando como base un indicador o atributo siempre es posible estudiar su varianza (diferencias en los valores), de igual manera, al conjuntar o relacionar una cantidad de atributos entre sí, también se puede analizar la varianza compartida o común de dicho conjunto (Levin, 1979). De esta forma, el análisis factorial analiza la varianza común de todos los atributos y se fundamenta en la relación de las diferencias entre los valores que puede tener un atributo con las diferencias en los valores de otros atributos, lo cual simplifica la información que ofrece los valores de ambos atributos basado en una

⁴⁷ Se toma este término porque se considera también la asociación y significancia de los nuevos atributos.

matriz de correlaciones, relación expresada, finalmente, por medio de un coeficiente de determinación (Hernández, Ramírez, & Ferri, 2004).

Para el cálculo de los coeficientes (cargas factoriales), existen diferentes modelos que analizan la dispersión de los valores, es decir, su variabilidad. La variabilidad de cada indicador es explicada por los factores comunes, o comunidad, mientras que la parte de la varianza no explicada se le denomina unicidad (comunidad + unicidad = 1). Una vez estimada la comunidad, a partir de las estimaciones de las cargas factoriales, se realiza la estimación de la especificidad a partir de distintos métodos para la estimación del modelo factorial.

En el modelo factorial, se plantea la correlación de los indicadores. En ese sentido, si dichos indicadores no estuvieran correlacionados no existirían factores comunes. Para identificar esto, se aplica la medida *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO) en el modelo factorial. El valor obtenido a partir de esta medida, es de utilidad para considerar si los datos son inadecuados (por debajo de 0.5) o adecuados (superior a 0.5) para su integración al modelo de análisis factorial (Pérez, 2004).

Para el caso de este modelo, se toma la comunidad igual a uno (unicidad = 0) y se utiliza el algoritmo de componentes principales, donde los factores comunes explican el 100% de la varianza total. De esta forma, se generan factores (atributos dimensionales) no directamente observables que explican con suficiencia a los indicadores observados, lo cual es de gran utilidad, ya que estos nuevos atributos dimensionales son de fácil interpretación y explicación, debido a que son independientes entre sí (Marqués, 2015).

Diagrama IX.2
Ejemplo de una matriz de correlaciones

$$F_1 = -1,409 \text{ Agua} + 0.154 \text{ Educación} \pm \dots + 2,841 \text{ Salud}$$

$$F_2 = +0,018 \text{ Agua} - 0.762 \text{ Educación} \pm \dots - 0,625 \text{ Salud}$$

$$F_3 = -0,911 \text{ Agua} - 0.105 \text{ Educación} \pm \dots + 1,644 \text{ Salud}$$

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez, 2004.

De forma natural, los factores no existen como tal debido a que no podemos asignar un atributo que dimensione a todos los atributos, pero lo que sí existe es una suma de valores pertenecientes a una serie de indicadores, es decir, una combinación lineal de indicadores (por ejemplo, Indicador Agua \pm Indicador Educación $\pm \dots \pm$ Indicador Salud). En ese sentido, la varianza nos interpreta la diversidad que existe entre los objetos de estudio (véase el diagrama IX.2).

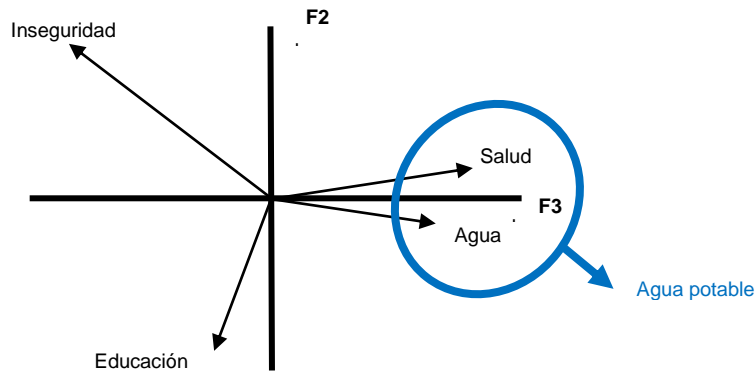
Una vez reducida la información en una matriz que contiene una combinación lineal de variables y vista a su vez en una matriz factorial, posteriormente es necesario realizar una rotación de los factores con la finalidad de alcanzar una mejor interpretación y conjuntamente con esto, una significación de un atributo dimensional, es decir, una interpretación cuya principal característica sea la claridad y que ésta su vez permita un análisis más eficiente de las interrelaciones existentes entre los indicadores.

Existen dos tipos de rotaciones: ortogonal y oblicua, ambos se rigen por el postulado de parsimonia. Para este modelo, se eligió aquel cuya estructura goza de mayor simplicidad, en este caso, la rotación ortogonal, a través del método *varimax*. Dicha técnica, rota los ejes de forma que se preserve la interrelación entre los factores. Como resultado, los nuevos ejes son perpendiculares y la comunidad de cada indicador no se altera (véase el diagrama IX.3).

A partir de una estructura de factores, la cual puede ser bidimensional o tridimensional, y dependiendo de cada factor, existirán atributos con cargas muy grandes (próximos a uno positivo o negativo) y otros con cargas muy bajas (próximos a cero), sin importar si las cargas son positivas o

negativas, se asocian los atributos que contengan una mayor carga respecto a la misma dimensión, es decir, se organizan los indicadores con las mayores cargas y se omiten las pequeñas o dispersas, las cuales dependerán del tema de estudio y del contexto teórico que se utilice (véase el diagrama IX.3).

Diagrama IX.3
Ejemplo de una estructura bidimensional de las variables con el espacio rotado de los factores



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez, 2004.

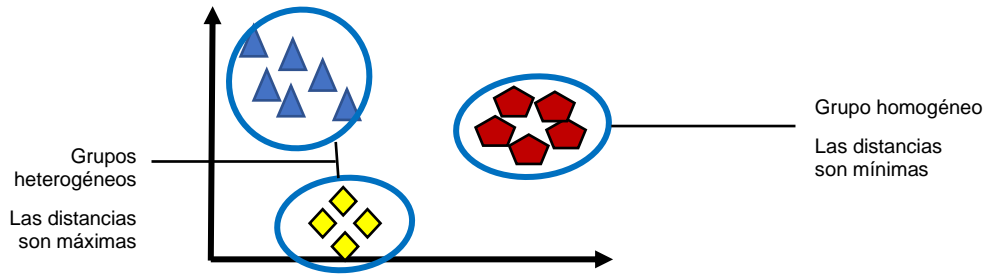
De esta manera, cada coeficiente es una carga factorial que expresa un indicador estandarizado con base en los factores generados, indicando la carga del atributo para cada uno de los factores y asociándose con base en el coeficiente de mayor valor dentro un mismo factor.

Finalmente, los atributos que mayor carga tienen en un factor son los que definen a la nueva dimensión. Por lo tanto, la finalidad de utilizar el análisis factorial en este estudio es para fijar un número reducido de factores a los cuales se les pueda dar significado e interpretación, además de que represente a los atributos que miden los diferentes niveles de desarrollo de cada una de las unidades territoriales de estudio sin modificar algún tipo de valor.

2. Análisis de conglomerados

En minería de datos, el análisis factorial asocia los indicadores de estudio en función de la similitud de las unidades de análisis. De igual manera, existen técnicas que permiten agrupar dichas unidades en función de la semejanza de sus atributos. A partir de esto, para la generación del modelo, se buscó una técnica exploratoria que abarcara todos los tipos de variables (numéricas y ordinales) que pudieran estar disponibles en distintas fuentes de información, para cualquier tipo de unidad territorial de análisis, realizando para ello distintas pruebas con herramientas de minería de datos. Una vez que se probaron diferentes técnicas estadísticas, se consideró utilizar el análisis de conglomerados (*cluster analysis* en inglés) el cual es una técnica multivariante que permite agrupar unidades de estudio en casos a partir del parecido o similitud de los atributos de dichas unidades (Hernández, Ramírez, & Ferri, 2004) (véase el diagrama IX.4).

Diagrama IX.4
Ejemplo del análisis de conglomerados

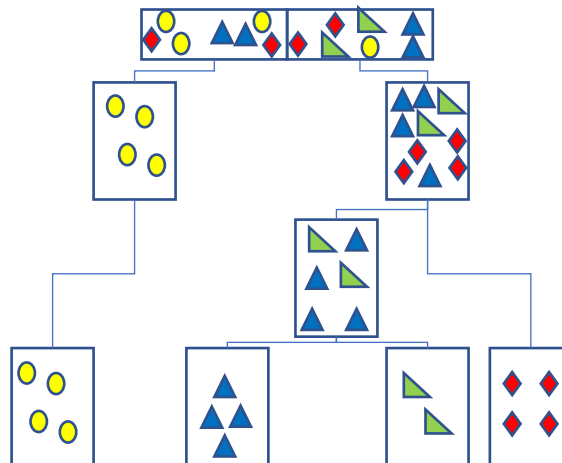


Fuente: Elaboración propia con base en Pérez, 2004.

Después de haber elegido el análisis de conglomerados como herramienta de análisis, se corrieron varias técnicas de agrupamiento tanto de tipo jerárquico como no jerárquico. En aquellos de tipo jerárquico (por ejemplo, el algoritmo KNN que se calcula a partir de cada punto sus k-vecinos más cercanos), no requiere de un conocimiento previo de la cantidad de grupos a esquematizar, su fin es hacer un análisis exploratorio y los resultados se utilizan en los de tipo no jerárquico. Por su parte, en cuanto a los de tipo no jerárquico (por ejemplo, el algoritmo K-medias que solo se puede aplicar a atributos numéricos), se requiere de un conocimiento previo del número de agrupamientos debido a la posibilidad que existe de que se produzcan agrupaciones disjuntas (cada unidad de análisis pertenece a un único grupo) o solapadas (una unidad de análisis puede pertenecer a más de un grupo), llevando a una difícil interpretación de los datos (Pérez, 2004).

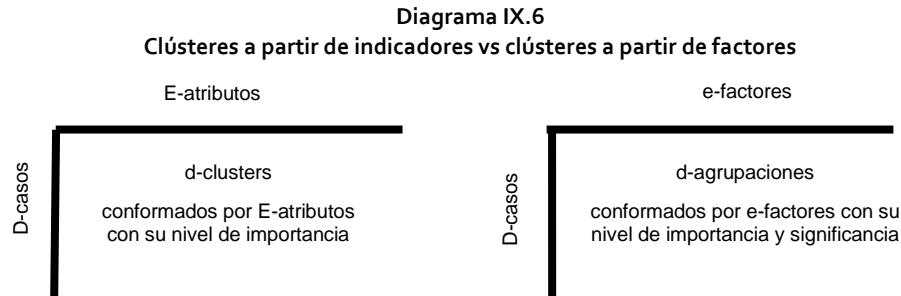
Tomando en cuenta lo anterior, se recurrió para la construcción del modelo, a un algoritmo que conjuntara los dos tipos de agrupamientos, el cual se denomina clúster bietápico. El clúster bietápico es un algoritmo que permite descubrir agrupaciones de forma natural mediante dos fases, primero comprime los datos de entrada iniciales en un conjunto de subgrupos que se puede administrar (método no jerárquico) y después une progresivamente los subgrupos en agrupaciones cada vez más grandes (método jerárquico), sin necesidad de realizar otro recorrido por los datos (Pérez, 2004).

Diagrama IX.5
Ejemplo del Clúster bietápico



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez, 2004.

Para el caso particular de este modelo, se buscó encontrar conjunciones de unidades territoriales con un alto nivel, tanto de homogeneidad interna como de heterogeneidad externa, a partir de los factores encontrados con el método del paso anterior.



Donde d-clusters es menor a D-casos y e-factores es menor a E-atributos

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez, 2004.

En suma, la utilización de factores como elemento clave para la generación de agrupaciones en los objetos de estudio, es un análisis que resulta conveniente porque reduce los niveles de ruido (excluye las variables no significativas) en los datos recabados, sin distorsionar la información, además, los diferentes grupos que se conforman explican el por qué no es suficiente un análisis para un objeto de estudio con un sólo "tipo" de atributo, sino que a partir de estructuras factoriales, se permearán diferentes "tipos" de atributos dimensionales latentes en los diferentes grupos conformados, que están principalmente sujetos a las diferencias en los valores de sus indicadores.

3. Geovisualización

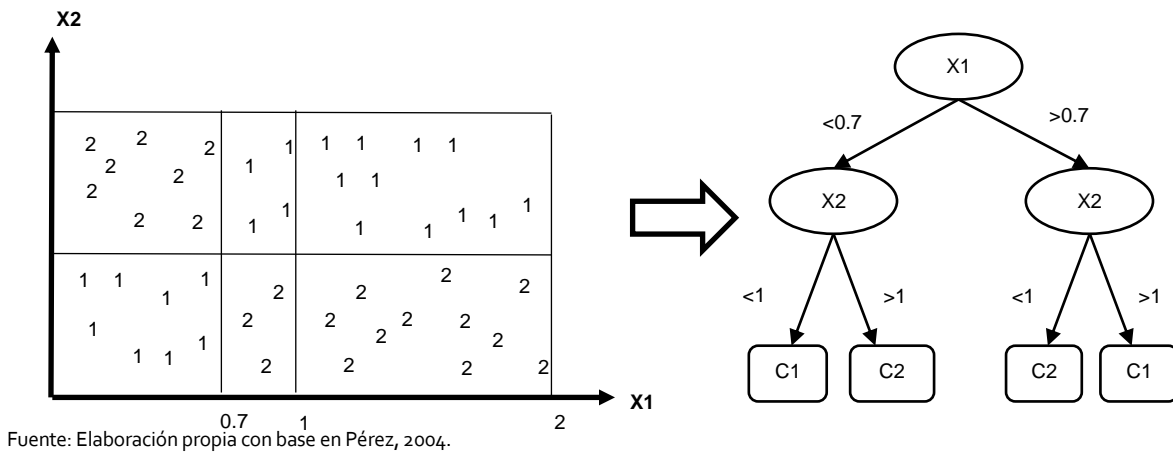
De acuerdo con Vidal, Moreno y Cañada (2012) la geovisualización se define como una parcela del conocimiento en la que se incluyen elementos de exploración visual, análisis, y síntesis de datos geoespaciales, mediante la incorporación de componentes que provienen de distintas disciplinas científicas. De esta forma, la geovisualización dentro del modelo analítico se integra como un elemento que permite establecer las relaciones espaciales que mantienen las distintas unidades territoriales entre sí, así como las interacciones con otros elementos del territorio que escapan al modelo puramente matemático, y que son susceptibles de ser incorporados como capas de información al análisis dentro de un Sistema de Información Geográfica (SIG) (por ejemplo, vías de comunicación). De la misma forma que las herramientas estadísticas, con la geovisualización, lo que se buscó al integrarse al modelo fue otorgar un mayor significado a los datos.

4. Árboles de decisión

Hasta este momento, a través del modelo, se han dimensionado los atributos y agrupado las unidades territoriales de análisis. Sin embargo, el desarrollo de un territorio no es estático y por ello, para el proceso de planeación, resulta necesario tratar de pronosticar los casos venideros a través de una técnica que permita analizar los valores resultantes y ayude a la toma de decisiones secuenciales basadas en el comportamiento de los diferentes indicadores en el tiempo.

En este caso, los árboles de decisión se apoyan en un criterio de selección de particiones posibles y sus condiciones ayudan a desarrollar una estructura probabilística, donde lo primordial es encontrar un árbol lo más compacto posible, en el cual se obtengan diferentes opciones a elegir y que además sea consistente con relación a los datos, representado solo por una estructura secuencial de decisiones (Hernández, Ramírez, & Ferri, 2004) (véase el diagrama IX.7).

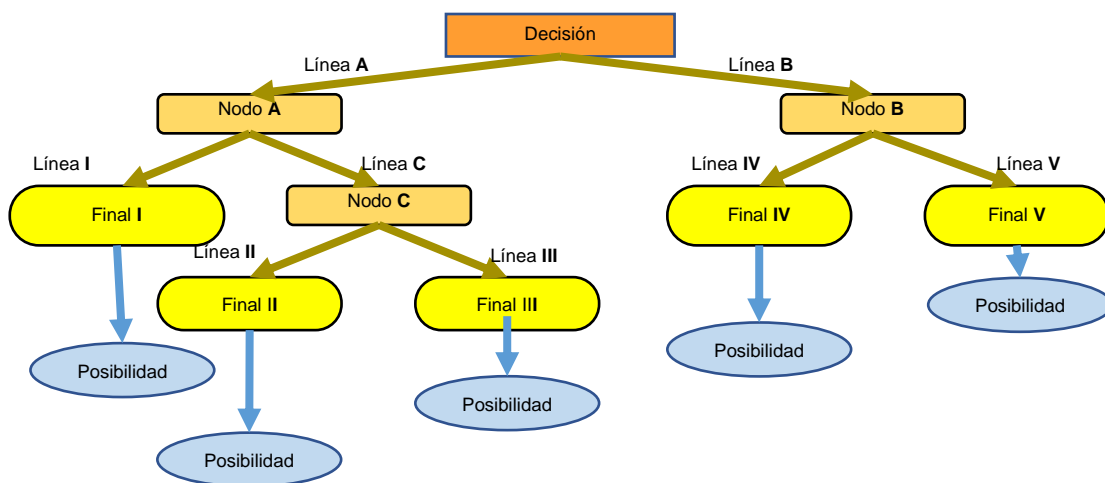
Diagrama IX.7
Esquemización de un árbol de decisiones



De esta forma, a partir de un espacio de alta dimensionalidad se genera una estructura confiable de decisiones (véase el diagrama IX.7), lo cual se traduce en un “divide y vencerás”. De esa manera, los espacios se transforman en subconjuntos, que a su vez, dentro del proceso de planeación, se transforman en metas y objetivos de manera jerárquica y organizada, generándose instrumentos de planeación más estratégicos.

Antes de utilizar un árbol de decisiones, éste se debe describir de la siguiente forma (a manera de ejemplo véase el diagrama IX.7, derecha): 1) Contabilizar el número total de nodos –siete nodos–; 2) Establecer el nodo padre – X_1 –; 3) Contabilizar el número de nodos hijos –seis sin el nodo padre X_2 , X_2 , C_1 , C_2 , C_2 y C_1 –; 4) Enumerar el número de nodos terminales – C_1 , C_2 , C_2 y C_1 –; 5) Definir la profundidad (número de niveles con los que cuenta) –2 niveles–; y 6) Definir el número de ramas –6 ramas–.

Diagrama IX.8
Estructura de líneas y posibilidades



Fuente: Elaboración propia.

El nodo padre indica la decisión o problema, los nodos hijos representan nodos con probabilidades de ocurrencia. Por cada nodo, obtendremos una línea que nos conducirá a un nuevo

nodo o nodo final. En este último, se observarán las posibilidades y se analizará cuál tiene mayor certeza o menor certeza, según sea el caso, para la toma de decisión (véase el diagrama IX.8).

D. Aplicación del modelo analítico para el caso del Estado de Jalisco

Ahora bien, una vez planteado el modelo desde el punto de vista teórico, resulta conveniente ejemplificar la aplicación de éste, para lo cual se presenta, a continuación, tanto el procedimiento empleado como los resultados para el caso del Estado de Jalisco.

1. Unidades de análisis

De acuerdo con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, “el municipio libre es un nivel de gobierno, así como la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco” (Congreso del Estado de Jalisco, 2000). Con base en lo anterior, la unidad básica de análisis para la aplicación del modelo fue el municipio. El Estado de Jalisco, se divide en un total de 125 municipios (véase el mapa IX.2).

Mapa IX.2
Configuración territorial del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2018.

2. Obtención, exploración y preparación de los datos

Para el análisis de datos a nivel municipal, se tomó como principal fuente de información el Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco. En él, están contenidos todos los indicadores que miden los avances obtenidos en los seis ejes establecidos en el PED. Para algunos indicadores, MIDE cuenta con datos desagregados para el nivel municipal. Además, se incluyeron como indicadores complementarios, aquellos provenientes de las siguientes instituciones: INEGI; Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP); Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco (IIEG); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); Consejo Nacional de Población (CONAPO) entre otros, mismos que miden avances en diferentes temáticas contenidas en los distintos ejes del PED, en los Programas Sectoriales y Especiales, así como en los Planes Regionales de Desarrollo (PRD).

Dado que los datos provinieron de diferentes fuentes, existieron diferencias notables en la calidad de estos. Los principales problemas detectados fueron, por un lado, lo que se conoce como valores atípicos, los cuales son observaciones aisladas cuyo comportamiento se diferencia claramente del comportamiento medio del resto de las observaciones, y por el otro, las diferencias en la temporalidad de medición de los indicadores. Para solventar el primer problema, se generaron procesos de limpieza y depuración de datos. Para resolver el segundo, se privilegiaron aquellas fuentes de información que, por un lado, tuvieran datos disponibles para el año 2015 o más reciente y por el otro, tuvieran la menor cantidad de vacíos de información posible. Para identificar lo anterior, se realizó un análisis longitudinal de los datos a partir del año 2010.

El siguiente paso fue realizar un análisis con los datos completos (casos -filas- cuyos valores para cada una de las variables estuvieran completos), es decir, cualquier fila que tuviera algún dato faltante se eliminó del conjunto de datos antes de hacer el análisis, mediante un procedimiento conocido como método de aproximación de casos completos.

A partir de estos procedimientos, se generó una base de datos única que se integró en una matriz de 125 unidades territoriales de análisis por 142 indicadores, es decir un total de 17,750 observaciones. Para la ejecución de las herramientas estadísticas integradas al modelo, se utilizó un software de modelado estadístico visual, el IBM SPSS Statistics versión 22.0 (Quezada, 2016).

3. Análisis factorial

Durante la aplicación del modelo, se tomaron en cuenta algunas condiciones necesarias para generar las dimensiones con sus diferentes significados. En primer lugar, en lo que se refiere a la relación de indicadores por dimensión, se tomó un rango de 3 a 7 indicadores. Adicionalmente, en cuanto al valor mínimo de carga por indicador, se consideró una carga mínima de 0.7 (absoluto) para poder ser parte de un factor.

Posteriormente, para generar un concepto por dimensión, se hizo una revisión a partir de una estructuración lógica de los indicadores que se encuentran contenidos en los diferentes instrumentos de la planeación estatal, así como en las fichas técnicas para cada indicador del MIDE.

4. Análisis de conglomerados

En el caso del clúster bietápico, además de las funciones jerárquicas y no jerárquicas explicadas en la construcción del modelo analítico, otra de las ventajas que se tomaron en cuenta para la selección de dicha herramienta fue que, el software elegido para realizar el procedimiento permite una selección automática de la cantidad más apropiada de agrupaciones o fijar un número de resolución, además, contiene medidas de selección para distintos modelos (Log-verosimilitud o euclídea). Por otra parte, esta técnica permite, como ya se explicó, la utilización de indicadores categóricos y numéricos. Adicionalmente, el software utilizado, permite el análisis de archivos de datos de gran tamaño, y al guardar el modelo en un archivo XML externo, deja abierta la posibilidad de actualizarlo con datos recientes para estudios posteriores.

5. Resultados de las agrupaciones y sus atributos dimensionales

Como resultado de los procedimientos aplicados, se obtuvieron un total de 5 agrupaciones de unidades territoriales (clústeres). Además, para cada agrupación, se obtuvo el número de municipios que la integran y las diferentes dimensiones que sintetizan el fenómeno de mayor importancia que ocurre para cada agrupación.

En este caso, en vez de considerar los 142 indicadores originales para cada agrupación, éstos se simplificaron, de forma que sólo 29 atribuciones dimensionales (factores) se consideraron para caracterizar la estructura subyacente de los datos, de los cuales, a su vez, se eligió una atribución

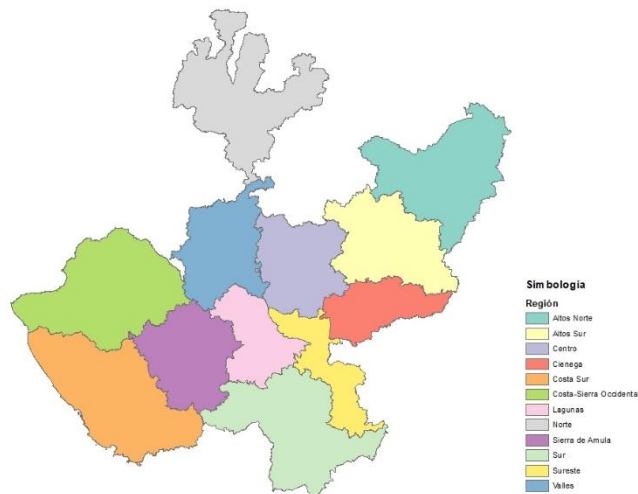
dimensional característica para cada agrupación. Para la presentación de este trabajo sólo se muestran los resultados para la principal atribución dimensional.

6. Geovisualización

Para el mapeo de los resultados se utilizó un Sistema de Información Geográfica, (QGIS versión 2.18.24 “Las Palmas”) en el cual se ligaron las atribuciones dimensionales resultantes con las unidades territoriales. Posteriormente, se comparó la actual configuración regional con los resultados del análisis y se agregaron distintas capas de información para facilitar la interpretación de los datos. Entre las capas de información que resultaron interesantes para el análisis se encuentran: las vías de comunicación principales y la topografía del contexto estatal, (se utilizó un modelo digital de elevación) que permitió medir el nivel conectividad entre las agrupaciones identificadas. Adicionalmente, se agregaron capas de localidades urbanas y rurales que permitieron identificar la estructura territorial del estado utilizando para ello distintas técnicas de visualización.

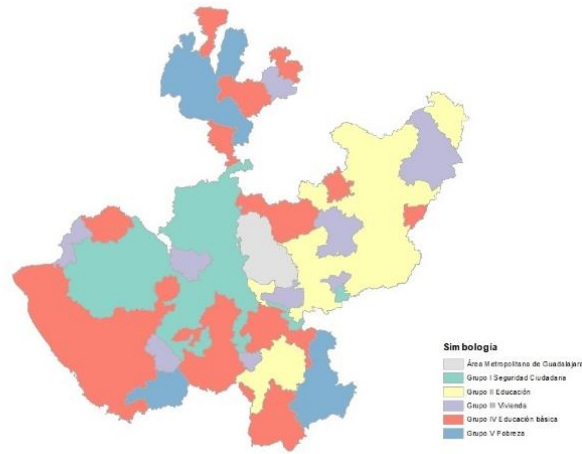
Como parte del análisis, se realizó un ejercicio comparativo de los resultados con la configuración regional estatal actual. En ese sentido, se partió de tener un estado conformado por 12 regiones administrativas (véase el mapa IX.3) a una nueva configuración territorial basada en 5 agrupaciones generadas a partir del modelo analítico (véase el mapa IX.4).

Mapa IX.3
Regionalización administrativa del Estado de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2018.

Mapa IX.4
Grupos generados a partir del modelo analítico



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Marco Geoestadístico Nacional 2018.

Lo primero que se observa en el mapa IX.4 es la distribución de los 125 municipios en agrupaciones. Ocho municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) fueron automáticamente excluidos del proceso de conformación de las agrupaciones. En términos del análisis, esto significa que este conjunto de municipios presenta un comportamiento completamente diferente al resto de los municipios que pertenecen a la entidad⁴⁸. Los 117 municipios restantes fueron distribuidos en 5 grupos. Dentro del Grupo I se encuentran el 29.9% de los municipios cuyo principal factor fue denominado Seguridad Ciudadana, 23.9% en el Grupo II con su factor principal denominado Educación, 7.7% en el Grupo III teniendo como factor principal el denominado Vivienda, 32.5% en el Grupo IV con su factor principal denominado Educación Básica y el 6% en el Grupo V con su factor principal denominado Pobreza.

E. Interpretación y análisis de los resultados

La conformación de los grupos de unidades territoriales responde a un comportamiento similar en sus indicadores que no necesariamente está ligado a sus necesidades más apremiantes. Es decir, las dimensiones que definieron a cada grupo pueden estar conformadas por indicadores que muestran situaciones positivas o negativas. Teniendo como base el análisis estadístico mencionado anteriormente, la tarea fue encontrar y demostrar significado en los resultados, esto implicó un ejercicio lógico-conceptual.

1. Grupo I – Seguridad ciudadana

El Grupo I quedó conformado por 35 municipios, pertenecientes a seis regiones administrativas distintas. La mayor parte de los municipios que conforman este clúster forman parte de las regiones Lagunas, Valles, Sierra de Amula y Costa-Sierra Occidental, ubicándose éstos prácticamente de manera contigua. Tres municipios quedan alejados del resto, uno perteneciente a la Región Ciénega y dos más a la Región Sureste.

⁴⁸

El análisis excluyó a todos los municipios del AMG, a excepción del municipio de Zapotlanejo.

Para el Grupo I, se observa que los 142 indicadores analizados se pueden simplificar en una atribución dimensional principal relacionada con la temática de Seguridad ciudadana. En esta temática, el indicador de Delitos del fuero común, en el contexto estatal, presenta un rango que va de los 2 a 25,657 delitos cometidos durante 2015 en los diferentes municipios. Se observa que el 80% de los municipios que conforman el Grupo I se caracterizan por no tener más de 200 delitos contabilizados. En cuanto al indicador Robos de vehículos, a nivel estatal se presenta un rango que va de 0 a 2,633 vehículos robados en los municipios, mientras que 34 de los 35 municipios que conforman este grupo presentaron durante 2015, un máximo de 25 robos. Finalmente, en cuanto al indicador Robos a casa habitación, 80% de los municipios que conforman este grupo presentaron un máximo de 15, durante 2015.

2. Grupo II – Educación

El Grupo II se conforma por 28 municipios, pertenecientes a las regiones Altos Norte, Altos Sur, Ciénega y Centro, es decir, municipios que guardan contigüidad espacial, además de cinco municipios pertenecientes a las regiones Sureste y Sur, tres de ellos conforman un grupo espacialmente conectado, mientras que dos municipios de la región Sureste quedan aislados del resto.

Para este grupo, la asociación de los atributos está relacionada con dos indicadores educativos: Porcentaje de alfabetización en población de 25 años y más y Grado promedio de escolaridad; así como dos indicadores ordinales relacionados con las carencias sociales: Posición en el Índice de Rezago Social y Posición en el Grado de marginación (ambos indicadores incluyen el tema educativo). Así, a este clúster se le otorgó el nombre de Educación dado que tuvo como atribución dimensional principal el tema educativo.

En cuanto a la Tasa de alfabetización de los municipios que conforman este grupo, el 76% se ubican entre el 86 y 92%. Por otro lado, en el indicador Grado promedio de escolaridad, el rango estatal va de 5.4 a 10.7 grados escolares aprobados, mientras que el 75% de los municipios que conforman este clúster se ubican en el rango de 6.5 a 7.5 grados escolares aprobados en promedio. En materia de rezago social, tomando en cuenta los 2,446 municipios existentes a nivel nacional, 7 de cada 10 municipios del clúster se encuentran en el rango que va de la posición 1800 a la 2150 en el ranking nacional, (entre mayor sea la posición municipal, menor es el grado de rezago social), mientras que en cuanto al grado de marginación, el 67% de los municipios presentan un comportamiento similar entre sí.

3. Grupo III – Vivienda

El Grupo III se caracteriza por estar conformado por la menor cantidad de municipios. Espacialmente se identifica por tener la mayor dispersión entre todos los grupos establecidos. Los nueve municipios que lo conforman pertenecen a regiones diferentes, además de coincidir en que todos, invariablemente son cabecera de región y de esta forma concentran la mayor parte de las actividades económicas y la población en cada una de sus regiones.

El análisis para este grupo arrojó una alta correlación en los indicadores de Población rural beneficiada con infraestructura social básica, Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra, y Porcentaje de viviendas con piso de tierra para el año 2015. Por tal motivo, se ha denominado a este grupo como Vivienda.

La mayor parte de los municipios de este grupo (seis municipios) presentan de 10,285 a 20,828 viviendas con piso diferente al de tierra, y ocho de los nueve municipios que integran el grupo, se encuentran entre los 16 municipios con mayor cantidad de viviendas con piso diferente a tierra dentro del contexto estatal. En cuanto al indicador Población rural beneficiada con infraestructura social básica (enfocada a obras que benefician principalmente a la población en municipios que presentan mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad), la mitad de los municipios del grupo presentan valores que reflejan un comportamiento similar.

4. Grupo IV – Educación básica

Este grupo quedó conformado por 38 municipios de 10 diferentes regiones del estado, y presenta una alta correlación en cuanto a los indicadores de Población de 15 años y más con educación básica incompleta, Porcentaje de analfabetismo, Población de población de 15 años y más sin primaria completa, y Población mayor de 15 años con rezago educativo y Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta.

5. Grupo V – Pobreza

Finalmente, el Grupo V se caracteriza por contar únicamente con siete municipios, es decir, el que menor cantidad presentó. Espacialmente, se pueden observar dos concentraciones importantes, la primera en la Región Norte- tres municipios contiguos entre sí pertenecen a este grupo-; y la segunda en el sur del estado, con dos municipios contiguos entre sí, pero pertenecientes a dos regiones distintas. El municipio restante pertenece a la Región Costa Sur.

La principal característica que define a este grupo tiene que ver con los altos porcentajes de población en situación de pobreza, y lo conforman municipios donde históricamente se ha presentado este problema en la entidad, así como indicadores relacionados al rezago social, marginación, y otros que se encuentran íntimamente relacionados entre sí como lo son los indicadores de carencia por acceso a los servicios de salud, a los servicios básicos en la vivienda y el rezago educativo. Cabe destacar que una de las características que definen a los municipios que conforman este grupo, es la presencia de comunidades indígenas, que dentro del contexto estatal presentan condiciones de escaso desarrollo socioeconómico. Además, es importante subrayar que al interior de estos municipios existen comunidades que presentan una baja conectividad por el acceso limitado que tienen a vías primarias de comunicación.

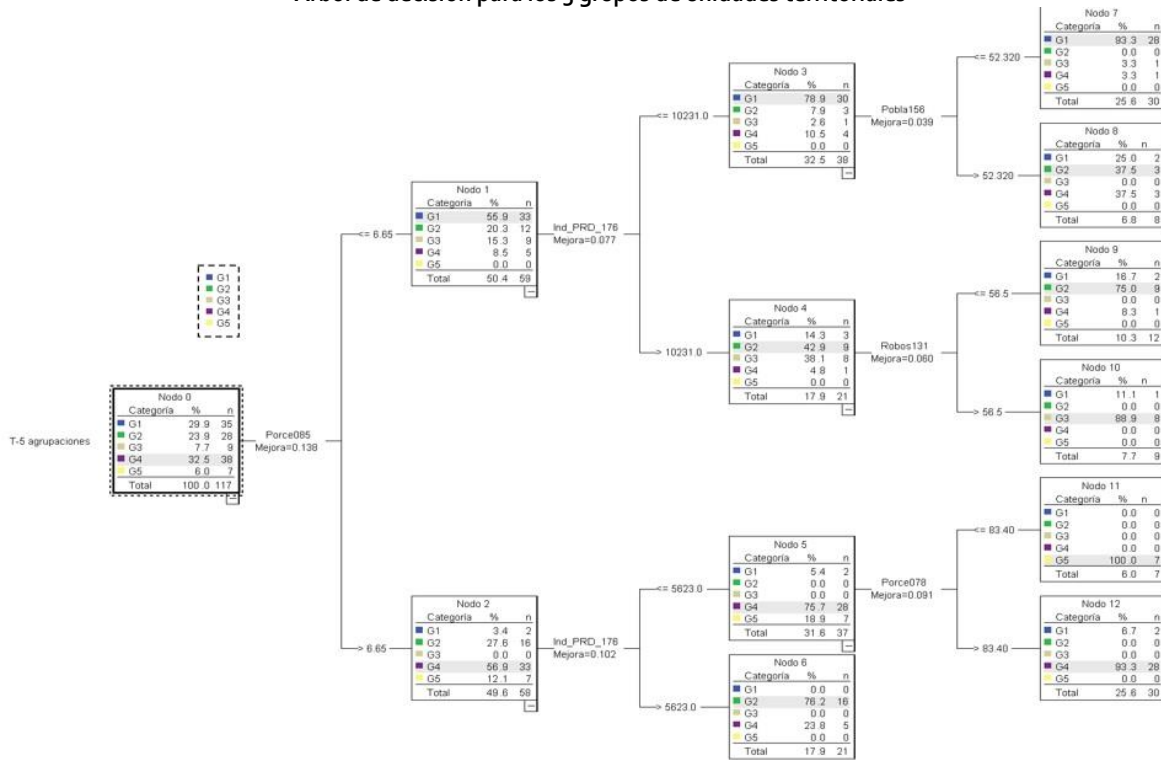
Árboles de decisión

Para continuar con el modelo, se aplicó la herramienta de árboles de decisión con la finalidad de guiar y estructurar la toma de decisiones, es decir, se busca encontrar el comportamiento de los conjuntos de datos con las posibles consecuencias que pueden tener en el transcurso del tiempo, es decir, más allá de analizar una continuidad simplista de tipo cronológica en los datos (por ejemplo mediante una regresión lineal), lo que se buscó fue analizar la secuencia e interacciones que tiene un conjunto de indicadores que miden el desarrollo de una unidad territorial dada, al integrar nuevos datos en el tiempo.

El desarrollo de este análisis se hizo tomando como base el año 2015, sin embargo, para los años posteriores no se puede contar con la actualización de todos los indicadores, ya que su temporalidad es distinta. Por este motivo, se buscó una herramienta que ayudara a visualizar alternativas de comportamiento de las unidades territoriales a partir de la clasificación y agrupación ya existente.

En el ámbito de la planeación, las acciones a plantear deben estar basadas en un juicio razonado. Con referencia a esto, la herramienta de árboles de decisión, presenta un horizonte de posibilidades del comportamiento de los datos utilizando tanto variables categóricas como numéricas. Para este análisis, se tomaron todos los atributos utilizados en el análisis factorial como variables predictivas (véase el diagrama IX.9).

Diagrama IX.9
Árbol de decisión para los 5 grupos de unidades territoriales



Fuente: Elaboración propia.

Para el armado del árbol de decisión, en este ejemplo, se tomaron en consideración los siguientes indicadores:

- Porcentaje de analfabetismo (Porce085)
- Total de la población ocupada (Ind_PRD_176)
- Porcentaje de la población de 15 años y más con educación básica incompleta (Pobla_156)
- Número de robos a casa-habitación (Robos131)
- Porcentaje de alfabetización en 25 años y más (Porce078).

Estos cinco indicadores son algunos de los que tienen mayor presencia en la conformación de los principales factores de los cinco grupos antes presentados (se pueden tomar otros indicadores según el factor a analizar). Como se puede observar, el árbol tiene las siguientes características: una profundidad de tres niveles, 12 nodos hijos (13 contando el nodo padre) y de ellos siete son terminales.

Lo primero que se observa en el árbol de decisión es que el indicador *Porcentaje de Analfabetismo* es el mejor prospecto para la formación de clústeres ya que representa el primer nivel de ramificación en el árbol.

Este nivel indica que cuando existen valores superiores a 6.65 en dicho indicador, entonces, existe una probabilidad de 56.9% de que un municipio pertenezca al Grupo IV. En el caso contrario, cuando el valor sea menor a 6.65, entonces existe una probabilidad de 55.9% de que el municipio pertenezca al Grupo I. De esta manera, se van determinando las probabilidades hasta llegar a un nodo terminal. Tomando como ejemplo nuevamente al Grupo IV, si y solo si se cumplen las siguientes condiciones:

- Porcentaje de Analfabetismo > 6.65
- Total de la Población ocupada ≤ 5,623
- Porcentaje de alfabetización en población con edad de 25 años y más > 83,4

Existiría una probabilidad final del 93,3% de que un municipio con las características anteriores pertenezca al Grupo IV, el cual representa al grupo cuya principal atribución dimensional es el de *Educación Básica*.

A partir de lo anterior, se establece de forma probabilística, la secuencia de indicadores y con base en una estructura analítica, el árbol de decisión construido advierte posibles escenarios a partir de la actualización de los datos (véase el cuadro IX.1).

Cuadro IX.1
Sucesos y posibilidades que implican los grupos y sus probabilidades secuenciales

Sucesos	Probabilidad	Posibilidad	
1	Porcentaje de analfabetismo ≤ 6.65 Total de la población ocupada ≤ 10,231 Porcentaje de la población de 15 años y más con educación básica incompleta ≤ 52.32	55.9% × 78.9% × <u>93.3% =</u> 41.2%	41 a 59 Simplificando 1 a 1.4
2	Porcentaje de analfabetismo ≤ 6.65 Total de la población ocupada ≤ 10,231 Porcentaje de la población de 15 años y más con educación básica incompleta > 52.32	55.9% × 78.9% × <u>37.5% =</u> 16.5%	17 a 83 Simplificando 1 a 4.9
3	Porcentaje de analfabetismo ≤ 6.65 Total de la población ocupada > 10,231 Número de robos a casa-habitación ≤ 56.5	55.9% × 42.9% × <u>75.0% =</u> 18.0%	18 a 82 Simplificando 1 a 4.6
4	Porcentaje de analfabetismo > 6.65 Total de la población ocupada > 5,623	56.9% × <u>76.2% =</u> 43.4%	43 a 57 Simplificando 1 a 1.3
5	Porcentaje de analfabetismo ≤ 6.65 Total de la población ocupada > 10,231 Número de robos a casa-habitación > 56.5	55.9% × 42.9% × <u>88.9% =</u> 21.3%	21 a 79 Simplificando 1 a 3.8
6	Porcentaje de analfabetismo > 6.65 Total de la población ocupada ≤ 5,623 Porcentaje de alfabetización en 25 años y más > 83.4	56.9% × 75.7% × <u>93.3% =</u> 40.2%	40 a 60 Simplificando 1 a 1.5
7	Porcentaje de analfabetismo > 6.65 Total de la población ocupada ≤ 5,623 Porcentaje de alfabetización en 25 años y más ≤ 83.4	56.9% × 75.7% × <u>100% =</u> 43.1%	43 a 57 Simplificando 1 a 1.3

Fuente: Elaboración propia.

La probabilidad de que ocurran en conjunto una serie de indicadores (suceso) es calculado por el producto de las probabilidades de que suceda cada indicador y el resultado significa que dicho suceso se inserta en un rango que va de lo cierto (100% quiere decir que siempre va a ocurrir) a lo incierto (0% nunca ocurre) (Triola, 2013).

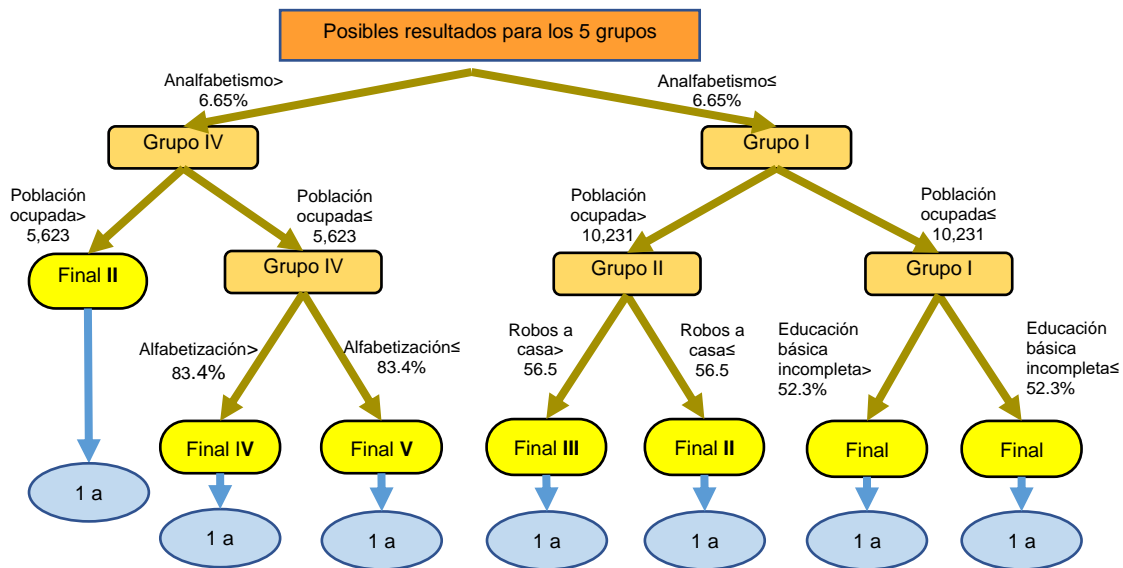
Continuando con dicha idea, la posibilidad es la relación entre la probabilidad de que un suceso sea cierto o incierto (la suma de lo cierto y lo incierto es 100), al final se reduce a una posibilidad por la proporción de que no suceda. Tomando como ejemplo el suceso 2 (véase el cuadro IX.1), por cada vez que sea cierto el suceso conformado por *Porcentaje de analfabetismo* (menor o igual a 6.65%), *Total de la población ocupada* (menor igual a 10,231) y *Porcentaje de la población de 15 años y más con educación básica incompleta* (mayor a 52.3%), 5 veces será incierto (Posibilidad de 1 cierto a 4.9 inciertos).

De los 7 sucesos, el más favorable es el suceso número 3 debido a la secuencia de sus indicadores de *Porcentaje de analfabetismo* (menor igual a 6.65%), *Total de la población ocupada* (mayor a 10,231) y *Número de robos a casa-habitación* (menor a 56.5) que tienen una posibilidad de 1 cierto a 4.6 inciertos. El suceso

menos favorable es el número 7, donde la secuencia de sus indicadores de *Porcentaje de analfabetismo* (mayor a 6.65%), *Total de la población ocupada* (menor o igual a 5,623) y *Porcentaje de alfabetización en población de 25 años y más* (menor o igual a 83.4%) tiene una posibilidad de 1 cierto a 1.3 inciertos. Lo incierto prevalece en ambos casos (4.6 y 1.3 respectivamente), pero es alarmante que el suceso número 3, que es el suceso favorable, sea de los más inciertos, por lo tanto, la toma de decisiones y las líneas de acción a aplicar deberán tener mejor efectividad que en el suceso número 7 (véase el cuadro IX.1).

Dentro de la estructura de posibilidades y líneas para las 5 agrupaciones de unidades territoriales, en el primer nivel se observan las líneas de analfabetismo donde se concentran principalmente en los grupos I y IV, en el segundo nivel se encuentran las líneas de la población ocupada que se concentran en los grupos I, II y IV, en el último nivel se observan las líneas de alfabetización, robos a casa-habitación y educación básica incompleta (véase el diagrama IX.10).

Diagrama IX.10
Estructura de líneas y posibilidades para los 5 grupos de unidades territoriales

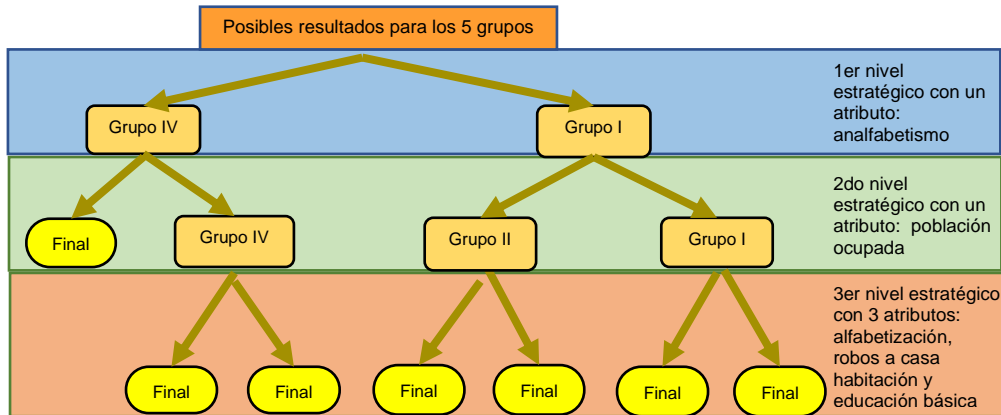


Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la búsqueda y visualización de porvenires posibles (Miklos, 2010), todas las posibilidades son inciertas, es decir, tenemos una visión donde predomina la incertidumbre, lo cual nos dice que las líneas tendrán que llevar acciones que reduzcan las posibilidades inciertas mediante una planeación basada en estrategias y elaborar propósitos probables que en suma nos lleven a que una visión suceda.

El primer nivel estratégico es el de analfabetismo, ahí se enfocan las acciones que permiten reducir los porcentajes de población con analfabetismo de los grupos I y IV. El segundo nivel estratégico trata de la población ocupada, ahí se enfocan las acciones para mejorar las capacidades y oportunidades de la población económicamente activa de las unidades territoriales, principalmente de los grupos I, II y IV. El último nivel estratégico será el de alfabetización, robos a casa-habitación y educación básica incompleta. En ese sentido, para ese nivel, las acciones serían enfocadas en mejorar los niveles educativos de la población principalmente de los grupos I, II, IV y V, y finalmente, fortalecer la seguridad ciudadana y reducir los robos a casa-habitación principalmente en los grupos II y III (véase el diagrama IX.11).

Diagrama IX.11
Estructura de líneas estratégicas para los 5 grupos de unidades territoriales

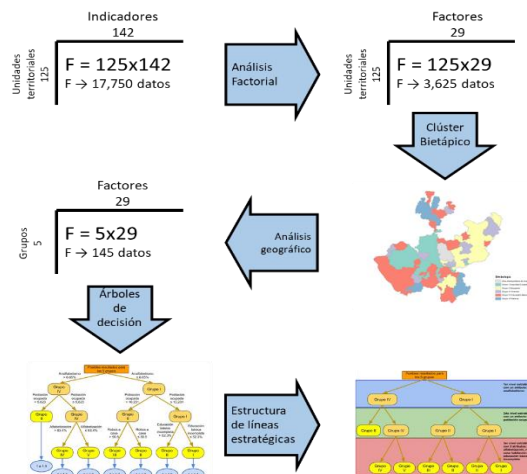


Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior, se estructuran las líneas de estrategias al árbol de decisiones, que al secuenciarlas, generan los propósitos de los 7 sucesos. Retomando el ejemplo, uno de los 7 propósitos es reducir el incierto del suceso número 3 (1 a 4.6), mediante proyectos que implican decisiones secuenciales, en este caso la reducción del analfabetismo enfocado en la población del *Grupo I*, el incremento de la población ocupada principalmente en el *Grupo II* y, finalmente, la reducción de los robos a casa-habitación de las unidades territoriales pertenecientes al Grupo II.

En resumen, el modelo implica una línea estructural de cinco etapas diferenciadas. Para el caso de Jalisco, lo primero fue generar 29 estructuras factoriales, a partir de los 142 indicadores originales, con un significado e interpretación sin tener que modificar o alterar algún tipo de valor. Posteriormente, utilizando dichas estructuras, el análisis de clústeres conformó agrupaciones a partir de 117 unidades territoriales. Después, se utilizaron herramientas de análisis geográfico que apoyaron en el proceso de interpretación de los resultados de los primeros dos pasos donde se conformaron 5 grupos con su principal atributo dimensional. La cuarta etapa consistió en la aplicación de la herramienta de árboles de decisión para plantear una estructura con los posibles sucesos. Para concluir, como última etapa, se crearon niveles estratégicos y se estructuraron líneas de acción para visualizar de esa manera 7 propósitos diferenciados (véase el diagrama IX.12).

Diagrama IX.12
Fases del modelo analítico



Fuente: Elaboración propia.

F. Discusión

Los resultados del análisis generado por el modelo propuesto abren la puerta a la posibilidad de establecer nuevos criterios técnicos que fortalezcan los procesos de toma de decisiones en el ámbito estatal (subnacional), basados en el establecimiento de políticas públicas sectoriales focalizadas en el territorio a partir de la identificación de problemáticas y potencialidades comunes, que no necesariamente son compartidas por unidades espaciales vecinas. Adicionalmente, los resultados del modelo permiten identificar diferencias al interior de las regiones, elemento que es desdeñado sistemáticamente en los instrumentos de la planeación estatal vigentes.

La agrupación y la asociación de las diferentes unidades territoriales y sus atributos (indicadores) demostraron ser útiles para identificar nuevos atributos que no son directamente reconocibles. Esto genera una nueva perspectiva que puede ser incluida en los diferentes sistemas de planeación y contribuye al planteamiento de nuevos objetivos y metas basados en una estructuración lógica que podría impactar de forma positiva en la instrumentación de políticas públicas.

Los grupos generados a partir del modelo resultaron efectivamente ser homogéneos al interior y heterogéneos entre sí, característica que va aparejada a la formulación teórica inicial. Adicionalmente a la conformación de cada grupo, se pudieron identificar claramente sus principales atributos. Por su parte, los árboles de decisión, pueden ser un factor determinante para el diseño y construcción de objetivos y metas con efectos de largo plazo, es decir, en lo concerniente a la planeación, este modelo busca estructuras situacionales actuales y prospectivas.

De esta manera, este conjunto de elementos contribuye a la formulación de una nueva estrategia de desarrollo regional que tiene como principio la agrupación de unidades territoriales dependiendo de su nivel de desarrollo. Mediante el modelo aquí desarrollado, es posible construir permanentemente agrupaciones con la finalidad de asegurar un mejor porvenir para los territorios en cuestión y puede apoyar el diseño de un nuevo instrumento de planeación en la entidad que pueda vincular realmente lo sectorial con lo regional -un plan de desarrollo territorial estatal-.

A partir de los resultados obtenidos en este trabajo, a través de la aplicación del modelo planteado para el caso de Jalisco, se pudo observar que existe un comportamiento similar entre unidades territoriales que no necesariamente están integradas administrativamente en regiones. En algunos casos, el comportamiento al parecer está ligado a una regionalización funcional subyacente identificada a través del modelo, que tiene que ver con el nivel jerárquico que presentan los municipios dentro del sistema urbano-rural de la entidad. A través del modelo, se puede constatar entonces el rol que juegan las distintas unidades territoriales dentro de un modelo explicativo centro-periferia.

Por otra parte, se evidenció que resulta completamente necesaria la incorporación de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) y las diferentes técnicas de análisis espacial para mejorar la interpretación de los resultados puramente estadísticos y con ello generar información útil para el establecimiento de hipótesis que a su vez apoye el ciclo de las políticas públicas. Adicionalmente, el proceso de integración de los resultados del análisis estadístico en un SIG puede permitir el monitoreo puntual de los indicadores de desarrollo y con ello calibrar los impactos de las políticas públicas implementadas en el territorio.

A pesar de las debilidades que un modelo de tipo cuantitativo como este puede tener, sobre todo si se analiza desde otras perspectivas teóricas, -debido al hecho fundamental de que el planteamiento metodológico parte de objetivar los territorios y transformar la complejidad de las relaciones intra e interregionales existentes en una serie de indicadores medibles- como lo señala Hiernaux (1995), es posible decir que desde el punto de vista pragmático resulta una propuesta interesante que puede apoyar la toma de decisiones de gobierno de distintos niveles y contextos territoriales.

Con este modelo, no se trata de suplir las regionalizaciones administrativas, ni la conformación de regiones que al interior comparten valores históricos y culturales, sino que su intención es buscar un elemento adicional de análisis que mejore las estrategias de desarrollo regional.

Una de las limitaciones del modelo empleado, en el caso de Jalisco, es que existen dificultades importantes para integrar información a nivel municipal. A pesar de los esfuerzos de distintas instituciones generadoras de información, gran parte de los proyectos estadísticos de fuentes de datos oficiales no permiten la identificación y estimación de datos a este nivel de desagregación para un gran número de variables.

A este respecto, los principales desafíos para el estado de Jalisco se presentan en tres dimensiones. En primer lugar, es necesario fomentar la generación de información confiable para este nivel de análisis, involucrando para ello a los distintos órdenes de gobierno. En segundo lugar, es imperante que el gobierno del estado haga uso de evidencia sólida para la formulación de los instrumentos de planeación y por último, como ya se dijo, es necesario incrementar el uso de datos geográficos que apoyen el análisis espacial para la política pública que permita finalmente focalizar el uso de los recursos en el territorio, buscando con ello reducir de manera más eficaz las desigualdades inter e intra regionales.

Las técnicas de minería de datos empleadas no incluyen dentro de su análisis, por su propia naturaleza, datos históricos de los indicadores. Para darle continuidad a este trabajo, será necesario explorar la incorporación de técnicas de pronósticos, series de tiempo y regresión que se adapten al modelo aquí planteado. Otro elemento importante será incluir el análisis multiescalar de datos que complemente los resultados obtenidos.

Finalmente, se debe reconocer que la aplicación de un modelo de este tipo, en la práctica, debe ir acompañado de la participación ciudadana. Sólo con la participación de todos los actores involucrados en las regiones es posible llegar a acuerdos que permitan el planteamiento de visiones realistas para el cumplimiento de los objetivos planteados en los instrumentos de planeación, así como la consecución de estos.

Bibliografía

- Arias de la Mora, R. (2008). *Alternancia Política y Gestión Pública en Jalisco 1995 - 2000*. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Congreso del Estado de Jalisco. (23 de agosto de 2000). *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*. Periódico Oficial El Estado de Jalisco.
- Delgadillo, J., & Torres, F. (2007). Políticas públicas y estrategias de desarrollo regional para México. En L. Calva, *Políticas de desarrollo regional- Agenda para el Desarrollo* (Vol. 13, págs. 163-176). México: Universidad Nacional Autónoma de México- H. Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (1997). *Jalisco, La Nueva Regionalización*. Región Ciénega. Guadalajara, Jalisco: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno del Estado de Jalisco. (2014). *Estudio de la Regionalización, Jalisco 2014*. Guadalajara.
- Harris, N. (2005). *Towards New Theories of Regional and Urban Development*. *Economic and Political Weekly*, 40(7), 669-674.
- Hernández, J., Ramírez, M. J., & Ferri, C. (2004). *Introducción a la minería de datos*. Madrid: Pearson Educación.
- Hiernaux, D. (junio de 1995). La región insoslayable. *Revista EURE*, XXI (63), 33-40.
- Hiernaux, D., & Lindon, A. (enero-abril de 1993). El concepto de espacio y el análisis regional. *Revista Secuencia: Revista de historia y ciencias sociales* (Nueva Época 25), 89-110.
- INEGI (2015). *Encuesta Intercensal. Tabulados predefinidos*. México.
- INEGI (2017). *Sistema de Cuentas Nacionales de México. PIB por entidad federativa. Base 2013*. México.
- INEGI (2018). *Marco Geoestadístico Nacional*. México.

Levin, J. (1979). Fundamentos de estadística en la investigación social. México: Harla.

Marqués, F. (2015). Técnicas de investigación de mercados. Alfaomega.

Miklos, T. (2010). Planeación Prospeciva: Una estrategia para el diseño del futuro. México: Limusa.

Murray, T. (2005). Beyond "The State" and Failed Schemes. *American Anthropologist*, 107(3), 383-394.

Natural Earth. (s.f.). Recuperado el 12 de noviembre de 2018, de <https://www.naturalearthdata.com>

Palacios, J. (1993). El concepto de región. En H. Á. Sánchez, *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. México: Universidad Autónoma Chapingo.

Pérez, C. (2004). Técnicas de análisis multivariante de datos. Pearson- Prentice Hall.

Quezada, N. (2016). Estadística con SPSS 22. México: Alfaomega Grupo Editor.

Román, R. (2002). La región y su análisis: teorías para su estudio. *Clio Nueva Época*, 1(28), 145-170.

Torres, F., & Rojas, A. (julio-septiembre de 2015). Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos. *Revista Problemas del Desarrollo*, 182(46), 41-65.

Triola, M. (2013). Estadística. México: Pearson Educación.

Vidal, M., Moreno, A., & Cañada, R. (2012). Geovisualización avanzada para la exploración de patrones y relaciones socio- ambientales con Sistemas de Información Geográfica: Aplicación a la ciudad de Madrid. *GEOSIG. Revista digital del Grupo de Estudios sobre Geografía y Análisis Espacial con Sistemas de Información Geográfica (GESIG)*.(4), 215-238.

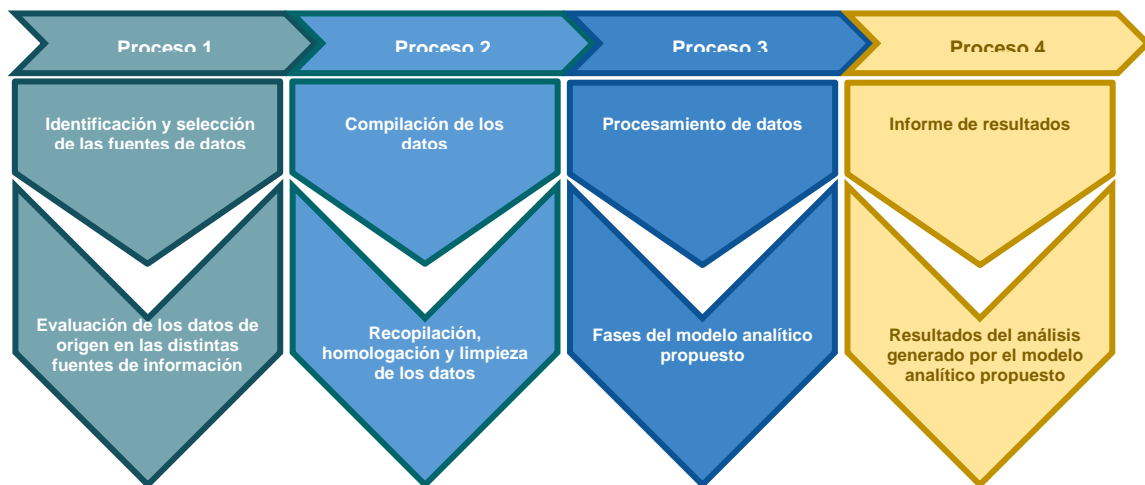
Woo, G. (2002). *La Regionalización Nuevos Horizontes para la Gestión Pública*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Anexo 1 Metodología

En principio, es importante señalar que no todas las técnicas de análisis de datos son apropiadas para ser utilizadas con indicadores de tipo territorial. En ese sentido, fue necesario tomar en consideración la naturaleza particular de las unidades de análisis para seleccionar las técnicas más idóneas, con el objetivo de alcanzar una adecuada gestión de datos.

Una vez tomado esto en cuenta, fue necesario trazar una ruta metodológica que fuera lo suficientemente robusta para lograr los objetivos planteados en la investigación. A continuación se muestra, a manera de esquema, los principales pasos involucrados en la actividad de gestión de datos utilizada para este estudio.

Diagrama IX.A1
Metodología utilizada para la gestión de datos



Fuente: Elaboración propia.

Metodología para la gestión de datos

Identificación y selección de las fuentes de datos

Los datos utilizados para el cálculo del modelo propuesto se obtuvieron a partir de la información disponible en diversos portales de datos abiertos ofrecidos por fuentes oficiales en Internet. Para el caso del Estado de Jalisco y las unidades territoriales que lo componen municipios-, se identificaron fuentes de información de libre acceso cuyo contenido fue evaluado, poniéndose especial atención en que dichas fuentes de información publicaran datos de manera periódica por medio de cualquier tipo de proyecto estadístico (registros administrativos, encuestas, censos, etc.). Lo anterior, con el fin de que esta información fuera tanto actualizada constantemente como verificable, para con ello asegurar la validez de los resultados.

La fuente de información principal para este estudio, la cual se consideró cumplía con estas características fue el sitio web *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo* (MIDE) Jalisco (<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>). Dicha plataforma, es una estrategia del Gobierno del Estado de Jalisco en México que coordina la definición y el seguimiento dinámico y periódico de los indicadores y metas vinculadas al Plan Estatal de Desarrollo que se encuentra vigente⁴⁹. Este sistema cuenta con herramientas de análisis para organizar y descargar datos, además está diseñado para dar acceso público de forma simple al monitoreo de indicadores de desarrollo a diferentes escalas (estatal, regional y municipal). Es importante señalar que además de estas características, cada uno de los indicadores tiene su propia ficha técnica que permite verificar, entre otras cosas, su periodicidad, fórmula de cálculo y fuente de información.

Tomando en cuenta los objetivos de este estudio, se descargó la totalidad de indicadores que al primer semestre de 2018 se tenían disponibles para el nivel municipal, en una hoja de cálculo de Microsoft Office Excel (.xlsx). Adicionalmente, se incluyeron como indicadores complementarios, aquellos provenientes de fuentes de información diversas, entre las que se encuentran las siguientes instituciones: *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI); *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera* (SIAP); *Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco* (IIEG); *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL) y el *Consejo Nacional de Población* (CONAPO). Dichas fuentes de información se consideraron como relevantes ya que generan indicadores que miden avances en diferentes temáticas contenidas en los distintos ejes del Plan Estatal de Desarrollo, en los Programas Sectoriales y Especiales, así como en los Planes Regionales de Desarrollo.

Compilación de los datos

Antes de aplicar los métodos de análisis estadístico, se hizo una inspección de los datos en la que se detectaron faltantes en diferentes indicadores. Adicionalmente, otros de los problemas detectados al realizar esta tarea fueron, por un lado, lo que se conoce como valores atípicos, y por el otro, las diferencias en la temporalidad de medición de los indicadores. Para solventar dichas inconsistencias, se realizaron los siguientes pasos:

Tratamiento de los datos ausentes: Una vez detectados los datos ausentes, el siguiente paso fue la supresión de datos o imputación de los valores para algunos indicadores. Lo anterior se realizó mediante el método de aproximación de casos completos, (se consideraron casos -filas- cuyos valores para cada una de las variables estuvieran completos), es decir, cualquier fila que tuviera algún dato faltante se eliminó del conjunto de datos antes de realizar el análisis.

Tratamiento de valores atípicos: Tras observar la presencia de datos faltantes en los indicadores consultados, fue necesario corroborar que estos se distribuían aleatoriamente. Como se sabe, la falta de

⁴⁹ El Plan Estatal de Desarrollo vigente al momento de elaborar este estudio fue el publicado por la Administración Estatal 2013-2018.

datos no se considera necesariamente crítica para realizar un análisis estadístico adecuado. Sin embargo, resulta imprescindible detectar el efecto de los datos ausentes mediante pruebas formales de aleatoriedad.

Tratamiento en diferencias temporales de los datos: Se privilegiaron aquellas fuentes de información que, por un lado, tuvieran datos disponibles al año 2015 o más reciente y por el otro, tuvieran la menor cantidad de vacíos de información posible.

Posteriormente, se generó una base de datos única que se integró en una matriz de 125 unidades de análisis por 142 indicadores, es decir un total de 17,750 observaciones. Finalmente, la ejecución de las técnicas de análisis estadístico integradas en el modelo, se realizó utilizando el software IBM SPSS Statistics versión 22.0.

Procesamiento de datos

En la actualidad, la disponibilidad de grandes volúmenes de datos así como de las herramientas en tecnologías de la información, han hecho evolucionar las técnicas de análisis multivariante en técnicas aún más especializadas bajo el nombre de “minería de datos”. Dicho concepto puede definirse como un proceso que implica el descubrimiento de relaciones, patrones y tendencias que le otorgan mayor significancia a los datos.

De acuerdo con Pérez (2004), las técnicas de minería de datos se pueden clasificar en técnicas de: modelado dirigido por la teoría, modelado dirigido por los datos y en técnicas auxiliares. Las primeras (modelado dirigido por la teoría) especifican el modelo para los datos con base en un conocimiento teórico previo. En las segundas (modelado dirigido por los datos), no se asigna ningún papel predeterminado a las variables, es decir, los modelos se crean automáticamente partiendo del reconocimiento de patrones. Por último, existen las técnicas auxiliares, las cuales se pueden considerar útiles para realizar descripciones e informes relacionados con los datos. Dicha clasificación se resume a continuación:

Cuadro IX.A1
Técnicas y modelos en minería de datos

Técnicas	Modelos
Modelado dirigido por la teoría	Análisis de la varianza
	Regresión
	Series temporales
	Discriminante
Modelado dirigido por los datos	Análisis Cluster
	Análisis Factorial
	Escalamiento Multidimensional
	Escalamiento Óptimo
	Árboles de decisión
	Redes Neuronales
	Análisis Conjunto
	Proceso Analítico de Transacciones
Técnicas auxiliares	Reporting

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2004).

Tomando como referencia el esquema conceptual anterior, el modelo propuesto integra técnicas que se encuentran dentro de modelado dirigido por los datos y se implementaron en diferentes fases mediante el siguiente flujo de trabajo:

- a) **Análisis factorial:** En el modelo propuesto, para realizar el análisis factorial, se investigó la relación existente entre las diferentes variables (indicadores). Según Pérez (2004), el modelo factorial, en forma matricial se expresa como:

$$X = LF + e$$

Donde:

$X \rightarrow$ Son las variables observables

$F \rightarrow$ Son los factores comunes

$e \rightarrow$ Son los factores únicos o específicos

$L \rightarrow$ Es el peso de cada factor

- b) **Cluster bietápico:** Se utilizó esta técnica de clasificación de datos para agrupar casos (unidades territoriales) a partir de sus variables (indicadores). Dentro del modelo, una vez determinado el número óptimo de factores y las variables que conforman a los factores, se procedió realizar el análisis de cluster bietápico. Según Pérez (2004), el análisis de conglomerados en dos fases (bietápico) realiza métodos de clústeres no jerárquicos y jerárquicos para realizar una selección automática del número apropiado de conglomerados y medidas para la selección de los distintos modelos de conglomerado. En el caso del modelo propuesto, se utilizó el de log-verosimilitud.
- c) **Árboles de decisión:** Por último, dentro del modelado dirigido por los datos, los árboles de decisión se apoyan en un criterio de selección de particiones posibles y sus condiciones ayudan a desarrollar una estructura probabilística, donde lo primordial es encontrar un árbol lo más compacto posible, en el cual se obtengan diferentes opciones a elegir y que además sea consistente con relación a los datos, representado solo por una estructura secuencial de decisiones (Pérez, 2004).

Según Hernández, J., Ramírez, M. J., & Ferri, C., los criterios de partición buscan la partición s con el menor $I(s)$, definido de la siguiente forma:

$$I(s) = \sum_{j=1..n} p_j \cdot f(p^1_j, p^2_j, \dots, p^c_j)$$

Donde:

$n \rightarrow$ Número de nodos hijos de la partición

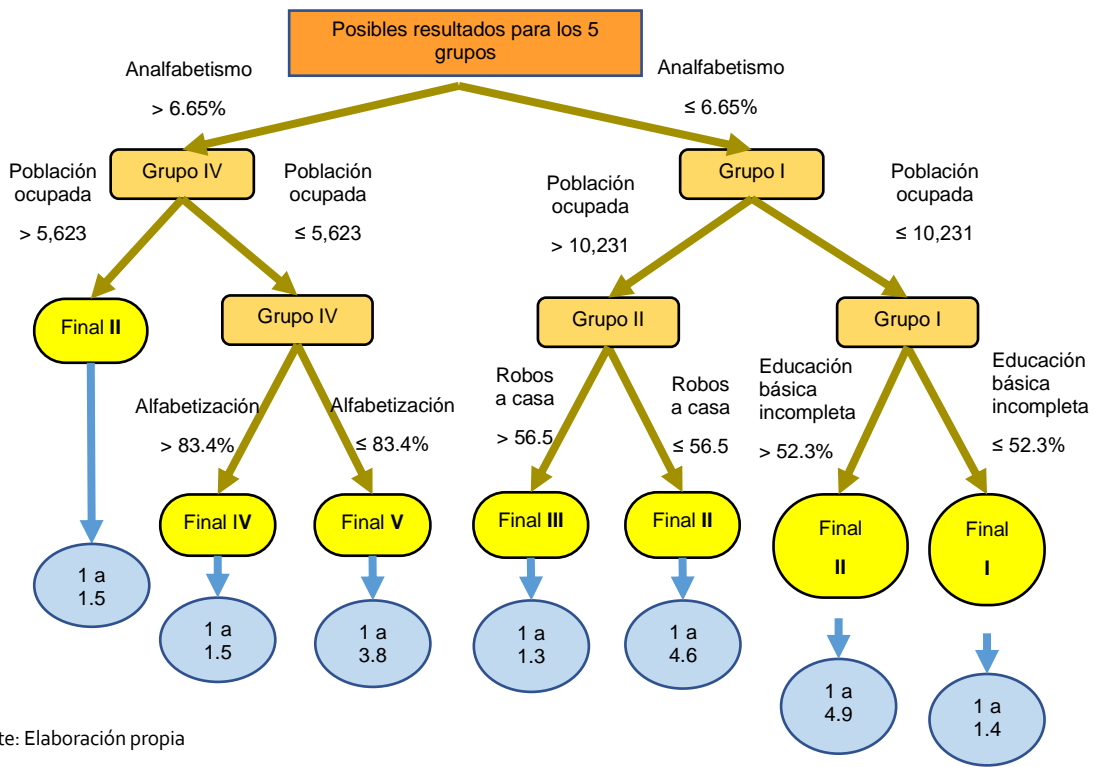
$p_j \rightarrow$ Probabilidad de caer en el nodo j

$p^1_j \rightarrow$ Proporción de los elementos de la clase 1 en el nodo j

$p^2_j \rightarrow$ Proporción de los elementos de la clase 2 en el nodo j , y así para las c clases

A partir de la estructura del árbol de decisiones con los posibles sucesos para los 5 grupos de unidades territoriales identificados, se implementaron niveles estratégicos que al secuenciarlos, generan los propósitos de los 7 sucesos descritos en la aplicación del modelo (véase el diagrama 2).

Diagrama IX. A2
Estructura de líneas y posibilidades para los 5 grupos de unidades territoriales



Fuente: Elaboración propia

1. Informe de resultados

Hasta aquí se puede observar que durante la aplicación del modelo propuesto, se generaron productos parciales para cada una de sus fases. En cuanto a los resultados del análisis en cada fase, éstos se describieron y discutieron, haciendo una confrontación con lo plasmado en instrumentos de planeación vigentes.

Finalmente, es importante señalar que para sistematizar los resultados del análisis fue necesario contar con un conocimiento previo del territorio, así como con información complementaria suficiente para contextualizar los resultados desde un punto de vista geográfico. A este respecto, se consideró indispensable mapear la información en diferentes momentos para encontrar relaciones entre las unidades territoriales que escaparon al análisis puramente numérico, haciendo uso de diferentes técnicas de geovisualización y análisis espacial mediante el software libre QGIS.

Bibliografía

Gobierno del Estado de Jalisco. (2018). MIDE Jalisco. Recuperado el 5 de octubre de 2018, de <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/panel-Ciudadano/inicio>.
 Hernández, J., Ramírez, M. J., & Ferri, C. (2004). Introducción a la minería de datos. Madrid: Pearson Educación.
 Pérez, C. (2004). Técnicas de análisis multivariante de datos. Pearson- Prentice Hall.

X. Los proyectos JESSICA como catalizadores del desarrollo urbano sostenible en Polonia⁵⁰

Ida Musiatkowska⁵¹ y Piotr Idczak⁵²

Resumen

Una de las consecuencias negativas de los procesos de desarrollo que han tenido lugar en la Unión Europea son las disparidades en el desarrollo de las ciudades y zonas urbanas, que afectan tanto a los ciudadanos como al nivel de actividad económica, lo que puede conducir a la degradación del propio espacio. Las disparidades pueden entenderse como el resultado de un fallo del mercado. Por lo tanto, es preciso llevar a cabo intervenciones que guarden relación con un proceso de regeneración. A fin de abordar este problema, la Comisión Europea decidió presentar la iniciativa de Ayuda Europea Conjunta en Apoyo de Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas (JESSICA), como parte de la política de cohesión ejecutada en el período comprendido entre 2007 y 2013.

JESSICA es un instrumento financiero rotatorio que se centra en el desarrollo sostenible de las ciudades, y 11 Estados miembros decidieron poner a prueba la solución propuesta. El primer país en firmar el acuerdo fue Polonia, que implantó JESSICA en cinco regiones (Pomorskie, Mazowieckie, Śląskie, Wielkopolskie y Zachodniopomorskie). Este enfoque innovador entrañó numerosos desafíos para todas las partes interesadas (actores europeos, regionales y locales procedentes tanto del sector público como del privado) que participaron en la planificación y la implementación de la iniciativa. El presente artículo tiene por objeto contestar a las siguientes preguntas de investigación:

⁵⁰ El presente estudio se llevó a cabo con el apoyo del Centro Nacional de Ciencias de Polonia (proyecto núm. 2015/19/D/HS5/01561).

⁵¹ Universidad de Economía y Empresa de Poznan (Polonia), Departamento de Estudios Europeos.

⁵² Universidad de Economía y Empresa de Poznan (Polonia), Departamento de Estudios Europeos.

- ¿Responden las intervenciones desplegadas en el marco de la iniciativa JESSICA a los supuestos del enfoque modelo (teórico) del desarrollo urbano sostenible?
- ¿Cuáles son los principales resultados de los proyectos JESSICA en Polonia?
- ¿Qué ámbitos de apoyo de los proyectos ejecutados en Polonia entre 2007 y 2015 fueron los más adecuados en lo que respecta al desarrollo sostenible?

La metodología empleada se basa en el paradigma positivista, que examina las relaciones causales entre las intervenciones públicas (proyectos) y sus efectos. Se ha adoptado un enfoque realista en las técnicas de evaluación, así como en nuestra propia evaluación de todos los proyectos, realizada por expertos, que se han fundamentado a través de numerosas herramientas analíticas como el agrupamiento jerárquico y aglomerativo.

De las principales conclusiones del estudio se desprende que los proyectos ejecutados en Polonia tan solo cumplen parcialmente los supuestos teóricos, y que las dimensiones social y horizontal del desarrollo sostenible han estado infrarrepresentadas. Se observan ciertas divergencias a nivel regional en lo que respecta al enfoque modelo, y una región destaca en cuanto a la calidad de los proyectos (Zachodniopomorskie). Los proyectos relacionados con el patrimonio histórico o cultural, seguidos de los que se centran en la reconversión de los terrenos industriales abandonados, son los que mejor reflejan la complejidad del desarrollo urbano sostenible.

Introducción

Una de las consecuencias de los procesos de desarrollo que han tenido lugar en la Unión Europea es el aumento de la disparidad en las zonas urbanas. Las consecuencias negativas de esos procesos afectan a los ciudadanos, en especial a quienes residen en las zonas potencialmente marginadas de las ciudades, y al nivel de actividad económica, lo que puede conducir a la degradación del propio espacio. Esas disparidades—si se entienden como el resultado de un fallo del mercado— exigen una intervención, que suele inscribirse en un proceso de regeneración basado en tres dimensiones: espacial, social y económica. A fin de abordar el problema, la Comisión Europea decidió presentar una iniciativa denominada Ayuda Europea Conjunta en Apoyo de Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas (JESSICA), como parte de la política de cohesión ejecutada en el período comprendido entre 2007 y 2013. JESSICA es un instrumento financiero rotatorio que brinda fondos reembolsables y reutilizables y se centra en el desarrollo sostenible de las ciudades. Un total de 11 Estados miembros decidieron poner a prueba la nueva solución propuesta. Uno de ellos fue Polonia, primer país en firmar el acuerdo. Cinco regiones polacas (Pomorskie, Mazowieckie, Śląskie, Wielkopolskie y Zachodniopomorskie) incluyeron los recursos obtenidos a través de JESSICA en sus programas operativos (véase la sección A).

Los escasos estudios realizados en torno a diversos aspectos de JESSICA muestran algunas carencias evidentes, así como logros que distan mucho de los objetivos esperados. Por ejemplo, se observan deficiencias en el procedimiento de evaluación de los proyectos, lo que puede ocasionar una respuesta insuficiente a las necesidades reales del mercado y un limitado impacto real sobre el terreno; una tasa de apalancamiento real del sector privado relativamente baja y, en consecuencia, un efecto multiplicador decepcionante (Bode, 2015); el hecho de que el carácter novedoso de JESSICA—junto con la falta de conocimientos técnicos y la “cultura de las subvenciones” existente— provoca incertidumbre, sobre todo en el sector público en lo que respecta al uso de instrumentos financieros rotatorios y la creación de alianzas público-privadas (Fotino, 2014), y problemas de cooperación entre las autoridades públicas y las entidades privadas, que suelen provocar tensiones, malentendidos y conflictos de interés (Dąbrowski, 2014 y 2015).

Musiałkowska e Idczak (2016) señalan que las principales decisiones sobre la selección de los proyectos, tomadas por instituciones financieras cuyos objetivos operativos pueden diferir de los objetivos de la política de cohesión de la Unión Europea y las autoridades municipales, ponen de manifiesto la obtención parcial de los beneficios previstos por los diseñadores de JESSICA a nivel de la Unión Europea. Nadler y Nadler (2018) confirman lo anterior y añaden nuevos elementos, como la incapacidad de las instituciones financieras privadas para distribuir los riesgos asociados a unos costos administrativos y de ejecución relativamente altos, y el escaso financiamiento a nivel de los proyectos.

En los análisis mencionados, no se aborda el impacto de los fondos de la iniciativa JESSICA sobre el desarrollo urbano sostenible. El presente estudio, que se centra en los proyectos ejecutados con cargo a dichos fondos, aporta nuevas pruebas para el debate sobre la naturaleza específica de los instrumentos rotatorios utilizados para impulsar las inversiones en las zonas urbanas. La contribución original del estudio radica en evaluar si los proyectos JESSICA ejecutados en Polonia cumplen el supuesto del modelo de financiamiento conexo. Por consiguiente, el estudio tiene los siguientes objetivos: diseñar un enfoque metodológico para evaluar la contribución de JESSICA a la consecución de sus supuestos fundamentales (Musiałkowska e Idczak, 2020) y examinar los resultados de la iniciativa JESSICA desde el punto de vista conceptual del desarrollo urbano sostenible, empleando el análisis de agrupamientos jerárquicos y aglomerativos.

Las demás secciones del presente trabajo se estructuran de la siguiente manera. En la sección A se explican brevemente la estructura y las características institucionales de la iniciativa JESSICA en Polonia. En la sección B se ofrece un marco teórico del desarrollo urbano sostenible impulsado por JESSICA. A continuación, en la sección C se describen el modelo y los métodos utilizados para evaluar los proyectos JESSICA y se incluyen las técnicas de análisis multivariante empleadas en el estudio. En la sección D se presentan y examinan los resultados y, para concluir, en la última sección se destacan los principales resultados e implicaciones en lo que respecta a la elaboración de políticas.

A. La iniciativa Jessica como instrumento de la política de cohesión de la Unión Europea en Polonia

Polonia implementó su actual división territorial e inició los procesos de descentralización, con la consiguiente delegación de competencias a los gobiernos autónomos a nivel regional y local, en 1990 (autonomía local) y 1998 (autonomía regional), sobre la base de dos estatutos: la Ley de Autonomía Territorial de 1990 (República de Polonia, 1990) y la Ley de Autonomía Regional de 1998 (República de Polonia, 1998). La nueva estructura administrativa no solo sirvió para formular políticas regionales en todo el país, sino que también tuvo por objeto implantar la política de cohesión de la Unión Europea en Polonia, ya que, con la división propuesta, los territorios se ajustaban a la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas de la Unión Europea (NUTS). Si bien la división de Polonia conforme a la NUTS entró oficialmente en vigor en 2005, la nomenclatura comenzó a utilizarse inmediatamente después de la adhesión de Polonia a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004. Se introdujeron tres niveles de regiones NUTS en el plano subnacional: NUTS 1 (macrorregiones), NUTS 2 (regiones/voivodatos⁵³) y NUTS 3 (agrupaciones de unidades locales (condados/*powiats*) y grandes ciudades con los mismos derechos que un condado). Tan solo las regiones de nivel NUTS 2 cuentan con sus propias autoridades regionales, su gobierno propio y su administración, mientras que el resto de las unidades se crearon únicamente con fines estadísticos. Las unidades territoriales locales se clasifican como unidades administrativas locales (UAL) de la Unión Europea (anteriormente denominadas regiones NUTS 4 y NUTS 5). Por consiguiente, en Polonia existen las UAL 1 (condados o *powiats*) y las UAL 2 (municipios o comunas), y ambos niveles

⁵³ Al 1 de enero de 2018, había un total de 17 regiones de nivel NUTS 2 (ya que la región de la capital había dejado de clasificarse como voivodato y, por primera vez, la cantidad de regiones de nivel NUTS 2 era superior al número de voivodatos polacos). Las cifras actuales son: 7 regiones de nivel NUTS 1 (macrorregiones); 79 regiones de nivel NUTS 3, 379 UAL 1 y 2.479 UAL 2 (GUS, 2018).

cuentan con sus propias autoridades y gobiernos locales (Musiałkowska, 2018). Como señalan Nyikos y Talaga (2014, pág. 120), desde que se introdujo esta división, Polonia se clasifica como un Estado unitario pero descentralizado. A los efectos del presente artículo, destacamos únicamente la interacción inicial de los actores en el plano central (encargados de coordinar las políticas regionales en Polonia): los voivodatos (NUTS 2), responsables de diseñar las estrategias regionales de desarrollo y los correspondientes programas operativos regionales, y los municipios urbanos/ciudades (tanto UAL 1 como UAL 2), responsables de elaborar las estrategias locales de desarrollo y las estrategias o programas de desarrollo urbano integrado, así como de llevar a cabo las actividades de regeneración. Para ser un instrumento eficaz y eficiente, la iniciativa JESSICA requiere una firme cooperación entre los actores europeos, regionales y locales.

La iniciativa JESSICA es uno de los instrumentos de ingeniería financiera utilizados en el marco de la política de cohesión de la Unión Europea, que entró en vigor entre 2007 y 2013 (anterior perspectiva financiera de la Unión Europea). Se diseñó en respuesta a los insuficientes recursos financieros destinados a los procesos de regeneración que promovían medidas regenerativas y proyectos de desarrollo urbano económicamente viables y sostenibles a través de mecanismos de financiamiento reembolsables. Los fondos rotatorios que complementan el financiamiento mediante subvenciones permiten aumentar la capacidad de financiamiento de las autoridades de gestión al posibilitar que la Unión Europea y los fondos públicos nacionales dejen un legado duradero (Mazars, 2013, págs. 10-11). El objetivo de JESSICA radicaba en crear fuertes incentivos que animaran a los inversores privados a ejecutar proyectos destinados a corregir los fallos del mercado en las zonas urbanas desfavorecidas, además de ser un potente catalizador a la hora de movilizar recursos financieros adicionales para la alianza público-privada (Held y Jakubowski, 2009).

La Comisión Europea diseñó la iniciativa JESSICA en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), que actúa como gestor de fondos fiduciarios y trabaja en colaboración con el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB). Entre 2007 y 2013, la iniciativa se implantó en 11 países de la Unión Europea, incluida Polonia (Comisión Europea, 2013). JESSICA se sufragó con cargo a uno de los fondos estructurales de la Unión Europea —el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)— en forma de préstamos y garantías, lo que permitió, por ejemplo, lograr un efecto multiplicador en las acciones puestas en marcha (Comisión Europea/BEI/CEB, 2006).

En las cinco regiones polacas (Mazowieckie, Pomorskie, Śląskie, Wielkopolskie y Zachodniopomorskie) que decidieron implantar la iniciativa JESSICA, el BEI se benefició de las medidas adoptadas en el marco de los programas operativos regionales y actuó como fondo de cartera al cooperar con los Fondos de Desarrollo Urbano (FDU) especializados, a saber, el Banco Gospodarstwa Krajowego (BGK), el Banco Ochrony Środowiska (BOŚ) y el Banco Zachodni WBK S.A. (BZWBK S.A.), responsables de seleccionar los proyectos (Musiałkowska e Idczak, 2020). En el cuadro X.1 figura un breve resumen de los detalles más importantes relacionados con la implantación de JESSICA en Polonia.

Cuadro X.1
Polonia: características de la iniciativa JESSICA, por región, 2007-2015

Región	Programa operativo regional (2007-2013): medidas adoptadas	PIB per cápita (en estándar de poder adquisitivo (EPA)) – Porcentaje promedio de la Unión Europea (UE-28 = 100)		PIB per cápita (en millones de zlotys) – Porcentaje promedio de Polonia (Polonia = 100)		Beneficiario - Fondo de cartera	Fondo de Desarrollo Urbano (FDU)	Asignación de JESSICA (en millones de euros)	Núm. de proyectos JESSICA
		2007	2015	2007	2015				
		Mazowieckie	Programa operativo regional "Mazovia" (2007-2013): 1.6 Prestación de apoyo a la red empresarial a nivel regional 4.3 Protección del aire y la energía 5.2 Regeneración de las ciudades	82	109				
Pomorskie	Programa operativo regional "Pomerania" (2007-2013): 3.3 Creación de infraestructuras para desarrollar las ciudades - ayuda no vinculada a subvenciones: iniciativa de Ayuda Europea Conjunta en Apoyo de Inversiones Sostenibles en Zonas Urbanas (JESSICA)	52	66	98,5	96,1	BEI	Banco Gospodarstwa Krajowego	56,8	45
Śląskie	Programa operativo regional "Silesia" (2007-2013): 6.2.3 Regeneración – iniciativa JESSICA	56	71	106,1	104,0	BEI	Banco Ochrony Środowiska	60,0	26
Wielkopolskie	Programa operativo regional "Wielkopolska" (2007-2013): 4.1 Regeneración urbana 1.4 Prestación de apoyo a las actividades relacionadas con la Estrategia Regional de Innovación	56	75	104,5	108,5	BEI	Banco Gospodarstwa Krajowego	66,3	40
Zachodniopomorskie	Programa operativo regional "Zachodniopomorskie" (2007-2013): 5.5.2 Regeneración - iniciativa JESSICA 6.6.2 Iniciativa JESSICA en el área metropolitana	47	57	89,8	84,6	BEI	Banco Ochrony Środowiska Banco Zachodni WBK	33,0	19
Total		-	-	-	-			265,5	161

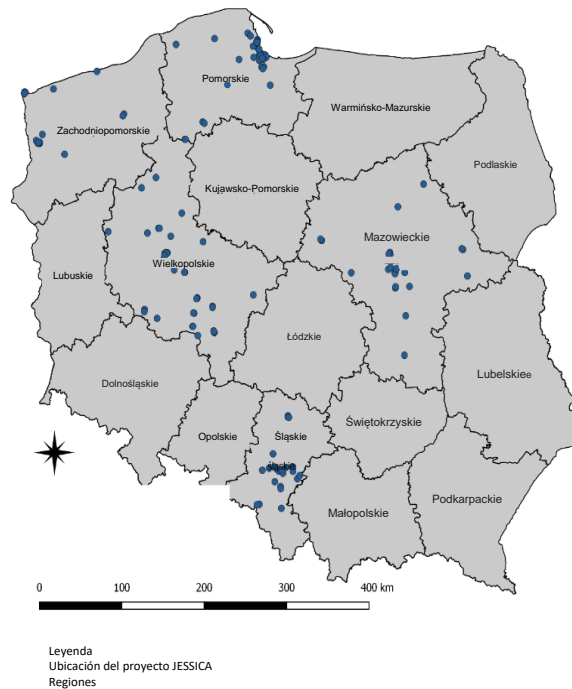
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de PIB per cápita de Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), Ministerio de Inversión y Desarrollo (MliR), *Przegląd Regionalny Polski 2017. Część I*, Varsovia, 2017; y Oficina Central de Estadística (GUS), *Produkt Krajowy Brutto. Rachunki Regionalne w 2007 r. Gross Domestic Product. Regional Accounts in 2007*, Katowice, 2007 [en línea] https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_pkb_rachunki_regionalne_w_2007.pdf.

Nota: Es posible que la Oficina Central de Estadística (GUS) y el Ministerio de Inversión y Desarrollo (MliR) hayan aplicado diferentes formas de cálculo.

En general, JESSICA respaldó proyectos en muchos ámbitos, como el desarrollo de infraestructuras urbanas (incluidos el transporte, el agua y los sistemas de aguas residuales, y la energía); la regeneración del patrimonio histórico o cultural (para fines turísticos u otros usos sostenibles); la reconversión de terrenos industriales abandonados (incluidas su limpieza y descontaminación); la creación de nuevos espacios dedicados a actividades comerciales para las pequeñas y medianas empresas (pymes); el desarrollo de las tecnologías de la información y las labores de investigación y desarrollo (I+D); la ampliación de los edificios universitarios, y la mejora de la eficiencia energética (Musiałkowska e Idczak, 2016, pág. 123). Casi todas las personas jurídicas sujetas a la legislación polaca podían solicitar fondos. La iniciativa se llevó a cabo en el marco de cinco programas operativos regionales, que reflejaban los posibles ámbitos de aplicación de los proyectos que cumplían los requisitos y tenían por objeto regenerar las zonas urbanas degradadas (en todas las regiones), proteger el medio ambiente (Mazowieckie) y respaldar el entorno empresarial o el sistema de innovación regional (Mazowieckie y Wielkopolskie) (véase el cuadro X.1). Si bien las regiones que decidieron implantar JESSICA a título experimental son relativamente pobres en comparación con la media regional del PIB per cápita de la Unión Europea (a excepción de la región de la capital, Mazowieckie), también son relativamente ricas si se comparan con otras regiones polacas (véase el cuadro X.1).

Para implantar la iniciativa en el país se destinaron un total de 265,5 millones de euros, que se distribuyeron entre los 161 proyectos ejecutados hasta 2015 (según la regla "n+2"). Esa asignación se repartió utilizando un sistema de préstamos y únicamente a través de los mencionados FDU, lo que aumentó la posibilidad de reutilizar los fondos asignados. La mayoría de los proyectos se ejecutaron en la región de Pomorskie (45 proyectos) y en la región de Wielkopolskie (40 proyectos). Si bien la región de Zachodniopomorskie fue donde se ejecutaron menos proyectos (19) (véanse el cuadro X.1 y el mapa X.1), también fue la que obtuvo mejores resultados en lo referente al cumplimiento de los criterios que debían satisfacer los proyectos de regeneración (véase un análisis más detallado en la sección D).

Mapa X.1
Polonia: proyectos JESSICA en las distintas regiones, 2007-2015



Fuente: Elaboración propia.

B. Desarrollo urbano sostenible en el marco de la iniciativa JESSICA⁵⁴

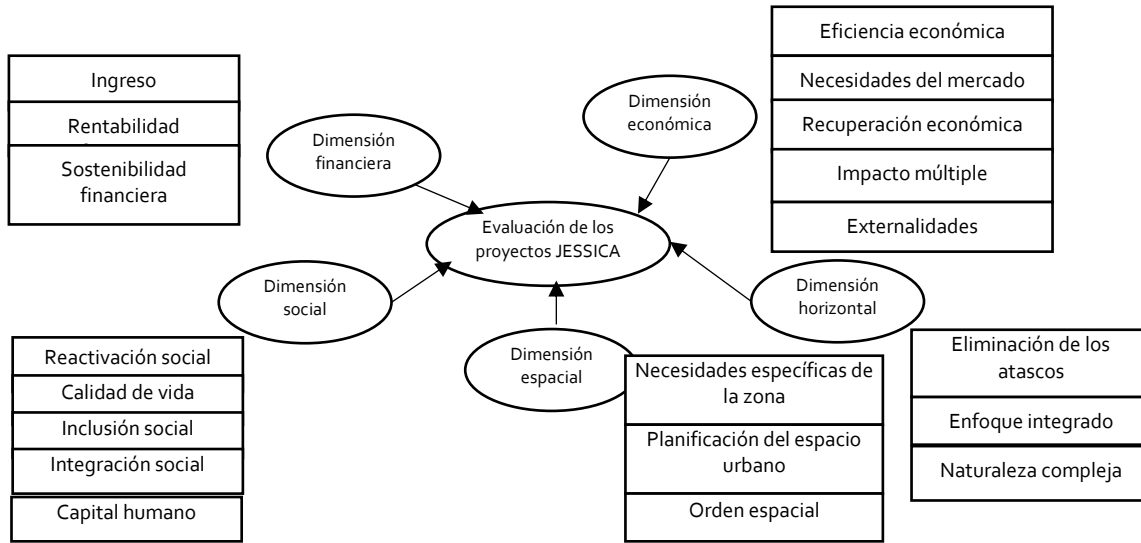
El principal desafío de la iniciativa JESSICA ha sido aprovechar al máximo las sinergias entre los fondos de inversión rotatorios y los objetivos de la planificación urbana integrada. Este enfoque entraña múltiples beneficios potenciales para todas las partes interesadas en el proceso de desarrollo urbano. En primer lugar, los fondos estructurales que se brindan con arreglo a un modelo reembolsable reutilizan los recursos financieros y, de ese modo, fomentan y aceleran las inversiones en las zonas urbanas desfavorecidas. Otro beneficio radica en su efecto catalizador a la hora de impulsar tanto al sector público como al privado, así como sus capacidades financieras y administrativas para cooperar eficazmente y diseñar proyectos conjuntos de desarrollo urbano. Por último, los instrumentos de ingeniería financiera no solo apoyan y promueven el desarrollo urbano sostenible, sino que también proporcionan incentivos que reducen las inversiones de capital de riesgo y, en consecuencia, permiten corregir los fallos del mercado existentes. En líneas generales, se espera que la iniciativa JESSICA logre los resultados sostenibles que buscan las ciudades. Al mejorar la disponibilidad de capital y el perfil de la relación entre riesgo y rentabilidad, adoptar un enfoque integrado y facilitar la gobernanza y las alianzas a múltiples niveles, esta iniciativa debería aportar un verdadero valor agregado a las comunidades urbanas. En la práctica, sin embargo, la combinación de todos los supuestos con las innumerables necesidades urbanas y la voluntad de ejecutar proyectos relativamente difíciles (teniendo en cuenta también la novedad del marco institucional de JESSICA) hizo que esta nueva iniciativa se convirtiera en una empresa muy ambiciosa. Como JESSICA debía implantarse utilizando un enfoque integrado, las medidas relativas a la renovación urbana física debían, pues, ir acompañadas de medidas de fomento de “la educación, el desarrollo económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente” (Comisión Europea, 2014, pág. 2; véase también Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea, 2006). A fin de garantizar una coordinación más estrecha de la gran variedad de ámbitos de actuación posibles y una convergencia sostenida de los resultados socioeconómicos, todos los proyectos que estaba previsto ejecutar en el marco de la iniciativa JESSICA debían inscribirse dentro de un plan integrado de desarrollo urbano sostenible (PIDUS). Ese plan constituía una respuesta directa a las necesidades y problemas urbanos detectados que era preciso abordar y, en concreto, a aquellos que requerían medidas de mitigación interrelacionadas que condujeran a una “mejora permanente de las condiciones económicas, físicas, sociales y medioambientales de una ciudad o barrio” (URBACT, 2010, pág. 2). El plan debía estar conformado exclusivamente por proyectos o grupos de proyectos coherentes que, en su conjunto, aportaran externalidades positivas a los habitantes de las ciudades, sobre todo en ámbitos específicos que hubieran acusado necesidades sustanciales durante un tiempo prolongado (que mitigaran los aspectos negativos y tuvieran la capacidad de mejorar la calidad de vida y de trabajo de los ciudadanos). Cada proyecto requería un enfoque global que, por ejemplo, se adaptara a las necesidades locales y combinara diversos aspectos en función de cada caso particular: desarrollo económico, integración social, cultura educativa, cuestiones medioambientales y planificación territorial, entre otros. Solo ese tipo de proyectos son capaces de alcanzar los resultados deseados en materia de desarrollo urbano sostenible y aportar un verdadero valor agregado.

Los proyectos JESSICA debían incorporar todos los factores que se consideraran pertinentes para determinar el desarrollo urbano sostenible, además de tener en cuenta los problemas urbanos de una manera coordinada en aras de alcanzar la sostenibilidad tanto a nivel de proyecto como de toda la ciudad (Nadler y Nadler, 2018). Para comprender las repercusiones de este tipo de intervenciones políticas dirigidas a las zonas urbanas desfavorecidas, es necesario reflexionar sobre la complejidad de la cuestión. Por consiguiente, el modelo teórico que se conceptualiza se basa en cinco contextos: financiero, económico, social, espacial y horizontal (Musiałkowska e Idczak, 2020). Esos contextos, que constituyen los fundamentos teóricos (dimensiones) del modelo empleado en el análisis empírico, se

⁵⁴ La sección teórica se basa en Musiałkowska e Idczak (2020).

transformaron en cinco criterios agregados que se utilizaron para evaluar los proyectos JESSICA (véase el diagrama X.1). Dichos criterios permitieron diseñar nuevos instrumentos analíticos que se usaron en la investigación (véase la sección C).

Diagrama X.1
Proceso de evaluación de los proyectos JESSICA



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, cabe destacar que no todos los proyectos tienen que reflejar íntegramente todos los aspectos mencionados en relación con el modelo de desarrollo sostenible. Más bien, deben demostrar una vinculación clara con aquellos aspectos que, en función de las necesidades y requisitos detectados en cada zona urbana, permitan alcanzar los efectos deseados en la mayor medida posible.

C. Métodos de investigación y datos

El objetivo principal del análisis es evaluar los resultados de la iniciativa JESSICA desde el punto de vista conceptual del desarrollo urbano sostenible. Esto significa que el proceso de investigación exige confrontar el mecanismo de intervención utilizado y sus consiguientes resultados con sus marcos teóricos. A su vez, esto requiere emplear elementos de evaluación realista (Chen, 2012; Olejniczak, 2008; Pawson y Tilley, 1997). Los mecanismos de intervención siempre se inscriben en contextos y procesos socioeconómicos específicos, lo que obliga a comprender todas las relaciones existentes entre esos mecanismos y los resultados que son fruto de la influencia del contexto particular en la puesta en práctica y los resultados obtenidos (Rycroft-Malone y otros, 2010, págs. 1-2). La investigación a través de evaluaciones realistas se ocupa de averiguar qué mecanismos funcionan, en qué circunstancias y para quién, en lugar de limitarse a constatar si funcionan o no. Esto permite comprender mejor cómo y por qué determinadas intervenciones funcionan, o no, en determinados contextos (Westhorp, 2014, págs. 5-7). Este enfoque analiza los contextos, los mecanismos y los resultados de las intervenciones, lo que permite extraer las características particulares de cada lugar y, de ese modo, conocer la eficacia de dichas intervenciones. Los componentes fundamentales de la investigación a través de evaluaciones realistas podrían representarse a través de la siguiente fórmula:

Contexto + Mecanismo = Resultado

Si bien el objetivo principal de la evaluación realista no es tanto desarrollar la teoría existente ni establecer una nueva sobre por qué, con quién y en qué condiciones funciona un programa (intervención), hay que reconocer que puede aportar una serie de explicaciones que se ajusten a un patrón de datos observado. A cambio, este enfoque proporciona marcos conceptuales más sofisticados y apropiados para los programas (intervenciones), que también pueden, a su vez, someterse a un análisis más exhaustivo y, de ese modo, dar lugar a nuevas teorías (Astbury, 2011, págs. 36-37). No obstante, esto nos lleva a una de las tareas elementales de la investigación a través de evaluaciones realistas, que consiste en mejorar los programas (intervenciones) distinguiendo los resultados de una ejecución eficaz de los de una ineficaz. Al hacerlo, no solo se enriquecen los programas, sino que también se perfecciona el enfoque metodológico, pues se examinan las aplicaciones de los métodos empleados (Pawson y Manzano-Santaella, 2012). También es preciso tener en cuenta que las medidas adoptadas pueden estimular numerosos mecanismos que, a su vez, ofrecen resultados diferentes. Como sostienen Pawson y Tilley (2001) y Astbury y Leeuw (2010, págs. 371-375), se pueden conseguir resultados similares empleando distintos mecanismos. Y, por el contrario, el uso de mecanismos similares puede dar lugar a resultados divergentes. Siguiendo esa lógica, se deduce que la investigación a través de evaluaciones consiste en determinar qué mecanismos son pertinentes para producir los resultados deseados en un contexto que suele caracterizarse por una naturaleza compleja de múltiples capas (Pawson y Tilley, 2001). En consecuencia, se sugiere que la evaluación realista podría ser un marco adecuado para evaluar los proyectos JESSICA, del que también podrían extraerse recomendaciones en materia de políticas.

La evaluación realista trata el objeto de estudio como parte de una realidad social compleja y, al adoptar un modelo analítico adecuado, permite analizar los componentes y procesos particulares que conforman esa realidad. El procedimiento de investigación consta de cuatro etapas o análisis, que tienen por objeto aclarar y comprender las iniciativas (proyectos) llevadas a cabo en determinados lugares (Pawson y Tilley, 2004, págs. 6-10). Las etapas son las siguientes:

- Mecanismo de intervención: permite determinar el vínculo causal entre las necesidades reales y la intervención.
- Contexto de intervención: aborda las cuestiones de “para quién” y “en qué circunstancias” funcionará (será eficaz) un proyecto.
- Patrones de resultados: abarcan los efectos previstos e imprevistos de la intervención que se producen tras activar diferentes mecanismos en diferentes contextos.
- Configuraciones de mecanismo, contexto y patrón de resultados: describe modelos en los que se explica la manera en que las intervenciones activan los mecanismos, entre quiénes y en qué condiciones, a fin de lograr los resultados deseados.

El enfoque basado en la evaluación realista tiene una ventaja más que se considera esencial desde el punto de vista del presente estudio: no impone ningún método específico. Es más, exige emplear múltiples métodos y fuentes de datos que, además de resultar adecuados, deben elegirse cuidadosamente para satisfacer las necesidades detectadas y tener en cuenta las oportunidades existentes (Pawson y Tilley, 2001). Se parte de la premisa de que se pueden utilizar tanto métodos cualitativos como cuantitativos⁵⁵. El mecanismo de la intervención ejecutada en el marco de JESSICA, así como sus contextos de intervención, se han descrito brevemente en las secciones anteriores (véase

⁵⁵ Se puede encontrar más información sobre este tema en Musiałkowska e Idczak (2016).

más información en Musiałkowska e Idczak, 2020). En consecuencia, el estudio evalúa los resultados logrados hasta la fecha en el marco de la iniciativa JESSICA, y los compara con su marco conceptual.

Ninguna evaluación puede valorar por sí sola todo el abanico de resultados derivados de JESSICA, ni tampoco una sola medida (variable) puede cumplir todos los objetivos de los promotores de JESSICA, las partes interesadas y los encargados de formular políticas. Teniendo en cuenta el debate planteado en la sección anterior, hemos determinado cinco dimensiones de evaluación interrelacionadas, pero diferenciadas, de los proyectos JESSICA, a saber: financiera, económica, social, espacial y horizontal. Estas dimensiones reflejan los principales requisitos que debe cumplir cada proyecto. Sin embargo, cada una de las dimensiones se sigue reflejando a través de una representación a múltiples escalas y no puede medirse de manera precisa con un único indicador. Esto obliga a determinar una serie de subcomponentes y, posteriormente, seleccionar indicadores concretos que reflejen claramente su importancia relativa y la complejidad del compuesto global. Por lo tanto, en la siguiente fase, especificamos los indicadores individuales seleccionados para cada dimensión particular, teniendo en cuenta los vínculos existentes entre ellos e indicando su conveniencia en función de la importancia de las características concretas de cada dimensión. En conjunto, esas dimensiones, junto con los indicadores individuales derivados de la base conceptual, crean un constructo que proporciona elementos útiles para llevar a la práctica la evaluación de los proyectos JESSICA (véase el diagrama X.1). En definitiva, en este caso, la complejidad de la medición hace que sea necesario utilizar técnicas de análisis multivariante.

Cabe destacar que la mayoría de los indicadores individuales no pueden medirse directamente porque su representación es multidimensional. Actúan como variables latentes que pueden inferirse de manera indirecta a través de otras variables que, por su parte, pueden observarse y medirse perfectamente. Por lo tanto, optamos por medir los indicadores individuales (variables latentes) de manera indirecta utilizando una serie de variables derivadas de una encuesta. Para ser más precisos, cada indicador se asoció a una sola variable, que se expresó en forma de pregunta. Para responder a las preguntas, debía optarse por uno de los siguientes valores enteros: 0 (no); 1 (no/sí); 2 (sí).

El valor de la evaluación era igual a 0 cuando los proyectos concretos no cumplían plenamente los requisitos definidos a través de la pregunta, e igual a 2 en caso contrario. La evaluación intermedia, de valor igual a 1, hacía referencia a aquellos casos en que era imposible evaluar los proyectos de forma precisa y completa⁵⁶. Como se ha señalado anteriormente, el enfoque adoptado permite evaluar los proyectos JESSICA a través de una función objetivo que viene determinada por múltiples criterios. Ese enfoque suele utilizarse para evaluar proyectos complejos e incomparables cuando no basta con usar una sola medida basada en la optimización escalar teniendo en cuenta un único criterio, o cuando es imposible hacerlo.

Decidimos invitar a cuatro expertos especialistas en fondos europeos, planificación urbana y desarrollo urbano sostenible para que participaran en nuestra encuesta⁵⁷. Esto implica que las variables utilizadas en el estudio aportan información obtenida a través de un proceso que refleja una percepción común de una realidad que, en este caso, hace referencia a una situación determinada que afecta a proyectos concretos. Otra medida que se tomó en el marco del análisis fue construir un indicador

⁵⁶ Se empleó una escala de medición de tres puntos debido a que, si bien la intención era obtener resultados que pudieran expresarse en forma binaria—como, por ejemplo, satisfactorio o insatisfactorio—, limitar las posibles respuestas a esas dos categorías opuestas habría privado a los encuestados de la posibilidad de manifestar dudas razonables, en caso de que no fuera posible realizar una evaluación lo suficientemente precisa. En consecuencia, se incluyó también un grado intermedio.

⁵⁷ No existen muchos expertos que puedan evaluar de manera exhaustiva la implantación de JESSICA en Polonia. Seleccionamos a un grupo de expertos procedentes del mundo académico y de departamentos municipales encargados de las actividades de regeneración, y fijamos criterios sobre el ámbito de aplicación de sus conocimientos, lo que les permitió evaluar todos los proyectos. Con miras a garantizar la imparcialidad del estudio, ninguno de los expertos había participado en la ejecución de los proyectos JESSICA. Conscientes de las limitaciones del enfoque, aplicamos métodos para minimizar el riesgo de extraer conclusiones erróneas a partir de un número reducido de respuestas.

compuesto que, a partir del modelo subyacente del enfoque multidimensional empleado para evaluar los proyectos JESSICA, recopiló un conjunto de indicadores individuales (variables) que representaban dimensiones distintas dentro de un único indicador agregado. De ese modo, se pudo examinar de manera conjunta distintas dimensiones de la evaluación, lo que, a su vez, permitió comparar distintos proyectos entre sí (Blancas, Contreras y Ramírez-Hurtado, 2013; Nardo y otros, 2005). No obstante, fue necesario utilizar un método de ponderación a la hora de agregar la información. A fin de determinar una ponderación adecuada para cada variable, aplicamos el análisis de componentes principales (ACP). Los métodos de ACP explican la varianza de mayor tamaño en el conjunto de datos, y utilizan el menor número posible de factores que reflejen la dimensión "estadística" latente (factores) de dicho conjunto. De ese modo, los valores de las ponderaciones se obtienen mediante modelos estadísticos, y se considera que el enfoque no es arbitrario.

Por último, quisimos seleccionar los proyectos que mejor reflejaran los objetivos de JESSICA (en lo que respecta a los ámbitos de aplicación de las actividades dirigidas a zonas urbanas concretas). Para ello, fue necesario determinar grupos de proyectos con una escala similar en lo referente a las características específicas para el modelo de evaluación quinquedimensional. Para tal fin, se llevó a cabo un análisis de conglomerados, que agrupa los objetos de datos en función de la información que contienen. Como medida de distancia, se utilizó el método de la distancia euclidiana y, a continuación, los objetos se agruparon mediante el algoritmo de vinculación Genie. Este nuevo criterio de agrupamiento jerárquico supera las limitaciones de los algoritmos tradicionales de agrupamiento, que son sensibles a los valores atípicos. Principalmente, la calidad del agrupamiento es superior a la obtenida mediante el método Ward o de vinculación de promedios (Gagolewski, Bartoszek y Cena, 2016a y 2016b). Al mismo tiempo, a partir de las descripciones de los proyectos, en las que se definía el ámbito de aplicación de las actividades emprendidas, asignamos a cada proyecto los distintos ámbitos de apoyo de JESSICA que se derivan de la base jurídica (Comisión Europea, 2013).

El análisis empírico del presente estudio se basa en un conjunto de datos que contiene información sobre todos los proyectos ejecutados en Polonia en el marco de la iniciativa JESSICA durante el período comprendido entre 2007 y 2015⁵⁸. Los autores crearon ese conjunto de datos a partir de la información facilitada por las Oficinas del Presidente de todas las regiones que han implantado la iniciativa JESSICA y por las instituciones que actúan como administradoras de los Fondos de Desarrollo Urbano. Además, los datos relativos a los proyectos se complementaron con los resultados obtenidos de examinar otras fuentes, como las descripciones de los proyectos, los informes sobre políticas, los sitios web oficiales y los estudios llevados a cabo sobre el terreno. Todos los expertos invitados a la encuesta disfrutaron de pleno acceso a la base de datos, de forma que pudieron analizar en detalle los proyectos, evaluarlos debidamente y asignarles una calificación precisa.

D. Resultados y discusión

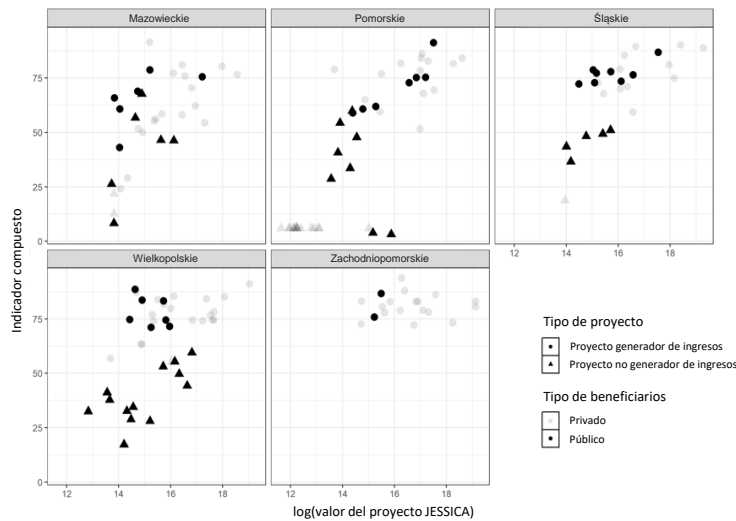
En la presente sección, se examina la manera en que los proyectos ejecutados en el marco de la iniciativa JESSICA han ido validando los supuestos, así como el tipo de proyectos que refleja mejor las principales condiciones de este nuevo instrumento de apoyo basado en un mecanismo rotatorio. Como se ha señalado, JESSICA se centra en respaldar el desarrollo urbano sostenible a través de un mecanismo financiero rotatorio. Sin embargo, para lograrlo es necesario diseñar proyectos que garanticen una viabilidad sólida y a largo plazo. Estos proyectos deben caracterizarse por una rentabilidad financiera que permita reembolsar los fondos de JESSICA obtenidos en préstamo y, posteriormente, impulsar nuevas inversiones en las zonas urbanas desfavorecidas. Además, este instrumento debería animar a todas las partes interesadas pertinentes a desempeñar un papel esencial a la hora de seleccionar y ejecutar las intervenciones encaminadas a regenerar las ciudades. El ámbito de aplicación de los

⁵⁸ Al examinar la ejecución de los proyectos, se tuvo en cuenta la regla $n+2$.

proyectos debería ajustarse lo máximo posible a las necesidades locales, y perseguir los objetivos del desarrollo urbano sostenible. Por consiguiente, en aras de dibujar una panorámica general de los proyectos, aplicamos un análisis multivariante que se centró en todos los aspectos contemplados en el modelo de evaluación de cinco dimensiones. Como resultado, obtuvimos un indicador compuesto que muestra, de manera global, la clasificación de los distintos proyectos.

Como se ilustra en el gráfico X.1, existe una gran variedad de proyectos JESSICA en función del valor del indicador compuesto. Sin embargo, pocos proyectos cumplen íntegramente los objetivos de JESSICA en materia de desarrollo urbano sostenible. De hecho, algunos proyectos se calificaron como total o parcialmente insatisfactorios⁵⁹. Esto puede deberse al ámbito de aplicación de sus operaciones, que a menudo se limitaban a un tipo de intervención y no incluían componentes que aportaran externalidades positivas a los ciudadanos urbanos.

Gráfico X.1
Polonia: indicador compuesto en las distintas regiones, por tipo de proyecto y tipo de beneficiario



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico X.1 se muestran los distintos valores del indicador compuesto en todas las regiones polacas que implantaron la iniciativa JESSICA. Esta comparación permite señalar las diferencias entre las regiones examinadas. La prueba de Kruskal-Wallis demostró que dichas diferencias eran estadísticamente significativas: $\chi^2 = 112,08$, $gl = 4$, valor $p < 2,2e-16$. Además, aplicamos el procedimiento de comparaciones múltiples de Dunn para determinar qué regiones concretas diferían notablemente de las demás. De ese modo, pudimos comprobar que el indicador compuesto había obtenido los mejores resultados en la región de Zachodniopomorskie. Esa región también se caracteriza por el elevado valor de la mayoría de los proyectos ejecutados. A su vez, la región que registró los peores resultados fue Pomorskie, que abarca numerosos proyectos de un valor sustancialmente inferior. El análisis del gráfico también permite extraer una conclusión fundamental: cuanto mayor es el valor del proyecto JESSICA, mayor es el valor del indicador compuesto obtenido en la evaluación. Las tres regiones restantes se encuentran en un nivel intermedio.

En el gráfico X.1 también se observa una relación positiva entre los valores del indicador compuesto y del proyecto JESSICA y otras dos variables, a saber, el tipo de proyecto y el tipo de

⁵⁹ En el marco del proyecto se llevó a cabo una evaluación a cargo de expertos, que se presentó en Musiałkowska e Idczak (2020).

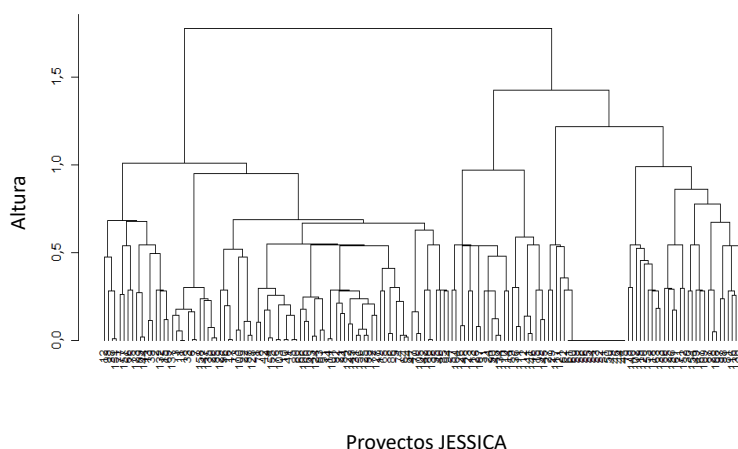
beneficiario. En el marco de la prueba de Kruskal-Wallis, constatamos que existen diferencias significativas a nivel general entre los grupos examinados:

- Tipo de proyecto en comparación con el indicador compuesto: $\chi^2 = 95,137$, $gl = 1$, valor $p < 2,2e-16$;
- Forma jurídica del beneficiario en comparación con el indicador compuesto: $\chi^2 = 48,789$, $gl = 6$, valor $p = 8,219e-09$.

Esos resultados también se observan a nivel regional y revisten interés por dos motivos. En primer lugar, tanto el tipo de proyecto como la forma jurídica del beneficiario son importantes para determinar el valor del indicador compuesto. En segundo lugar, el valor del indicador compuesto era mayor si el proyecto particular generaba ingresos o si su ejecución corría a cargo de una entidad privada. Por lo tanto, los proyectos que mejor reflejan las prioridades de la iniciativa JESSICA son aquellos que permiten generar ingresos y cuya ejecución corre a cargo de entidades privadas. En cuanto al presente estudio, los mejores proyectos se marcan en el gráfico con puntos de color gris. Si se tienen en cuenta todas las variables analizadas, se puede concluir que los proyectos más adecuados para recibir apoyo de la iniciativa JESSICA son los que tienen un valor elevado y son ejecutados por entidades privadas.

El análisis realizado hasta el momento no revela qué tipo de proyectos, en lo que respecta al ámbito de aplicación de las actividades, reflejan mejor las principales condiciones de la iniciativa JESSICA. Para determinar cuáles son esos proyectos, aplicamos un análisis de conglomerados. Al analizar los resultados de los agrupamientos jerárquicos y aglomerativos que se resumen en el dendrograma (véase el gráfico X.2), se constata que, entre todos los proyectos JESSICA examinados a partir del indicador compuesto, existen unos pocos conglomerados (grupos de proyectos similares). En el dendrograma, que muestra el criterio de vinculación basado en Genie, se observa que hay tres grupos principales de observaciones que son similares en lo referente al modelo de evaluación quinquedimensional examinado⁶⁰. Como resultado, obtuvimos un vector que indicaba el número de proyectos de cada conglomerado; el conglomerado de mayor tamaño era el número 1, al abarcar 87 proyectos; el conglomerado número 2 abarcaba 24 proyectos; y el conglomerado número 3, 50 proyectos.

Gráfico X.2
Dendrograma para el algoritmo de vinculación Genie del indicador compuesto



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados del agrupamiento jerárquico y aglomerativo solo proporcionan información sobre varios grupos de proyectos que son similares en lo que respecta a las características investigadas. No obstante, para determinar qué tipos de proyectos pueden alcanzar los objetivos definidos por JESSICA

⁶⁰ Adoptamos la premisa de que el creciente nivel de disimilitud era perceptible cuando la distancia de vinculación era superior a 1,3, que fue el valor de corte más adecuado para formar los conglomerados.

y complementar la iniciativa, según el supuesto del presente estudio, es necesario analizar todos los datos con exhaustividad. La norma general que determina el ámbito de aplicación de los proyectos que está previsto ejecutar en el marco de los instrumentos de ingeniería financiera deriva del artículo 44 del Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se Establecen las Disposiciones Generales Relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se Deroga el Reglamento (CE) núm. 1260/1999. Dicha norma establece que ese tipo de instrumentos pueden respaldar las operaciones (proyectos) a través de inversiones reembolsables, realizadas en el marco de un plan integrado de desarrollo urbano sostenible, y promover, en particular, actividades encaminadas a reforzar el crecimiento económico, rehabilitar el entorno físico, reconvertir los terrenos industriales abandonados y preservar y desarrollar el patrimonio natural y cultural, entre otras cosas (Comisión Europea, 2013). Por lo tanto, en la siguiente fase del análisis, sobre la base de las descripciones de los proyectos recogidas por los autores en nuestra propia base de datos, en las que se detallaban el ámbito de aplicación y las características de los trabajos que estaba previsto realizar, se asignó a cada proyecto una serie de ámbitos de apoyo concretos de la iniciativa JESSICA. De ese modo, pudimos determinar qué conglomerados estaban dominados por un determinado tipo de ámbito de apoyo. En el cuadro X.2 figuran las características de los proyectos agrupados en los conglomerados desde el punto de vista de los ámbitos de apoyo promovidos por la iniciativa JESSICA. Además, a fin de comparar la nueva tipología de los proyectos con sus respectivas capacidades para reembolsar los préstamos obtenidos a través de JESSICA, ampliamos el cuadro y añadimos la variable "proyectos (no) generadores de ingresos", que indica si el disfrute de los resultados del proyecto está sujeto a al pago directo de una tasa por parte de los usuarios.

Cuadro X.2
Características de los conglomerados de proyectos por ámbitos de apoyo de JESSICA

Ámbitos de apoyo	Conglomerado 1		Conglomerado 2		Conglomerado 3		Total		
	Núm. de proyectos	GI/NGI	Núm. de proyectos	GI/NGI	Núm. de proyectos	GI/NGI			
Infraestructuras urbanas, incluidos transporte, agua/aguas residuales y energía			16	16/0	8	4/4	16	0/16	40
Patrimonio histórico o cultural, para fines turísticos u otros usos sostenibles			47	46/1	6	4/2	2	1/1	55
Reconversión de terrenos industriales abandonados, incluida su limpieza y descontaminación			14	14/0					14
Creación de nuevos espacios dedicados a actividades comerciales para las pequeñas y medianas empresas (pymes) y los sectores de las tecnologías de la información y de investigación y desarrollo (I+D)			8	8/0	3	3/0			11
Edificios universitarios, como instalaciones especializadas en medicina, biotecnología y otros ámbitos			2	2/0	0		2	0/2	4
Mejoras de la eficiencia energética					7	6/1	30	5/25	37
Total			87	86/1	24	17/7	50	6/44	161

Fuente: Elaboración propia.

Nota: GI/NGI: proyectos generadores de ingresos/proyectos no generadores de ingresos.

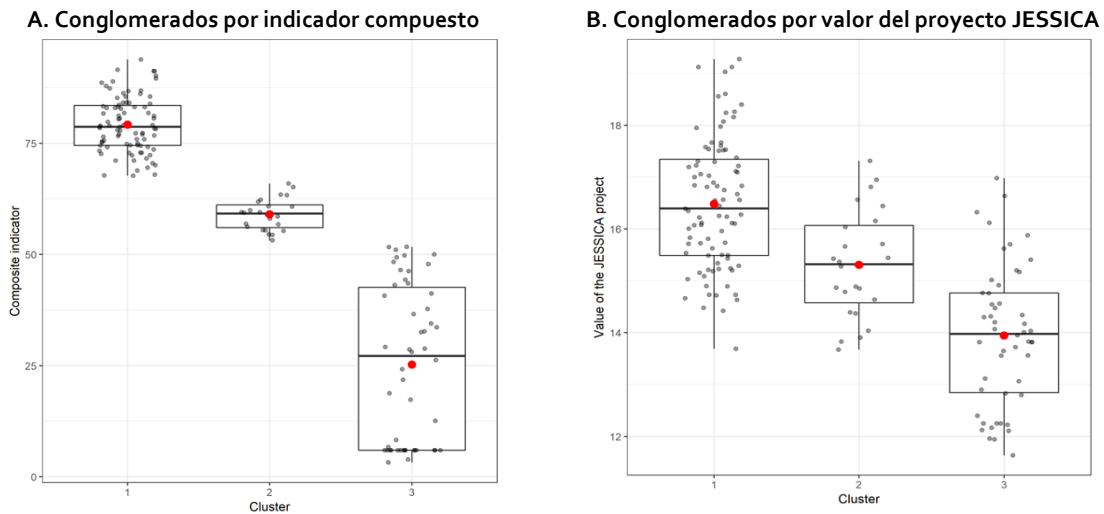
Como se puede observar, en el conglomerado de mayor tamaño los proyectos relacionados con el patrimonio histórico o cultural de las ciudades revisten una mayor importancia (más de la mitad de todos los proyectos clasificados en el conglomerado 1). La segunda posición la ocupan, casi a partes iguales, los proyectos centrados en las infraestructuras urbanas (16) y la reconversión de terrenos industriales abandonados (14). El conglomerado 2, que abarca la menor cantidad de proyectos, comprende proyectos relacionados con cuatro ámbitos de apoyo diferentes. El segundo conglomerado de mayor tamaño (conglomerado 3) abarca los demás proyectos, que también se reparten entre esos cuatro ámbitos de apoyo. Sin embargo, los proyectos ejecutados en el ámbito de la "mejora de la eficiencia energética" representan al menos un 60% de todos los proyectos de este conglomerado. Uno de cada tres proyectos del conglomerado 3 estuvieron relacionados con el primer ámbito de apoyo, esto es, "infraestructuras urbanas". Curiosamente,

los mayores agrupamientos de proyectos se registraron en el conglomerado 1, que, al mismo tiempo, abarcó proyectos de casi todos los ámbitos de apoyo, a excepción únicamente de “mejora de la eficiencia energética” (presente en los otros dos conglomerados).

Llegados a este punto, cabe destacar que el conglomerado 1 abarca casi exclusivamente proyectos que generan ingresos, a excepción de uno. En cambio, la mayor proporción de proyectos no generadores de ingresos se observa en el conglomerado 3 (38 de 44). Como es lógico, todos los proyectos del conglomerado 3 relacionados con las infraestructuras urbanas no generaron ingresos. Una explicación plausible puede ser que su ejecución corriera a cargo de instituciones públicas y estuvieran relacionados con la prestación de servicios públicos que, en principio, puede ser parcialmente gratuita. Sin embargo, el número inesperadamente elevado de proyectos de “mejora de la eficiencia energética” obedece, sin duda, a la tipología única de las intervenciones realizadas (o a un ámbito de aplicación muy reducido). Esos proyectos se dirigieron principalmente a mejorar la eficiencia energética de los edificios o a construir nuevas fuentes e instalaciones de calefacción, o modernizar las ya existentes. En muchos casos, la ejecución de esos proyectos corrió a cargo de entidades privadas, que actuaron en su propio interés. Lo cierto es que ese tipo de inversiones generan ahorros considerables en los procesos operativos y mejoran la eficiencia económica, pero no garantizan por sí mismas el impacto más amplio que se busca en el marco de la iniciativa JESSICA. Los resultados permiten concluir, en efecto, que los proyectos abarcados por el conglomerado 1 pueden garantizar el reembolso de los préstamos obtenidos a través de JESSICA sobre la base de su capacidad de autofinanciamiento. Sin embargo, esto no es así en el caso de los proyectos orientados a la “mejora de la eficiencia energética”.

Es importante destacar que los indicadores compuestos reflejan los resultados finales de todas las características definidas en el estudio, expresadas a través de los indicadores individuales. También cabe señalar que esos datos deben analizarse junto con los resultados del análisis de conglomerados que figuran en el gráfico X.3.

Gráfico X.3
Análisis de conglomerados, por indicador compuesto y valor del proyecto JESSICA



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico se muestran el indicador compuesto y el valor del proyecto JESSICA de todos los conglomerados analizados en el estudio. Se aprecia inmediatamente que el conglomerado 1 comprende los proyectos que presentan, a nivel general, cifras más elevadas tanto en lo referente al

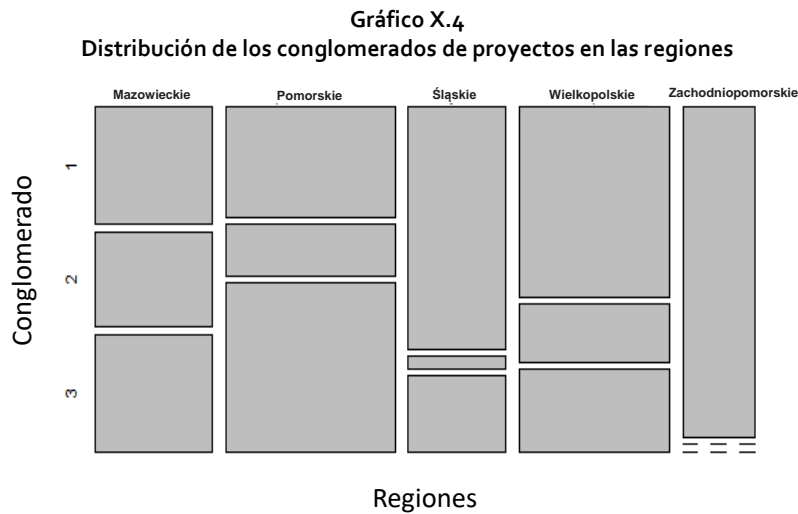
indicador compuesto como al valor del proyecto JESSICA. Por su parte, los otros dos conglomerados abarcan proyectos que se caracterizan por valores más bajos en ambas variables. Aun así, los proyectos agrupados en el conglomerado 2 se distinguen por niveles notablemente más elevados en ambas variables en comparación con los proyectos del conglomerado 3. De ambos subgráficos se desprende claramente que todos los proyectos del conglomerado 1 cumplen a la perfección los supuestos de JESSICA como instrumento rotatorio y, en consecuencia, contribuyen a alcanzar los objetivos fundamentales orientados a respaldar el desarrollo urbano sostenible. La asignación de los proyectos a los demás conglomerados deja patente que sus impactos en las zonas urbanas pueden ser considerablemente menores y que tal vez no satisfagan las condiciones exigidas por la iniciativa JESSICA con la diligencia debida. No obstante, la información más llamativa que se desprende al comparar los datos es que los proyectos de mayor valor agrupados en el conglomerado 1, que, al mismo tiempo, presentan valores más elevados en el marco del indicador compuesto, son los que mejor reflejan las prioridades de JESSICA, además de cumplir con sus obligaciones financieras.

Al combinarse con la información obtenida en la esfera de los ámbitos de apoyo promovidos por la iniciativa JESSICA, se observa que los mejores proyectos son los que guardan relación con el patrimonio histórico o cultural, incluidas las intervenciones para fines turísticos u otros usos sostenibles (agrupados principalmente en el conglomerado 1), mientras que los peores proyectos son los destinados a la mejora de la eficiencia energética (agrupados principalmente en el conglomerado 3). Además de los orientados al patrimonio, el grupo de proyectos que registra mejores resultados incluye también proyectos relacionados con las infraestructuras urbanas, la reconversión de terrenos industriales abandonados y la creación de espacios de oficina para las pymes y los sectores de las tecnologías de la información y la I+D. Todos ellos destacan claramente por el elevado nivel de su indicador compuesto y, sin duda, respetan como es debido el espíritu de la iniciativa JESSICA. La mayoría de esos proyectos se caracterizan por incluir un elemento comercial. Esto significa que ofrecen un nivel deseable de rentabilidad financiera que genera un rendimiento del capital invertido, lo que a su vez garantiza el reembolso del préstamo obtenido a través de JESSICA. Su principal característica es la naturaleza de sus inversiones en infraestructura. El ámbito de aplicación de esos proyectos es muy amplio e incluye, entre otras cosas: centros comerciales, centros de ocio, restaurantes, incubadoras de empresas o de tecnología, espacios de oficinas, almacenes, hoteles, estacionamientos, mercados urbanos, instalaciones deportivas, centros de rehabilitación o tratamiento médico y nuevos sistemas de generación de energía. Muchos de los proyectos no solo combinan la reconversión de terrenos industriales abandonados con medidas para reestructurar la producción, sino que también incorporan la conservación y el desarrollo del patrimonio histórico y cultural. Asimismo, comprenden medidas para promover el empleo local, el emprendimiento, la innovación, la economía del conocimiento y, por último, pero no menos importante, el desarrollo comunitario. Es evidente que esos proyectos obtuvieron una alta puntuación y que su elevado valor, aparte de obedecer a los componentes comerciales, se debe a un espectro relativamente amplio de servicios puestos a disposición del público, incluidos los servicios sociales, culturales y de otro tipo. Por consiguiente, al explotar una amplia actividad empresarial en el marco de los proyectos, los promotores también pueden alcanzar un nivel preciso de rentabilidad que garantiza tanto el rendimiento del capital invertido como la disponibilidad de los elementos sociales y culturales.

En cuanto a los proyectos que obtienen una calificación deficiente (según el gráfico X.3 y el cuadro X.2), se observa que, por lo general, o bien carecen de un componente comercial, o bien la condición de rentabilidad ha sido reemplazada por la solvencia del promotor del proyecto, o bien sus ámbitos de aplicación están limitados a un único tipo de intervenciones, lo que impide cumplir plenamente los requisitos de la iniciativa JESSICA. Por ese motivo, esos proyectos no se perciben como un conjunto complejo de actividades capaces de superar los fallos existentes del mercado. Muchas de las iniciativas emprendidas en el marco de los proyectos que guardaban relación con la dimensión social a menudo tenían un carácter complementario y no respondían debidamente a las necesidades reales de los

habitantes. Por ejemplo, se centraron principalmente en construir un campo de fútbol; una pista de voleibol, baloncesto o tenis; un parque infantil o un conjunto de equipos de gimnasia al aire libre junto con las instalaciones técnicas necesarias, entre otras cosas. Esto incluye también los proyectos dirigidos a la mejora de la eficiencia energética, cuya ejecución estuvo a cargo, sobre todo, de las comunidades y cooperativas de vivienda. Aunque no deben ponerse en duda los efectos logrados por los beneficiarios de esos proyectos, la propia naturaleza de dichos proyectos hace que no se ajusten al modelo de financiamiento de JESSICA.

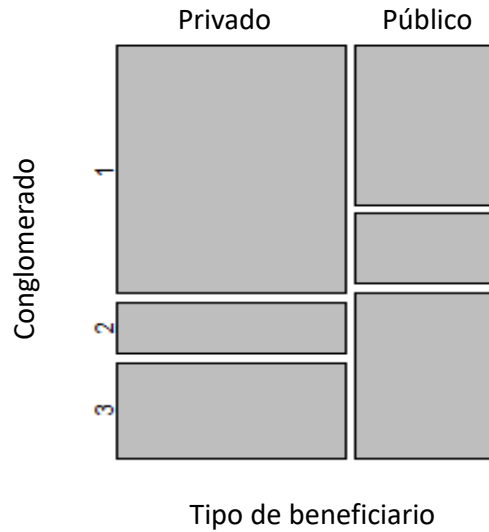
Como se ha argumentado al principio de esta sección, el valor del indicador compuesto difiere entre regiones y varía según el tipo de beneficiario. En el gráfico X.4 se ilustra la dimensión espacial del indicador compuesto. Las diferencias son estadísticamente significativas, tal y como se comprobó mediante la prueba de ji al cuadrado: $\chi^2 = 37,04$, $gl = 8$, valor $p = 1,13e-05$. La región de Zachodniopomorskie obtuvo los mejores resultados porque casi todos sus proyectos se agruparon en el conglomerado 1, lo que demuestra los efectos positivos de las intervenciones realizadas. La región de Śląskie ocupa el segundo lugar, y la de Wielkopolskie, el tercero. La mayor cantidad de proyectos con una baja calificación, esto es, los incluidos en el conglomerado 3, se encuentran en la región de Pomorskie. La región de Mazowieckie presenta un número similar de proyectos en los distintos conglomerados.



Fuente: Elaboración propia.

Si se analiza la relación entre el valor del indicador compuesto y el tipo de beneficiario, se llega a una conclusión interesante (véase el gráfico X.5). En el conglomerado 1 predominaron los proyectos ejecutados por entidades privadas. Por su parte, las entidades públicas estuvieron repartidas entre los tres conglomerados, si bien la mayoría de los proyectos ejecutados por ellas se agruparon en el conglomerado 3. Al observar el resultado de la prueba de ji al cuadrado, podemos constatar que estas diferencias son estadísticamente significativas: $\chi^2 = 7,896$, $gl = 2$, valor $p = 0,01929$.

Gráfico X.5
Distribución de los conglomerados de proyectos según el tipo de beneficiario



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta los datos mencionados, se puede afirmar que los proyectos cuyo perfil se ajusta mejor a los supuestos del instrumento JESSICA son los dirigidos a renovar el patrimonio histórico o cultural, seguidos de los destinados a reconvertir los terrenos industriales abandonados. Además, la mayoría de esos proyectos son ejecutados por entidades privadas y se caracterizan por un valor total elevado. De esto puede deducirse que ese tipo de proyectos suelen incluir una amplia gama de actividades empresariales diversificadas que ofrecen un gran espectro de servicios o bienes, lo que les permite proporcionar, al mismo tiempo, externalidades positivas a los ciudadanos locales, de conformidad con los planes de desarrollo urbano integrado. Tal y como habíamos anticipado, esos proyectos reflejan mejor el reembolso de los préstamos obtenidos a través de JESSICA y la complejidad del desarrollo urbano sostenible.

E. Conclusiones

La iniciativa JESSICA constituye un ambicioso intento de contribuir al desarrollo sostenible y a la regeneración de las ciudades europeas empleando los mecanismos rotatorios de los fondos estructurales establecidos en la política de cohesión de la Unión Europea. En el presente estudio, la experiencia polaca ilustró la complejidad de la estructura institucional (sección A), el desarrollo sostenible (sección B) y los resultados de la implantación de la iniciativa (sección D). Construimos nuestro propio modelo de evaluación de la iniciativa JESSICA, basado en cinco contextos del desarrollo sostenible en las zonas urbanas, a saber, financiero, económico, social, espacial y horizontal, que posteriormente se transformaron en sendas dimensiones de evaluación. Los resultados demuestran que, a la hora de ejecutar los proyectos, no se prestó atención a todas las dimensiones. Las distintas regiones adoptaron diferentes enfoques, tanto en lo que respecta a la estructura institucional de los programas operativos regionales que utilizaron los recursos de JESSICA como en lo referente a los resultados obtenidos. La región de Zachodniopomorskie fue la que obtuvo mejores resultados en cuanto a armonizar los requisitos de los proyectos con el supuesto teórico del modelo urbano de desarrollo sostenible. Las regiones de Wielkopolskie, Mazowieckie y Śląskie se caracterizaron por presentar proyectos con diferentes grados de calidad (en lo que respecta al cumplimiento de los

supuestos), aunque muchos de los proyectos se pueden calificar como parcialmente satisfactorios si se analizan los procesos de regeneración. La región de Pomorskie registró los peores resultados.

En cuanto a los ámbitos de apoyo, el análisis de conglomerados muestra que los proyectos que mejor reflejan las prioridades de JESSICA son los relacionados con la regeneración del patrimonio histórico y cultural y la reconversión de los terrenos industriales abandonados. Si a esto se suma la constatación de que las entidades privadas que ejecutaron proyectos de valor relativamente elevado obtuvieron los mejores resultados, se pueden extraer una serie de recomendaciones políticas bastante claras. En un futuro próximo, cuando se proponga un sistema de préstamos para reemplazar el sistema de subvenciones, será preciso tener en cuenta que los ámbitos de apoyo, el tipo de beneficiario y el valor del préstamo (y del proyecto) influyen de manera considerable en los resultados obtenidos.

Bibliografía

- Astbury, B. (2011), "The practice of realistic evaluation: a conceptual and empirical review", tesis de maestría, Universidad de Melbourne.
- Astbury, B. y F. L. Leeuw (2010), "Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation", *American Journal of Evaluation*, vol. 31, N° 3.
- Blancas, F. J., I. Contreras y J. M. Ramírez-Hurtado (2013), "Constructing a composite indicator with multiplicative aggregation under the objective of ranking alternatives", *Journal of the Operational Research Society*, vol. 64, N° 5.
- Bode, M. (2015), "Financial instruments in cohesion policy", *European Structural and Investment Funds Journal*, vol. 3, N° 3.
- Chen, H. T. (2012), "Theory-driven evaluation: conceptual framework, application and advancement", *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur*, R. Strobl, O. Lobermeier y W. Heitmeyer (eds.), Wiesbaden, Springer VS.
- Comisión Europea (2014), *Desarrollo urbano sostenible integrado: política de cohesión 2014-2020* [en línea] https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_es.pdf.
- _____(2013), "JESSICA: Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas" [en línea] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/thefunds/instruments/jessica_en.cfm.
- Comisión Europea/BEI/CEB (Comisión Europea/Banco Europeo de Inversiones/Banco de Desarrollo del Consejo de Europa) (2006), *Memorandum of Understanding in Respect of a Coordinated Approach to the Financing of Urban Renewal and Development for the Programming Period 2007-2013 of the Community Structural Funds between the European Commission, the European Investment Bank and the Council of Europe Development Bank* [en línea] http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/2007/jjj/doc/pdf/urban_mou_signed.pdf.
- Dąbrowski, M. (2015), "'Doing more with less' or 'doing less with less'? Assessing EU cohesion policy's financial instruments for urban development", *Regional Studies, Regional Science*, vol. 2, N° 1.
- _____(2014), "Engineering multilevel governance? Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) and the involvement of private and financial actors in urban development policy", *Regional Studies*, vol. 48, N° 12.
- Fotino, F. (2014), "The JESSICA action in Italy 2007-2013: bottlenecks, opportunities, and directions for the future", *European Structural and Investment Funds Journal*, vol. 2, N° 3.
- Gagolewski, M., M. Bartoszyk y A. Cena (2016a), "Genie: a new, fast, and outlier-resistant hierarchical clustering algorithm", *Information Sciences*, vol. 363.
- _____(2016b), "Hierarchical clustering via penalty-based aggregation and the Genie approach", *Modeling Decisions for Artificial Intelligence*, V. Torra y otros (eds.), Heidelberg, Springer.
- GUS (Oficina Central de Estadística) (2018), "Klasyfikacja NUTS w Polsce" [en línea] <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts/klasyfikacja-nuts-w-polsce>.

- _____(2007), Produkt Krajowy Brutto. Rachunki Regionalne w 2007 r. Gross Domestic Product. Regional Accounts in 2007, Katowice [en línea] https://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rn_pkb_rachunki_regionalne_w_2007.pdf.
- Held, T. y P. Jakubowski (2009), "JESSICA und stadtentwicklungsfonds — neue aufgaben für alte landesentwicklungsgesellschaften?", *Raumforschung Und Raumordnung*, vol. 67, N° 1.
- Mazars (2013), *Financial Management in JESSICA Implementation: Designing Guarantee Products*, Unión Europea/Comisión Europea/Banco Europeo de Inversiones/ Banco de Desarrollo del Consejo de Europa [en línea] http://www.eib.org/attachments/documents/jessica_fg_final_report_en.pdf.
- MliR (Ministerio de Inversión y Desarrollo) (2017), *Przegląd Regionalny Polski 2017. Część I*, Varsovia.
- Musiałkowska, I. (2018), "Subnational development policy as the area of common interest under the One Belt, One Road Initiative? The case of regional policy-making in Poland", *The Belt & Road Initiative in the Global Arena*, C. Yu, S. Lilei y H. Lihe (eds.), Singapur, Palgrave Macmillan.
- Musiałkowska, I. y P. Idczak (2020), "JESSICA initiative to support sustainable urban development projects in Poland", *Successes & Failures in EU Cohesion Policy: an Introduction to EU Cohesion Policy in Eastern, Central, and Southern Europe*, P. Idczak, I. Musiałkowska y O. Potluka (eds.), Varsovia/Berlín/Boston, De Gruyter.
- _____(2016), "The use of repayable financial instruments in the process of regeneration of degraded urban areas on the example of the JESSICA initiative", *Changes and Challenges in the Modern World Economy*, T. Rynarzewski y M. Szymczak (eds.), Poznan, PUEB Press.
- Nadler, M. y C. Nadler (2018), "Promoting investment in sustainable urban development with JESSICA: outcomes of a new EU policy initiative", *Urban Studies*, vol. 55, N° 9.
- Nardo, M. y otros (2005), "Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide", *OECD Statistics Working Papers*, N° 2005/03, París, OECD Publishing.
- Nyikos, G. y R. Talaga (2014), "Cohesion policy in transition comparative aspects of the Polish and Hungarian systems of implementation", *Comparative Law Review*, vol. 18.
- Olejniczak, K. (2008), *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, Varsovia, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea (2006), "Reglamento (CE) núm. 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se Deroga el Reglamento (CE) núm. 1783/1999", *Diario Oficial de la Unión Europea* [en línea] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1080&from=EN>.
- Pawson, R. y A. Manzano-Santaella (2012), "A realist diagnostic workshop", *Evaluation*, vol. 18, N° 2.
- Pawson, R. y N. Tilley (2004), "Realist Evaluation" [en línea] http://www.communitymatters.com.au/RE_chapter.pdf.
- _____(2001), "Realistic evaluation bloodlines", *The American Journal of Evaluation*, vol. 22, N° 3.
- _____(1997), *Realistic Evaluation*, Londres, SAGE.
- República de Polonia (1998), "Ustawa z dnia 5 Czerwca 1998 r. o Samorządzie Województwa", *Dziennik Ustaw*, N° 91, 576 [en línea] <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1998/576/D1998091057601.pdf>.
- _____(1990), "Ustawa z dnia 8 Marca 1990 r. o Samorządzie Terytorialnym", *Dziennik Ustaw*, N° 16, 95 [en línea] <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1990/95/D1990016009501.pdf>.
- Rycroft-Malone, J. y otros (2010), "A realistic evaluation: the case of protocol-based care", *Implementation Science*, vol. 5, N° 1.
- URBACT (Programa de la red de desarrollo urbano de la Unión Europea) (2010), "J4C 'Jessica For Cities' Working Group. Guidelines for Assessment and Criteria for 'Jessicability' of Projects and Case Studies for the Application of 'Jessica' Instrument" [en línea] http://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/JESSICA_4_Cities/outputs_media/J4C_Guidelines_Jessicability.pdf.
- Westhorp, G. (2014), "Realist impact evaluation: an introduction", *Methods Lab*, Londres, Overseas Development Institute (ODI).
- Young, O. R. (1972), *Sistemas de ciencia política*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

Parte 3: Avances en la implementación de la Agenda 2030

XI. Diseño de estrategias de futuro dicotómicas para las mega tendencias de seguridad alimentaria y agroenergías: caso de estudio sector agropecuario colombiano

*Diego Hernando Flórez Martínez⁶¹
Claudia Patricia Uribe Galvis⁶²*

Resumen

El objetivo de este trabajo es presentar las directrices de futuro para las megatendencias de seguridad alimentaria y agroenergías, como elementos dicotómicos de la política pública agropecuaria en Colombia. Se implementó una metodología de construcción basada en el análisis diagnóstico del estado actual en el contexto nacional e internacional de la seguridad alimentaria y las agroenergías identificando indicadores, cifras y tendencias. Complementariamente se desarrolló un ejercicio de vigilancia tecnológica para identificar interrogantes y factores de acción sobre estas dos megatendencias desde las actividades de investigación, desarrollo e innovación. Posteriormente, los resultados obtenidos fueron sujetos de discusión, validación y uso por parte de expertos nacionales vinculados a entidades propias y afines al sector agropecuario, para la formulación a través del juicio de experto de estrategias de futuro en el corto, mediano y largo plazo para el fortalecimiento de la ciencia, tecnología e innovación como soporte a estas dos megatendencias. Finalmente se analizan los puntos convergentes y divergentes de estas estrategias.

⁶¹ Ingeniero Químico, Magíster en Ingeniería Industrial, Doctor en Ingeniería – Industria y Organizaciones Universidad Nacional de Colombia, Profesional de Planeación y Cooperación Institucional Inteligencia Competitiva Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia.

⁶² Zootecnista, Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Desarrollo Rural Pontificia Universidad Javeriana. Jefe Departamento de Articulación Institucional, Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia, Coordinadora del Observatorio del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

Introducción

El direccionamiento estratégico del sector agropecuario colombiano debe responder a las dinámicas y complejidades que en este se desarrollan. Actualmente, la actividad económica del sector agropecuario colombiano esta circunscrita a los ámbitos agrícola, pecuario, forestal, acuícola y pesquero, así como a las actividades de adecuación, transformación y adición de valor a la producción primaria; los servicios de apoyo asociados y la cadena suministros de sus productos.

El entorno territorial de Colombia comprende más de 240 cultivos agrícolas y más de diez sistemas de producción pecuaria. Esta diversidad de sistemas productivos se ha formalizado a través del esquema organizacional de cadenas productivas. De acuerdo con el Ministerio de agricultura y desarrollo rural (MADR, 2017a), a la fecha se han formalizado 38 cadenas productivas (26 agrícolas, 3 forestales y 9 pecuarias). La capacidad productiva del sector se desarrolla en el 38 % del área total del país (114,2 millones de ha), principalmente se utiliza para actividades agropecuarias y de esta el 80 % se destina a pastos (ganadería extensiva) y el 19,7 % a uso agrícola, lo que evidencia una mayor orientación de actividades hacia la ganadería bovina (DANE, 2017a); pese a que durante los últimos años la política pública se ha orientado al fomento de la producción agrícola.

A 2017, acorde con las evaluaciones municipales agropecuarias EVA se estima un área cultivada de 4,94 millones de ha (aproximadamente el 4,32% del área total del país) y para ese mismo año el área cosechada fue de 4,98 millones de ha. La producción agrícola nacional en 2017 equivalente a 56,9 millones de toneladas, concentro en caña de azúcar del 46,2 % del total de producción nacional (26,24 millones de toneladas), seguido de plátano con participación de 7,6 % (4,3 millones de toneladas), papa con 7,4 % (4,2 millones de toneladas), arroz con 6,1 % (3,46 millones de toneladas) y la yuca con 4,6 % (2,64 millones de toneladas) (MADR, 2017b). Para los sistemas de producción pecuaria, se destaca la producción de leche con 7,066 millones de litros en 2015 (CNL, 2017), la producción de carne bovina y carne porcina con 854 mil y 305 mil toneladas respectivamente (DANE, 2016); y la producción de carne de pollo y de huevo con 1,48 millones y 676991 mil toneladas respectivamente en 2016 (FAO, 2017).

La internacionalización de la producción con relación al comercio internacional, destaca con respecto al total de exportaciones nacionales en segundo lugar el café con cerca de US\$ 2.595 millones exportados en 2017, en cuarto lugar se encuentran las flores de corte con US\$ 1.417 millones; las frutas, principalmente plátano y banano, se ubican en el sexto lugar con US\$ 918 millones y azúcares y productos de confitería ocupan el séptimo lugar con US\$ 569 millones (ITC, 2017).

Esta capacidad productiva contribuyo al PIB nacional durante el año 2017 con un 6 %. De este PIB agropecuario, el 56,5 % corresponde a cultivos agrícolas, destacándose principalmente el café con una participación del 13 % del total agropecuario; el 37,6 % a producción pecuaria y caza, y el 5,5 % a silvicultura, extracción de madera y pesca (DANE, 2017b). Específicamente, con respecto al PIBA (PIB agropecuario) de acuerdo con los Indicadores de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (ASTI) del IFPRI, en 2013 los países de América Latina y el Caribe invirtieron en investigación y desarrollo (I&D), para el sector agropecuario un promedio de 1,15 % del PIB agrícola; sin embargo, dentro de estos países, algunos se destacan por su alta inversión, como Brasil (1,82 %) y Chile (1,65 %), mientras que países como Guatemala, Honduras y Ecuador realizan una inversión de menos del 0,2 %. Colombia se encuentra en un punto intermedio, aunque debajo del promedio con una inversión del 0,79 % (ASTI, 2017).

El contexto descrito con antelación se ha soportado en la institucionalidad sectorial, la cual durante las últimas décadas ha presentado reestructuraciones relevantes, debido principalmente a la política de apertura económica que, con el fin de promover una mayor exposición e inserción del sector agropecuario al comercio internacional, fue impulsada por el gobierno nacional a principios de los años noventa y por la coyuntura que ha venido atravesando el país, principalmente durante 2015 y 2016, en relación con el proceso de paz. De esta manera, actualmente en la institucionalidad rural nacional se

destacan el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Banco Agrario de Colombia (BAC), la Unidad de Restitución de Tierras, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – (UPRA), tres Agencias creadas recientemente: la Agencia para el Desarrollo Rural (ADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), y dos corporaciones de economía mixta, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia) y la Corporación Colombia Internacional (CCI).

En relación con la institucionalidad nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el año 2015 fue creado el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI) que integró al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, cuyo ente rector era Colciencias, y al Sistema Nacional de Competitividad e Innovación que era liderado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), los cuales venían operando individualmente desde hacía más de 10 años, pero compartían objetivos comunes. Este nuevo sistema tiene como únicos interlocutores en el ámbito territorial a las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC).

Respecto al sector agropecuario, en el año 2000 fue creado el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial (SNCTA) con el fin de “aportar al sector agroindustrial conocimiento, métodos, tecnologías y productos tecnológicos necesarios para su desempeño frente a los requerimientos nacionales y del entorno internacional”. En concordancia con esta estrategia, en los Planes Nacionales de Desarrollo 2012 – 2015 y 2015 - 2019, el gobierno nacional delega a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria – Agrosavia (antes Corpoica), la coordinación del SNCTA. Es así como el 29 de diciembre de 2017 se legitima la creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria la cual:

“...crea nuevas funciones, competencias y mecanismos de articulación de las entidades y organismos de coordinación del orden nacional y territorial que componen el SNIA, y crea el servicio público de extensión agropecuaria y normas para su prestación...” Artículo 1º Ley 1876 de 2017”

Como se evidencia, Colombia cuenta con un sector agropecuario megadiverso y una serie de instituciones generadoras de diferentes planes y políticas que en muchos casos no se articulan entre sí; motivo por el cual, una de las principales funciones de Agrosavia como coordinador del SNIA es generar herramientas que orienten el sistema para mejorar su gestión. En este sentido, Agrosavia en articulación con los diferentes actores del sistema ha liderado el desarrollo y actualización del Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector agropecuario colombiano – PECTIA de manera conjunta con el MADR y Colciencias.

El PECTIA, busca bajo los principios de enfoque territorial, priorización, focalización, pertinencia y una mejor coordinación y aprovechamiento de las capacidades del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA⁶³), teniendo como bases las líneas de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en construcción (CONPES de Política de CTI, 2015- 2025), las recomendaciones de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano en materia de CTI (DNP, 2015) y las recomendaciones recientes de la OCDE para reforzar el sistema de innovación agrícola colombiano (OCDE, 2015), el diseño de las estrategias sectoriales para el periodo 2017-2027, como marco temporal de acción.

Estas estrategias, se enmarcan en dar cumplimiento a cuatro objetivos estratégicos definidos a través de un proceso de construcción social: (1) Incrementar la productividad y competitividad de los





⁶³ El SNIA conjunto de organizaciones o actores y las conexiones e interacciones entre ellos, comprometidos en la generación, transformación, almacenamiento, integración, difusión y utilización de conocimiento e información, con el propósito de trabajar sinérgicamente para soportar la toma de decisiones, resolución de problemas e innovación en la agricultura. Esto, sumado a la capacidad de desarrollar ideas prácticas, transferir conocimiento y soportar la innovación desde una política que involucre a los actores, no solo desde el foco tradicional de la I+D, sino desde redes locales de innovación e innovación social.

sistemas productivos agropecuarios para el cambio técnico y la generación de valor mediante actividades de I+D+i y soluciones enfocadas en las demandas, (2) Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria mediante actividades de I+D+i, enfocadas en la calidad e inocuidad de los productos agropecuarios y agroindustriales, (3) Promover el desarrollo de sistemas productivos ambientalmente sostenibles para la conservación y el manejo adecuado de los recursos naturales y (4) Fortalecer el capital social, las capacidades del SNIA y el relacionamiento de sus actores para el cambio técnico y la generación de valor a través de la gestión del conocimiento en redes y mecanismos de gobernanza, financiación y evaluación (Agrosavia, Colciencias, & MADR, 2017)

Los objetivos ejercieron como elementos de referencia para la construcción de estrategias acotadas en cuatro factores habilitantes y en seis factores transversales⁶⁴, que inciden en enfoques de cadena productiva, región, área temática y megatendencia para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI). Estas estrategias deben estar específicamente orientadas a generar el cambio técnico en los productores a través de procesos integrados de formulación, ejecución, transferencia, vinculación y evaluación de impacto de las soluciones desarrolladas por los actores encargados de la generación, socialización y aprehensión de conocimiento. Por lo que el diseño de estas soluciones debe estar soportado en lineamientos estratégicos que orienten la investigación, desde orientaciones y perspectivas en I+D+i en los ámbitos externos e internos del contexto en estudio.

El PECTIA orienta no solo la gestión de la I+D+i sectorial al articular el mecanismo de seguimiento y evaluación de las diferentes estrategias, sino también es elemento de interacción con el entorno regional y mundial; específicamente desde el marco de referencia de los objetivos de desarrollo sostenible para la Agenda 2030.

Gráfico XI.1
ODS priorizados para la contribución del sector agropecuario colombiano

Objetivo del PECTIA	Objetivos ODS afines
Incrementar la productividad y competitividad de los sistemas productivos agropecuarios	
Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria	
Promover el desarrollo de sistemas productivos ambientalmente sostenibles	
Fortalecer el capital social, las capacidades del SNIA y el relacionamiento de sus actores	

Fuente: Elaboración propia.

La agenda propone 17 objetivos o metas globales como derroteros para los diferentes sectores, que inciden en la productividad, competitividad y sustentabilidad de las economías mundiales.

⁶⁴ Factores específicos: (1) Agenda Dinámica Nacional de I+D+i, (2) Seguridad Alimentaria, (3) Sostenibilidad Ambiental, variabilidad y cambio climático (4) Tecnologías de la información y las comunicaciones, (5) Propiedad intelectual y acceso a recursos genéticos, (6) Gestión de conocimiento y extensión agropecuaria.

Específicamente para el sector agropecuario desde el PECTIA se ha identificado como objetivos clave para la contribución de su accionar (véase el gráfico XI.1.):

La interacción entre los objetivos del PECTIA y los ODS se han analizado en diferentes niveles de toma de decisiones sectorial, regional y nacional. Uno de los acercamientos más interesantes se desarrolló de manera paralela a la revisión final del PECTIA, desde la perspectiva de mega tendencias tecnológicas afines al sector agropecuario, en la cual expertos del sector construyeron estrategias de futuro relacionadas con el accionar de la CTI para seguridad alimentaria y agroenergías como elementos de planificación dicotómicos.

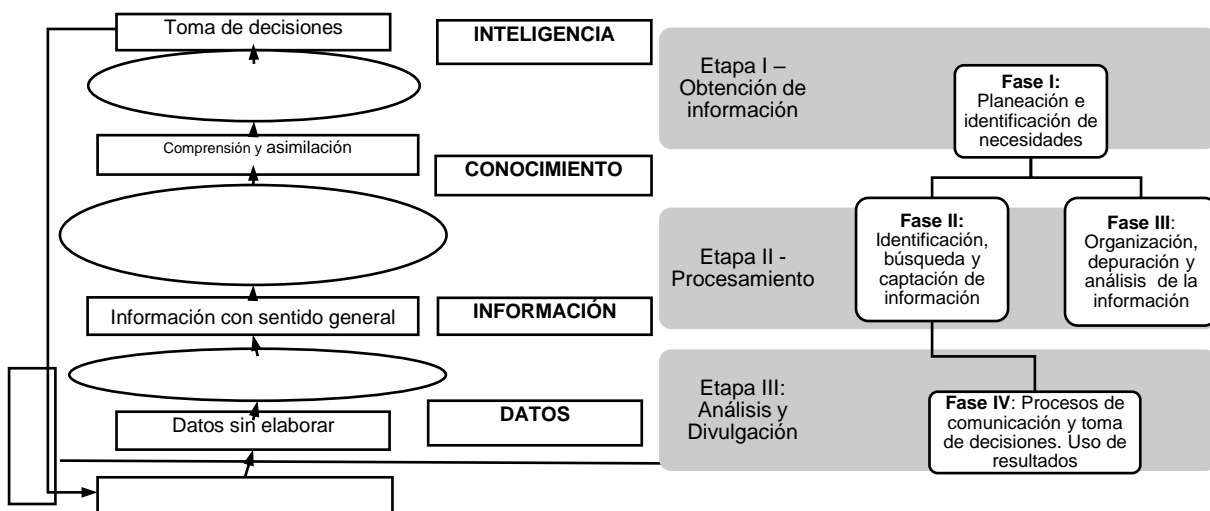
En las siguientes secciones se presentan el fundamento conceptual y teórico de la investigación, el diseño metodológico desarrollado, los resultados y conclusiones preliminares.

A. Inteligencia competitiva, análisis cualitativo de contenidos y consulta con expertos como herramientas para el diseño de estrategias para futuribles

La inteligencia competitiva se implementó como herramienta de gestión del conocimiento clave en las megatendencias de agroenergías y seguridad alimentaria. Esta herramienta de gestión permite según Gibbons & Prescott desarrollar: "...el proceso de obtención, análisis, interpretación y difusión de información de valor estratégico sobre la industria y los competidores, que se transmite a los responsables de la toma de decisiones en el momento oportuno..." (Gibbons & Prescott, 1996), para la definición de estrategias para el SNIA.

El proceso característico de la inteligencia competitiva se soporta en la gestión de la información que implica cuatro fases: (1) obtención o captura de la información pertinente sobre un tema, problema o proyecto, contexto, etc.; (2) procesamiento, análisis e interpretación de la misma, lo que a veces exige la búsqueda de información adicional; (3) comunicación del análisis efectuado a la dirección de la empresa o entidad, instancias, actores involucrados (Stakeholders), etc.; (4) toma de decisiones sobre la cuestión examinada por parte de los actores clave.

Gráfico XI.2
Proceso de gestión de la información para herramientas de gestión estratégica



Fuente: Elaborado a partir de Cetisme (2002), Vargas & Castellanos (2005), Torres, Florez Martinez, Castellanos, & Contreras (2009) y Sánchez & Palop (2002).

Es así, como, la inteligencia competitiva se configura como un proceso estratégico integra herramientas (métodos, metodologías, marcos de referencias, etc.), específicas de gestión de la información (componente operativo y táctico), bajo un esquema de interacción basado en itinerarios de ruta o roadmaps (componente estratégico) y un marco de referencia puntual de megatendencias en investigación para el sector agropecuario. Así, el esquema adoptado, que integra las etapas que van desde la captación de datos, formalización de estos en información, contextualización de esta para generar conocimiento sujeto de asimilación y transferencia y finalmente la inteligencia, integra el uso y evaluación del conocimiento generado (véase el gráfico XI.2).

El componente operativo y táctico toma las bases de la gestión de la información para el uso de las herramientas:

- **Diagnóstico:** busca caracterizar el contexto nacional y mundial del marco de referencia en estudio, bien sea un sistema productivo (“...el conjunto de elementos complejos, organizados, relacionados dinámicamente, ensamblados, solidariamente entre sí, interdependientes, para cumplir objetivos comunes...” (Dogliotti, 2007); “...capaz de reaccionar como un todo a un estímulo externo: no es directamente afectado por sus propios productos y tiene límites específicos basados en la inclusión de todas las retroalimentaciones significativas...” (Spedding, 1975); así como una megatendencia. Las megatendencias, acorde con Naisbitt (1984), describen cambios del entorno que inciden en factores sociales, tecnológicos, ambientales y políticos que, si bien se desarrollan lentamente, emergen de manera súbita e influyen actividades, procesos y percepciones durante largos periodos, y así direccionan tendencias específicas, analizando los entornos socioeconómico, tecnológico y político-normativo.
- **Escaneo Tecnológico:** basado en la vigilancia tecnológica⁶⁵ se define como una herramienta de adquisición, empleo y uso de información sobre acontecimientos, tendencias y relaciones entre el ambiente externo e interno de las variables en análisis (tecnológica, comercial, organizacional, normativa, etc.), (Aguilar, 1967); (Choo & Auster, 1993); (Choo C. , 2001). se distingue de la vigilancia y el monitoreo en tener un grado de profundidad moderado, tiempos cortos de implementación y uso de información de fácil acceso, metodologías sencillas de análisis para identificar tendencias que dan bases para exploraciones de información futuras en caso de requerirse y dar soporte a la toma de decisiones, se apoya en la intervención de expertos con conocimientos del sistema y su entorno (Castellanos, Fúquene, & Ramírez, 2011).
- **Análisis cualitativo de contenidos:** El ACC es un método de investigación para analizar textos obtenidos de fuentes primarias y secundarias, en busca de proveer conocimiento y entendimiento sobre el fenómeno bajo estudio (Downe-Wamboldt, 1992), a través de la interpretación del contenido de estos bajo una clasificación sistemática, codificación e identificación de patrones (Hsieh & Shannon, 2005). Para el caso específico de esta investigación el análisis de los resultados del diagnóstico y el escaneo tecnológico permitió el diseño de lineamientos estratégicos preliminares como insumo para el diseño de las estrategias dicotómicas con los expertos.
- **Diseño de futuribles a partir del trabajo con expertos:** De acuerdo con Martin (2002), la prospectiva permite definir, identificar y determinar tecnologías emergentes que beneficien económicamente y generen escenarios futuros posibles (futuribles) para el entorno

⁶⁵ Vigilancia Tecnológica: Proceso cuyo objetivo principal es el análisis de tendencias en sistemas productivos y empresariales en contextos competitivos, comerciales, normativos, organizacionales y tecnológicos (Escorsa & Maspons, 2001).

productivo competitivo, destacando situaciones que por su naturaleza aporten a la generación de un futuro moderno frente a insumos de formulación de planes desarrollados.

El trabajo con expertos busca: (1) La generación de consensos por parte de los actores y agentes, (2) Construir una visión compartida de futuro, (3) Alinear los proyectos de desarrollo y (4) Empezar procesos de cambio organizacional (Medina Vásquez & Ortegón, 2006) y la construcción del escenario apuesta que será el instrumento de guía para la planeación estratégica del contexto en estudio en el corto, mediano y largo plazo (Mojica, 1999). Como resultado se obtienen estrategias dicotómicas para las megatendencias en seguridad alimentaria y agroenergías en el sector agropecuario.

Las estrategias dicotómicas como producto final de esta investigación deben ser entendidas a partir del concepto de dicotomía. Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE), es “la división de un concepto o una materia teórica en dos aspectos, especialmente cuando son opuestos o están muy diferenciados entre sí”; es así como aunado el concepto al desarrollo de estrategias, se definen como estrategias que son contrapuestas (Porter, 1991).

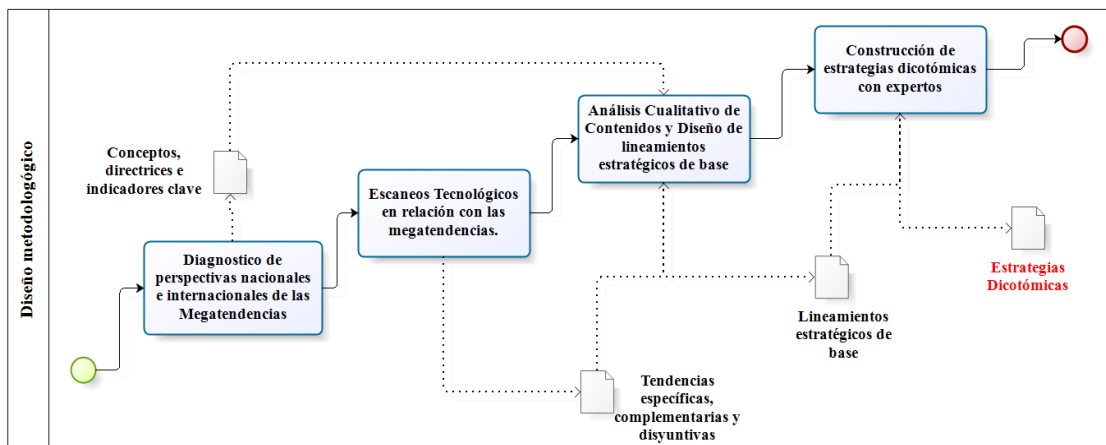
La integración de las herramientas descritas con antelación toma como base el diseño metodología desarrollado por Flórez-Martínez & Uribe Galvis (2018) y se presentan en la siguiente sección.

B. Diseño metodológico para la construcción colectiva de lineamientos estratégicos futuribles y dicotómicos en Seguridad alimentaria vs. Agroenergías

El diseño metodológico comprende cuatro fases secuenciales alineadas con las herramientas descritas en la sección II, el producto desarrollado en cada fase es insumo para la fase posterior (véase el gráfico XI.3).

- Fase I – Diagnóstico:** Diagnóstico del contexto de la megatendencia: integra las herramientas de caracterización y vigilancia del contexto en sus entornos socioeconómico, tecnológico y político-normativo, a partir de los antecedentes y el estado actual de la megatendencia. Se identifican los elementos clave del contexto de cada megatendencia, a partir del análisis de documentos de política pública, diagnósticos previos desarrollados por entidades nacionales e internacionales y sitios web con información clave e indicadores.

Gráfico XI.3
Diseño metodológico de la investigación



Fuente. Elaboración propia.

- **Fase II – Escaneo tecnológico:** Análisis de tendencias específicas de cada una de las megatendencias, tendencias complementarias y tendencias disyuntivas. Se diseñan estrategias de búsqueda para cada megatendencia y una estrategia de búsqueda integrada. Se utiliza como motor de búsqueda especializado Scopus® y se define como horizonte de tiempo para el análisis el periodo 2013-2017, así mismo se limitan la búsqueda al área temática de agricultura y ciencias biológicas, toda vez que es el sector objeto de estudio.
- **Fase III – Análisis cualitativo de contenidos:** a partir de los descriptores de los elementos del contexto y de las tendencias identificadas se construyen lineamientos estratégicos de base como insumo para la definición de estrategias con expertos.
- **Fase IV – Construcción de estrategias futuras con expertos e identificación de dicotomías:** los lineamientos estratégicos de base son revisados, fortalecidos y transformados en estrategias futuras por parte de los expertos en seguridad alimentaria y agroenergías. Posteriormente las estrategias futuras se analizaron para identificar si son o no dicotómicas.

C. Implementación del diseño metodológico

En esta sección se presentan de manera sintética los resultados de la presente investigación⁶⁶, que se convierten en la línea de base para el fortalecimiento de las actividades de CTI en el sector agropecuario, orientadas a las megatendencias de seguridad alimentaria y agroenergías.

Resultados Fase I

Como parte del diagnóstico de cada una de las megatendencias fue necesario establecer conceptualmente su definición. Para esta investigación, la seguridad alimentaria es entendida como: Simon (2009) menciona la existencia de más de 200 nociones de dicho concepto, basado en los trabajos de Smith, Pointing, & Maxwell (1992), y Gentilini (2002). Pese a esta variedad de definiciones, Simon afirma que la noción más aceptada es la establecida en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 (WFS), según la cual:

“...existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para desarrollar una vida activa y sana...” (FAO, 1996)

La FAO (2008) da una definición más amplia de las “energías alternativas” desde la agricultura o las bioenergías; las expone como todo tipo de energía derivado de los biocombustibles provenientes de materias primas de origen biológico o biomasa. Dichas energías se clasifican por la procedencia de la biomasa usada para su producción y su grado de elaboración. Se reconocen principalmente los combustibles leñosos, los agrocombustibles y los subproductos urbanos; cada uno de estos agrupa combustibles sólidos, líquidos o gaseosos usados principalmente para la generación de calor o electricidad.

Ya con este marco conceptual se identificaron en el nivel nacional indicadores y políticas públicas clave para las dos megatendencias (véase en cuadro XI.1).

⁶⁶ Los resultados en extenso hacen parte del libro en proceso de publicación titulado “Megatendencias en Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el sector agropecuario colombiano”, desarrollado en el marco de la construcción del Plan estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del sector agropecuario colombiano – PECTIA.

Cuadro XI.1
Indicadores, políticas públicas y directrices nacionales

MTI	Indicadores clave	Políticas públicas	Capacidades para el SNIA
Agroenergías	Energía nuclear y alternativa (% del total de uso de energía): 12,58% a 2014. Consumo de energía renovable (% del consumo total de energía final): 23,56% a 2015. Producción de energía eléctrica renovable (% de la producción total de electricidad): 68,23% a 2015. Transmisión de energía eléctrica y pérdidas en la distribución (% de producción): 10,71% a 2014. Producción de electricidad a partir de fuentes renovables, excluida la hidroeléctrica (% del total): 3,14% a 2014.	Conpes 3510 de 2008: lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia. Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación en Energía y Minería: "sostenibilidad ambiental, agregación de valor e incremento del bienestar social". Ley 1715 del 13 de mayo de 2014: integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. Resolución 41072 del 1 de octubre de 2015: porcentaje de mezcla de alcohol carburante para uso en vehículos automotores.	30 proyectos de I+D+i en biocombustibles asociados a la cartera agropecuaria. Cenicafía y Cenipalma, como centros nacionales de investigación con líneas de trabajo en biocombustibles. 49 grupos de investigación reconocidos por el departamento administrativo de CTI – Colciencias Líneas de convocatorias de proyectos: producción de biocombustibles, biocombustibles avanzados y énfasis en I+D+i en biocombustibles. nuevas tecnologías biológicas, biomédicas o asociadas al uso sustentable de energía. Apoyo al desarrollo y a la validación precomercial y comercial de prototipos funcionales de tecnologías energéticas.
Seguridad Alimentaria	Indicadores 2014-2016 Requerimiento máximo de energía alimentaria (kcal/per cápita/día): 3.089. Prevalencia de sobre adquisición de alimentos (%): 27,3%. Suministro de energía en la dieta (kcal/per cápita/día): 2.848 Requerimiento energético dietario promedio (kcal/per cápita/día): 2.343. Requerimiento energético mínimo diario (kcal/per cápita/día): 1.843. Requerimiento energético dietario mínimo (kcal/per cápita/día): 2.015. Prevalencia de la insuficiencia alimentaria (%): 15,5%. Prevalencia de la subalimentación (%): 8,8%.	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN): marco orientador para poner en marcha la política en materia de seguridad alimentaria en el país. Programa Red de Seguridad Alimentaria (ReSA), que busca mejorar el acceso y consumo de los alimentos de las familias objetivo del Sector de Inclusión Social y Reconciliación	7 grupos de investigación relacionados específicamente con seguridad alimentaria. 2067 empresas dedicadas a la producción agropecuaria de alimentos y su respectiva comercialización mayorista y minorista. 693 empresas elaboran productos alimenticios y bebidas, de las cuales, según código CIU, el 19 % elabora otros productos alimenticios (sin clasificación previa); el 11 %, productos de molinería; el 11 %, productos lácteos; el 10 %, productos cárnicos; el 9 %, productos de panadería; 9 %, aceites y grasas de origen vegetal y animal; el 4%, bebidas no alcohólicas y aguas minerales; el 3 %, alimentos compuestos principalmente de frutas, legumbres y hortalizas, y el restante 24 %, otra variedad de productos, como cacao, chocolate y productos de confitería, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Flórez-Martínez, Morales-Castañeda, & Uribe-Galvis (2018).

Estos indicadores, políticas y capacidades productivas, han sido orientadas e influenciadas por las diferentes perspectivas tanto nacionales como internacionales, que direccionan su incidencia en la economía de las naciones, en especial en el sector agropecuario o agroalimentario.

Perspectivas nacionales en las megatendencias

Desde la perspectiva nacional la seguridad alimentaria se ha enfocado en fortalecer para la población rural con (DNP, 2015):

- El diseño de un programa de seguridad alimentaria en gran escala, que permita atender y acompañar a las familias de los municipios rurales y rurales dispersos.
- La promoción de hábitos saludables de alimentación, facilitar el acceso a paquetes tecnológicos diseñados para unidades de agricultura familiar de sostenimiento, transición y consolidación, que mejoren la rentabilidad de sus sistemas productivos.

- Aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad, la investigación y la innovación para el mejoramiento de sus sistemas productivos ancestrales.
- Intervención en los mercados de productos agropecuarios para reducir la intermediación.
- Garantizar la seguridad alimentaria de la población manejando precios favorables para el consumidor y para el productor.
- Fortalecer la estrategia de nutrición y seguridad alimentaria, desde los instrumentos existentes de política pública, empoderando a los actores territoriales para la conformación de programas de fomento a la seguridad alimentaria, y así dinamizar la oferta y demanda de productos locales de agricultura familiar.

Para la megatendencia de las agroenergías el documento Conpes 3510 de 2008⁶⁷ orienta medidas que promueven su uso y desarrollo, a través de un marco normativo para mezclas con combustibles fósiles e incentivos tributarios para producción; mecanismos de financiación para el desarrollo de cultivos que generen biomasa para la producción de bioetanol y biodiesel, y la regulación de precios de los biocombustibles; al mismo tiempo, considera un esquema regulatorio que integre los costos de oportunidad de sus productos.

El estudio de evaluación ambiental del sector de biocombustibles desarrollado por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) (MAVDT & IAvH, 2008), estableció aspectos clave para el fortalecimiento y la dirección requerida para este:

- Focalización en los cultivos de palma de aceite, caña de azúcar, caña panelera y yuca.
- Criterios de análisis de estos sistemas productivos frente a: disponibilidad de agua, presencia de ecosistemas naturales, áreas protegidas y objeto de conservación de especies, núcleos de agrobiodiversidad, producción familiar o campesina, expansión real de áreas cultivadas, metas de expansión, importancia agrícola departamental, plantas de producción existentes o proyectadas, presencia de uno o varios cultivos, presencia de comunidades étnicas, infraestructura vial/portuaria, conflicto armado, conflictos socioambientales y aptitud para biocombustibles.
- Énfasis en la expansión de la frontera agropecuaria, cambios en las estructuras productivas, reorientación productiva sostenible, incidencia frente a soberanía y seguridad alimentaria, planes de ordenamiento territorial, uso de especies invasoras con potencial como materia prima, sustitución de cultivos, calidad ambiental, desarrollo rural con enfoque sistémico, etc.
- Focalizar el accionar institucional y organizacional a lo largo del modelo de cadena de valor, y así identificar entidades que coordinen y focalicen esfuerzos en abastecimiento de materias primas, proceso industrial, comercialización, consumo e I+D+i.

Por otra parte, la política nacional de CTi (documento en construcción) del Ministerio de Minas y Energía postula, respecto a los biocombustibles, lo siguiente:

- Focalizar la I+D hacia la consolidación de un portafolio diverso de alternativas energéticas.
- Innovaciones en prácticas de manejo del sistema productivo.
- Desarrollo de nuevas variedades de cultivos a partir de la biotecnología.
- Procesos que incrementen la conversión y eficiencia.

⁶⁷ Lineamientos de política para promover la producción sostenible de biocombustibles en Colombia.

- Aplicación de biología sintética y otras técnicas de manipulación genética.
- Diseño de biorrefinerías basadas en catalizadores microbianos.

Un análisis conjunto de las directrices nacionales en ambas megatendencias evidencia que una de las principales preocupaciones frente al desarrollo tecnológico de agroenergías, en especial de los biocombustibles en Colombia, es su relación con la seguridad alimentaria, principalmente la disponibilidad de alimentos y su precio. De igual manera es necesario poder adoptar políticas conjuntas que permitan la promoción de los biocombustibles, el acceso a los alimentos y el correcto uso de los recursos disponibles. Paralelamente, es necesario en función del correcto uso y vocación del suelo, definir los cultivos energéticos más adecuados.

Perspectivas internacionales

En el entorno mundial, el enfoque macroeconómico está priorizando el diseño de economías basadas en materias primas renovables para la obtención de energía y productos de manera sustentable. Así la concepción de una agroindustria de combustibles soportada por una infraestructura tecnológica (estructura, tecnología en equipos, recurso humano especializada y una cultura enfocada en sostenibilidad) de biorrefinerías, integra completamente la producción y conversión de biomasa, para producir combustibles, energía y productos químicos. Las biorrefinerías utilizan todos los componentes de la biomasa para la producción de alimentos, combustibles, productos químicos, materiales, energía y calor, lo cual maximiza el desarrollo económico sostenible (Ragauskas, y otros, 2006). Por su parte desde el marco específico de las tecnologías ha promovido acorde con Pelkmans et al. (2008): tecnologías eficientes, gestión de cultivos base para biocombustibles de primera y segunda generación, en términos de restauración de tierras degradadas y cuencas hidrográficas; viabilidad comercial de biocombustibles de tercera generación; balances medioambientales de la producción de biocombustibles; escalamiento productivo de generaciones de biocombustibles; respaldo a la producción desde normativas de promoción, percepción y distribución, que incentiven el consumo. Subvenciones directas de los productores primarios y acceso a recursos de inversión para el fomento de cultivos energéticos

Desde el punto de vista económico y social, se requieren estudios en los países en desarrollo acerca de: 1) evaluación a largo plazo del sector; 2) evaluación y prospección de los recursos naturales disponibles; 3) estudios socioeconómicos de las políticas en seguridad alimentaria y biocombustibles; 4) focalización del uso y producción de bioenergías para la preparación de alimentos, fuentes de calor y generación de energía local; 5) tipologías para determinar las condiciones y el enfoque específico en el diseño y la adopción de políticas en materia de bioenergía y biocombustibles.

En el componente de desarrollo rural e incremento de la productividad, la FAO (2015), plantea como estrategia el incremento de la productividad, especialmente en los sistemas de agricultura a pequeña escala o sistemas de agricultura familiar. Según la FAO, más del 90 % de los 570 millones de explotaciones agrícolas de todo el mundo está dirigido por una persona o familia, y se basa principalmente en la mano de obra familiar, y el 84 % de las explotaciones familiares abarca menos de dos hectáreas y ocupa únicamente el 12 % de la superficie agrícola. Sin embargo, en términos de valor, estas explotaciones producen más del 80 % del total mundial de alimentos (FAO, 2015a), lo cual muestra que los pequeños productores juegan un papel fundamental en la seguridad alimentaria, ya que su producción provee gran parte de alimentos que se consumen localmente en la mayoría de los países

En el ámbito mundial se requiere de manera urgente apoyar y fortalecer los sistemas de producción de agricultura familiar, y de esta manera generar una necesidad de conocimiento e innovación en sistemas de producción diversificados que contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas y que tengan la capacidad de adaptación al cambio climático, y tecnologías apropiadas

para la producción de pequeña escala, eficientes desde el punto de vista energético e intensivas en mano de obra (en lugar de ser intensivas en capital).

Una estrategia complementaria a la diversificación de la alimentación es la biofortificación, un proceso que se utiliza para obtener alimentos vegetales enriquecidos en micronutrientes disponibles, a través del fitomejoramiento convencional, la ingeniería genética o la biofortificación agronómica⁶⁸. La biofortificación se ha centrado fundamentalmente en cultivos básicos y en hierro, zinc y β -carotenos; en el contexto latinoamericano, los mayores desarrollos se han obtenido en el maíz, el trigo, la batata, el arroz, el frijol y la yuca.

Las perspectivas internacionales de ambas megatendencias coinciden en:

- La incorporación tecnológica debe optimizar las fuentes actuales de producción de biocombustibles y dar prelación a las materias primas que no compiten frente a seguridad alimentaria, y de esta manera aumentar su disponibilidad y disminuir sus costos de producción.
- Estudios contextuales de la eficiencia de cultivos energéticos por hectárea, en función de la vocación de uso del suelo
- Los distintos biocombustibles tienen diferentes consecuencias, ya que pueden ser trasladados de un cultivo a otro, debido a que la sustitución entre estos puede tener lugar en el campo o en el nivel de la demanda. Los biocombustibles establecen un vínculo entre los mercados alimentarios y energéticos.
- En lo que concierne al uso de la tierra, desde la vocación, la disponibilidad y los usos adecuados se compite por esta con otros cultivos agrícolas, otras formas de producción de bioenergía, y con la protección y sostenibilidad de la biodiversidad.

Resultados Fase II

Teniendo como base los resultados de la Fase II se desarrollaron tres estrategias de búsqueda en la base de datos Scopus. Las dos primeras estrategias hacen alusión a cada una de las megatendencias y la tercera estrategia a las interacciones entre estas.

- Estrategia de búsqueda 1 – Agroenergías: TITLE-ABS-KEY (("agroenerg*" OR "agrienerg*" OR "agro-energ*" OR "biofuel" OR "bio-compost" OR "biocompost" OR "renewable resources" OR "bioethanol" OR "biodiesel" OR "residues gasification" OR "syngas" OR "energ* crops" OR "alternative energy" OR "biogas" OR "energy security" OR "bioenergy" OR "energy use" OR "fuel crops" OR "first generation biofuels" OR "second generation biofuels" OR "third generation biofuels" OR "energy for agriculture" OR "alternative fuel" OR "biomass fuel" OR "biomass energy" OR "renewable fuels" OR "biomass gas" OR "renewable diesel fuel" OR "wood energy" OR "crop residues" OR "crop wastes")) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR,2017) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2016) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2015) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2014) OR LIMIT-TO (PUBYEAR,2013)) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA,"AGRI")))
- Estrategia de búsqueda 2 – Seguridad alimentaria: TITLE-ABS-KEY (("food contamination" OR "food hygiene" OR "food quality" OR "food Protection" OR "postharvest food safety" OR "food additives" OR "minimally processed foods" OR "perishable foods" OR "supply food chain" OR "Codex Alimentarius" OR "nutrition" OR "food spoilage" OR "human nutrition" OR "food nutrients" OR "food industry" OR "policy" OR "food handling" OR "food tampering" OR "food microbiology" OR "food preservation" OR "quality standards" OR

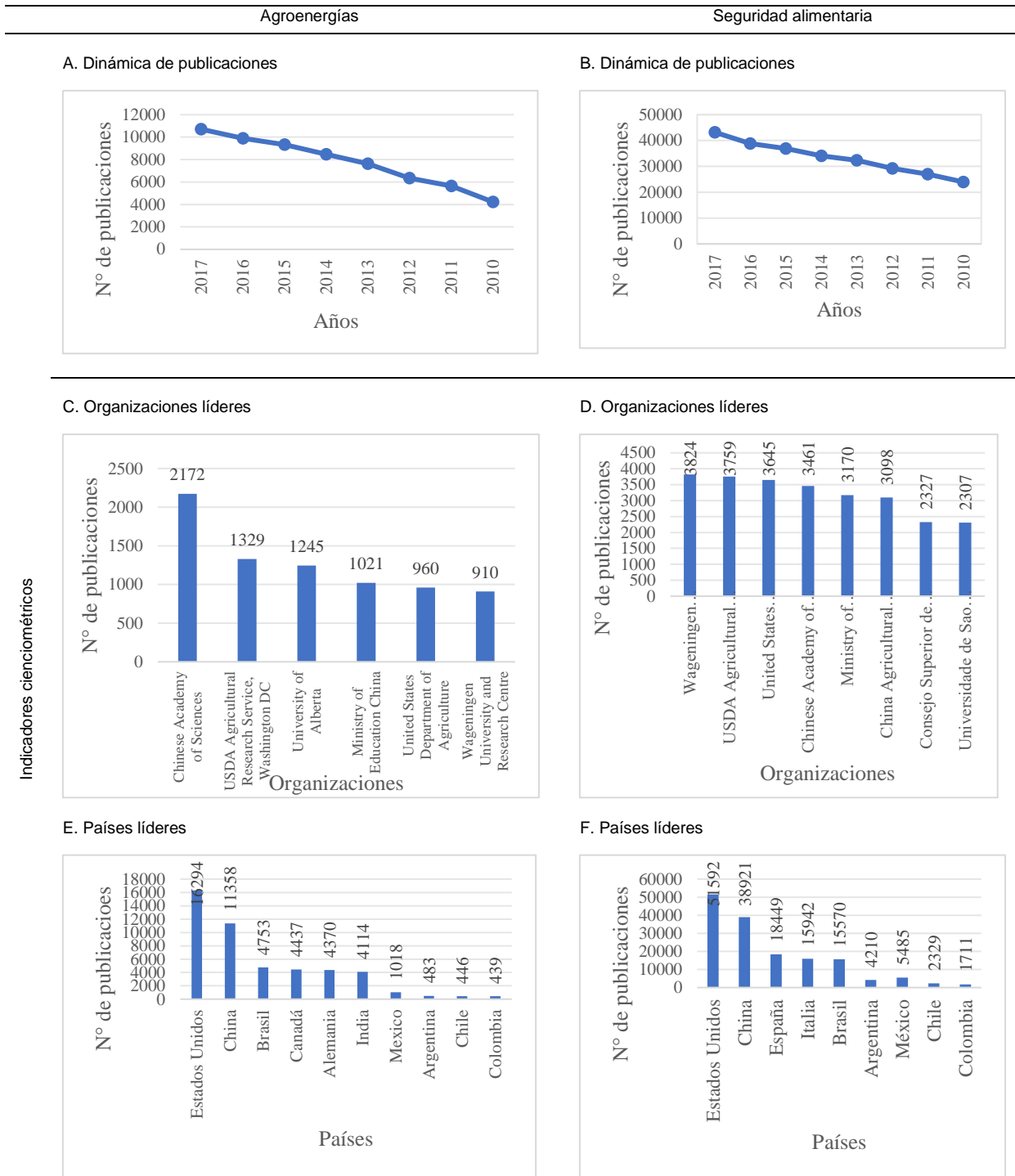
⁶⁸ El aumento de los contenidos minerales a través de la fertilización edáfica o foliar.

"access to food" OR "healthy foods" OR "Sports foods" OR "functional foods" OR "probiotic foods" OR "transgenic foods" OR "safety foods" OR "bioavailable nutrients" OR "consumer rights" OR "nutritional facts" OR "food availability" OR "food hygiene" OR "eating habits" OR "nutritional requirements" OR "food use" OR "feeding preferences" OR "feeding habits" OR "food enrichment" OR "food crops" OR "food fortification" OR "food handling" OR "food supplementation*" OR "food traceability" OR "food technology") AND ("food security" OR "food sovereignty" OR "food safety")) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA,"AGRI")) AND (LIMIT-TO (PUBYEAR,2017) OR LIMIT-TO (PUBYEAR, 2016) OR LIMIT-TO (PUBYEAR, 2015) OR LIMIT-TO (PUBYEAR, 2014) OR LIMIT-TO (PUBYEAR, 2013)))

- Estrategia de búsqueda- interacción: TITLE-ABS-KEY (("food contamination" OR "food hygiene" OR "food quality" OR "food Protection" OR "postharvest food safety" OR "food additives" OR "minimally processed foods" OR "perishable foods" OR "supply food chain" OR "Codex Alimentarius" OR "nutrition" OR "food spoilage" OR "human nutrition" OR "food nutrients" OR "food industry" OR "policy" OR "food handling" OR "food tampering" OR "food microbiology" OR "food preservation" OR "quality standards" OR "access to food" OR "healthy foods" OR "Sports foods" OR "functional foods" OR "probiotic foods" OR "transgenic foods" OR "safety foods" OR "bioavailable nutrients" OR "consumer rights" OR "nutritional facts" OR "food availability" OR "food hygiene" OR "eating habits" OR "nutritional requirements" OR "food use" OR "feeding preferences" OR "feeding habits" OR "food enrichment" OR "food crops" OR "food fortification" OR "food handling" OR "food supplementation*" OR "food traceability" OR "food technology" OR "food security" OR "food sovereignty" OR "food safety") AND ("agroenerg*" OR "agrienerg*" OR "agro-energ*" OR "biofuel" OR "bio-compost" OR "biocompost" OR "renewable resources" OR "bioethanol" OR "biodiesel" OR "residues gasification" OR "syngas" OR "energ* crops" OR "alternative energy" OR "biogas" OR "energy security" OR "bioenergy" OR "energy use" OR "fuel crops" OR "first generation biofuels" OR "second generation biofuels" OR "third generation biofuels" OR "energy for agriculture" OR "alternative fuel" OR "biomass fuel" OR "biomass energy" OR "renewable fuels" OR "biomass gas" OR "renewable diesel fuel" OR "wood energy" OR "crop residues" OR "crop wastes")) AND (LIMIT-TO (SUBJAREA, "AGRI ")

Estas ecuaciones permiten realizar un escaneo tecnológico para la construcción de indicadores cuantitativos y tendencias (véase el cuadro XI.2).

Cuadro XI.2
Indicadores y tendencias en Investigación en agroenergías y seguridad alimentaria



Indicadores cuantitativos

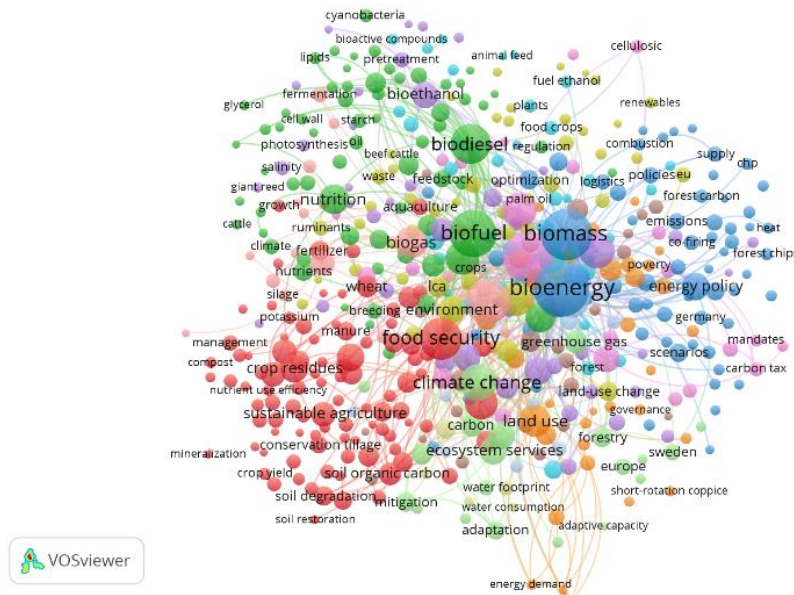
	Agroenergías	Seguridad alimentaria
Tendencias	<p>Las tendencias de investigación en seguridad alimentaria abordan temas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de seguridad alimentaria en pequeños sistemas pecuarios • Lineamientos de manejo de virus en el Codex Alimentarius • Prácticas de manejo e inocuidad en diferentes mecanismos de transporte en la cadena de suministros • Efectividad de empaques antimicrobianos • Análisis de riesgos en el <i>retail</i> de alimentos • Necesidades y aplicaciones actuales del Sistema de Análisis de Peligros y de Puntos Críticos de Control (HACCP por sus siglas en inglés) • Estudios de inocuidad en alimentos mínimamente procesados. <p>Los temas de base son el nivel de acceso a alimentos, procesamiento térmico para incrementar el valor nutricional y estudios microbiológicos de productos en fresco, semielaborados y elaborados.</p> <p>Algunas temáticas emergentes son testeado de microorganismos en comida lista para consumo, identificar adulteración de alimentos, seguridad e inocuidad en productos alimenticios autóctonos y artesanales y parámetros de calidad bioquímicos y tecnologías de determinación.</p>	<p>Las tendencias en tópicos específicos se centran en macroalgas y microalgas en la producción de biocombustibles, a partir de efluentes agrícolas como medios de cultivo, eficiencia ambiental de la simbiosis de biocombustibles, optimización de almacenamiento de materias primas, potencial de residuos agroindustriales para la producción de biocombustibles, biocombustibles de segunda generación y el uso de la tierra, recursos forestales para biocombustibles de segunda generación, evaluación de los sistemas agrícolas de producción de materias primas de bioenergía, integración de modelos bioeconómicos y enfoques de análisis de ciclo de vida y cultivos transgénicos para la producción de biocombustibles. Los principales temas son hidrólisis de materiales lignocelulósicos, pretratamientos para mejorar la digestibilidad en biomasa lignocelulósica, contribución de la biomasa en la producción energética actual y futura, y silvopastoriles como materia prima de biocombustibles. Además, algunos asuntos emergentes son la intensificación de sistemas de cultivo para la producción de inventarios de materias primas para biocombustibles, selección genética de especies con potencial para la producción de biocombustibles, caracterización de biomasa para la producción de biocombustibles, rotación de cultivos de cereales y leguminosas para sostenibilidad de biocombustibles, y digestión anaeróbica de heces bovinas para la producción de biogás.</p>

Fuente. Elaboración propia a partir de datos obtenidos en Scopus® consultados en agosto de 2017.

Ambas megatendencias desde la CTI se relacionan en la disyuntiva en el uso de cultivos energéticos los cuales tiene efectos potenciales frente a escasos de alimentos (seguridad alimentaria) y destrucción de recursos del suelo (agricultura intensiva). La investigación en biocombustibles a partir de cultivos energéticos debe considerar: 1) composición química de la biomasa; 2) prácticas de cultivo; 3) prácticas de uso de la tierra; 4) uso de recursos; 5) balance de energía; 6) emisión de gases de efecto invernadero; 7) mineralización de aguas y suelos; 8) uso de pesticidas; 9) erosión del suelo; 10) contribución a la biodiversidad, y 11) requerimientos hídricos (Mussatto, y otros, 2010).

Estas interacciones entre ambas megatendencias desde las perspectivas de la CTI pueden analizar a través del análisis de coocurrencia de palabras clave en las publicaciones identificadas en Scopus®. Para este análisis se utilizó el software de análisis VOSviewer® el cual permitió construir la red de interacción de las dos megatendencias basada en palabras clave en publicaciones científicas (véase en gráfico XI.4).

Gráfico XI.4
Análisis de coocurrencia de palabras clave

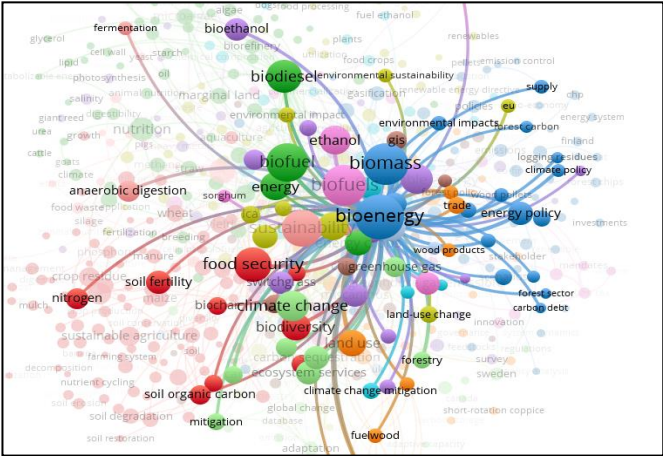
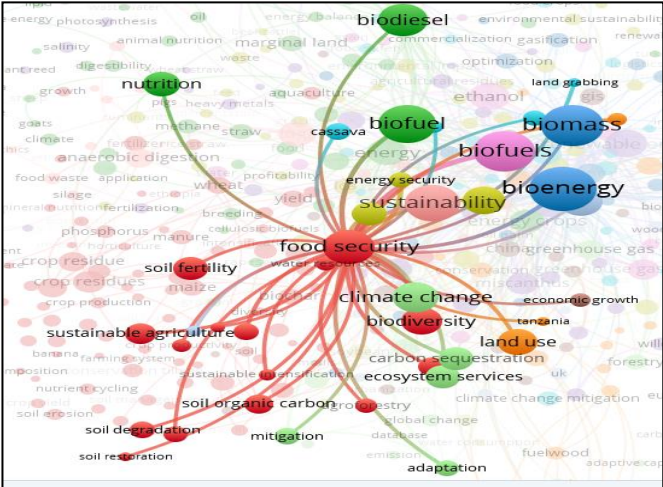
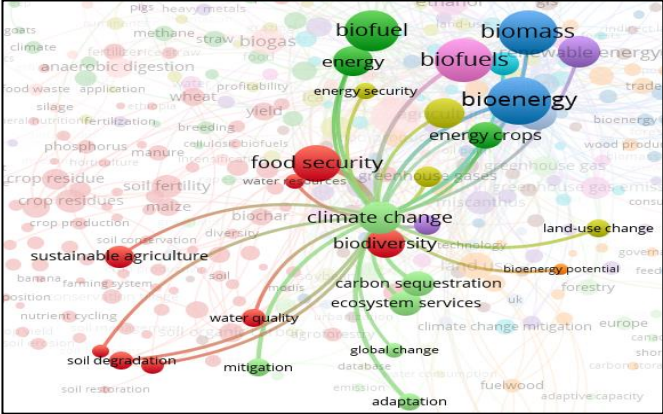


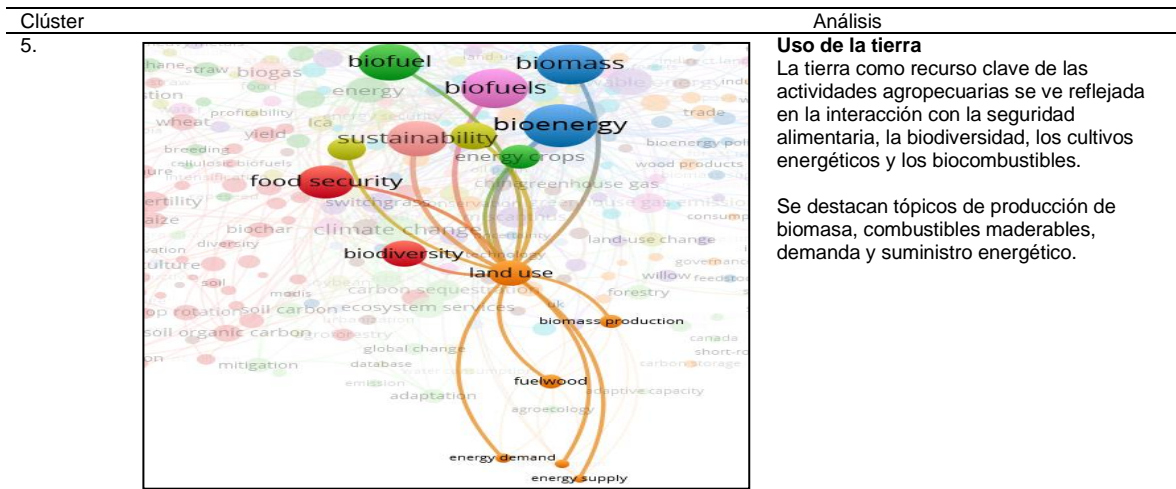
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recopilados de Scopus®. Software de procesamiento VOSviewer®.

El gráfico de redes presenta tres grandes clústeres: 1. Clúster de bioenergía-biomasa- política energética (azul); 2. Clúster de biocombustibles-biodiesel-bioetanol y 3. Clúster de seguridad alimentaria. Dos pequeños clústeres también se identifican: (4) Cambio climático y (5) Uso de la tierra. Estos cinco clústeres evidencian la interacción de ambas megatendencias en tópicos clave (véase en cuadro XI.3)

Cuadro XI.3
Clústeres de interacción entre megatendencias

Clúster		Análisis
1.	<p>Biofuel-Biodiesel-Bioethanol</p>	<p>Este clúster no muestra la incidencia de la investigación en biocombustibles para la producción de bioetanol de fuentes de biomasa de cultivos energéticos. Igualmente incide en la seguridad alimentaria en términos del uso de suelos y en la disponibilidad de reservas de alimentos relacionados con la nutrición (cereales y azúcares). Se evidencia la incidencia de ambas megatendencia en el cambio climático</p>

Clúster	Análisis
<p data-bbox="235 254 256 275">2.</p> <p data-bbox="354 254 732 275">Biomasa-bioenergía-política energética</p> 	<p data-bbox="1024 275 1382 506">Este Clúster evidencia la biomasa como la principal fuente de energía, la cual está supeditada a políticas públicas sobre energía y políticas públicas de energía. Esto incide en temas de biodiversidad, seguridad alimentaria, fertilidad de los suelos, disponibilidad de nitrógeno y carbono y cambios en los paisajes rurales debido a impactos ambientales.</p>
<p data-bbox="235 743 256 764">3.</p> <p data-bbox="354 743 570 764">Seguridad alimentaria</p> 	<p data-bbox="1024 764 1382 1089">La seguridad alimentaria desde la CTI se ha enfocado en su relación con los biocombustibles derivados de biomasa y la generación de bioenergía de fuentes asociadas a la alimentación. Su incidencia y relevancia en temas de crecimiento económico, cambio climático, uso de la tierra, servicios ecosistémicos, mitigación y adaptación al cambio climático. De manera directa la relación entre investigaciones en agricultura sustentable, fertilidad del suelo, niveles de carbono y fijación de nutrientes.</p>
<p data-bbox="235 1264 256 1285">4.</p> <p data-bbox="354 1264 521 1285">Cambio climático</p> 	<p data-bbox="1024 1306 1382 1516">Las dos megatendencias en estudio inciden en un tercera que es el cambio climático y sostenibilidad ambiental. Evidenciado por los tópicos de relación con seguridad alimentaria y seguridad energética.</p> <p data-bbox="1024 1474 1382 1516">Aunado esto a la interacción con los tres clústeres descritos con antelación.</p>



Fuente. Elaboración propia a partir de datos recopilados de Scopus®. Software de procesamiento VOSviewer®.

Resultados Fase III

A partir de los resultados de las fases previas, se construyeron unos lineamientos estratégicos de base para cada megatendencia como insumo para los talleres de construcción de estrategias con expertos. La base fundamental de construcción fueron los descriptores y textos del diagnóstico y las tendencias tecnológicas.

Para cada una de las megatendencia se especificaron cuatro categorías cada una con un número determinado de lineamientos estratégicos. A manera de ejemplo se presentan para cada una de las categorías específicas de las megatendencias algunos de los lineamientos estratégicos de base (véase en cuadro XI.4).

Cuadro XI.4
Lineamientos estratégicos de base para la megatendencias

Agroenergías		Seguridad Alimentaria	
Materias primas [7]	Focalizar la investigación en la generación de variedades vegetales especializadas para la producción de biocombustibles	Disponibilidad de alimentos [9]	Desarrollar tecnologías apropiadas para aumentar la productividad en sistemas de agricultura a pequeña escala (p.ej. para el uso eficiente de recurso hídrico, uso y adaptación de infraestructuras y tecnologías en sistemas de riego, manejo de la fertilidad del suelo y recuperación de suelos degradados).
Productos [7]	Enfoque de investigación en biocombustibles avanzados a partir de tres ejes clave: productos con potencial, materias primas disponibles y opciones tecnológicas	Calidad e inocuidad de alimentos [6]	Validar las propuestas de priorización en biofortificación (con base en los índices de producción, consumo y deficiencia de micronutrientes) e implementación de investigaciones en cultivos priorizados.
Procesos de transformación [8]	Establecer programas a mediano plazo en procesos de I+D+i para obtención de biodiesel a partir de algas y microalgas	Tendencias de consumo [8]	Promover esquemas para la diversificación de las dietas con enfoque regional, de género y biocultural, a través de procesos de I+D+i en huertas familiares y escolares y en agricultura urbana y periurbana
Transversales [9]	Incrementar el porcentaje de participación de las energías renovables del total del componente energético nacional a un 10% y la de biocombustibles a un 20%.	Transversales [6]	Evaluación de la efectividad del diseño institucional actual para la seguridad alimentaria y nutricional. Esquemas de articulación sectorial mediante la estrategia de redes en seguridad alimentaria y nutricional

Fuente. Elaboración propia.
Nota: [-] Número de lineamientos propuestos en la categoría.

En total se diseñaron 31 lineamientos estratégicos en agroenergías y 29 en seguridad alimentaria.

Resultados Fase IV

En esta fase a partir de los resultados de la Fase I, II y la Fase III se desarrolló un trabajo con expertos en las dos megatendencias de manera independiente. Los talleres contaron con la participación como facilitadores o gestores de Agrosavia, Colciencias y el MADR.

El taller de seguridad alimentaria conto con la participación de 25 expertos entre entidades como Agrosavia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, El Instituto de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, La Universidad Nacional de Colombia, la FAO, el Departamento Nacional de Planeación-DNP, la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria-UPRA, el Consejo Nacional Lácteo, Fedepapa, entre otras.

El taller de agroenergías conto con la participación de 21 expertos de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena, Agrosavia, UPRA, DNP, Instituto Alexander von Humboldt, Fenalce, Andi, Cenipalma, Acosemillas, Universidad de Antioquia, Universidad Nacional, Fedepalma, Fedebiocombustibles, Ecodiesel, Universidad Nacional de Colombia entre otros.

Los talleres se orientaron a la revisión de los lineamientos estratégicos propuestos en las cuatro categorías específicas, en grupos de trabajo conformados según el interés y afinidad del experto con estas. Como directriz de trabajo los expertos deben construir estrategias para su categoría cumpliendo una estructura base (véase en gráfico XI.5)

Gráfico XI.5
Esquema base para la construcción de estrategias



Fuente. Elaboración propia.

En total se definieron 29 Estrategias en Seguridad alimentaria y 25 en agroenergías. De este total de estrategias se identificaron elementos dicotómicos entre algunas de las estrategias planteadas por los expertos en las megatendencias (véase en cuadro XI.5).

Los elementos dicotómicos identificados en las estrategias construidas por los expertos, evidencian como la formulación de políticas públicas, pese a ser basada en procesos rigurosos de análisis diagnóstico en el ámbito interno y externo, la incorporación de herramientas de vigilancia tecnológica, análisis de textos clave y contar con el juicio de expertos en los campos de las megatendencias, tanto en el nivel técnico, como en el estratégico; se genera "ruido" en las directrices finales propias de procesos de planificación sujetos a recursos escasos y diferentes intereses.

Cuadro XI.5
Elementos dicotómicos en las estrategias construidas por expertos

Seguridad alimentaria	Agroenergías
Diversificar los sistemas productivos con especies autóctonas o variedades mejoradas con mayores contenidos de micronutrientes adaptados a las condiciones ambientales, con características que contribuyen a incrementar la sostenibilidad de los sistemas de producción (adaptación a las condiciones ambientales locales, tolerancia a sequía, salinidad, acidez y temperaturas extremas, resistentes a plagas y/o resistentes o tolerantes a enfermedades).	Conservar la biodiversidad ligada al desarrollo de materias primas para la generación de biocombustibles, a través de la investigación, transferencia e implementación de buenas prácticas tendientes a la sostenibilidad ambiental (Rondas hídricas, cuerpos de agua, relitos de bosques, corredores ecológicos).
Desarrollar tecnologías apropiadas para aumentar la productividad y eficiencia en sistemas de agricultura a pequeña y gran escala (p.ej. para el uso eficiente de recurso hídrico, uso y adaptación de infraestructuras y tecnologías en sistemas de riego, manejo de la fertilidad del suelo y recuperación de suelos degradados).	Desarrollo de mecanismos de transferencia de conocimiento y financiamiento para para la producción de biocombustibles, en plantas de dimensión reducida accesibles a productores agropecuarios y otras empresas Pymes, como alternativa para generar una actividad económica y empleo incluyente en el país (proyectos de última milla).
Promover el uso de la bioprospección enfocada en nutrición y fomento del uso sostenible de alimentos no cultivados de alto valor nutricional (productos forestales no maderables), y optimización del uso de subproductos alimenticios (semillas, pulpas, cascaras, etc.)	Orientación investigación a productos agroindustriales con el fin de analizar el uso de todos los subproductos derivados, unido a la identificación de oportunidades en el mercado
Delimitar y proponer zonas de reserva agrícola y distritos de manejo integrado de suelos y otras figuras de priorización de uso del suelo agropecuario con el fin de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.	Expansión de la frontera e Intensificación de producción de materias primas para la producción de biocombustibles, con medidas de ordenamiento territorial y uso eficiente del suelo que contemplen a todos los actores sociales, criterios de sostenibilidad ambiental y seguridad alimentaria de acuerdo a la demanda real y las alternativas de producción energéticas del país
Realizar procesos de I+D+i y desarrollar mecanismos para la transferencia de tecnologías en manejo poscosecha, transformación de productos y fortificación para su consumo en fresco o procesado que preserven sus valores nutricionales y garanticen su inocuidad. (p.ej. diseño de empaques para reducir riesgos que demeriten la calidad e inocuidad de los productos, productos con ingredientes nativos, productos funcionales, nutracéuticos, productos ofertados cumpliendo con estándares de calidad, entre otros).	Definición de un programa de I+D+i orientado a reducir los costos de producción de los biocombustibles, a través de mecanismos de eficiencia de procesos a lo largo de la cadena de valor.

Fuente. Elaboración propia a partir de información en Flórez-Martínez, Morales-Castañeda, & Uribe-Galvis (2018).

Sin embargo para el caso específico de esta investigación se evidencia que las estrategias específicas de cada megatendencia no compiten entre sí, es el caso de aquellas enfocadas por ejemplo a mejorar la participación de las agroenergías en la matriz energética nacional, o las estrategias de promoción de hábitos saludables de consumo en la población rural; pero aquellas estrategias coincidentes se evidencia la dicotomía en si son o no son complementarias, toda vez que tienen elementos afines (color verde) y elementos dicotómicos (color rojo).

Los elementos afines refuerzan el hecho que la implementación de una u otra estrategia se enmarca en elementos comunes como la sostenibilidad, el uso del suelo, el uso de los recursos de la biodiversidad, el impacto en los productores rurales entre otros aspectos; a su vez los elementos dicotómicos establecen que la priorización de una u otra estrategia afecta el éxito en la implementación de la otra, específicamente cuando tienen como factor clave los recursos de la producción agrícola primaria, los subproductos de la cosecha, la capacidad productiva del territorios y principalmente los recursos de inversión para el desarrollo de proyectos.

D. Conclusiones

Si bien el trabajo de investigación confirma la existencia de elementos dicotómicos en los resultados de planificación estratégica, como insumo para el diseño de políticas públicas sectoriales, el diseño de procesos robustos que incorporen un desarrollo técnico para la gestión del conocimiento explícito en

documentos sectoriales, documentos científicos y bases de datos especializadas; complementado con la visión de expertos desde su conocimiento tácito e implícito minimiza su ocurrencia.

Es por esto que, para esta investigación, más que conclusiones sobre dos megatendencias tan dinámicas como lo son la seguridad alimentaria y las agroenergías, queremos cerrar con las visiones concertadas y priorizadas de estas en la política pública vigente del sector en materia de CTI:

Demandas en CTI

"...temas productivos orientados a la seguridad alimentaria, con énfasis en el potencial de cada zona agroecológica..." (PECTIA, p 52), "...Fortalecimiento de los sistemas productivos orientados a la seguridad y soberanía alimentaria..." (PECTIA, p 57).

Focos en CTI

"...Desarrollo de programas de mejoramiento genético y tecnologías de reproducción animal y vegetal, para la obtención, evaluación y adaptación de materiales nativos e importados con características deseadas en calidad sanitaria y fitosanitaria, contenido nutricional y sensorial, rendimiento, adaptabilidad agroecológica, que garanticen la sustentabilidad de los sistemas productivos y contribuyan a la seguridad alimentaria..." (PECTIA, p 62).

"...Desarrollar tecnologías en manejo cosecha, poscosecha y transformación (métodos de cosecha, métodos de conservación, procesos estandarizados de transformación, maquinaria, herramientas, infraestructura, cadena de suministros, valor agregado, generación de agroenergías y biocombustibles, etc.), para la diversificación de la oferta de productos y el aprovechamiento integral de subproductos, que potencien la industria agraria sectorial..." (PECTIA, p 62).

Estrategias

"... Poner en marcha programas y proyectos de CTI para mejorar la calidad y la inocuidad de los alimentos..." (PECTIA, p 106).

"... Poner en marcha proyectos de I+D+i para el cambio técnico necesario para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático (incluye tecnologías para la disminución de gases de efecto invernadero y contaminantes, así como los procesos de transformación en la obtención de biocombustibles y bioenergías) ..." (PECTIA, p107).

Bibliografía

- Agrosavia, Colciencias, & MADR. (2017). Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario Colombiano (PECTIA), 2017 – 2027. Bogotá D.C: Agrosavia.
- Aguilar, F. (1967). Scanning the Business Environment. Nueva York: Macmillan Co.
- ASTI (2017). Benchmarking – América latina y el caribe. Porcentaje del PIB agropecuario. Obtenido de <https://asti.cgiar.org/es/benchmarking/lac>.
- Castellanos, O., Fúquene, A., & Ramírez, D. (2011). Análisis de tendencias: de la información hacia la innovación. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Cetisme. (2002). Inteligencia económica y tecnológica. Guía para principiantes y profesionales. Madrid.
- Choo, C. (2001). Environmental scanning as information seeking and organizational learning. Information Research, 1.
- Choo, C., & Auster, E. (1993). Environmental Scanning: Acquisition and Use of information by Managers. . Annual review of information Science and Technology, 279-314.
- CNL, C. N. (2017). Información sectorial, estadísticas del sector. Obtenido de <http://www.cnl.org.co/produccion-y-comercializacion-de-leche-fresca-2>.

- DANE, D. A. (2016). Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2016). Encuesta de sacrificio de ganado - ESAG, 2015. Recuperado de Encuesta de sacrificio de ganado - ESAG, 2015. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/encuesta-de-sacrificio-de-ganado>.
- DANE, D. A. (2017a). Censo Nacional Agropecuario, 2014. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/centso-nacional-agropecuario-2014>.
- DANE, D. A. (2017b). Cuentas Nacionales Trimestrales, Producto Interno Bruto (PIB). Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales>.
- DNP. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, DNP.
- DNP. (2016). CONPES de Política de CTI, 2015- 2025. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, DNP.
- DNP, D. N. (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá D.C: DNP.
- Dogliotti, S. (2007). Introducción al enfoque de sistemas en la agricultura y su aplicación para el desarrollo de sistemas de producción sostenibles. Charla Dirección General de la Granja-MGAP.
- Downe-Wamboldt, B. (1992). Content analysis: method, applications, and issues. *Health Care for Women International*, 1313–321.
- Escorsa, P., & Maspons, R. (2001). De la Vigilancia Tecnológica a la Inteligencia Competitiva. Madrid: Prentice Hall.
- FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO. (2008). Bosques y energía: cuestiones claves. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- FAO, F. a. (2017). Datos, Ganadería primaria. . Obtenido de <http://www.fao.org/faostat/es/#data/QL>.
- FAO, O. d. (2015). El estado mundial de la agricultura y la alimentación, la protección social y la agricultura: romper el ciclo de la pobreza rural. Roma, Italia: Autor.
- Flórez-Martínez, D. H., & Uribe-Galvis, C. P. (2018). Diseño metodológico para la integración de herramientas de prospectiva y vigilancia tecnológica en la definición de lineamientos estratégicos de ciencia, tecnología e innovación para el sector agropecuario en Colombia. En L. M. Cuervo-González, & F. Guerrero, *Prospectiva en América Latina: aprendizajes a partir de la práctica* (págs. 59-82). Santiago de Chile: ONU-CEPAL-ILPES.
- Flórez-Martínez, D.-H., Morales-Castañeda, A., & Uribe-Galvis, C.-P. (2018). Megatendencias en Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación para el sector agropecuario. Mosquera-Cundinamarca: Agrosavia, Editorial Científica.
- Gentilini, U. (2002). Sviluppo dell'aiuto alimentare ed aiuto alimentare per lo sviluppo. Roma, Italia: Università degli Studi di Roma Tre.
- Gibbons, P., & Prescott, J. (1996). Parallel competitive intelligence processes in organizations. *International Journal of Technology, Special Issue On Informal Information Flow Management*.
- Hsieh, H., & Shannon, S. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*. *Qualitative Health Research*, 1277–1288.
- ITC, I. T. (2017). Trade Map, Trade statistics for international business development. Obtenido de <http://www.trademap.org/Index.aspx>.
- MADR, M. d. (2017a). Portal SIOC - Sistema de información de gestión y desempeño de organizaciones de cadena. Obtenido de <https://sioc.minagricultura.gov.co/Pages/SIOC.aspx>.
- MADR, M. d. (2017b). Base Agrícola EVA (Evaluaciones Agropecuarias Municipales). Obtenido de <http://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/default.aspx>.
- Martín, F. O. (2002). LA PROSPECTIVA: Herramienta indispensable de planeamiento en una era de cambios. Lima- Perú: Universidad del Pacífico.
- MAVDT, M. d., & IAvH, I. d. (2008). Evaluación ambiental estratégica de política de políticas, planes y programa de biocombustibles en Colombia con énfasis en biodiversidad. Bogotá D.C: Autores.
- Medina Vásquez, J., & Ortegón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

- Mojica, F. (1999). La prospectiva: técnicas para visualizar el futuro. Bogotá D.C: Legis.
- Mussatto, S., Dragone, G., Guimarães, P., Silva, J., Carneiro, L., Roberto, I., . . . Teixeira, J. (2010). Technological trends, global market, and challenges of bio-ethanol production. *Biotechnology advances*, 817-830.
- Naisbitt, J. (1984). *Megatrends*. New York: Warner Books.
- OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Pelkmans, L., Govaerts, L., & Kessels, K. (2008). Inventory of biofuel policy measures and their impact on the market. Report D21 of ELOBIO. Energy Research Center of the Netherlands.: Petten, Holanda.
- Porter, M. (1991). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic Management Journal*, 95-117.
- Ragauskas, A., Williams, C., Davison, B., Britovsek, G., Cairney, J., Eckert, C., & Tschaplinski, T. (2006). The path forward for biofuels and biomaterials. , 311(5760), . *Science*, 484-489.
- Sánchez, J., & Palop, F. (2002). *Herramientas de Software para la práctica de la Inteligencia Competitiva en la empresa*. Triz XXI. Valencia.
- Simon, G. (2009). Seguridad alimentaria y desarrollo. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, (224), 1-32. . (s.f.).
- Simon, G. (2009). Seguridad alimentaria y desarrollo. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 1-32.
- Smith, M., Pointing, J., & Maxwell, S. (1992). *Household food security: Concepts, indicators, measurements*. Nueva York: CompsEds.
- Spedding, C. (1975). *The Biology of Agricultural Systems*. London: Academic Press.
- Torres, L., Florez Martinez, D., Castellanos, O., & Contreras, C. (2009). Orientación de actividades de I&D mediante la vigilancia comercial en la producción de derivados de la caña de azúcar. Cuarto congreso iberoamericano de innovación tecnológica basado en TRIZ. Santiago de Chile: Universidad Técnica Federico Santa María.
- Vargas, F., & Castellanos, O. (2005). Vigilancia como herramienta de innovación y desarrollo tecnológico: Caso de aplicación, sector de empaques plásticos flexibles. *Revista Ingeniería e Investigación*, 32-41.

XII. Planificación participativa: aportes y experiencias desde el ámbito legislativo subnacional

*Laura Montero*⁶⁹
*Natalia Conti*⁷⁰
*Dana Morbidelli*⁷¹

Resumen

Dentro de la Agenda de Desarrollo 2030 se plantea el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 que promulga: Paz, Justicia e Instituciones Fuertes; en este sentido, el objetivo mencionado considera que uno de los pilares para garantizar el fortalecimiento institucional -tanto en los gobiernos nacionales como sub-nacionales- es comprometerse a incorporar mecanismos participativos para que las políticas públicas atiendan a todas las necesidades, y de este modo al ser más inclusivas y democráticas, sean auténticamente representativas de toda la ciudadanía.

Enmarcada en el ODS16, la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza-Argentina, incorpora en su planificación institucional el objetivo estratégico de Promoción del Ejercicio de la Participación Ciudadana, el cual a su vez tiene como objetivo operativo Legislatura Abierta, que alcanza programas, subprogramas y proyectos dirigidos a generar actividades que impulsan la toma de decisión por parte de la ciudadanía en el ámbito parlamentario.

En el presente trabajo se exponen los casos de éxito en los que la experiencia del ejercicio de la participación en la planificación de objetivos y líneas de acción se hizo efectiva en la Legislatura de Mendoza durante los años 2016, 2017 y parte del 2018. Se desarrollan en detalle los casos de tres programas:

⁶⁹ Vicegobernadora de Mendoza.

⁷⁰ Directora de Planificación y Control de Gestión de la Legislatura de Mendoza.

⁷¹ Coordinadora de Gobierno Abierto de la Legislatura de Mendoza.

- Unidad de Enlace;
- Fomento de las Relaciones Institucionales y Vínculos con la Comunidad (que contiene los subprogramas de Géneros y la Equidad, Legislatura Joven y Seamos Constituyentes);
- Legislatura en Territorio.

En todas las acciones mencionadas, la metodología utilizada comprende: diagnóstico de problemáticas en el territorio provincial a través de foros y talleres que permiten relevar preocupaciones y miradas desde la experiencia -tanto individual como colectiva- de la ciudadanía en la temática; confección de árbol de problemas y posterior determinación de líneas de acción a seguir y cumplir; validación de las mismas en territorio; y, finalmente, articulación con los sectores responsables para la resolución de demandas.

La importancia de exponer la forma de trabajo en las experiencias mencionadas, inéditas en el país a nivel sub-nacional, radica en que las mismas han sido acompañadas por la ciudadanía en general y por los actores interesados en particular, es decir han tenido fuerte respaldo.

Introducción

Actualmente el ejercicio democrático por parte de la ciudadanía se ha visto radicalmente transformado, especialmente, por la posibilidad que brindan las tecnologías de estar cada vez más conectados e informados y de poder expresar los diferentes puntos de vista sobre las problemáticas sociales. En este sentido es indudable entonces, que los Estados se encuentran constantemente interpelados por los miembros de la sociedad, para formar parte activa de las decisiones políticas que guían las gestiones.

Frente a este escenario, la relación Estado-Sociedad afronta el desafío de incorporar estas nuevas capacidades ciudadanas para mejorar sus propias herramientas de gestión, sin embargo esta no es una tarea simple e implica transformar miradas arraigadas, no solo en las tradiciones, sino también en las propias normas y leyes que de ellas se desprenden.

Por ello, a partir de este trabajo se brindan aportes acerca del modo en que la institución Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza-Argentina -es decir el ámbito de representación de la ciudadanía-, incorpora de forma innovadora en su Planificación Estratégica procesos participativos de construcción de política pública bajo el ideal de ampliar los procesos democráticos.

Es así que en este documento, se describen los diferentes programas ejecutados por la Institución que buscan hacer realidad ese ideal y presentar de este modo, un nuevo modelo de gestión: el de una sinergia colaborativa que surge de un proceso de planificación organizado.

A. La participación ciudadana planteada en la Planificación Estratégica

Durante el año 2016 la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Mendoza, luego de un diagnóstico institucional, presenta su Planificación Estratégica. La misma plantea tres ejes estratégicos, transversales a todos los objetivos: transparencia, calidad y participación; así mismo, formula cinco objetivos estratégicos en conjunto con sus correspondientes objetivos operativos. En el Gráfico XII.1 que se presenta a continuación, se muestra de forma didáctica la Planificación Estratégica íntegra de toda la institución.

Gráfico XII.1
Mandala de la planificación estratégica

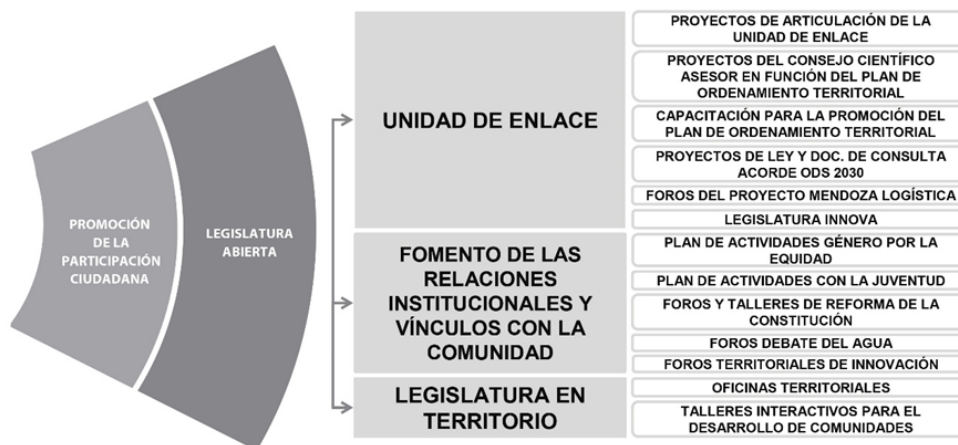


Fuente: Planificación estratégica, Legislatura de Mendoza.

Dentro de los cinco objetivos estratégicos se analiza en este trabajo, el de **Promoción de la Participación Ciudadana**, y a su vez, su objetivo operativo de **Legislatura Abierta** mismo que incorpora programas que “comprendan acciones que impulsan la participación de la sociedad civil, normativas de transparencia del sector público y estructuras de vinculación ciudadana⁷² (Web Institucional de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia)”.

También en este sentido, se presenta en el Gráfico XII.2 el desglose de todos los programas, subprogramas y proyectos que estos objetivos comprenden.

Gráfico XII.2
Programas y proyectos de Legislatura Abierta



Fuente: Planificación estratégica, Legislatura de Mendoza.

⁷² Toda la información sobre la planificación de la institución legislativa y específicamente el desarrollo de programas y proyectos que cumplen con el objetivo estratégico de Promoción de la Participación Ciudadana se puede consultar en el enlace <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/planificacion-estrategica/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

Como se puede observar en el Gráfico 2, el objetivo operativo de **Legislatura Abierta** desarrolla diferentes **programas**, entre los que se cuenta -y sobre los que haremos mención en este trabajo por haber trabajado con metodología participativa-: *Unidad de Enlace, Fomento de las Relaciones Institucionales y Vínculos con la Comunidad*.

Asimismo, todos estos programas mencionados, están atravesados por otro que contribuye fundamentalmente a cumplir con la participación ciudadana efectiva: *Legislatura en Territorio*. Este cuenta con toda una infraestructura (vehículos para movilización, equipos de soporte técnico, oficinas territoriales, entre otros) y coordinación logística, para hacer presente en todas las localidades que componen Mendoza, los programas y proyectos establecidos por los objetivos estratégicos mencionados y, del mismo modo, cumple la tarea de hacer posible el relevamiento de la demanda en diferentes puntos de la provincia para incorporarla a la actualización y mejora de los programas.

Los proyectos que se desarrollan con detalle en este trabajo, tienen la particularidad de haber utilizado la metodología participativa para la generación de diagnóstico y relevamiento de problemáticas como son las reconocidas técnicas de árbol de problemas, mismo que permite identificar problemáticas de forma objetiva, arribando a las causas principales e intentado establecer relaciones entre las mismas (Ortegón, Pacheco y Roura, 2005:12-13) y árbol de soluciones, herramienta que tiene el beneficio de buscar de manera creativa, una acción que se pueda llevar a la práctica para dar soluciones a las problemáticas (Ortegón, Pacheco y Roura, 2005: 22). Sumado a esto, las conclusiones son validadas con la ciudadanía a través de foros y talleres en todo el territorio; y finalmente, los productos que en algunos casos resultan en proyectos de ley, son puestos a disposición de la ciudadanía a través de diferentes herramientas web.

1. Unidad de enlace

El programa de Unidad de Enlace tiene como objetivo impulsar proyectos de Ley que estén en consonancia con los ejes del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial⁷³ y los Objetivos del Desarrollo Sostenible propuestos en la Agenda para el Desarrollo 2030⁷⁴, es decir proyectos de ley para el desarrollo provincial. Para efectivizar este objetivo, el programa de Unidad de Enlace genera el proyecto de creación de un Consejo Asesor permanente Científico Tecnológico⁷⁵, con la finalidad de que este ofrezca, a través de sus miembros especialistas organizados en ejes de trabajo, la supervisión técnica y científica necesaria.

De este modo, a través de la Unidad de Enlace y del Consejo Asesor permanente Científico Tecnológico se acerca la ciencia al ámbito político de decisión y de gestión, impulsando proyectos de ley que luego son validados a través de foros, talleres interdisciplinarios, encuentros, asambleas y espacios de diálogo en los que participan distintos actores de la sociedad comprometidos con la temática.

Una vez finalizados los procesos participativos mencionados, los aportes se vuelcan en proyectos de ley generando así política pública en materia de ciencia y técnica para el desarrollo productivo territorial de largo plazo. La idea de una articulación eficiente es generar condiciones y proyectos concretos que brinden soluciones a los problemas de la ciudadanía de todo el territorio mendocino; esto es, desarrollar -en forma conjunta- proyectos de carácter institucional, académico, cultural, científico y tecnológico para beneficio social.

El valor agregado de esta metodología participativa está dado por la mejora de la calidad de los proyectos de ley (que como ya se mencionó están orientados por Objetivos Estratégicos, dados por el

⁷³ El Plan se puede revisar en el enlace a continuación https://boe.mendoza.gov.ar/files/pdfs/boletin_20170831.pdf revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁷⁴ Información sobre los ODS en Argentina, disponible en <http://www.odsargentina.gob.ar/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁷⁵ Toda la información sobre este Consejo se puede encontrar en el siguiente enlace <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/consejo-asesor-permanente-cientifico-y-tecnologico/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los ODS2030) y los Ejes en los que trabaja el Consejo Científico para hacer efectivos los derechos.

Como ejemplo paradigmático de esta forma de construcción participativa de política pública se puede mencionar la modificación a la Ley de Detección Precoz de Cáncer de Cuello de Útero⁷⁶, proyecto este que surge como producto del trabajo en conjunto entre la Unidad de Enlace, el Consejo y los actores de la sociedad civil expertos en la temática.

2. Relaciones institucionales y vínculos con la comunidad

Este programa contiene subprogramas y proyectos, a saber:

- GénerosXlaEquidad

En el año 2015 asume como presidente de la Cámara de Senadores, y vicegobernadora de la provincia Mendoza, la primera mujer en detentar estos cargos. Atravesada por esta situación particular, se brinda especial atención a la temática de género, por otro lado, se suman los contextos de movilización y marcha de #NiUnaMenos⁷⁷ que se tornan cada vez más masivos producto del creciente número de femicidios ocurridos en la provincia y en el país, a tal punto que se solicita la declaración de emergencia⁷⁸. Tampoco puede dejar de mencionarse la gran presencia y el crecimiento de los movimientos feministas en todo el país durante los últimos años y los reclamos masivos de la ciudadanía en general de un Estado presente para dar especial atención a la temática.

Frente a esta situación, y teniendo en cuenta que las acciones en materia de conquista de derechos para las mujeres deben ser tomadas de forma integral para que las mismas puedan lograr el impacto deseado, se decide desde la Presidencia de la Cámara de Senadores convocar a las responsables de las diferentes áreas de mujeres de los Poderes Ejecutivo y Judicial de la provincia. En el caso del Poder Ejecutivo, la Dirección de Género y Diversidad⁷⁹ y en el caso del Poder Judicial, la Dirección de la Mujer, Género y Diversidad⁸⁰. A partir de esta instancia, los tres poderes ya comprometidos a trabajar en conjunto acuerdan reunir en el recinto legislativo, a todas las mujeres que así lo desearan y se inscribieran en las *AsambleasXlaEquidad*. Estas instancias de participación mencionadas se realizan desde el 8 de marzo de 2016⁸¹ y han tenido sus ediciones correspondientes, durante los años 2017⁸² y 2018⁸³.

La metodología de trabajo propuesta para las Asambleas, funciona bajo ejes acordados por los tres poderes del Estado provincial y las oradoras se inscriben de forma on-line para participar presencialmente en el recinto y expresar en este ámbito las problemáticas que encuentran en sus espacios en relación a las desigualdades, a la vez que proponen posibles soluciones acorde a sus propias experiencias. Todo este proceso deliberativo se registra mediante diversos instrumentos tales como:

⁷⁶ La noticia sobre el hecho se puede revisar en <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/aprueban-modificacion-a-la-ley-de-deteccion-precoz-de-cancer-de-cuello-de-utero/> revisado el 8 de octubre de 2018.

⁷⁷ En el enlace a continuación se puede leer sobre la masividad de la temática y el reclamo <https://losandes.com.ar/article/-niunamenos-mendoza-sale-a-la-calle-contra-la-violencia-de-genero> revisado el día 10 de octubre de 2018.

⁷⁸ En el link a continuación se refleja lo mencionado <http://diariosomos.com.ar/argentina-esta-emergencia-la-violencia-genero/> revisado el día 10 de octubre de 2018.

⁷⁹ En el enlace a continuación se encuentra el área mencionada <http://www.generoydiversidad.mendoza.gov.ar/> revisada el día 8 de octubre de 2018.

⁸⁰ En el enlace a continuación se encuentra el área mencionada <http://www.jus.mendoza.gov.ar/web/direccion-de-la-mujer> revisada el día 8 de octubre de 2018.

⁸¹ En el enlace a continuación se puede ver todo el proceso llevado a cabo durante el 2016 <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/asamblea-por-la-equidad-2016/> revisado el 8 de octubre.

⁸² En el enlace a continuación se puede ver todo el proceso llevado a cabo durante el 2017 <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/asamblea-por-la-equidad-2017/> revisado el 8 de octubre.

⁸³ En el enlace a continuación se puede ver todo el proceso llevado a cabo durante el 2018 <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/asamblea-por-la-equidad-2018/> revisado el 8 de octubre.

cámaras en vivo⁸⁴, versiones taquigráficas y apuntes de tres analistas, quienes van tomando notas de las problemáticas planteadas.

Luego de finalizadas las Asambleas, que por lo general tienen una duración de 5 a 6 horas, las analistas usan sus insumos junto con las versiones taquigráficas y elaboran un árbol de problemas por cada eje consensuado sobre el cual deliberaron las partes.

A partir de los árboles de problemas se pueden identificar las necesidades y dar paso al árbol de objetivos por cada eje definido⁸⁵ y de ahí, surgen las Líneas de Acción⁸⁶ que una vez que son aprobadas por las tres representantes de los tres poderes, se presentan en diferentes puntos de la provincia; esta etapa se denomina: validación en el territorio. Y a partir de este punto, las direcciones de género de cada poder organizan sus actividades acorde a las Líneas de Acción definidas en el ámbito deliberativo y responden con acciones específicas desde sus propias competencias y capacidades. En otras palabras, la ejecución de actividades anuales que realiza cada dirección de género de los tres poderes, se aboca a dar solución a las problemáticas planteadas en las mismas Asambleas por la Equidad.

Por otro lado, las Líneas de Acción tienen su correlación en los proyectos de ley que surgen de estas necesidades planteadas. Por ejemplo, en septiembre de 2018 se presenta un “paquete de proyectos⁸⁷” cuya necesidad surge en el ámbito de las Asambleas, entre ellos se puede nombrar: la Ley de Paridad Electoral que implica que las listas para candidatos/as legislativos deben incluir en su composición un 50% de mujeres, misma que fue finalmente aprobada⁸⁸; un proyecto de ley por licencias por paternidad y maternidad que amplía el beneficio hacia los padres para lograr que las tareas de cuidado, que han sido históricamente arrojadas a la mujer, sean compartidas por ambos progenitores, sin distinción de género; y un último proyecto que busca institucionalizar y promover las políticas públicas en materia de género que la provincia de Mendoza implemente, a través de la creación de un Consejo Provincial Permanente para la Equidad de Género. Los dos últimos proyectos mencionados aún no han sido aprobados y esperan ser tratados, aunque ya han sido puestos en la Agenda Política, debido al gran despliegue que las instancias de participación han generado.

- Legislatura Joven

Este subprograma, presenta similares características a las ya mencionadas en el apartado anterior. La oportunidad se presenta ante la sanción de la Ley -durante 2013- que permite a los jóvenes de 16 y 17 años participar de las elecciones y emitir su voto. Frente a esta nueva posibilidad, surge la necesidad de generar acciones concretas para revertir la situación de apatía con respecto a la política y al ejercicio ciudadano que ostentan los jóvenes. Otro aspecto contextual que favorece el trabajo con las juventudes de la provincia está dado por el cambio importante en relación a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías y redes sociales, y su poder de propiciar procesos de participación

⁸⁴ En el link a continuación se puede observar la transmisión de la III Asamblea <https://www.youtube.com/watch?v=7iPoUCShcL8&list=PL9HOoA1SbHXso6kqblkqjCRU3tjgsog7i&index=20> revisado el 8 de octubre de 2018.

⁸⁵ En los enlaces a continuación se encuentran las versiones de los árboles de problemas en conjunto con el árbol de soluciones de cada eje temático de las Asambleas del 2018; eje Equidad en el Ámbito Laboral <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/wp-content/uploads/2018/05/Equidad-en-el-%C3%81mbito-Laboral.pdf> ;eje Equidad en los Ámbitos de Representación <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/wp-content/uploads/2018/05/Equidad-en-los-%C3%81mbitos-de-Representaci%C3%B3n.pdf> ; eje Transformación Cultural para una Mayor Equidad <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/wp-content/uploads/2018/05/Transformaci%C3%B3n-Cultural-para-una-Mayor-Equidad.pdf> . Todos estos enlaces fueron revisados el 8 de octubre de 2018.

⁸⁶ Las líneas de Acción se pueden revisar en el siguiente enlace <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/lineas-de-accion/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁸⁷ En este enlace se puede observar el día de presentación de los paquetes de proyectos <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/presentaron-propuestas-legislativas-surgidas-las-asambleas-la-equidad-genero/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁸⁸ La noticia sobre la sanción se puede observar en el enlace a continuación <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/proyecto-paridad-genero-obtuvo-sancion-definitiva-la-camara-senadores/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

ciudadana, en otras palabras, las posibilidades de usar esas capacidades tecnológicas y virtuales para sumarlos a las experiencias colectivas para la co-construcción de las políticas públicas.

Dado este contexto, se crea el área de juventud de la Legislatura misma que se plantea generar los espacios de discusión para que el segmento de jóvenes, desde los 12 a 19 años de edad de la provincia, se exprese sobre los diferentes temas que consideran problemáticos. En este caso, así como con el tema de género, el aspecto de la territorialidad es fundamental para entender las diferentes necesidades expresadas por los/las jóvenes y las diferentes soluciones.

En los foros territoriales se genera el interés y se fomenta la participación; de igual forma que ocurre en el caso explicado anteriormente se utiliza la metodología del árbol de problemas y de soluciones y de este trabajo surgen inquietudes que se agrupan en los Ejes de Oportunidad, Necesidad e Integridad desde los cuales se derivan las respectivas Líneas de Acción⁸⁹.

Así, el área de juventud comienza a trabajar en función de los ejes y líneas de acción relevados en conjunto con los jóvenes, es decir ejecuta acciones específicas dirigidas a atender las problemáticas planteadas por este segmento.

- Seamos Constituyentes

El subprograma Seamos Constituyentes comienza en 2016, y en este caso, la oportunidad se da en el marco del centenario de sanción de la Constitución Provincial que data de 1916, y debido a que la misma no ha sido reformada desde su sanción, y entendiéndose que no se encuentra adaptada para responder a los desafíos de las nuevas épocas, se decide emprender un proceso de reforma. Sin embargo, según lo establecido por la propia Constitución, se requiere para su reforma de una ley votada por los dos tercios (2/3) de las Cámaras de Diputados y Senadores y esa ley, a su vez, debe ser aprobada mediante un plebiscito que necesita alcanzar una mayoría muy exigente.

Identificada la gran oportunidad se abre un proceso participativo para el involucramiento de la ciudadanía a través de “un arduo trabajo en el que la ciudadanía mendocina, en foros territoriales y en la Legislatura, planteó la imperiosa necesidad de reformar la Constitución de la provincia a fin de consignar conceptos de inclusión social, progreso económico, derecho a la identidad, respeto a la diversidad, igualdad y equidad de género, acceso a la información, ética pública, derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, junto con políticas públicas expresas para hacerlos exigibles y eficaces” (Bases Ciudadanas, 2017:11-12).

Las acciones participativas se traducen en foros en el recinto y en diferentes puntos del territorio, presentaciones de propuestas, mesas y reuniones de trabajo, coloquios y seminarios⁹⁰; además se reciben aportes de organismos colegiados, organismos de control, diferentes consejos profesionales y universidades.

En este caso, es menester aclarar que todo el proceso está documentado a través del canal de la Legislatura, como así también se puede ver en la página web. Asimismo, como fruto de todo este trabajo, surgen productos importantes tales como dos publicaciones: *Bases Ciudadanas: Reforma Constitucional*⁹¹ y *Estudios sobre la Reforma Constitucional de Mendoza: una revisión necesaria*⁹²; y un

⁸⁹ En el link a continuación se puede observar el proceso <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/wp-content/uploads/2017/12/Balance-juventud-2016.pdf> revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁹⁰ Todo este proceso puede verse en los siguientes enlaces https://www.youtube.com/watch?v=SD8o23uF_bo&list=PLgHOoA1SbHXsOQdkDlbGdou6wbJkqwkEj y <https://www.youtube.com/watch?v=uaPfJbjxQ3M&list=PLgHOoA1SbHXu-ycFnzMWucxRoo-64Rczp> revisados el día 10 de octubre de 2018.

⁹¹ El libro está disponible en <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/wp-content/uploads/2018/02/reforma-constitucional-definitivo.pdf> revisado el día 5 de octubre de 2018.

⁹² El libro está disponible en https://www.legislaturamendoza.gov.ar/wp-content/uploads/2018/09/reforma_ediunc_digital.pdf revisado el día 5 de octubre de 2018.

proyecto de ley de reforma constitucional (Ver Anexo I) para ser sometido a las votaciones de las Cámaras y posteriormente para ser presentado a la ciudadanía.

En relación a esto último, está planificado incrementar el proceso participativo validando el proyecto de ley a través de la metodología de los mini-públicos; una novedosa forma de participación extra constitucional, ya probada en Islandia para los procesos de reforma de la Constitución. Esta metodología consiste en convocar a una muestra representativa de la población en general a participar en una asamblea; a su vez, esta trabaja por dos días organizada en grupos conducidos por expertos en los cuales se debaten diferentes temáticas y se delibera sobre los aspectos que debe contener una posible reforma constitucional; luego de finalizado el proceso, los aportes ciudadanos relevados en la asamblea se concentran en un documento base; pasada esta etapa se reúne a 25 personas elegidas por el pueblo para formar parte de una convención reformadora ad hoc la cual durante 4 meses delibera sobre los contenidos de la reforma constitucional basado en el documento obtenido en la primera instancia, después de la convención se aprueba un texto con reformas puntuales y es éste el que debe ser votado (Disertación Linares, 2018).

B. Los principios de la CEPAL

En relación a la construcción participativa de políticas públicas, la CEPAL recomienda el cumplimiento de una serie de principios que “proveen una orientación estratégica al momento de tomar definiciones metodológicas sobre cómo organizar el proceso de participación” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:15). A continuación se explica con ejemplos, cómo se cumplen estos principios y las medidas que se toman para llevarlos a cabo:

- **“Principio de transparencia y acceso a la información (...)** Todo proceso de participación ciudadana debe ser proactivo en facilitar la información sobre sus objetivos, alcances, metodologías, presupuestos, etc. (...) La condición para que las personas y grupos participen en forma sustantiva es el acceso a la información en forma oportuna y entendible para poder tener una opinión informada sobre el asunto que se trate”, (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:16). En este sentido, todos los casos que se presentan en los apartados anteriores tienen su correlación en sitios web, es decir, espacios donde se presenta la información sobre los puntos a tratar, próximas actividades, avances en las acciones, objetivos, entre otros, utilizando siempre formatos didácticos que permiten la mejor recepción por parte de la sociedad. Por ejemplo, en la página de Seamos Constituyentes⁹³ hay trivias para hacer más amigable un tema a veces complejo y técnico, como es el caso jurídico. En el área de GenerosxlaEquidad⁹⁴ se promueven encuestas que siguen las líneas de acción decididas durante las Asambleas; en el caso de Juventud se encuentra información que sigue el mismo formato⁹⁵; asimismo, el área de Unidad de Enlace⁹⁶ tiene su reflejo en la web como así también el Consejo Asesor permanente Científico Tecnológico⁹⁷ y en ambos se pueden observar los proyectos articulados.

⁹³ La página de Seamos Constituyentes puede revisarse en el siguiente enlace <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/reforma-constitucional/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁹⁴ La página de Géneros por la equidad que reúne a los tres poderes está disponible en el siguiente link <http://www.generosxlaequidad.gob.ar/> revisado el día 8 de octubre de 2018.

⁹⁵ Toda la información sobre Legislatura Joven está disponible en <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/legislatura-joven/> revisado el 8 de octubre de 2018.

⁹⁶ Toda la información sobre Unidad de enlace está disponible en <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/unidad-de-enlace/> revisado el 8 de octubre de 2018.

⁹⁷ Toda la información sobre el Consejo Asesor permanente Científico Tecnológico está disponible en <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/consejo-asesor-permanente-cientifico-y-tecnologico/> revisado el 8 de octubre de 2018.

- **“Voluntariedad:** Se trata de que las personas y grupos que se integren lo hagan en forma voluntaria y por interés propio. Un proceso de participación no tendrá legitimidad si grupos han sido presionados para participar” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:16). En los casos mencionados la proactividad y el compromiso a trabajar en las diferentes temáticas es sumamente importante ya que las convocatorias siempre son abiertas y sobre temáticas específicas acerca de las cuales la ciudadanía, y sobre todo, los actores comprometidos, tienen interés en participar y debatir para presentar sus aportes.
- **“No exclusión:** Se trata de que todas las personas o grupos que tengan un interés por participar tengan la oportunidad de hacerlo. La exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar aspectos conflictivos. Dejar fuera a un determinado grupo también es un elemento deslegitimador” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:16). Podemos ejemplificar el seguimiento a este principio, en el caso de Seamos Constituyentes, donde la convocatoria resulta de tan amplia participación, que incluso los/las jóvenes y adolescentes elaboran un documento sobre lo que consideran debería incluirse en la reforma constitucional en relación con el reconocimiento de sus derechos⁹⁸. En el caso de la temática de género, el hecho es similar, incluso y a pesar de que muchas veces los temas son controversiales y las posiciones irreconciliables, todas las mujeres, sin distinción alguna, tienen la oportunidad de expresarse en un espacio de respeto y escucha activa. En el caso de Legislatura Joven, se destaca la participación territorial, es decir, la inclusión de la mirada particular de los jóvenes que viven en localidades y distritos alejados de las urbes más céntricas y cuyas necesidades son diferentes. Es interesante destacar que, en todos los casos, la institución convocante, pone a disposición toda su infraestructura (aulas móviles, canales de TV, prensa y comunicación, redes, movilidad) para facilitar, en la medida de lo posible, la participación de la mayor cantidad de voces.
- **“Equidad:** se refiere a garantizar que todas las personas y grupos que participen de un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. El proceso será deslegitimado si es que un grupo tiene un trato especial o privilegios que los otros no tienen” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:16). En los casos mencionados la equidad está dada por el ámbito físico en donde se desarrolla la participación, el recinto de la Cámara de Senadores de la Provincia, lugar que por sus características brinda un ámbito de debate y deliberación entre iguales, en donde todos tienen la misma cantidad de tiempo para expresarse y proponer las posibles soluciones.
- **“Reconocimiento y respeto por la diversidad:** La participación supone reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente al asunto que se aborde. Estas diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:16). En las instancias mencionadas son convocadas personas pertenecientes a diferentes organizaciones, partidos políticos con diferentes orientaciones sin distinción, también se contacta a representantes de diferentes colectivos LGTBQ y mujeres miembros de pueblos originarios. Todo esto a fin de asegurar la diversidad de los aportes. En el caso de Legislatura Joven se incorporan propuestas hechas por miembros de todos los partidos políticos. Para el subprograma Seamos Constituyentes, la diversidad se promueve a través de la territorialidad y de hecho hay menciones especiales a temas de diversidad y pueblos originarios.

⁹⁸ En el enlace a continuación se puede observar uno de los encuentros en donde los jóvenes se reunieron en un espacio de diálogo para presentar sus aportes <https://www.youtube.com/watch?v=KQthFAxmU18&list=PLgHOoA1SbHXu-ycFnzMWucxRoo-64Rczp&index=24> revisado el día 8 de octubre de 2018.

- **“Receptividad:** se refiere al compromiso de asegurar que todas las opiniones y propuestas serán escuchadas y que no se dará preferencia a las propuestas de un determinado grupo. Si se trata de un nivel consultivo se debe asegurar que todos los insumos serán considerados de igual forma al momento de analizarlos y ver cuáles incluir para la decisión final” (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015:16). En todos los casos presentados, la receptividad se promueve a partir de la elaboración del árbol de problemas y objetivos, metodología esta que no refleja ni identifica personas ni su adscripción a organizaciones ni a partidos políticos, sino que expresa de manera objetiva las problemáticas y las posibles soluciones.

C. Conclusiones

En primer lugar, se enfatiza, tal y como se pudo observar en los casos analizados, el uso de la metodología participativa de trabajo implementada a través de una rigurosa planificación estratégica que tiene como beneficio institucionalizar en el ámbito parlamentario prácticas proactivas que mejoran los vínculos con la ciudadanía y por ende fortalecen la calidad democrática.

También, resultan destacables los beneficios que ostentan los procesos participativos para poner en Agenda Política las temáticas relevadas en la Agenda Pública. Estos procesos, implican un gran despliegue que conlleva a que las problemáticas ya no puedan ser ignoradas, reclamando entonces, la urgente respuesta por parte del Estado.

Finalmente, se considera que este tipo de acciones están en completa consonancia con el ODS 16 debido a que son también estos procesos de planificación participativa los que permiten fortalecer la institución.

Bibliografía

- Legislatura de Mendoza (2017). Bases Ciudadanas. Reforma Constitucional. Legislatura de Mendoza.
- Linares, Sebastián (2018). Disertación en el marco de “Estudios sobre la Reforma Constitucional”. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=gm2qnY8ITqo> revisado el día 8 de octubre de 2018.
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura (2005). Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5608/1/S056394_es.pdf revisado el día 8 de octubre de 2018.
- Sandoval, Carlos, Andrea Sanhueza y Alicia Williner (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar. Serie Manuales de la CEPAL N° 1. CEPAL. Chile.

Anexo 1

EL SENADO Y LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

ARTÍCULO 1: Declárese la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de la Provincia de Mendoza con los alcances que establece la presente Ley.

ARTÍCULO 2: En las siguientes secciones, habilítase a la Convención Constituyente a lo siguiente:

a) En la Sección I – “Declaraciones, Derechos y Garantías”:

1. Estipular que el régimen político además de “representativo”, “republicano” y “federal”, es “democrático”, “participativo” y “deliberativo”.
2. Establecer que los habitantes de la provincia gozan de todos los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional y leyes de la Nación.
3. Garantizar la protección del ambiente, de los recursos y del territorio. Declarar expresamente el dominio público y jurisdicción de la Provincia de Mendoza sobre los recursos naturales y aguas que se encuentren en su territorio. Para ello deberán fortalecerse las normas referidas al dominio de los recursos naturales y de las aguas del dominio público provincial.
4. Introducir una definición acerca del contenido del Tesoro de la Provincia, de la distribución de recursos entre la Provincia, la Nación y los municipios y de los criterios objetivos de reparto.
5. Incorporar el reconocimiento de intereses difusos, colectivos y los mecanismos procesales que aseguren su tutela.
6. Incorporar las garantías del habeas data, habeas corpus y amparo, en sus versiones individuales y colectivas.
7. Incorporar mecanismos de participación de la sociedad en la deliberación y en la toma de decisiones, tales como la iniciativa popular, la consulta pública, la audiencia pública, referéndum, estableciendo los supuestos y requisitos de procedencia. A tal efecto, reformular el artículo 9 de la Constitución e incorporar mecanismos ciudadanos que sean deliberativos y participativos.
8. Especificar los deberes de los ciudadanos.
9. Reformular el procedimiento que debe seguirse para contraer por parte de la Provincia un empréstito público manteniendo el requisito de la mayoría legislativa para su aprobación y precisar el régimen de inembargabilidad de los bienes del Estado provincial destinados a la prestación de los servicios públicos esenciales.
10. Establecer la función social y ambiental de la propiedad. Incorporar cláusulas e instituciones para la defensa de la competencia y el control de los monopolios.
11. Incorporar un capítulo destinado a trazar los lineamientos generales de las Políticas Públicas en materia de salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, seguridad, desarrollo económico, finanzas, presupuesto y función pública garantizando la ética en el ejercicio de la función pública.
12. Ampliar los derechos de primera generación y mecanismos para su exigibilidad. Reconocer los derechos políticos, particularmente el derecho al voto voluntario para los jóvenes de 16 y suprimir el impedimento de los policías para sufragar.

13. Ampliar los derechos de segunda generación y mecanismos para su exigibilidad.
14. Incorporar el reconocimiento de los derechos de tercera generación y mecanismos para su exigibilidad.
15. Incorporar los derechos de cuarta generación y mecanismos para su exigibilidad.
16. Jerarquizar constitucionalmente el deber del Estado de sancionar y velar por el cumplimiento de la Ley de Ética Pública, la que regule el ejercicio de la función, los conflictos de interés y el derecho a la información pública.
17. Consagrar la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer en el ámbito público y la obligación del Estado de promover en el ámbito privado la igualdad real de oportunidades entre ambos sexos.
18. Incorporar el derecho a la buena administración y al acceso a la información, como así también los mecanismos para hacerlos exigibles.
19. Incorporar los principios fundamentales que deben cumplirse en los casos de concesión de servicios públicos.
20. Incorporar una cláusula de defensa de la democracia compatible con la consagrada en la Constitución Nacional.

b) En la Sección II – “Régimen Electoral”:

1. Adecuar el régimen electoral a la representación territorial de todos los Municipios en la legislatura, respetando los principios de transparencia, equidad, participación ciudadana y representación de las minorías.
2. Modificar los requisitos exigidos para acceder a cargos públicos electivos, excepto lo dispuesto en el artículo 115 tercer párrafo para el Gobernador.
3. Crear un Tribunal Electoral, en reemplazo de la Junta Electoral, y modificar las disposiciones sobre competencias y procedimientos electorales.
4. Determinar y precisar los alcances para la habilitación y/o la prohibición de la reelección de los cargos públicos electivos provinciales y municipales y, en su caso, las limitaciones para las mismas, las que nunca podrán ser mayores a un periodo consecutivo.
5. Incorporar mecanismos de revocatoria de mandatos, de rendición de cuentas y de control ciudadano.
6. Incorporar el reconocimiento constitucional de los partidos políticos, garantizando su organización y funcionamiento interno democrático y reglamentando su financiamiento. Establecer los deberes del estado en cuanto al financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, asegurando que dichos fondos se distribuirán una parte en forma igualitaria entre los partidos y una parte en forma proporcional a los resultados obtenidos por ellos en anteriores elecciones.

c) En la Sección III – “Poder Legislativo”:

1. Reformular las atribuciones del órgano legislativo y eliminar aquellas que por el transcurso del tiempo resultan un desuso constitucional.
2. Modernizar las atribuciones de la Legislatura, en concordancia con la ampliación en la nómina de derechos y garantías y de las políticas públicas especiales de largo plazo.
3. Eliminar los impedimentos discriminatorios para ser miembro de las Cámaras Legislativas.
4. Ampliar el período ordinario de sesiones del órgano legislativo, incluyendo la posibilidad de autoconvocatoria a sesiones extraordinarias.

5. Incorporar y regular las sesiones preparatorias.
6. Suprimir el régimen de sesiones en minoría y las votaciones secretas.
7. Precisar el alcance de las inmunidades parlamentarias.
8. Incorporar la facultad de iniciativa legislativa del Vicegobernador de la Provincia y de los Municipios en el ámbito de su respectiva competencia.
9. Establecer la banca ciudadana.

d) En la Sección IV – “Poder Ejecutivo”:

1. Reformular las atribuciones del órgano ejecutivo y eliminar aquellas que por el transcurso del tiempo resultan un desuso constitucional.
2. Modificar el régimen de autorización de ausencia del Gobernador de la Capital y de la Provincia, y suprimir la limitación impuesta para ser elegido senador nacional.
3. Incorporar en esta sección al Asesor de Gobierno, como órgano máximo de asesoramiento del Poder Ejecutivo, precisando sus funciones y competencias, limitando la duración de su mandato a la del Gobernador.

e) En la Sección V – “Poder Judicial”:

1. Descentralizar la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia en materia contencioso-administrativa, a fin de sustraer la misma de ese órgano y establecer en su caso juzgados y/o cámaras contenciosos administrativas.
2. Precisar las causales de remoción de magistrados no sujetos a juicio político, incorporando las provenientes de enfermedad o inhabilidad que impidan el ejercicio normal de la función.
3. Establecer la independencia del Poder Judicial, introduciendo su autarquía financiera.
4. Jerarquizar constitucionalmente el juicio por jurado.
5. Regular el régimen disciplinario de los magistrados del Poder Judicial.
6. En cuanto al Jury de Enjuiciamiento, se deberá modificar la composición, sustituir el nombre que emplea la Constitución por el de Jurado y reformular sus facultades e incluir también la posibilidad de aplicar sanciones menores a la remoción. Retirar de su esfera de actuación a fiscales, defensores y asesores.
7. En lo atinente al Consejo de la Magistratura, se deberá modificar la integración y funciones, entre otras, atribuirle la administración del presupuesto del Poder Judicial. Además, referirle sus atribuciones de nombramiento solo a los miembros del Poder Judicial y no a los del Ministerio Público.
8. Modificar los requisitos de edad y antigüedad profesional para acceder a la magistratura.
9. Precisar que los magistrados conservarán su cargo mientras mantengan no solo buena conducta, sino también su idoneidad.

f) En la sección VI – “Departamento General de Irrigación”:

1. Sustituir el nombre del Departamento General de Irrigación por el de Departamento General de Aguas.
2. Adecuar sin desnaturalizar ni afectar el principio de inherencia de agua al suelo, con la finalidad de optimizar el uso integral de los recursos hídricos.
3. Incorporar mecanismos que fortalezcan la participación de los regantes.

g) la Sección VII – “Régimen Municipal”:

1. Instituir un régimen municipal autónomo, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.
2. Establecer los principios rectores en materia de coparticipación municipal de impuestos.

i) En la Sección VIII – “Educación e Instrucción Pública”:

1. Incorporar el deber del Estado Provincial de asegurar en el Presupuesto Provincial los recursos suficientes para la prestación adecuada del servicio educativo.
2. Establecer que la dirección general de escuelas tendrá a su cargo tanto la dirección técnica como la administración del sistema educativo.
3. Revisar el consejo administrativo de la enseñanza pública y el consejo general de educación.
4. Establecer el deber del Estado de garantizar la formación pública, de calidad, universal, gratuita, universal, laica y obligatoria en las instancias preescolar, primaria y secundaria. Al efecto, replantear los objetivos de la enseñanza mendocina para que coincidan con las necesidades y desafíos actuales.

i) En la Sección X – “De la reforma de la Constitución”:

1. Modificar el procedimiento de reforma constitucional respecto de la oportunidad del referéndum popular y la base de cómputo de las mayorías exigidas.
2. Aclarar que en todo proceso de reforma parcial de la Constitución, la ley que declara su necesidad debe delimitar los puntos habilitados para la reforma, y que la convención constituyente no podrá, bajo pena de nulidad absoluta, introducir otras modificaciones que las expresamente consignadas en la referida ley.

j) Nueva Sección – “Órganos extrapoder y de control”:

1. Incorporar a la Constitución la figura del Defensor del Pueblo.
2. Jerarquizar constitucionalmente al Ministerio Público Fiscal y al Ministerio Público de la Defensa, situarlos institucionalmente fuera la esfera del Poder Judicial, como órganos extrapoder, con independencia entre ambas ramas de la institución, con autonomía funcional y autarquía financiera.
3. Ubicar a la Fiscalía de Estado como órgano de control extrapoder, fuera de la sección del Poder Judicial. Establecer que el juicio político es su modo de remoción y no el jury de enjuiciamiento.
4. Ubicar institucionalmente al Tribunal de Cuentas fuera de la sección del Poder Judicial como órgano de control extrapoder, ampliando sus atribuciones y estableciendo como modo de remoción de sus integrantes el juicio político, revisar requisitos de acceso y duración de los cargos para su fortalecimiento institucional, reformular y precisar la composición.
5. Constitucionalizar el órgano de aplicación de la Ley de Ética Pública y la Ley de Información Pública.

ARTÍCULO 3: Modificar el título de la Sección Primera por el siguiente: “Declaraciones, derechos, garantías, deberes y políticas públicas”.

ARTÍCULO 4: La Convención Constituyente deberá redactar la futura Constitución con un lenguaje que resulte conteste con los principios y derechos de género, evitando todo lenguaje sexista o discriminatorio.

ARTÍCULO 5: La Convención Constituyente deberá mediante una cláusula transitoria unificar el periodo de los legisladores, pudiendo a esos efectos modificar la duración de los mandatos.

ARTÍCULO 6: Al fin de concretar las reformas habilitadas, la Convención Constituyente podrá:

- a) Modificar los artículos que guarden directa relación con las reformas habilitadas.
- b) Incorporar artículos o incisos cuando resultare indispensable a los mismos fines.
- c) Derogar los artículos devenidos obsoletos.
- d) Renumerar los artículos y renombrar las secciones y capítulos.
- e) Sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias.

ARTÍCULO 7: La Convención Constituyente no podrá, bajo pena de nulidad, introducir otras modificaciones, derogaciones o agregados a la constitución provincial que las expresamente consignadas en la presente ley. La interpretación de los temas habilitados para la reforma debe ser de carácter restrictivo. En especial deberá abstenerse de: modificar o alterar en cualquier forma los principios, declaraciones, derechos y garantías contenidos en la Constitución Nacional, los tratados internacionales con rango constitucional y la Constitución Provincial.

ARTÍCULO 8: El Poder Ejecutivo incluirá en la próxima elección de diputados la convocatoria para que los votantes se expidan en pro o en contra de una convención constituyente a los fines previstos por la presente ley.

En dicha elección las agrupaciones políticas deberán adherir la boleta que indique su preferencia respecto del voto positivo o negativo para la convocatoria de la Convención Constituyente.

ARTÍCULO 9: En caso de reunirse la convención constituyente, los convencionales que ocuparan algún cargo electivo en la función Pública Nacional, Provincial o Municipal, desempeñaran su función constituyente ad honorem.

ARTÍCULO 10: Los gastos que demande la ejecución de la presente ley, serán imputados al presupuesto vigente en su oportunidad, facultándose al Poder Ejecutivo a realizar las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias a tal fin.

ARTÍCULO 11: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

XIII. Metodología para la implementación, monitoreo y evaluación del Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán

*Gabriel Yedlin*⁹⁹
*Gabriel Zang*¹⁰⁰
*Mariana Perea*¹⁰¹

Resumen

El siguiente trabajo detalla cómo se ha logrado incorporar en el Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán el concepto y la práctica de Planificación Estratégica y Monitoreo de la misma.

En primera instancia, se desarrolla el marco normativo del Ministerio y el marco teórico sobre el cual se diseñó la Planificación Estratégica.

Posteriormente se presenta el desarrollo del Plan Estratégico del Ministerio, indicando su horizonte de planeamiento, metodología de trabajo y objetivos estratégicos por eje. Se describe el proceso que llevó a diseñar e implementar la Planificación Operativa y la metodología de monitoreo del Plan Estratégico.

Tanto los logros como los desafíos que se presentaron en el ejercicio de la práctica diaria de planificación y control, son expuestos en la última sección del trabajo, dejando abierta la posibilidad de perfeccionar herramientas y metodología que las engloba en pos de lograr gradualmente una gestión más eficiente para la comunidad.

⁹⁹ Médico-Ministro de Desarrollo Social de Tucumán.

¹⁰⁰ Licenciado en Administración de Empresas - Subsecretario de Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

¹⁰¹ Licenciada en Economía. Jefa de departamento de Monitoreo y Control de Gestión de la Subsecretaría de Monitoreo Institucional. Colaboración: Luana Alias, estudiante de la carrera de Licenciatura en Administración de Empresas (UNT) – Pasante de la Subsecretaría de Monitoreo Institucional.

A. Marco normativo: localización y estructura del Ministerio

El Ministerio de Desarrollo Social fue creado por la Ley 7.939 en octubre de 2007. Anteriormente funcionaba bajo la figura de Secretaría General de Políticas Sociales. En la actualidad se encuentra organizado en cinco Secretarías de Estado (Secretaría de Gestión Administrativa, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones y Secretaría de Articulación Territorial y Desarrollo Local) y dos Subsecretarías con dependencia directa al Ministro (Subsecretaría de Atención de Familias en Riesgo Social y Subsecretaría de Programas y Proyectos Sociales).

La **Misión** del Ministerio de Desarrollo Social es entender en la formulación, propuesta, ejecución y supervisión de las políticas sociales enmarcadas en los Lineamientos Estratégicos adoptados por el Estado Provincial. En ese marco el Ministerio de Desarrollo Social tiende a generar políticas inclusivas que promuevan la reestructuración y el fortalecimiento familiar, con acciones para todas las personas o grupos de la comunidad, en especial los que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Además, busca colaborar en la definición de las políticas de facilitación de oportunidades para el desarrollo social, a partir de la articulación de los programas sociales con las organizaciones comunitarias locales, para fortalecer las redes articuladas para el desarrollo micro-económico e institucional, y ubicando a sus protagonistas como hacedores de los procesos de superación personal, grupal y comunitaria.

El Ministerio tiene como **Visión** contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la población y la Provincia, que permita incrementar los Índices de Desarrollo Humano en los Municipios y reducir los de inclusión plena, capaz de brindar una vida digna en donde se garanticen y fomenten las capacidades personales y los derechos sociales de todas las personas sin distinciones económicas, físicas, étnicas, culturales y territoriales.

Las funciones del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán se describen a continuación (véase el cuadro XIII.1).

Cuadro XIII.1
Descripción de las funciones del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán

Diseñar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo social de la Provincia, de acuerdo a los principios de equidad territorial y efectivización de derechos de ciudadanía.
Monitorear la situación social de la Provincia a fin de poder elaborar diagnósticos adecuados e intervenir en forma oportuna.
Promover la democratización de todos los ámbitos sociales para garantizar la inclusión de los sectores más vulnerables de la comunidad.
Promover el trabajo conjunto entre los distintos Ministerios y organismos públicos para lograr un abordaje integral de los problemas sociales.
Facilitar el desarrollo de ámbitos de co-gestión pública y privada para el desarrollo de redes de protección social.
Asistir y promover a familias y comunidades vulnerables, posibilitando su organización y participación para la efectivización de sus derechos
Garantizar el cumplimiento de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, a través de políticas que permitan su efectivización
Propiciar el desarrollo integral de los jóvenes en situación de vulnerabilidad en la Provincia, propiciando su participación plena en la vida social y laboral.
Promover la incorporación de las personas con discapacidad al ejercicio de la ciudadanía plena, promoviendo su inclusión en todos los ámbitos de la vida social.
Impulsar la integración de los adultos mayores a la vida familiar y social, asistiendo a los que se encuentran en condición de vulnerabilidad.
Promover la distribución igualitaria de responsabilidades en el ámbito de la familia para permitir el desarrollo pleno de la mujer, previniendo situaciones de violencia.
Diseñar y ejecutar acciones preventivas y estratégicas en la comunidad para un abordaje articulado de las adicciones.

Fuente: Gobierno de Tucumán.

B. Marco conceptual

Para realizar la Planificación Estratégica y el posterior monitoreo de esta, el Ministerio de Desarrollo Social se basó en el marco conceptual que se desarrolla a continuación.

Tomando el marco teórico del trabajo de Cuervo y Mattar, se entiende a la **Planificación** como un cálculo que precede y preside la acción pública siendo por ende un instrumento esencial para la gestión de gobierno. En ese marco, el Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán decidió trabajar la Planificación desde la concepción de la misma como un acto político; primero, “porque en el sentido clásico de lo político, su razón de ser es la búsqueda del bien común, la construcción de lo que tal cosa pueda significar en cada momento y lugar. Segundo, porque tiene como propósito contribuir a la orientación de acciones colectivas, no simplemente individuales” (Cuervo y Mattar, 2014).

Para la elaboración del Plan Estratégico se tuvo presente una calificación especial de las funciones básicas de la planificación, la cual se detalla a continuación (véase el cuadro XIII.2).

Cuadro XIII.2
Funciones básicas de planificación

Seleccionar y reunir información adecuada para la toma de decisiones.
Analizar la situación y sus tendencias.
Configurar lineamientos estratégicos de forma flexible adaptándose a los rápidos cambios del entorno.
Formular y programar la inversión pública con el objeto de garantizar la coherencia inter-temporal y la coordinación instrumental.

Fuente: Cuervo, L.M. y Mattar, J. (2014), “Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe”, Serie de Gestión Pública N°81, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

El Plan Estratégico del Ministerio también se asentó en la idea de avanzar en uno de los desafíos más propios y característicos de la Planificación en la Gestión Pública, que es el de superar la temporalidad de la gestión de gobierno en curso. Bajo ésta lógica el Plan Estratégico del Ministerio fue diagramado para el período 2016-2020, el cual presentará un corte y cambio de gestión durante 2019.

En el marco de la planificación se puede distinguir entre la **Planificación Estratégica** y la **Planificación Operativa**; la primera se refiere al largo y mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo. Cuando se habla de Planificación Estratégica se hace referencia a las grandes decisiones y al establecimiento de los Objetivos Estratégicos que permiten materializar la Misión y la Visión. A partir de un diagnóstico de la situación actual, la Planificación Estratégica establece cuales son las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”, identificando prioridades y asignando recursos.

Sobre la base de estos conceptos, la **Planificación Estratégica** del Ministerio de Desarrollo Social consistió en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos prioritarios, definiendo los cursos de acción para alcanzar dichos objetivos en un horizonte temporal de cuatro años.

Cuando se habla de **Planificación Operativa** se hace referencia a la determinación de las metas de corto plazo que permiten lograr los OEE. La planificación operativa se relaciona con la definición de metas y compromisos que son parte de la planificación interna y tiene generalmente una temporalidad anual.

El Plan Estratégico del Ministerio se ha desarrollado teniendo en cuenta, además de los conceptos anteriormente mencionados, la lógica que presenta el desarrollo de la Cadena Básica de la Planificación Estratégica (véase el cuadro XIII.3).

Cuadro XIII.3
Cadena básica de Planificación Estratégica

Cadena básica de Planificación Estratégica	Análisis de Situación	Análisis de problemas
	¿Dónde y cómo estamos?	¿Dónde queremos estar? / ¿Dónde debemos estar?

Fuente: Elaboración propia en base a fuente de Bello, R. (2008) Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Curso de Planificación Estratégica y construcción de Indicadores en el Sector Público. PES. 2008. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL.

Respecto del Análisis de situación (¿Dónde y cómo estamos?), en la presentación del Plan Estratégico 2016-2020, se expuso el estado de situación actual de los dos ejes en base a los cuales se enmarcó el desarrollo de los objetivos y acciones planteados para el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán: Cuidado y Empleabilidad. Se presentaron oportunamente datos de las siguientes variables¹⁰² de acuerdo a los dos ejes mencionados:

- **Eje Cuidado:** Inseguridad Alimentaria Severa de hogares del país, Inseguridad Alimentaria Total del país y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Porcentaje de personas y hogares en la Argentina bajo la Línea de Pobreza e Indigencia y evolución de carencias en distintas dimensiones de derechos sociales en hogares urbanos en Argentina, datos nivel nacional. Porcentaje de personas y hogares en la Argentina en la región Noroeste bajo la Línea de Pobreza e Indigencia, datos a nivel regional. Cantidad de Beneficiarios a la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Tucumán, Porcentaje de Hogares con Carencia Severa y Total en el Gran San Miguel de Tucumán (GSMT), evolución del Coeficiente de GINI en GSMT y Mortalidad Infantil en Tucumán, datos a nivel provincial.
- **Eje Empleabilidad:** Indicadores del Mercado de Trabajo a nivel Nación, datos a nivel nacional e indicadores del Mercado de Trabajo para la Región Noroeste, datos a nivel regional. Tasa de Desocupación en Tucumán, Tasa de informalidad laboral en GSMT, Nivel Educativo de la Población Económicamente Activa (PEA) en GSMT, Adultos en Educación Formal en Tucumán y Matriculados en Nivel Secundario, datos a nivel provincial.

Respecto a responder “¿Dónde queremos/debemos estar?”, se establecieron diez OEG (o proposiciones) para un período de cuatro años, alineados no sólo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sino también con la Visión y Misión del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán y con los ejes de protección social definidos por el mencionado Ministerio: Cuidado y Empleabilidad.

1. Cuidado y empleabilidad como ejes de protección social

Los Sistemas de Protección Social cumplen un rol importante al tener que afrontar crecientes demandas derivadas de la desigual distribución del ingreso por parte de la población y del porcentaje de ésta que vive bajo la línea de pobreza e indigencia.

Toma por lo tanto importancia el **rol del Estado** ante los Sistemas de Protección Social que apunten a lograr una correspondencia entre necesidades y resultados de las personas, teniendo presente que “desde la perspectiva del desarrollo humano, al ser los seres humanos el centro de los procesos de desarrollo, las políticas y acciones de protección social, deberán promover y fortalecer las capacidades de las personas para que éstas puedan tener acceso a las oportunidades sociales, teniendo como marco los derechos humanos y el trabajo decente” (Márquez de Pérez, 2012).

¹⁰² Para más información véase Plan Estratégico del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán (2016-2020) disponible en <http://mdstuc.gob.ar/2017/05/13/bibliotecavirtual/>

Bajo la lógica de un Estado garante de condiciones mínimas para sus ciudadanos, el Ministerio diagramó el Plan Estratégico según dos ejes de trabajo: Cuidado y Empleabilidad.

a) Cuidado

El **Cuidado** es una dimensión central del bienestar y el desarrollo humano ya que todas las personas necesitan a lo largo de su vida cuidados: durante la infancia, en edad avanzada, en situación pasajera o no de necesidad por algún tipo de discapacidad. El concepto amplio de cuidado hace referencia a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de las personas que les permitan vivir en sociedad.

Para abordar la problemática se debe tener presente la interacción de múltiples actores, instituciones y sectores que participan en el proceso de cuidado: el Estado, el mercado, los hogares y los servicios comunitarios (o la Comunidad). Al respecto, se ha seguido el concepto desarrollado por Razavi (2007), el cual diseñó un esquema denominado "diamante de cuidados"¹⁰³, que visibiliza el rol y la participación de estas cuatro dimensiones en la provisión del cuidado.

El **Derecho al Cuidado** engloba las dimensiones de los Derechos Sociales inherentes a todo ser humano. Dichas dimensiones se especifican en el siguiente cuadro (véase el cuadro XIII.4) y brindan el marco bajo el cual el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán ha decidido encarar su política, directa o indirectamente, a través del desarrollo de sus OEG, OEE y AE.

Cuadro XIII.4
Definiciones de Dimensiones de Derechos Sociales

Dimensión	Detalle
Alimentación adecuada	Se considera que el hogar pueda tener acceso a una alimentación adecuada. Supone al menos no pasar privaciones en las porciones necesarias de alimento por motivos económicos.
Acceso a servicios básicos	Se entiende que son los vinculados al saneamiento de la vivienda. Existe una carencia en esta dimensión cuando se evidencia un déficit en el servicio sanitario o ausencia de conexión a la red de agua corriente.
Vivienda digna	Se analiza el tipo y los materiales que constituyen la vivienda y el espacio de la misma. Existe una carencia en esta dimensión cuando existe déficit en cualquier de estos dos aspectos.
Accesos educativos	Responde a la integración educativa a partir de la asistencia, pasada o presente de los miembros del hogar a instituciones educativas formales. Existe una carencia en esta dimensión ante la presencia en el hogar de niños o adolescentes sin asistencia escolar y que no han terminado el secundario, o que ninguno de los adultos del hogar haya alcanzado un nivel mínimo de educación formal.
Empleo y seguridad social	Responde al derecho a un empleo decente y a la seguridad social. Existe una carencia en esta dimensión cuando un hogar no cuenta, en ninguno de sus componentes, con la presencia de un empleo con aportes a la seguridad social ni con jubilación o pensión contributiva.

Fuente: Elaboración propia tomando los conceptos expuestos por el Observatorio Barómetro de la Deuda Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) (2016), "Tiempo de Balance: Deudas Sociales Pendientes al Final del Bicentenario. Necesidad de atender las demandas del desarrollo humano con mayor equidad e inclusión social", Serie del Bicentenario (2010-2016), Año VI, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

b) Empleabilidad

El empleo constituye una fuente de dignidad personal y estabilidad familiar, asimismo contribuye a generar crecimiento económico que aumenta más las oportunidades de trabajo productivo y desarrollo de los distintos sectores de la economía local. Por lo tanto, es una variable fundamental para contribuir a la reducción de la pobreza y a la generación de un desarrollo sustentable.

¹⁰³ El concepto de "diamante de cuidado" de Razavi fue extraído del trabajo de Rodríguez Enríquez Corina y Marzonetto Gabriela (2015), "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina", Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 4 N° 8. Para ampliar el marco teórico véase el mencionado documento.

Sin embargo, el tener acceso a un empleo no es en sí tarea fácil debido, entre otras razones, a altos niveles de desempleo identificados en la región. Además se observan en los mercados actuales de trabajo no solo empleos de baja productividad, con marcadas brechas salariales, sino también informalidad y una condición de desventaja para la inserción que afecta principalmente a mujeres, jóvenes y personas en general en estado de vulnerabilidad social. Es por eso que se considera fundamental contar con políticas públicas que tiendan a mejorar las capacidades de las personas y la empleabilidad de las mismas. Bajo esta lógica, se han desarrollado diversos programas que “van más allá de los subsidios a las familias e incorporan componentes de salud, de nutrición y sobre todo de educación, así como el impulso a proyectos productivos autogestionados, que aspiran a sostener los resultados, una vez que cese el subsidio familiar”(Márquez de Pérez, 2012).

Un concepto fundamental analizado en la bibliografía que estudia la temática de desarrollo es el de “Empleabilidad”. Este concepto contempla mucho más que la educación en sí o la capacitación de una persona, ya que personas con igual nivel educativo no son iguales entre sí pues presentan características que pueden destacarla o no en el mercado laboral. Éstas diferencias pueden explicarse en parte mediante el concepto de empleabilidad, definido como “la habilidad para obtener o conservar un empleo” (Formichella y London, 2013).

Siguiendo los conceptos de Formichella y London, se ha tenido en cuenta que tanto la educación como el entorno en el que el individuo crece y se educa, puede favorecer o no el surgimiento de aptitudes y actitudes que lo haga más empleable. Por lo tanto se considera que la mejora en la empleabilidad si bien no se presenta como una solución para los individuos ante el problema del desempleo, sí podría ser un mecanismo de prevención que le permite a la persona pasar a ser candidato de un puesto de trabajo que de otro modo hubiera quedado excluido.

C. Desarrollo del Plan Estratégico del Ministerio

Teniendo presente las definiciones y las diferenciaciones de planificación estratégica y planificación operativa anteriormente expuestas, como así también los dos ejes desarrollados anteriormente, se planteó un horizonte temporal de cuatro años para el desarrollo del Plan Estratégico el Ministerio a mediano plazo y un horizonte temporal de un año para el desarrollo del Plan Operativo Anual a corto plazo, alineado a los objetivos estratégicos del área.

El Ministerio trabajó además bajo la lógica de una Estrategia de Intervención que se enmarcó en tres principios fundamentales:

- Territorialización de las acciones: teniendo presencia y ejecutando acciones directamente en el territorio, con una lógica de trabajo de abajo hacia arriba.
- Enfoque integral de los problemas: coordinando la intervención de diferentes áreas del Ministerio y de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, según la/s problemática/s identificadas en territorio.
- Participación activa de la comunidad en la resolución de los mismos: haciendo partícipe al ciudadano de las políticas, planes y proyectos planteados desde la órbita del Ministerio.

Además, se desarrollaron estrategias de intervención orientadas a mejorar el funcionamiento de la gestión interna del Ministerio de Desarrollo Social en el marco del fortalecimiento institucional, como ser constitución de mesas de trabajo, espacios de articulación y concertación, propuestas de comunicación y fortalecimiento de equipos territoriales.

El cumplimiento de los OEG requiere del cumplimiento previo de los OEE, y ello es posible de lograr a través de diferentes acciones permanentes que se implementan y constituyen una herramienta

a través de las cuales el Ministerio actúa. Es por ello que una vez establecidos los lineamientos de trabajo y temporalidad, cada una de las áreas¹⁰⁴ principalmente involucradas en el cumplimiento de los objetivos diagramaron las proposiciones por los ejes de integración social anteriormente descritos, tomando las mismas características de OEG del Plan estratégico del Ministerio de Desarrollo Social. A continuación se detallan las proposiciones realizadas (véase el cuadro XIII.5).

Cuadro XIII.5
Proposiciones por Eje

Eje	Proposiciones	Áreas principalmente involucradas
Cuidado	1. Garantizar una alimentación adecuada en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social con riesgo nutricional: este propósito se refiere a la posibilidad de contribuir, desde el área de la Dirección de Políticas Alimentarias, con una alimentación adecuada y con la comensalidad familiar en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo nutricional de la Provincia.	Dirección de Políticas Alimentarias (Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local).
	2. Promover el desarrollo de las personas con problemas de adicciones en la provincia: éste propósito busca garantizar la inclusión social y la igualdad de oportunidades que promuevan el desarrollo humano de las personas que conviven con ésta problemática.	Secretaría de Estado de Atención y Prevención de las Adicciones.
	3. Atender las necesidades materiales de las familias en situación de riesgo o vulnerabilidad social: este propósito plantea diseñar, coordinar, ejecutar y supervisar la aplicación de las políticas relacionadas con la atención material a las familias en situación de riesgo y/o vulnerabilidad social, principalmente en situaciones de emergencia climática y/o emergencia individual.	Sub Secretaría de Atención de Familias en Riesgo Social (dependencia directa del Ministro).
	4. Favorecer la promoción y protección de los derechos de la mujer: el presente propósito plantea coordinar, orientar y supervisar la ejecución de políticas públicas destinadas a la promoción, desarrollo y protección de derechos de la mujer, tanto desde el área de la Secretaría de la Mujer como del Observatorio de la Mujer.	Secretaría de Estado de la Mujer. Observatorio de la Mujer (dependencia directa del Ministro).
	5. Promover y proteger los derechos de los adultos mayores de la provincia: el propósito plantea generar acciones de protección social y promoción de derechos de los adultos mayores de la provincia de Tucumán, propiciando su desarrollo integral y participación ciudadana.	Dirección de Adultos Mayores (Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia).
	6. Contribuir a lograr el acceso y la restitución de derechos de las personas con discapacidad dentro del ámbito familiar y comunitario: se plantea la necesidad de coordinar y ejecutar acciones, trabajadas bajo la lógica de la nueva institucionalidad, que contribuyan a lograr el acceso y restitución de derechos de las personas con discapacidad dentro de su ámbito familiar y comunitario de las mismas.	Dirección de Discapacidad (Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia).
	7. Proteger a niños, niñas y adolescentes cuando se encuentran debilitadas o ausentes las funciones de los adultos responsables: éste propósito propone ofrecer alternativas de protección a niños, niñas y adolescentes cuando se encuentran debilitadas o ausentes las funciones de los adultos responsables, priorizando su centro de vida y profundizando la especificidad propia de la intervención en todas sus dimensiones (legales, jurídicas, pedagógicas, técnicas y socio-educativas), fortaleciendo además espacios institucionales y comunitarios que promuevan y permitan la participación y el ejercicio de derechos, orientado a la prevención de situaciones de vulneración.	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia).
Empleabilidad	8. Promover la inclusión socio-productiva y la igualdad de oportunidades de personas en situación de vulnerabilidad social: a través de éste propósito se busca promover la inclusión socio-productiva de individuos, grupos y organizaciones sociales que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, para posibilitar su aporte a los procesos de inclusión social y desarrollo local.	Dirección de Economía Social, Dirección de Articulación Territorial, Dirección de Capacitación Comunitaria (Secretaría de Estado de Articulación Territorial y Desarrollo Local).

¹⁰⁴ En la estructura organizacional del Ministerio se refiere a Secretarías, Sub Secretarías, Direcciones y Sub Direcciones.

Eje	Proposiciones	Áreas principalmente involucradas
	9. Fortalecer el protagonismo de los jóvenes como actores sociales estratégicos, a través de su inclusión en el mundo laboral. El propósito plantea ejecutar y promover acciones inclusivas e integrales destinadas a fortalecer el protagonismo de los jóvenes, mejorando sus condiciones de empleabilidad y en consecuencia, su inclusión laboral.	Dirección de Juventud (Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia)
	10. Incrementar la empleabilidad en la Provincia fomentando la cultura del trabajo e inclusión social: se plantea a través de este propósito gestionar la selección, evaluación, ejecución, presentación y control de los programas y proyectos sociales con miras a incrementar la empleabilidad y fomentar la cultura del trabajo e inclusión social en todo el ámbito provincial.	Sub Secretaría de Programas y Proyectos Sociales (dependencia directa del Ministro)

Fuente: Elaboración propia en base a información definida y provista por cada secretaria, Sub Secretaría y Dirección del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

Tomando como meta el cumplimiento a largo plazo de los OEG descritos en el cuadro anterior, se plantearon resultados concretos a alcanzar en los cuatro años de gestión trabajando en base a los OEE. A partir de los mismos, se diseñó la Planificación Operativa para un período de doce meses con OEE enmarcados por Eje y AE enmarcadas por dichos OEE.

Tanto los OEG, los OEE y las AE fueron identificados con un código alfanumérico que permitió asignar a cada área involucrada directamente en la ejecución del Plan Estratégico, una letra que la identificara y diera un orden. Por ejemplo, la Dirección de Políticas Alimentarias, enfocada principalmente en el Objetivo General de "Garantizar una alimentación adecuada en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social con riesgo nutricional", planteó para alcanzar ese OG, tres OEE, cada cual con sus respectivas AE, nomenciando los mismos como se muestra a continuación (véase el cuadro XIII.6).

Cuadro XIII.6
Ejemplos de OEG, OEE y AE del Plan Estratégico nomenciados

OEG	OEE	AE	Descripción
A-0-0			Objetivo General: Contribuir con una alimentación adecuada y con la comensalidad familiar en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo nutricional de la Provincia.
	A-1-0		Objetivo Específico: Facilitar la accesibilidad a los alimentos.
		A-1-1	Acción Específica: Transferir recursos financieros para brindar las prestaciones alimentarias de los Comedores Escolares en sus diferentes modalidades.
	A-2-0		Objetivo Específico: Promover cambios de hábitos alimentarios y realizar educación alimentaria y de buenas prácticas en manufactura de alimentos.
		A-2-1	Acción Específica: Generar espacios de acompañamiento y orientación destinados a la comunidad educativa (directivos, docentes y padres de alumnos) sobre la calidad de las prestaciones, organización del comedor y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), en aquellas escuelas con funcionamiento irregular.

Fuente: Elaboración propia en base a información definida y provista por cada secretaria, Sub Secretaría y Dirección del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

Esta metodología se replicó para cada una de las áreas con un código alfanumérico diferente.

Para el monitoreo y análisis de cumplimiento de las AE se elaboraron Indicadores, tanto de tipo ratio como de cumplimiento. Los datos que alimentaron éstos Indicadores fueron volcados por cada área en el aplicativo en formato Excel diseñado para el registro de la información y seguimiento de los Indicadores, con una estructura como se muestra a continuación (véase el cuadro XIII.7).

Cuadro XIII.7
Estructura de presentación de datos

Secretaría/ Subsecretaría	Dirección/ Sub-dirección	Título	Rótulo	Descripción	Eje	Indicador planteado	Detalle de avances hasta cierre período
Articulación Territorial y Desarrollo Local	Política Alimentaria	OEG	A-0-0	Contribuir con una alimentación adecuada y con la comensalidad familiar en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo nutricional de la Provincia	Cuidado	n/a	n/a
		OEE	A-1-0	Facilitar la accesibilidad a los alimentos	Cuidado	n/a	n/a
		AE	A-1-1	Transferir recursos financieros para brindar las prestaciones alimentarias de los Comedores Escolares en sus diferentes modalidades	Cuidado	transferencias financieras mensuales realizadas / trasferencias planificadas	XX%
		AE	A-1-2	Sostener la efectiva entrega de mercadería para asegurar el desayuno en los Comedores Escolares	Cuidado	entregas de mercadería realizadas / entregas planificadas	XX%

Fuente: Elaboración propia en base a información definida y provista por cada secretaria, Sub Secretaria y Dirección del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

D. Metodología de Monitoreo del Plan Estratégico

Parte esencial del Plan Estratégico fue el establecimiento de mecanismos para el monitoreo de los OEE y AE contenidas en el mismo. El monitoreo realizado consistió en la recolección de datos que permitieron producir los insumos utilizables para realizar las evaluaciones pertinentes.

Así es como el monitoreo del Plan Estratégico ha contribuido a llevar adelante una mejora en la gestión por resultados, permitiendo una mayor articulación entre lo planificado y lo ejecutado, brindando información sobre el avance del Plan Estratégico y detectando también desvíos mediante los indicadores oportunamente planteados. Esta información fue socializada periódicamente con las áreas responsables con el fin de investigar sus causas y emprender correcciones necesarias en aquellas acciones en las cuales se detectaron desvíos.

Para realizar el monitoreo del Plan Estratégico del MDS, se consideró una serie de indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, para los cuales se establecieron los plazos para la medición de los resultados obtenidos en cada uno de los OEE y de las líneas de AE a seguir. En un esquema de más de una AE por OEE, se esperó que cada una de ellas contribuyera independientemente o de manera complementaria al logro de dicho objetivo, por eso se consideró oportuno hacer el seguimiento de cada indicador asociado a cada AE.

El tipo de indicador con el que se trabajó fue indicador de actividad o proceso, entendiendo los mismos como aquellos que miden el desempeño en la ejecución de las AE para obtener el resultado esperado y que presentan generalmente una frecuencia anual. Estos indicadores de insumo y de producto, son fáciles de identificar en el máximo nivel viable de desagregación (acciones permanentes y temporales o actividades y proyectos funcionales). En este caso específico se definió una frecuencia de actualización trimestral acumulada por año para los Indicadores de actividad o proceso.

Una vez definidos los Indicadores cada área procedió a realizar el establecimiento de valores a alcanzar, lo cual consistió en el ejercicio de cuantificar los niveles que se podrían alcanzar en relación a las capacidades, recursos (físicos, financieros y humanos) y tiempo disponible, posibilidad de menor o menor articulación con otras áreas, antecedentes, elementos del entorno, etc.

Además, para tener una imagen más completa del avance del Plan Estratégico resultó conveniente combinar adecuadamente indicadores cualitativos y cuantitativos; la tipología de los indicadores utilizados se detalla a continuación (véase el cuadro XIII.8).

Cuadro XIII.8
Tipo de indicadores utilizados para el seguimiento y monitoreo del Plan Estratégico

Tipo de Indicador	Concepto	Planteado en el Plan
Cuantitativos o cuantificables	Los indicadores cuantitativos o cuantificables utilizan números para describir un fenómeno (cifras absolutas, tasas, proporciones o porcentajes). Pueden ser conteos puntuales (número de niños vacunados) o mediciones continuas (porcentaje de población que vive por debajo de la línea de pobreza). También pueden calcularse a partir de otros indicadores (por ejemplo, la relación de niñas y niños en un determinado nivel de enseñanza, que se estima a partir del número de estudiantes matriculados por género). Si bien nos brindan información útil y relevante, no son en sí mismos suficientes para comprender cómo se producen los procesos.	Ratio: porcentaje con respecto a un óptimo esperado.
Cualitativos	Los indicadores cualitativos se utilizan para describir características intangibles que son difíciles de medir en términos numéricos. Su información se expresa de forma nominal como categorías puramente cualitativas u ordinales.	Indicador de cumplimiento (Si=1; No=0).

Fuente: Elaboración propia en base a definiciones tomadas de Fabián Repetto, "Guía de Buenas Prácticas en Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación". Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento (Gobierno de Tucumán) / BID / Plan de Acción PRODEV para la Provincia de Tucumán.

Para el análisis de los indicadores se planteó la realización de cortes trimestrales, con valores acumulativos de los datos, que permitieron analizar la evolución a través de los parámetros tanto cuantitativos como cualitativos anteriormente mencionados. Se realizó la medición de los Indicadores, incorporando además al análisis aspectos cualitativos como ser la posibilidad de realizar observaciones que cada área consideró pertinente para poder explicar con mayor detalle los desarrollados hasta la fecha de cierre del período bajo análisis como así también comentar las razones por las cuales, en ciertos casos, las AE no pudieron presentar los avances esperados.

El primer corte para monitorear el avance del Plan Estratégico, utilizando los indicadores propuestos previamente por cada área, se realizó en el primer trimestre del año 2017, centralizando la información en la Sub Secretaria de Monitoreo Institucional (entidad con dependencia de la Secretaría de Estado de Gestión Administrativa del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán); continuando con esta rutina de cortes trimestrales a lo largo del año.

Nuevamente en 2018, a partir de los OEG planteados a fines de 2016, se rediseñó la Planificación Operativa para el año 2018 con OEE enmarcados por Eje y AE enmarcadas por cada uno de los OEE. Gran parte de los mismos y sus AE fueron similares (una continuación) a los diagramados durante el año 2017. Para el monitoreo se trabajó con la misma metodología aplicada durante el año anterior.

A continuación se detallan las categorías utilizadas para el análisis (véase el cuadro XIII.9).

Cuadro XIII.9
Detalle de categorías descriptas en el análisis de avance del Plan Estratégico

Categoría	Detalle
Rótulo	Alfanumérico para rotular cada OEG, OEE y AE.
Descripción	Descripción de: OEG, OEE y AE.
Eje	Eje de trabajo en el cual se enmarca los OEG, OEE y AE (Cuidado o Empleabilidad).
Indicador	Instrumento de referencia que brinda información cuantitativa de la AE. Se expresa como una ratio o como un indicador de cumplimiento.
Detalle de avances al día/mes/año	Ratio: se expresa en porcentaje (sobre 100). De cumplimiento: Si=1, No=0. Se expresan los resultados tomando datos del período en cuestión.
Observaciones	Se expresan todas aquellas observaciones que se consideran necesarias de comentar para poder explicar con mayor detalle lo desarrollado en el período en cuestión como así también explicar las razones por las cuales, en ciertos casos, las acciones no puedan presentar los avances esperados.

Fuente: Elaboración propia.

Se utilizó además la metodología de “**auto evaluación**” con respecto al grado de avance de las AE para el período bajo análisis (como se autoevaluó el área hasta el cierre del período bajo análisis) y a futuro (esto significa, como se auto-evalúa el área cumplido el ciclo de doce meses, o sea “Cumplimiento proyectado anual”), estableciendo una escala del 5 al 1, siendo 5 un estado Muy Satisfactorio y 1 un estado Muy Insatisfactorio. A continuación se detalla la escala de auto evaluación utilizada (véase el cuadro XIII.10).

Cuadro XIII.10
Escala de Grado de Cumplimiento alcanzado para el período de la Acción Específica

Valoración	Detalle
5	Altamente Satisfactorio
4	Muy Satisfactorio
3	Satisfactorio
2	Insatisfactorio
1	Altamente Insatisfactorio

Fuente: Elaboración propia.

E. Resultados obtenidos

Contando con la información brindada por cada Secretaria, Sub Secretaria y/o Dirección se procedió a consolidar la misma bajo los ejes de Cuidado y Empleabilidad, trabajo que posibilitó analizar la evolución de los OEE y de las AE propuestas para los períodos de corte determinados.

Posteriormente, se obtuvo y analizó la media de las valuaciones de cada AE como un nuevo indicador para evaluar el nivel de satisfacción alcanzado (o esperado para el período bajo análisis) de cada uno de los OEE (ya que este último engloba varias AE). Cabe aclarar que no todas las AE propuestas ponderan igual a la hora de medir la satisfacción alcanzada (o esperada) de los OEE y por lo tanto sólo se trata de un indicador de referencia. Esta metodología dio lugar a la categorización en: Más Favorable – Igual – Menos Favorable con respecto a la media calculada.

Siguiendo como caso de ejemplo la Dirección de Políticas Alimentarias, a continuación se presenta el esquema modelo utilizado para consolidar la información oportunamente presentada (véase el cuadro XIII.11).

Cuadro XIII.11
Detalle de la información provista por área en los cortes de monitoreo del Plan Estratégico

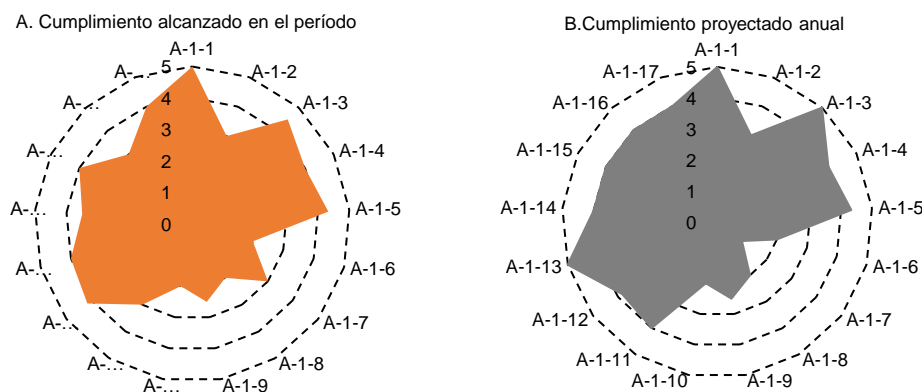
Título	Descripción	Indicador planteado	Grado de cumplimiento alcanzado para el período de la AE con respecto a la media	Grado de cumplimiento proyectado anual de la AE con respecto a la media
OEG	Contribuir con una alimentación adecuada y con la comensalidad familiar en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo nutricional de la Provincia	n/a		
OEE	Facilitar la accesibilidad a los alimentos	n/a		
AE	Transferir recursos financieros para brindar las prestaciones alimentarias de los Comedores Escolares en sus diferentes modalidades	N° de transferencias financieras mensuales realizadas / N° de transferencias planificadas	Más Favorable	Más Favorable
AE	Sostener la efectiva entrega de mercadería para asegurar el desayuno en los Comedores Escolares	N° total de entregas realizadas / N° de entregas planificadas	Menos Favorable	Menos Favorable
AE	Garantizar la prestación alimentaria en las escuelas tercerizadas	N° de días de clases con prestación tercerizada brindada/N° total de días de clases	Más Favorable	Más Favorable
AE	Brindar el alimento probiótico Biosec a las escuelas con elaboración propia	N° de entregas de Biosec realizadas / N° de entregas planificadas de Biosec	Más Favorable	Más Favorable

Fuente: Elaboración propia en base a información definida y provista por cada secretaria, Sub Secretaria y Dirección del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán.

Nota: cumplimientos solo a modo de ejemplo.

En base a los datos obtenidos para cada uno de los OEE, con sus respectivas AE, se procedió a exponer los mismos en un gráfico de telaraña, tal como se muestra a continuación (véase el gráfico XIII.1). El objetivo fue plasmar de manera clara y sencilla una contraposición entre la auto evaluación al cierre del periodo bajo análisis (por ejemplo, el primer semestre del año en curso) y la auto evaluación en relación a como se proyectaba al área para fin del periodo anual.

Gráfico XIII.1
Modelo de gráfico de Cumplimiento por área



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados del Monitoreo del Plan Estratégico.

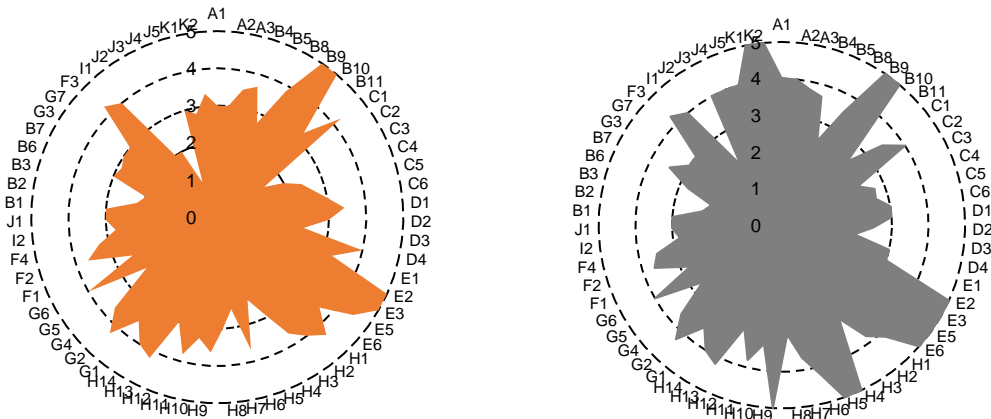
Nota: valores solo a modo de ejemplo.

La misma lógica se aplicó para mostrar gráficamente la evaluación del nivel alcanzado, tomando la media de los valores de auto evaluación de los OEE. Esto se muestra a continuación (véase el gráfico XIII.2).

Gráfico XIII.2
Nivel promedio de cumplimiento de las AE para cada OEE propuesto – Ejes Cuidado y Empleabilidad

A. Cumplimiento alcanzado en el período

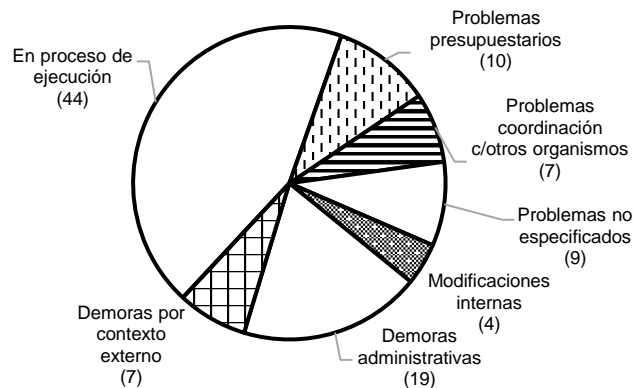
B. Cumplimiento proyectado anual



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados del Monitoreo del Plan Estratégico. Valores solo a modo de ejemplo
 Nota: valores solo a modo de ejemplo.

Para aquellas AE cuyos indicadores tuvieron un cumplimiento del 0% (ratio) o nulo (indicadores de cumplimiento del tipo "si/no") se analizó en cada período los causales de incumplimiento, buscando patrones comunes que generaron dichos resultados adversos. A continuación se muestra un gráfico modelo que ilustra el análisis realizado en cada período de análisis (véase el gráfico XIII.3).

Gráfico XIII.3
Causales de no cumplimiento de indicadores
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos recolectados del Monitoreo del Plan Estratégico.
 Nota: valores solo a modo de ejemplo.

El análisis de los resultados obtenidos y el seguimiento realizado, permitieron la identificación de elementos críticos para la gestión que podrían ser mejorados. Asimismo, posibilitaron sistematizar la experiencia en Informes denominados "Informes de Monitoreo del Plan Estratégico", los cuales fueron presentados a las distintas áreas de trabajo luego de un proceso interno previo de recolección de datos, depuración de los mismos, consolidación como base de datos en el esquema propuesto y análisis de consistencia de la información brindada por cada área.

Dicha sistematización se considera valiosa no sólo para la mejora continua en la gestión interna sino también como una herramienta que puede ser replicada en beneficio de la gestión de otras entidades públicas.

En base a la práctica sistemática de las AE propuestas y el análisis realizado a través del monitoreo, se plantearon además otras acciones que fueron realizadas para fortalecer el proceso tanto de ejecución como de monitoreo del Plan Estratégico. Las mismas consistieron en:

- Desarrollo de un documento explicativo para el uso del aplicativo en formato Excel para el registro de la información y seguimiento de los Indicadores.
- Capacitaciones tanto para el nivel directivo como técnico en el uso del aplicativo, acompañado además del desarrollo del marco conceptual sobre el cual se basa la planificación y el monitoreo.
- Socialización del documento del Plan Estratégico a las áreas involucradas en el circuito administrativo¹⁰⁵ para que sea incorporado como un instrumento de apoyo para el acto administrativo en sí (realización de justificaciones técnicas y legales para dictámenes, por ejemplo).
- Participación sistemática de los referentes del Ministerio de Desarrollo Social en la Red de Referentes de Planificación de la Provincia de Tucumán (REDERPLAN) en reuniones periódicas que se organizan desde la Secretaría de Planeamiento del Gobierno de Tucumán, con el fin de sincronizar los OEG y los OEE con los Objetivos de Desarrollo de la Provincia.

También se plantearon desafíos para seguir mejorando el proceso de monitoreo del Plan Estratégico, como ser:

- Diseño y programación de un aplicativo informático online para la actualización, seguimiento y evaluación del Plan Estratégico, el cual tomaría como base el formato del aplicativo actual de base de datos que hoy se utiliza de herramienta para el registro de la información.
- Trabajo conjunto de la Planificación Estratégica con el Presupuesto Anual, considerando que el Plan Operativo Anual contenido en la Planificación Estratégica debería ser el pilar para la elaboración del anteproyecto de presupuesto.
- Realización de la geo-referenciación de las AE con el objetivo de coordinar y hacer más eficiente el uso de los recursos del Ministerio de Desarrollo Social.
- Fortalecer el análisis de ejecución del Plan Estratégico mediante construcción de metodología para lograr la ponderación de las AE en los OEE y de los Indicadores en cuestión en sus AE.

F. Avances de los desafíos propuestos

¹⁰⁵ Se refiere a áreas que se encuentran bajo la órbita de la Secretaría de Estado de Gestión Administrativa, las cuales están insertas en el proceso de todo acto administrativo que se requiera para la concreción de las AE planteadas.

Con respecto a los desafíos que se establecieron, se ha logrado un avance en el diseño de una metodología que, se estima, será superadora, teniendo en cuenta que la misma propone incorporar al análisis la ponderación de las AE dentro de los OEE, junto a la ponderación de los Indicadores dentro de sus AE y por otro lado, el "porcentaje de avance" esperado por corte de análisis. A continuación se detallan los avances realizados dentro del área de la Sub Secretaria de Monitoreo, en el marco de un proyecto de investigación trabajado conjuntamente con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Tucumán.

1. Estimación del porcentaje de avance de los indicadores de las AE

Durante la instancia de monitoreo, se lograron identificar las razones por las cuales no se habían alcanzado avances de los Indicadores (0% o 0); entre las cuales se destacaba que eran acciones previstas para trimestres/semestres posterior/es. Esto llevó a diagramar un progreso más en la metodología de planificación introduciendo el grado de avance esperado de los Indicadores propuestos para los cortes de análisis previstos, debiendo completar el 100% al cierre del año. El siguiente cuadro muestra el diseño de medición de avance (véase el cuadro XIII.12)

Cuadro XIII.12
Grado de avance estimado de los Indicadores de las AE a modo de ejemplo

Título	Rótulo	Indicador planteado	Expectativa avance acumulado hasta Trim. 1	Expectativa avance acumulado hasta Trim. 2	Expectativa avance acumulado hasta Trim. 3	Expectativa avance acumulado hasta Trim. 4
OE General	A-0-0	n/a				
OE Específico	A-1-0	n/a				
Acción Específica	A-1-1	Nº de días de clases con prestación tercerizada brindada/Nº total de días de clases	25%	50%	75%	100%
Acción Específica	A-1-1	Nº de días de clases con prestación brindada/Nº total de días de clases	20%	40%	60%	100%
Acción Específica	A-1-2	Cantidad de escuelas del nivel inicial incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	5%	20%	65%	100%
Acción Específica	A-1-2	Cantidad de escuelas del nivel primario incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	5%	20%	65%	100%
Acción Específica	A-1-2	Cantidad de escuelas del nivel secundario incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	5%	20%	65%	100%

Fuente: Elaboración propia.

2. Uso de Ponderaciones de los Indicadores y Acciones Específicas

Se procedió a diseñar además una metodología que incorpora el uso de **Ponderaciones** en los indicadores y en cada una de las AE, entendiendo la ponderación como grado de importancia que posee el indicador dentro de cada una de las AE y la importancia de estas en el logro del OEE. Una vez diseñada la metodología a aplicar se procedió a trabajar en una "prueba piloto" con la Dirección de Políticas Alimentarias, con el fin de analizar la efectiva aplicación de la metodología propuesta (véase el cuadro XIII.13).

Cuadro XIII.13
Ponderación del Indicador sobre las AE y avance real de las mismas (a modo de ejemplo)

Título	Rótulo	Descripción	Indicador planteado	Detalle de avance al cierre de análisis	Ponderación indicadora	Avance real de las AE
--------	--------	-------------	---------------------	---	------------------------	-----------------------

OE General	A-0-0	Contribuir con una alimentación adecuada y con la comensalidad familiar en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo nutricional de la Provincia	n/a	n/a		
OE Específico	A-1-0	Facilitar la accesibilidad a los alimentos	n/a	n/a		
Acción Específica	A-1-1	Garantizar la prestación alimentaria en las escuelas TERCERIZADAS	Nº de días de clases con prestación tercerizada brindada/Nº total de días de clases	32%	0,5	37%
Acción Específica	A-1-1	Garantizar la prestación alimentaria en las escuelas CON ELABORACION PROPIA	Nº de días de clases con prestación brindada/Nº total de días de clases	41%	0,5	
Acción Específica	A-1-2	Incorporar al programa a las escuelas de NIVEL INICIAL solicitadas por el Ministerio de Educación	Cantidad de escuelas del nivel inicial incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	100%	0,25	84%
Acción Específica	A-1-2	Incorporar al programa a las escuelas de NIVEL PRIMARIO solicitadas por el Ministerio de Educación	Cantidad de escuelas del nivel primario incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	100%	0,5	
Acción Específica	A-1-2	Incorporar al programa a las escuelas de NIVEL SECUNDARIO solicitadas por el Ministerio de Educación	Cantidad de escuelas del nivel secundario incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	38%	0,25	

Fuente: Elaboración propia.

Nota: $A-1-1: 32\% \times 0,5 + 41\% \times 0,5 = 37\%$ (grado de avance real de la Acción Específica).

El segundo paso consistió en calcular el avance real del OEE teniendo en consideración las siguientes variables: ponderación de cada una de las AE sobre el OEE y avance real de cada una de las AE, de acuerdo a la ponderación de los Indicadores sobre las mismas y los valores alcanzados de los éstos en el período bajo análisis. De esta manera se espera obtener una medida ponderada con respecto al avance del OEE (véase el cuadro XIII.14).

Cuadro XIII.14
Determinación del producto real de las AE (valores solo a modo de ejemplo)

Título	Rotulo	Descripción	Indicador planteado	Avances reales de la AE	Ponderación de la AE	Producto Real
OE General	A-0-0	Contribuir con una alimentación adecuada y con la comensalidad familiar en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social y riesgo nutricional de la Provincia	n/a		n/a	n/a
OE Específico	A-1-0	Facilitar la accesibilidad a los alimentos	n/a		1	69,9%
Acción Específica	A-1-1	Garantizar la prestación alimentaria en las escuelas TERCERIZADAS	Nº de días de clases con prestación tercerizada brindada/Nº total de días de clases	37%	0,3	11,1%
Acción Específica	A-1-1	Garantizar la prestación alimentaria en las escuelas CON ELABORACION PROPIA	Nº de días de clases con prestación brindada/Nº total de días de clases			

Título	Rotulo	Descripción	Indicador planteado	Avances reales de la AE	Ponderación de la AE	Producto Real
Acción Específica	A-1-2	Incorporar al programa a las escuelas de NIVEL INICIAL solicitadas por el Ministerio de Educación	Cantidad de escuelas del nivel inicial incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación	84%	0,03	58,8%
Acción Específica	A-1-2	Incorporar al programa a las escuelas de NIVEL PRIMARIO solicitadas por el Ministerio de Educación	Cantidad de escuelas del nivel primario incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación			
Acción Específica	A-1-2	Incorporar al programa a las escuelas de NIVEL SECUNDARIO solicitadas por el Ministerio de Educación	Cantidad de escuelas del nivel secundario incorporadas/Cantidad de escuelas que solicitaron incorporación			

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Vale mencionar que esta metodología será probada para monitorear y evaluar la Planificación Estratégica Operativa del año 2019. La misma podrá evaluarse una vez aplicada y perfeccionada con las diferentes áreas responsables de la ejecución de las AE y OEE propuestos para el año 2019.

G. Comentarios finales

Los Ministerios de Desarrollo Social como tales nacen en la Argentina de manera categórica con la crisis del año 2001 y se consolidaron en los años subsiguientes. Anteriormente, existían direcciones generales o subsecretarías de otros ministerios como dependencias que se encargaban de los temas sociales. Lo que se va configurando de manera clara con el paso del tiempo es que, los Ministerios de Desarrollo Social en las diferentes jurisdicciones, conforman un área del Estado que tiene la finalidad de atender las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán entiende por vulnerabilidad una situación de indefensión social por distintos y variados motivos, concibiendo a su vez que la pobreza, comprendida en su más amplia expresión, es la vulnerabilidad fundamental de las sociedades contemporáneas. Tomando conciencia también que tienen alto impacto otros escenarios de vulnerabilidad como los fundados en cuestiones de género, violencia y riesgo de todo tipo, etapas de la vida como niñez o vejez, discapacidad, adicciones, jóvenes en conflicto con la ley, problemas de vivienda y hábitat, y todo aquello que se pueda considerar como "ausencia" de inclusión social. Sobre estos escenarios el Estado debe ser el garante del acceso igualitario a todos los derechos que existen en una comunidad organizada y constituida como tal, para todos los sectores que la conforman.

Es por ello que, desde la interpretación del Ministerio de Desarrollo Social, el mismo debe ser un área de gobierno de ejecución y articulación de políticas públicas que interprete el rol del Estado como una forma de posicionarse frente a las vulnerabilidades y, especialmente, frente a la pobreza. Para ello es fundamental la planificación estratégica de las políticas públicas.

Bajo esta lógica el proceso de Planificación y de Monitoreo en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se basó en el convencimiento de que planificar la actividad permite realizar programas de Gobierno en tiempo y forma, con las partidas presupuestarias necesarias y con un mayor grado de previsibilidad.

Dicho proceso fue basado en un diagnóstico sobre las múltiples situaciones del área de competencia, la evaluación de alternativas de aplicación, la ponderación desde una mirada interdisciplinaria y la posterior visión de metas y objetivos a cumplir, visualizando su desarrollo en el tiempo. Esto fue a criterio del Ministerio de Desarrollo Social de Tucumán, planificar.

Quizá uno de los desafíos más importantes al proceso de Planificación y Control es que si bien el ejercicio de planificación determinó objetivos por cada área del Ministerio, cuando estos son observados

en su totalidad desde una mirada más amplia y holística, aparece la necesidad de integrarlos mucho más entre sí. Las problemáticas que el Ministerio de Desarrollo Social atiende no aparecen ni claramente identificadas ni como compartimentos estancos. En general son complicadas, pluri-causales, con efectos de distinta incidencia. Se trabaja sobre la complejidad de lo social que muchas veces es la sumatoria de variados aspectos de vulnerabilidad.

Bibliografía

- Armijo, M. (2011), "Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público", Serie 69 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bello, R. (2008), "Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas", Curso de Planificación Estratégica y construcción de Indicadores en el Sector Público, PES. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cuervo, L.M. y Mattar, J. (2014), "Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe", Serie de Gestión Pública N°81, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.
- Formichella M. y London S. (2013), "Empleabilidad, Educación y Equidad social", Revista de Estudios Sociales No. 47, Bogotá, Colombia.
- Ley 26.061. Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Promulgada en octubre, 2005. Consultada en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>.
- Ley 8450. Legislatura de la Provincia de Tucumán. Disponible en: <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/leyes/L-8450-17102011.pdf>.
- Ley 8839. Ley Provincial de Planificación de la Gestión Pública. Legislatura de la Provincia de Tucumán. Disponible en: <http://rig.tucuman.gov.ar/leyes/scan/scan/leyes/L-8839-29122015.pdf>.
- Márquez de Pérez, A (2012), "Desafíos de los Sistemas de Protección Social en Centroamérica y República Dominicana", Biblioteca Simón Bolívar, Universidad de Panamá, Panamá.
- Observatorio Barómetro de la Deuda Social de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) (2016), "Tiempo de Balance: Deudas Sociales Pendientes al Final del Bicentenario. Necesidad de atender las demandas del desarrollo humano con mayor equidad e inclusión social", Serie del Bicentenario (2010-2016), Año VI, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, F., "Guía de Buenas Prácticas en Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación". Secretaria de Estado de Gestión Pública y Planeamiento (Gobierno de Tucumán) – BID– Plan de Acción PRODEV para la Provincia de Tucumán, Argentina.
- Rodríguez Enriquez C. y Marzonetto G. (2015), "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina", Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 4 N° 8, Argentina.

XIV. Agenda de Inclusión 2017: el desafío de la Región de O'Higgins por ser espacio de todos

*Jaime Bustos Méndez*¹⁰⁶
*Gabriela Pérez Contreras*¹⁰⁷

Resumen

El presente ensayo se enmarca en la experiencia de creación y coordinación de una agenda de inclusión para los servicios y secretarías ministeriales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en la región de O'Higgins, orientadas a entregar solución a 3 problemáticas sociales tales como, la diferencia cultural, la desigualdad económica y la desconexión social en 5 grupos sociales vulnerables:

- i) Pueblos Originarios.
- ii) Inmigrantes.
- iii) Personas con capacidades diferentes.
- iv) Víctimas de VIF.
- v) Infantes.

Reconociendo la problemática de la desigualdad social y la carencia de presupuesto específico, se trabajó en colaboración con otros servicios públicos especializados en las diferentes áreas, ya que como todos los servicios públicos regularmente el beneficiario objetivo son las personas en situación de pobreza, a las cuales se debe buscar apoyar dentro de las competencias de servicios estratégicos.

Dentro de lo diagnosticado, se reconoció además la desconexión social, vale decir existe barreras para relacionarse, tales como por el lenguaje, por lo cual uno de los aspectos a considerar, es lograr que

¹⁰⁶ Antropólogo, experto en ciudad y Gobernanza democrática, Consultor de Visión Humana.

¹⁰⁷ Administradora pública, diplomada en políticas interculturales e internacionales, Encargada de DIRAC, Ministerio de Relaciones Exteriores.

los funcionarios que realizan atención de público tuviesen la opción no tan solo de hablar español, sino que también lengua de señas y mapudungun dejando el compromiso del Kreyòl para el 2018.

Como otro de los problemas diagnosticados es la diferencia cultural y se reconoce la ciudad como un derecho (intercultural), desde que es un espacio donde muchas comunidades dialogan y se relacionan, es que se comenzó un trabajo más allá que solo invitarlos a postular a alguno de los subsidios habitacionales que tiene disponible, sino que además recoger sus dudas y necesidades para apoyar en la construcción de hábitat inclusivo y la conformación de espacio público a través no solo desde la infraestructura, sino que también desde el establecimiento de actividades que pudiera ayudar a los pobladores de los distintos sectores a recuperar los espacios públicos y con ello, la vida comunitaria, es así como se desarrollaron actividades de "gobierno en terreno" "MINVU en tu plaza" o el apoyo a diversas actividades comunales.

Introducción

El presente ensayo no tiene por objeto transformarse en teoría social respecto a temas de inclusión, sino más bien describir la experiencia de aplicación de dicha agenda de Inclusión del ministerio de Vivienda y Urbanismo de la región de O'Higgins durante el año 2017, de ahora en adelante, agenda de inclusión, poniendo de antemano que las actividades que esta agenda cubre no solucionarían todas las problemáticas sociales en la región, se tiene claro que se pueden mitigar o reducir brechas importantes, desde el momento en el que se reconoce la Vivienda como un piso para comenzar el desarrollo personal y familiar, al mismo tiempo que es también un techo para proteger a una familia, brindando seguridad y bienestar, puesto que el uso de una vivienda ayuda en la superación de necesidades, que dan espacio a la vida en comunidad, ya que al momento en que una persona tiene una vivienda en buen estado, pasará inviernos menos crudos y tendrá mayor capacidad de participar por y para su comunidad.

Es así como nace el mandato ministerial (V. y U.) a todas las regiones de Chile en trabajar agendas regionales de inclusión para mejorar la calidad de vida y bienestar de las familias de 5 sectores de la sociedad:

- i) Pueblos Originarios.
- ii) Inmigrantes.
- iii) Personas con capacidades diferentes (accesibilidad universal).
- iv) Víctimas de VIF.
- v) Infantes (Derechos de la Infancia).

Desde las ciencias sociales, el manejo la interculturalidad, la gestión pública y la comunicación, resulta útil para llevar la agenda de inclusión, además considerando la misión ministerial de "*Posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, todo ello bajo criterios de descentralización, participación y desarrollo, con el propósito que las personas, familias y comunidades, mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar.*" Y reconociendo el contexto de la región de O'Higgins, donde no existía un plan de trabajo regional en torno a Pueblos Originarios, Inmigrantes, ni personas con capacidades diferentes, por lo cual todo el trabajo realizado sirvió para generar un sustrato de una mejor gobernanza en la región.

Metodológicamente hablando, el diseño y la implementación de esta agenda fue realizado en dos tandas, la primera de crecimiento interno para los funcionarios públicos de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo y el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), lo que se manifestó a manera de capacitaciones, mientras que la segunda, tuvo que ver con cómo se llevaba el mensaje de la oferta pública existente fue realizada en conjunto con dirigentes de organizaciones sociales de toda la región,

para de esta manera llevar el mensaje del ministerio a las distintas organizaciones sociales, tales como comités de agua potable rural, junta de vecinos o agrupaciones culturales, entre otras.

Dentro de los resultados entregados en este trabajo, se divide en cinco partes:

La primera está orientada en relatar la situación social en la cual se encuentra la Región de O'Higgins y las condicionantes prácticas para la realización de la agenda de Inclusión regional, considerando lo que se busca implementar¹⁰⁸, los actores sociales involucrados¹⁰⁹ y la realización de polinización cruzada¹¹⁰.

La segunda busca caracterizar la población objetivo sobre con la cual se puede trabajar, tal como se ha mencionado, si forma parte de redes o comunidades territoriales o de lo contrario, se debe construir una red de apoyo que vaya desde lo social hasta lo estatal, para ayudar a mitigar la pobreza y vulnerabilidades.

La tercera, enfocada a identificar los principales problemas y necesidades expresados por la población, con su posterior gestión que ayude a generar, autonomía, participación y desarrollo para los 5 sectores de la sociedad que serán sujetos de intervención.

La cuarta parte busca determinar las soluciones posibles para los sujetos de intervención, según la oferta pública existente y apoyar así la equidad, integración y sustentabilidad de los barrios y ciudades donde resida la población objetivo para ayudar en la conformación de ciudades y comunidades sostenibles.

La quinta parte y final habrá un espacio para las conclusiones, los agradecimientos y las proyecciones que se podrían realizar en base a la agenda realizada.

Durante la realización de las distintas actividades de la agenda de Inclusión, se pudo apreciar la importancia de integrar no solo a los sujetos de manera individual, sino que además de forma familiar y comunitaria, para crear de esta manera hábitat urbano que sea capaz de asegurar seguridad, esparcimiento y socialización, para que de esta forma se pueda dar el máximo desempeño a los diferentes territorios aprovechando las diferencias culturales, generando nexos de comunicación y aminorando las brechas que marca la desigualdad.

Finalmente cabe agregar, que se pese a que a por momentos parezca una historia de pesares y carencias, se contó siempre con una gran ventaja a la hora de buscar alianzas estratégicas, puesto que el acceso al conocimiento de cómo postular al subsidio de vivienda, pavimentación o mejoramiento de espacio público, misión de la Unidad de Participación Ciudadana de SERVIU y principal objetivo de la agenda de inclusión, es un bien preciado por los ciudadanos, lo que se transformó en una buena manera de llegar a las comunidades y una gestión que ayudaba a empoderar más a los dirigentes y encargados territoriales de los diferentes servicios públicos.

A. Sobre diagnósticos, metodologías y problemáticas para establecer una agenda de Inclusión Regional

Dicen que lo político no puede supeditarse a lo económico, pero lo cierto es que la mayoría de las veces el presupuesto es la sangre de toda política pública, ya que gracias a esto se pagan los sueldos de los funcionarios, subsidios, servicios y todo lo involucrado.

¹⁰⁸ Una cultura de integración basada en un urbanismo saludable, donde haya espacio para la conformación de identidad y desarrollo territorial.

¹⁰⁹ Principalmente juntas de vecinos y comités de vivienda, mejoramiento y/o pavimentación.

¹¹⁰ Comunicación entre los dirigentes, autoridades u otros dirigentes.

La historia que se relatará, de la agenda de Inclusión Regional es *algo diferente* al resto de las políticas y acciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, puesto que existe el paradigma dentro del actuar del estado que la ejecución de obras es lo más importante y que todo “lo social” se repara principalmente con la entrega de viviendas, mejoramiento de hospitales, construcción de carreteras, etc.

Corría el año 2014 y comenzando el periodo presidencial de Michelle Bachelet, desde el Palacio de la Moneda se dio el mandato que todos los ministerios debían trabajar el tema de la inclusión para lograr que *Chile sea de todos*, pero al igual que la promulgación de la ley de participación ciudadana, no se destinó presupuesto para ello y se dejó todo en manos de quienes debían administrar los servicios públicos, secretarías ministeriales y todo el aparataje público, lo que da muestra de una precarización y falta de reconocimiento laboral a quienes debieron asumir esa misión.

Cabe mencionar que cuando se habla de Inclusión, desde el contexto del ministerio de Vivienda y Urbanismo, se hace referencia a que los ciudadanos que se encuentran en cualquiera de estos segmentos que se han mencionado y serán mencionados como sujetos de intervención, puedan optar a los subsidios que ofrece la cartera ministerial, enfocados en la adquisición de una vivienda propia o transitoria y que de esa forma posean una propiedad que los ayude a integrarse a la vida en comunidad con un piso que les asegure bienestar¹¹¹ y con un techo que los proteja de las adversidades de medio ambiente¹¹².

Dicha agenda de Inclusión debía cumplirse en una serie de actividades estipuladas por año, teniendo como meta un porcentaje de estas, con la limitante que debido a la no existencia de presupuesto específico, que pudiera destinarse a la entrega de más subsidios de viviendas, pago en publicidad o la realización de actividades masivas, quedaba en el cumplimiento de gestión del Director de Servicio el avance o el estancamiento de dicha meta, en este caso de SERVIU O'Higgins, a continuación en el cuadro XIV.1 se da muestra de las actividades por año que se encontraban planificadas y su cumplimiento final.

Cuadro XIV.1
Proyecciones y logros de la agenda de inclusión

Año	Avance esperado	Avance logrado
2014	60%	56%
2015	70%	68%
2016	80%	79,6%
2017	90%	96%

Fuente: Seguimiento Interno Unidad de Participación Ciudadana SERVIU Región de O'Higgins, Rancagua, 2017.

Cuando menguaba el segundo periodo presidencial de Michelle Bachelet en el año 2017, la ejecución de la agenda de Inclusión en la región de O'Higgins llevaba 3 años alcanzando un cumplimiento al filo de la navaja, por lo cual, se ofreció a uno de los funcionarios hacerse cargo de dicho buque zozobante, ya que, en caso que las cosas salgan bien, la región podría mostrarse como pionera y en el caso que las cosas fueran mal, se puso a un profesional de manera dedicada a ello, además de gestionar y coordinar la Agenda Regional de Inclusión, debía hacerse cargo de la Unidad de Participación Ciudadana y representar al Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en las mesas de trabajo intersectorial.

El primer desafío que afrontar frente a esto era ver que cifras existen, puesto que se espera que al ser una labor encomendada a todos los ministerios se trabaje forma colaborativa, puesto que la

¹¹¹ Mejor salud, mejor descanso y mejores condiciones para desarrollarse, tales como electricidad, agua y alcantarillado.

¹¹² Inviernos Fríos, sol en verano, lluvias copiosas y otras adversidades que ponen en riesgo la salud y el desarrollo humano.

cantidad de ciudadanos pertenecientes a pueblos originarios que atiende CONADI, es una cifra aproximada a la cantidad de ciudadanos de pueblos originarios que usan los servicios públicos, lo mismo para los inmigrantes en las gobernaciones, personas con discapacidad en SENADIS, etc.

Lamentablemente no existían dichas cifras y se mencionaba además que el censo realizado el 2012 no contaba con la confidencialidad necesaria para hacerlo un ente válido y trabajar con cifras del censo 2002 no grafican ni medianamente la realidad regional.

Por lo cual se realizó una reunión con las oficinas de Inmigración de las gobernaciones provinciales, desde donde se pudo desprender que en la región de O'Higgins en el año 2017 existía un proyección que hablaba aproximadamente un 60% de la población de inmigrantes colombianos, 15% peruanos, 5% haitianos, 5% Venezolanos 3% sirios 2% personas de Estados Unidos de América¹¹³ y se ocupaban laboralmente principalmente la venta de ropa y comida (colombianos y peruanos), labores rurales principalmente de temporeros (haitianos), servicios profesionales (venezolanos y personas de Estados Unidos de América) y tiendas de electrónica (sirios), aunque no se tenía una cifra clara de cuantos eran, debido a que muchos registraban residencia en una provincia y trabajaban en otra, sin contar además una gran cantidad de personas que no se encuentran con su situación regularizada.

Dentro de lo que ocurría con los pueblos originarios, la situación se veía un poco más propicia, puesto que se instalaría ese año una oficina de asuntos indígenas de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) lo que ayudaría a coordinar acciones con las distintas organizaciones de pueblos originarios según sus intereses¹¹⁴, el único problema es que no existía un catastro de cuantas organizaciones existen ni menos aún un registro de cuantas personas pertenecientes a pueblos originarios existían con certeza, en reiteradas ocasiones, desde la oficina de Asuntos Indígenas se hablaba de 80.000 a 50.000 personas mapuche¹¹⁵, algunas tantas Lican Antai¹¹⁶ y 3 Rapa Nui, cifra que era comentada desde Santiago, pero nunca se vio manifestada en un documento oficial.

Respecto a la atención frente a las personas con discapacidad, el Servicio Nacional de la Discapacidad, SENADIS, nos manifestó que no poseen grandes problemas en su actuar, pero reveló que existen problemas con las personas sordas¹¹⁷ las que ascenderían a unas 200¹¹⁸ organizadas en comunidades de sordos o bien protegidos bajo el alero familiar, pero bajo conocimiento que existen. Estos ciudadanos poseen una situación de doble exclusión, ya que, por un lado, al no verse estéticamente como un ciudadano con discapacidad, recibe muchas veces burlas y ataques de parte del resto de los ciudadanos¹¹⁹ y al no existir un programa o una manera de comunicarles las ofertas estatales más allá de SENADIS, se van estacando y alejándose de la vida en comunidad más allá de sus organizaciones y además van quedando marginados de sus derechos como ciudadanos chilenos.

¹¹³ Cifra entregada de forma verbal en las mesas intersectoriales que dirigía la gobernación de Cachapoal, nunca se hizo un informe oficial de ello, puesto que se estaba a conocimiento de una gran cantidad de inmigrantes que no estaban con su situación regularizada.

¹¹⁴ En la legislación chilena se establece la existencia de comunidades indígenas, las cuales son una organización territorial que comparten un antepasado en común, relación con el territorio u otros aspectos, los cuales se encuentran diferenciados por etnias. Según la ley, CONADI solo puede comprar terreno con fines residenciales y productivos para ciertos pueblos originarios en determinadas regiones, en el caso de la región de O'Higgins, no se puede comprar para nadie. En la misma legislación establece la posibilidad de establecer asociaciones indígenas, las cuales son organizaciones de personas indígenas para algún fin común.

¹¹⁵ Entre Huilliches, lafkenche y pehuenches.

¹¹⁶ Atacameños.

¹¹⁷ También conocidos como Sordomudos, su principal barrera además de la comunicación es el hecho que la mayoría son analfabetos, lo que dificulta mucho la manera de informar algún mensaje.

¹¹⁸ Según lo relatado por el Director de SENADIS en la Región de O'Higgins, muchos de ellos viajan por distintas partes del país para trabajar por temporadas en diversas actividades, tales como temporeros o en packing de frutas, debido a que por su discapacidad se les vuelve muy complejo encontrar y mantener un trabajo estable.

¹¹⁹ Nos comentaban casos de personas sordas que podían leer los labios, pero al no poder escuchar se les hacía burlas públicas u otros que no eran completamente sordos y podían hablar con dificultad que recibían comentarios tratándolos de borrachos o tontitos.

La atención de mujeres víctimas de Violencia Intra Familiar (VIF) son parte del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) por lo cual su trabajo está organizado en mesa bipartita entre el Servicio Nacional de la Mujer y la equidad de género SERNAM EG y SERVIU, pero su funcionamiento es de resguardo, , lo que sí se puede mencionar es que se realiza un estudio de cada caso en particular donde se protege a la mujer y a sus hijos en caso que los tenga y se le da la posibilidad de vivir en un hogar de mujeres, haciendo uso en comodato de alguna vivienda propiedad se SERVIU o asignación de subsidio habitacional si hiciera falta en caso de riesgo severo y desprotección de apoyo familiar.

Finalmente, frente a la protección de derechos de la infancia y adolescentes, se realizaron con anterioridad gestiones para incluir la opinión de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la ejecución de Parques en la región, se podía realizar solamente esto ya que por lo general los NNA afectados en sus derechos venían de hogares donde la madre es víctima de VIF, por lo cual, al ser atendida, se estaba dando cobertura también a otro.

Frente a este último punto, existió el deseo de formar alguna alianza con el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) para organizar encuentros ciudadanos con jóvenes y saber las apreciaciones y deseos que estos tienen en torno al uso de espacios públicos en las distintas provincias de la región, para generar de esa forma un sustrato para los programas de mejoramiento de barrios y plazoletas, pero desde la dirección de INJUV Regional manifestaron que tenían problemas de dotación para ello.

Todo esto, de la mano de la idea republicana que para una sociedad civil es necesario recuperar espacios y derechos, por lo cual es necesario recuperar lo público y por "lo público" es que la sociedad considere valiosos ciertos bienes, servicios o normas debido a sus atributos sociales inherentes más que a sus características técnicas. Se trata de aquellos bienes y servicios que, por decisión de la sociedad, deberían garantizarse a todas las personas, independientemente de su capacidad de pago, y las reglas que los ciudadanos deben respetar al interactuar entre sí (Ocampo, 2015)¹²⁰ por ejemplo, el acceso universal a la vivienda, la no discriminación y la protección de sectores desfavorecidos, entre otros)

Sobre estas bases con las se contaban para construir la Agenda de Inclusión Ministerial en la Región de O'Higgins, para ello se realizó un enfoque de investigación acción participativa, de manera en la que se pudiera obtener un marco de gobernanza donde dialogaran autoridades y funcionarios del gobierno regional y miembros de organizaciones de la sociedad civil, puesto que tomando un término de la botánica que ocurre cuando dos flores comparten su material genético para dar creación a un fruto, lo que se conoce como *polinización cruzada*, se puede realizar un organigrama de actores relevantes para crear alianzas que permitan llegar a diferentes sectores de la población donde se encuentran los sujetos de intervención.

A continuación, en el cuadro XIV.2, se explica el organigrama de Servicios públicos con los cuales se establecieron alianzas frente a los diferentes grupos de intervención, para saber además el perfil de organizaciones o usuarios a los cuales se podía llegar y además una estrategia que ayude a generar relaciones de confianza mutua y permanente entre sus miembros y los diferentes servicios públicos involucrados.

¹²⁰ Ocampo, José Antonio. 2015. Gobernanza Global y Desarrollo, Editorial Siglo XXI.

Cuadro XIV.2
Organigrama organizacional de la Agenda de Inclusión (V y U) en la Región de O'Higgins

Sujetos de intervención	Principales actores sociales Relevantes	Organizaciones con las que se vinculará	Estrategia para genera acercamiento a los grupos
Pueblos Originarios	CONADI	Comités de vivienda y personas indígenas que querían resolver dudas frente a la postulación de subsidios.	Una gran reunión con las organizaciones indígenas de la región en compañía de las autoridades competentes, vale decir, Director de SERVIU, SEREMI de Vivienda y Urbanismo, SEREMI Desarrollo Social y Encargada de Oficina de Asuntos Indígenas de CONADI para explicar la oferta pública y despejar dudas, cumpliendo con la entrega de información relevante. Capacitaciones a través de CONADI en lengua y Cultura Mapuche ^A para el personal que atendía público, así como para quienes diseñan viviendas y espacio público, para de esa forma, lograr internalizar las necesidades socioculturales de las distintas organizaciones.
Inmigrantes	Gobernaciones Provinciales y Ministerio de Relaciones Exteriores	Organizaciones y comunidades de inmigrantes.	Pequeñas reuniones con las comunidades de inmigrantes de la región en compañía de las autoridades competentes, vale decir, Director de SERVIU, SEREMI de Vivienda y Urbanismo, SEREMI Desarrollo Social para explicar la oferta pública y resolver dudas. Capacitación a los funcionarios públicos respecto a documentación necesaria para regularizar su situación y acceder a los beneficios estatales, tales como el subsidio habitacional. Contacto con las Embajadas y Consulados para coordinar acciones en conjunto frente a temas de vivienda y urbanización a desarrollar con población extranjera.
Personas con capacidades diferentes	SENADIS	Organizaciones y comunidades de personas con movilidad reducida.	Estrategia para resolver dudas y generar un acercamiento a estos grupos: Generar a través de la EGIS SERVIU una vivienda universal, que pueda dar solución habitacional digna a personas con movilidad reducida. Mejorar la atención de público a través de la instalación de rampas en las instalaciones y ceremonias del SERVIU. Capacitación a funcionarios que realizan atención de público en lengua de seña chilena, para que de esta manera se pueda atender a las personas sordas. Capacitación personalizada a ciudadanos y organizaciones de personas con capacidades diferentes que lo requieran en temas de vivienda y urbanización.
Victimas VIF	SERNAMEG	Atención personalizada de casos sociales ^B .	Atención y seguimiento de protocolo interno frente dichos casos. Apoyo a la generación de Plan Nacional de Equidad de género.
Derechos de la Infancia	Nunca existió contraparte que quisiera trabajar con SERVIU	No existieron organizaciones durante el 2018 ^C .	Atención y seguimiento de protocolo interno de participación ciudadana frente dichos casos.

Fuente: Seguimiento Interno Unidad de Participación Ciudadana SERVIU Región de O'Higgins, Rancagua, 2017.

^a Se consideró solo lengua y cultura mapuche ya que son el pueblo originario más numerosos en la región.

^b Entiéndase todos los casos que existe la necesidad de un conjunto de métodos para reajustar la personalidad de un/a sujeto, reajustando consiente e individualmente a este a su medio.

^c En años anteriores se trabajó entregando en comodato terrenos aledaños a proyectos habitacionales para la construcción de sala cunas y jardines infantiles.

Luego de contar con esta visión y dar cuenta que las actividades podrían no solo generar un plus valor a los diferentes servicios públicos involucrados, sino que además no incurren en gastos extra presupuestarios por ejemplo, que desde SERVIU se aprovechen los profesionales de la unidad de arrastre y coordinación para crear un diseño de vivienda universal, para personas con movilidad reducida o reuniones con las embajadas para coordinar actividades en conjunto y que se pueda llevar el mensaje del ministerio de vivienda, el desafío estaba en implementar, las diferentes acciones presentes y para ello hacía falta delimitar a los usuarios tipo, caracterizándolos según el tipo de vivienda que deseen adquirir, ya que esto cambia algunos aspectos en la postulación, dependiendo si se busca postular de manera colectiva o individual, por lo que es importante además remarcar las fortalezas existentes en los grupos de intervención, a continuación se procederá a relatar sobre la caracterización de la población objetivo y lo que de ahí salió.

B. Sobre la caracterización de los sujetos de intervención y lo que de ahí resultó

Tal como se mencionó anteriormente, ya se tenía una noción sobre cómo y con quien establecer alianzas estratégicas, llegó la hora de caracterizar la población objetivo sobre con la cual se puede trabajar.

Esta caracterización fue realizada *sobre la marcha*, puesto que tal como se ha mencionado, no existían información al respecto, pero al menos previamente se tenía de antemano conocimiento que para postular a los subsidios de vivienda del estado es necesario:

- Contar con un registro social de hogares que de al menos 40% de carencia¹²¹.
- Acreditar carga familiar o acreditar un grado de discapacidad no inhabilitante para usar una vivienda.
- Acreditar antigüedad en la libreta de ahorro de al menos un año con 10 UF.
- No haber sido sujeto de beneficio habitacional del ministerio de Vivienda y Urbanismo con anterioridad.
- Ciudadano Chileno mayor de 18 años o inmigrante con residencia definitiva.

Cabe mencionar que el 2017, se creó un nuevo tipo de subsidio por parte del ministerio de vivienda: *El Subsidio de Habitabilidad Rural*, el cual permitía comprar o mejorar una vivienda en zonas rurales, añadiendo un tope de hasta 100 UF para construir una vivienda con identidad territorial que permitiera además generar alguna actividad productiva, por ejemplo, una bodega, una sala de extracción, un establo pequeño, entre otras.

Luego de realizar las reuniones con los diferentes grupos, tal como muestra el cuadro XIV.3 los resultados son los siguientes, notamos que los sujetos de intervención poseían un patrón que los hacía identificables según sus intereses y fortalezas.

Cuadro XIV.3
Intereses de los sujetos de intervención

Sujeto de Intervención	Programa del estado que proyecta mayor interés	Fortaleza	Observaciones
Pueblos Originarios	Subsidio de Vivienda Rural	Se encuentran organizados en comités de vivienda compuestos por ciudadanos de pueblos originarios.	Surgió la duda si se podía implementar un programa de habitabilidad rural para pueblos originarios.
Inmigrantes	Subsidio de arriendo/vivienda	Se encuentran organizados en comunidades, aunque reconocen que les interesa la postulación vis individual.	No quieren crear comités de viviendas solo de inmigrantes ya que reconocen que eso generaría auto exclusión.
Personas con capacidades diferentes	Subsidio de vivienda	Al poseer acreditación de discapacidad pueden optar a vivienda sin la necesidad de acreditar carga familiar	Sin observaciones
Victimas VIF	Subsidio de vivienda	Están en riesgo social y vital por lo cual es necesario trasladarlas del lugar donde residen para prevenir consecuencias fatales.	Se realiza un trabajo intersectorial entre Fiscalía, SERNAMEG, SERVIU y otros para dar protección a las mujeres víctimas de Violencia intrafamiliar
Derechos de la infancia	Mejoramiento de Espacio público	Son parte de las bases de licitación de los proyectos	Sin observaciones

Fuente: Seguimiento interno Unidad de Participación Ciudadana SERVIU Región de O'Higgins, Rancagua, 2017.

¹²¹ Mecanismo del Ministerio de Desarrollo social (MIDESO) para caracterizar a la población según su condición socioeconómica.

Frente a esto, se puede mencionar que se forman dos grandes sujetos colectivos, quienes están buscando la posibilidad de formar un hábitat humano, como lo son los comités de vivienda mapuche, los cuales desean optar al subsidio de habitabilidad rural, en terrenos que tenían vistos según sus necesidades y por otro lado quienes tienen el deseo de integrarse a un hábitat urbano, buscando la forma de adquirir de manera individual un subsidio de vivienda que permita la Adquisición de una Vivienda Construida(AVC), para integrarse a una comunidad urbana y desarrollar así una nueva vida.

El apoyo en la postulación a los diversos grupos de intervención ayuda a dar un paso importante en la mitigación de la pobreza, puesto que, en caso de adjudicarse el subsidio de vivienda, podrán redestinar fondos que usan actualmente para pagar arriendos de habitaciones o viviendas en sectores riesgosos en invertir en una mejor alimentación y una menor estigmatización, ya que comenzaran a ser no solo propietarios de un bien raíz, sino que además dueños de una parte de su país.

C. Identificación de problemas y necesidades de los sujetos de intervención

Considerando que existen una relación entre las distintas épocas del año y las actividades sociales, los cual va marcando pautas de aspectos y momentos sobre los cuales se construye la realidad para los grupos humanos, de esta manera los periodos para la postulación al subsidio habitacional marcan momentos para los postulante y funcionarios.

En vista que la población que tenga necesidades de una vivienda se prepara para ese momento, considerando además que las necesidades de la población en un territorio siempre son obligación del Estado, a través de los gobiernos de solucionar y ordenar la demanda, pese a que se tenía plena conciencia que nuestro alcance como agenda de inclusión, es lograr que los ciudadanos que se encuentran dentro de las categorías de los Sujetos de intervención puedan postular a un subsidio habitacional, por lo cual también es menester dar apoyo en cuanto a distintas gestiones que hagan más fácil su postulación.

Teniendo claro que, dentro de esta agenda, la única necesidad que se cubre es la de poder postular al subsidio habitacional, para acceder con ello a una vivienda definitiva o temporal¹²², cuando se hace referencia a la problemática, se hace mención del conjunto de obstáculos que impiden que los sujetos alcancen la satisfacción de sus necesidades, tales como pueden ser la obtención al ahorro mínimo solicitado o la gestión con algún otro organismo público.

En el cuadro XIV.4 se señalan las diversas problemáticas que existieron para facilitar y permitir la postulación de los distintos ciudadanos/as que forman parte de los grupos de intervención:

Frente a lo expuesto en el cuadro, resulta curioso cómo van surgiendo necesidades ajenas a la cartera de vivienda, pero que sin embargo permiten una llegada diferente con la comunidad ya que se logran apreciar otros requerimientos con los cuales ayudan a generar un marco de relaciones de confianza y mutua colaboración que permiten una gobernanza democrática, capaz de quitar este sesgo paternalista o esta visión de altruismo político, donde autoridades y servicios entregan recursos de buena fe, sino que ayuda a que la población se empoderé y tenga herramientas para gestionar la solución a sus necesidades

¹²² En caso de que se busque postular al subsidio de arriendo.

Cuadro XIV.4
Problemáticas de los sujetos de intervención

Sujeto de Intervención	Programa del estado que proyecta mayor interés	Problemáticas para postular	Observaciones
Pueblos Originarios	Subsidio de Vivienda Rural	Necesitan la adquisición de un terreno a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)	Se realizó una reunión con el Encargado de la SUBDERE, representantes de SERVIU y dirigentes de los comités de vivienda indígenas.
Inmigrantes	Subsidio de arriendo/vivienda	La mayoría de los ciudadanos inmigrantes están comenzando a regularizar su situación	Diversas organizaciones manifestaron además su deseo de gestionar actividades artísticas para sentirse más cerca de su tierra.
Accesibilidad Universal Personas con capacidades diferentes	Subsidio de vivienda	Sin Problemática, más que acreditar el ahorro para la vivienda.	Surgió la duda de algunos ciudadanos con movilidad reducida si podían cambiar de departamento, ya que estaban radicados en un piso 4º y eso les hacía difícil la vida. Se apoyó participando en algunas actividades en beneficio.
Victimas VIF	Subsidio de vivienda	Sin observaciones ni problemas	Existieron casos donde mujeres acusaban violencia intrafamiliar pero luego de hacer peritaje y reuniones con profesionales de las áreas sociales de SERVIU y SERNAMEG no se acreditó que hubiese violencia.
Derechos de la infancia	Mejoramiento de espacio público	Sin observaciones ni problemas	Sin observaciones ni problemas.

Fuente: Seguimiento Interno Unidad de Participación Ciudadana SERVIU Región de O'Higgins, Rancagua, 2017

Cabe mencionar que las gestiones realizadas con los organismos públicos ayudaron en parte a que se conociera la situación de muchas zonas rurales de la región, donde no llegaban los servicios públicos y existía un total desconocimiento de que existían ofertas tales como el subsidio de vivienda rural.

Aun así, existen una serie de soluciones y gestiones por realizar para dar solución a las distintas necesidades programáticas de vivienda.

D. Determinación de soluciones según la oferta pública existente

Si existen épocas del año donde se realizan actividades, dentro de la gestión pública es señal que se organiza a la población, es señal que el beneficio es producto de un ordenamiento territorial donde se ejerce poder desde el gobierno desde el momento en el que los ciudadanos deben esperar, haciendo referencia una relación entre tiempo y poder, por lo cual, para romper en parte dicha rueda, se buscó dar soluciones durante la ejecución de la agenda de inclusión durante el mismo año 2017 de lo contrario, se creara una planificación que permita entregar la tranquilidad necesaria a la gente de saber cuándo podrá tener solución a su problema de vivienda, donde a pesar que se cumple netamente con la postulación a subsidio, se puede ayudar a acelerar algunos procesos de otras, con la única limitante que no podemos manejar los resultados de la postulación regular.

Al momento en el que se habla de inclusión se habla también de la aceptación de otro que puede ser tan igual a nosotros en sus diferencias, por lo cual en este punto ya la misión no es solo habilitarlo para poder postular u optar a un subsidio habitacional, sino que además se abre el espacio para poder ayudar a los grupos de intervención a proyectar su vida cívica, guiando y potenciando la creación de organizaciones según las necesidades percibidas por los ciudadanos.

Buscando acabar nuevamente con estas lógicas paternalistas de entregar verticalmente algo a un usuario, se decidió buscar la forma de incrementar la calidad de atención de los funcionarios públicos, por lo cual se decidió realizar gestiones con SENADIS para que realice una capacitación de 10 horas con su traductora en lengua de señas, en atención de público, de esta forma se avanza en lograr que el ministerio de Vivienda sea un comunicador Universal frente a los requerimientos del ciudadano.

Esta pequeña capacitación permitió incrementar la atención de público a personas con discapacidad de 400 registrados entre enero y junio a 750 entre julio y agostos, ya que levantó la curiosidad de parte de otros grupos con capacidades diferentes si podían ser sujetos de beneficios habitacionales.

De la misma manera, buscando mejorar la función pública, se gestionó a través de las gobernaciones, una capacitación al personal encargado de la atención de público sobre temáticas de inmigrantes, que incluía los tiempos y requisitos mínimos para gestionar la visa de residencia definitiva o cualquier documento necesario para vivir en Chile.

Y a su vez se coordinó con la Oficina de Asuntos Indígenas un curso de lengua y cultura mapuche, para ayudar a internalizar a los funcionarios las necesidades en vivienda y también aspectos básicos del lenguaje que ayudan a comunicarse con gran parte de la población perteneciente a los pueblos originarios que viven en la región de O'Higgins¹²³.

Esta última instancia abrió las puertas para solicitar formalmente al ministerio el pago de capacitación de atención de público en Kreyòl¹²⁴ o Francés, para una más optima atención de público haitiano la cual quedó a la espera del próximo director.

Dentro de otros aspectos, además del lenguaje, hay otras problemáticas asociadas, que guardan relación con gestiones y acompañamiento a diferentes problemáticas de los sujetos de intervención, como por ejemplo el acceso a terreno o la habilitación para que puedan postular a algún subsidio habitacional, las cuales guardan una fuerte relación con el acceso a la información relevante, la cual debe se hace más entendible si se realiza de manera personalizada en un lenguaje que se les haga rápidamente comprensible.

De esta manera, la existencia de dichas problemáticas impiden que los sujetos de intervención participar del proceso de postulación a subsidio habitacional, por lo cual fue necesario gestionar soluciones que sean capaces de dar una solución en lo concreto para obtener soluciones o bien en lo ideal entregando capacitación a los sujetos y funcionarios en la gestiones que deben realizar y que no necesariamente existe opción dentro de la oferta pública, en el cuadro XIV.5 pueden verse las soluciones presentadas a los problemas que los sujetos de intervención fueron realizando.

¹²³ Sobre todo, en las comunas más rurales existen localidades donde los adultos mayores hablan de forma vernácula el mapudungun y el español es un idioma que les da vergüenza, ya que lo manejan poco.

¹²⁴ Criollo Haitiano.

Cuadro XIV.5
Soluciones presentes para los sujetos de intervención

Sujeto de Intervención	Programa del estado que proyecta mayor interés	Problemáticas reconocidas	Solución Buscada
Pueblos Originarios	Subsidio de Vivienda Rural	Necesitan la adquisición de un terreno a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).	Se realizó una reunión con el Encargado de la SUBDERE, representantes de SERVIU y dirigentes de los comités de vivienda indígenas. Se apoyó a los dirigentes con todos los recursos humanos que se tenían a mano desde SERVIU, tales como arquitectos, tasadores e ingenieros, de manera tal en la que pudieron presentar en un mes los papeles ante la SUBDERE.
Inmigrantes	Subsidio de arriendo/vivienda	La mayoría de los ciudadanos inmigrantes están regularizando su situación.	Gracias a modificaciones en la ley migratoria, se entregó la posibilidad de gestionar la visa con residencia definitiva luego de acreditar un año de trabajo en Chile (antes requería de 5 años de trabajo para recién poder pedirla) Capacitación a funcionarios públicos en torno a procesos de regularización de residencia en nuestro país.
		Diversas organizaciones manifestaron además su deseo de gestionar actividades artísticas para sentirse más cerca de su patria.	Se les entregó capacitación en torno a diversos concursos públicos sobre arte y cultura, tales como FONDART, 2% de cultura y DIRAC.
Accesibilidad Universal Personas con capacidades diferentes	Subsidio de vivienda	Acreditar el ahorro para la vivienda.	Participar en actividades de beneficio para los ciudadanos.
		Casos de <i>separación de hecho</i> ^a .	Derivar a la corporación de asistencia judicial/oficina de algún abogado, para que solucione los problemas legales por los cuales aparece como propietario de una vivienda.
		Cambio de departamentos a alguno en primer piso.	Realización de trámite Interno SERVIU, para cambiar un departamento por otro (toma 6 meses, se logró en 4 semanas).
		Problemas de accesibilidad en SERVIU y SEREMI Vivienda y Urbanismo.	Se postuló a proyectos para el mejoramiento de espacio en SERVIU y la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, ya que mucha gente de tercera edad no podía transitar libremente por estas instalaciones.
		Programa para explicar oferta Estatal a personas sordas.	Capacitación a funcionarios en lengua de señas chilena.
Victimas VIF	Subsidio de vivienda	Es población en riesgo vital, por lo cual se debe actuar cuanto antes.	Luego del trabajo en la mesa bipartita, se le entrega acompañamiento, terapia psicológica y un lugar donde vivir de manera definitiva o transitoria según amerite.
Derechos de la infancia	Mejoramiento de Espacio público	Sin observaciones ni problemas (por no existir contraparte).	Sin observaciones ni problemas.

Fuente: Seguimiento interno Unidad de Participación Ciudadana SERVIU Región de O'Higgins, Rancagua, 2017.

[A]: Sin divorcio, por lo cual muchas veces la persona es registrada como propietaria de una vivienda que, aunque no la use, lo cual le impide postular o recibir el beneficio del subsidio habitacional.

Del cuadro anteriormente expuesto puede desprenderse como la existencia de problemáticas apuntan a tener una vivienda, pero desenvolverse en un espacio, de esta manera los grupos pertenecientes a los pueblos originarios que manifiestan la necesidad de un subsidio para zonas rurales, que sea de exclusiva postulación para los pertenecientes a los pueblos originarios y de esta forma acceder más fácilmente. Las motivaciones para obtener este subsidio están basadas en que la construcción de un espacio extra para la manifestación de actividades que fomenten su identidad de manera productiva, por ellos es que buscan alguna forma de adquisición de terreno, para que de esta manera los fondos del subsidio estén enfocados únicamente a la infraestructura, aunque también existe casos aislados que buscan la postulación no a través del subsidio de habitabilidad rural, sino que uno que les permita adquirir una vivienda dentro de la ciudad puesto a que están acostumbrado a una vida urbana, pero como propietarios y ya no pagando arriendos.

Para los Inmigrantes, buscando un subsidio de arriendo que los ayude a estabilizar su situación económica en el país, poseen el problema que no tienen claridad de las gestiones, puesto a que se vuelve complejo para las gobernaciones provinciales atender la enorme cantidad de usuarios, a su vez otros que ya llevan más tiempo en el Chile, manifiestan su deseo de generar industria cultural, mostrando lo que es típico para ellos, tales como bailes, comidas y celebraciones que permitan incluirlos de mejor forma en la ciudad que residen.

Los sujetos de intervención que requieren de accesibilidad universal, tenían un conjunto de necesidades más amplio, el cual iba desde el lenguaje en el cual se entregaba la información sobre la oferta pública, motivo por el cual se capacitó a los funcionarios que tenían atención de público en lengua de seña chilena (LENSECh) hasta aspectos de infraestructura que construía barreras para el acceso, de esta manera se buscó financiamiento para la reconversión de los edificios de SERVIU y SEREMI de Vivienda y urbanismo para que contaran con rampas de acceso que permitiera a todas las personas con movilidad reducida pero además se realizaron gestiones con adultos mayores que lo requirieran para hacer un intercambio legal de viviendas en caso que ellos vivan en edificios de departamento donde no cuenten con ascensor, por una vivienda cercana, pero a nivel de suelo.

Las Víctimas de Violencia Intrafamiliar (VIF) si bien nunca se constituyeron como una organización, ya que los casos aislados y asistidos con absoluta confidencialidad, se activan protocolos de una mesa intersectorial que, en el caso de haber una denuncia entregan apoyo psicosocial a la persona y se evalúa su condición social, económica y familiar, en caso de que la víctima de VIF no posea medios para salir del espacio compartido con su agresor, se gestiona la búsqueda de una solución habitacional según corresponda.

Finalmente, al no existir una contraparte que pudiera colaborar con la inclusión de derechos de la infancia en materias de vivienda y urbanización, se integró en las bases de licitación de parques y plazas una consulta a niños niñas y adolescentes (NNA) para incluir aspectos que los hagan sentir más cómodos.

E. Conclusiones y agradecimientos

Dentro de las conclusiones que se pueden desprender de este trabajo, la importancia del trabajo colaborativo, para lograr no tan solo una buena gestión presupuestaria, puesto que, tal como se ha expuesto en este ensayo ninguna actividad, ningún café y ninguna capacitación salió de fuera del presupuesto de nadie y a cambio todos los servicios pudieron enseñar a sus usuarios un poco más sobre las ayudas estatales que existen para optar a la casa propia y además se logró un espacio de dialogo ciudadano, donde en lugar de esperar que los ciudadanos acudan a las reparticiones públicas, estas llegaban a su barrio.

Si bien la necesidad de acceso al subsidio de vivienda es universal dentro de los sujetos de intervención adulta, la forma en la cual necesitan su vivienda cambia, lo cual va creando un parámetro de

identidad regional que puede dar pie a fomentar la sustentabilidad regional, desde el momento que existen ciudadanos que a través del subsidio rural sean capaces de producir alimentos y productos que abastezcan a las ciudades, bajando la huella de carbono y potenciando el aprecio por el producto local, sumado con las preparaciones y practicas llegadas con los inmigrantes se dará un sello regional propio, de la misma manera adultos mayores y personas con movilidad reducida necesitan un diseño de vivienda diferente a la vivienda tradicional en departamentos que se ha hecho popular en las viviendas urbanas..

Siguiendo esta línea, el desafío de reducir los obstáculos físicos que se alzan ante sus ciudadanos que son adultos mayores o tienen movilidad reducida ayuda a que la vida pública sea para todos, por lo cual se trabajó en la generación de funcionarios públicos que sean hablantes universales, que sean capaces de entregar la oferta pública en una forma en la que los ciudadanos lo comprendan, aportando en transparencia y participación ciudadana. Además de trabajar las barreras físicas en algunos edificios públicos y apoyar legalmente a las personas cuyas viviendas en altura se transforman en una barrera para que puedan desenvolverse fuera de su vivienda sin problemas.

En temas de equidad de género se ha dado un paso importante desde el momento en el cual además del acompañamiento se entrega solución habitacional a las víctimas que lo requieran, para asegurar el resguardo de su seguridad y buen vivir.

Dentro de las proyecciones posibles para potenciar en años venideros las políticas de inclusión regional, está la capacitación en Kreyòl para los funcionarios públicos y reforzar las capacitaciones en LENSECh y mapudungun, además la gestión y trabajo en conjunto con los distintos municipios para lograr espacio público inclusivo y seguro, además de la gestión de al menos un estamento público que ayude a potenciar los derechos de la infancia.

Finalmente agradecer los directores de servicio que confiaron en la idea de implementar las acciones de la agenda de inclusión, a todos los funcionarios involucrados y en especial a los dirigentes sociales que nos ayudaron a hacer de aquella experiencia de Agenda de Inclusión un espacio de sinergia y dialogo entre la ciudadanía y el aparato público.

Bibliografía

Ocampo, J.A. (2015), "La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas", Gobernanza Global y Desarrollo, Editorial Siglo XXI.

XV. La adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación territorial del Municipio de Godoy Cruz, Mendoza, Argentina

*Matías Agustín Dalla Torre*¹²⁵

*Érica Pulido*¹²⁶

*Manuel Tadeo García Zalazar*¹²⁷

Resumen

El Departamento de Godoy Cruz está ubicado estratégicamente en el centro del Área Metropolitana del Gran Mendoza (AMGM), a 4 kilómetros de la capital de Mendoza, Argentina. De acuerdo con el Censo del año 2010, tiene una población de 191.903 habitantes y una extensión territorial de 107,3 km². La política de ordenamiento territorial de la provincia de Mendoza –Ley 8051/09–, orienta la política pública para los próximos 30 años, en este marco el Municipio de Godoy Cruz elabora su propia planificación territorial. Como enfoque innovador, el plan municipal de ordenamiento territorial Godoy Cruz 2018-2045, se constituye como un documento de gestión operativa que establece metas y acciones basadas en los ejes estratégicos del gobierno municipal, articulados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) y dando cumplimiento a los lineamientos definidos en el plan provincial de ordenamiento territorial -Ley 8999/17. Este instrumento direccionador del quehacer local, se sustenta de la participación ciudadana, la cual adquiere una escala preponderante en el proceso de toma de decisiones. La visión estratégica del gobierno municipal que sustenta al plan de ordenamiento territorial de Godoy Cruz es: “Generar un Nuevo Modelo de Gestión Territorial Integral, capaz de responder a las necesidades de sus habitantes, teniendo como eje transversal: la innovación y la tecnología, impulsada por una sociedad inteligente y colaborativa”. El presente documento define los pasos que se deben llevar a cabo de manera inicial, con el fin de avanzar en los ejes estratégicos de gobierno, los cuales están vinculados con los ODS. Los ejes son: innovación y desarrollo local (ODS 1-8-9-12), desarrollo de

¹²⁵ Director de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz.

¹²⁶ Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Municipalidad de Godoy Cruz.

¹²⁷ Intendente del Municipio de Godoy Cruz, periodos 2015-2019 y 2019-2023.

infraestructura y movilidad urbana (ODS 11-7-6), desarrollo humano (ODS 10-5-4-3-2-1), sostenibilidad ambiental (ODS 15-14-13-11) y gobierno transparente (ODS 17-16); mediante el planteamiento de objetivos generales a alcanzar, que responden a las metas de los ODS, en las siguientes dimensiones: productividad (ODS 8-9), desarrollo de infraestructura (ODS 3-6-7-9-11-17), calidad de vida (ODS 11-15-16), equidad e inclusión social (ODS 1-5-8-10-11), sostenibilidad ambiental (ODS 3-6-7-11-12), gobernanza y legislación (ODS 9-11-16-17). Estas dimensiones responden a la Iniciativa de Ciudades Prósperas (ONU-HABITAT). Para cada una de estas dimensiones se plantean una serie de acciones que incluyen indicadores de gestión, metas en cuanto a programación y responsables. En todas sus etapas, se impulsa generar una mejora en la calidad de vida para la población, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

Introducción

La provincia de Mendoza, Argentina logró sancionar en el año 2017 el plan provincial de ordenamiento territorial convirtiéndose en el primer plan provincial de ordenamiento territorial de toda la Argentina. La política de ordenamiento territorial de la provincia –Ley 8051/09-, orienta la política pública y los procesos de planificación municipal para los próximos 30 años. En este marco, el municipio de Godoy Cruz elabora el Plan Municipal de Ordenamiento territorial (PMOT) Godoy Cruz 2018-2045. Como enfoque innovador, el PMOT se constituye como un documento de gestión operativa que planifica acciones en el corto, mediano y largo plazo, que tienen como objeto mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos a partir del establecimiento de un conjunto de metas orientadas a partir de los ejes estratégicos del gobierno municipal, articulados a su vez con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) y dando cumplimiento a los lineamientos definidos en el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT). Este instrumento direccionador del quehacer local, se sustenta de la participación ciudadana, la cual adquiere una escala preponderante en el proceso de toma de decisiones.

La visión estratégica del gobierno municipal que sustenta al PMOT de Godoy Cruz es la siguiente:

“Generar un Nuevo Modelo de Gestión Territorial Integral, capaz de responder a las necesidades de sus habitantes, teniendo como eje transversal: la innovación y la tecnología, impulsada por una sociedad inteligente y colaborativa”.

El PMOT del Municipio de Godoy Cruz, define los pasos que se deben llevar a cabo de manera inicial, con el fin de avanzar en los ejes estratégicos de gobierno, los cuales están vinculados con los ODS (Ver Fig. Nº 1). Los ejes son: innovación y desarrollo local (ODS 1-8-9-12), desarrollo de infraestructura y movilidad urbana (ODS 11-7-6), desarrollo humano (ODS 10-5-4-3-2-1), sostenibilidad ambiental (ODS 15-14-13-11) y gobierno transparente (ODS 17-16); mediante el planteamiento de objetivos generales a alcanzar, que responden a las metas de los ODS, en las siguientes dimensiones: productividad (ODS 8-9), desarrollo de infraestructura (ODS 3-6-7-9-11-17), calidad de vida (ODS 11-15-16), equidad e inclusión social (ODS 1-5-8-10-11), sostenibilidad ambiental (ODS 3-6-7-11-12), gobernanza y legislación (ODS 9-11-16-17). Estas dimensiones responden a la Iniciativa de Ciudades Prósperas (ONU-HABITAT). Para cada una de estas dimensiones se plantean una serie de acciones que incluyen indicadores de gestión, metas en cuanto a programación y responsables. En todas sus etapas, se impulsa generar una mejora en la calidad de vida para la población, en congruencia con los principios de equidad social y equilibrio territorial tendientes a lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

A fin de contribuir en la generación de una ciudad inteligente y colaborativa, el presente plan de ordenamiento territorial aborda la complejidad del territorio desde un enfoque sistémico integrando factores ambientales, sociales y económicos. El Plan de ordenamiento territorial de Godoy Cruz parte de un minucioso trabajo de diagnóstico elaborado por un equipo técnico multidisciplinario conformado específicamente para la elaboración de este plan. La elaboración del diagnóstico articuló el manejo de

datos cualitativos y cuantitativos provenientes de diversas fuentes: informes técnicos, estadísticas oficiales y los datos relevados a partir de los espacios de participación y consulta ciudadana que implementó el municipio de Godoy Cruz durante los meses de Abril y Mayo del 2018. La Vinculación de la información ambiental, social y económica permitió arribar a un diagnóstico integral de la situación actual, identificando limitantes o problemas estructurales que afectan la sustentabilidad del desarrollo urbano del departamento.

Como resultado de un trabajo de síntesis y jerarquización de los principales problemas, determinando potencialidades y limitaciones, se proponen líneas de acción estratégicas (objetivos, programas, proyecto e instrumentos de gestión) que el gobierno municipal deberá implementar en el corto, mediano y largo plazo a fin de alcanzar el escenario territorial deseado en la marco de los objetivos de desarrollo sostenibles de la agenda 2030 y los ejes de gestión del gobierno municipal. El principal desafío de PMOT es impulsar un nuevo modelo de desarrollo compatible con la sustentabilidad e implicando un cambio paradigmático que posibilite por un lado el impulso económico, pero que responda a las necesidades de todas las personas, con objetivos sociales claros y garantizando la estabilidad ecológica (CEPAL, 2018).

El trabajo que aquí se presenta fue elaborado para el seminario de Planificación “70 años de la CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro”, desarrollado en la ciudad de Santiago de Chile durante los días 22 y 23 de Octubre del 2018. El artículo, es una adaptación del trabajo de investigación que sustentó las bases para la elaboración del plan municipal de ordenamiento territorial para el Municipio de Godoy Cruz y su adaptación a los objetivos de desarrollo sustentable (ODS), durante los meses de Abril a Octubre del 2018.

Cuadro XV.1
Tabla para vincular los ODS con los ejes estratégicos del gobierno Municipal de Godoy Cruz

Temáticas de los ODS	Temáticas de los ejes estratégicos del gobierno Municipal de Godoy Cruz				
	A. Innovación y Desarrollo Local	B. Infraestructura y Movilidad	C. Desarrollo Humano	D. Sostenibilidad Ambiental	E. Gobierno Transparente
1. Pobreza	X		X		
2. Hambre			X		
3. Salud			X		
4. Educación	X		X	X	
5. Género			X		
6. Agua		X		X	
7. Energía		X		X	
8. Trabajo	X		X		
9. Industria e infraestructura	X		X	X	
10. Desigualdad		X	X		
11. Ciudades	x	X		X	
12. PyCR	X		X		
13. Clima				X	
14. Océanos				X	
15. Ecosistemas				X	
16. Instituciones.					X
17. Alianzas.					x

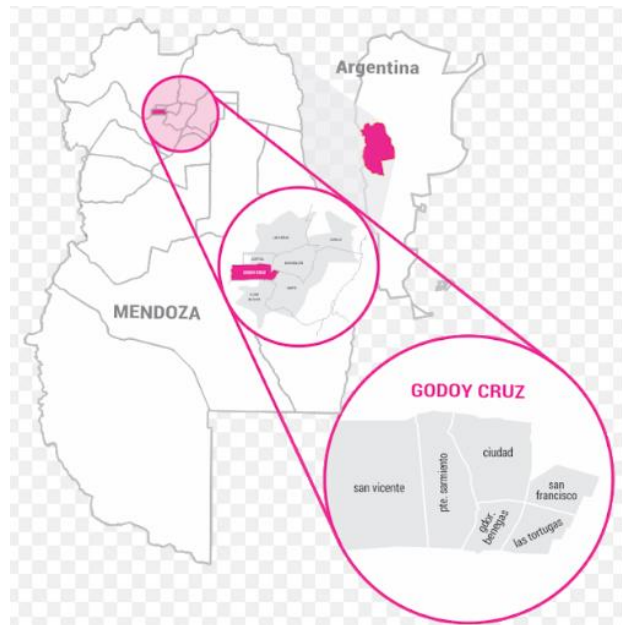
Fuente: Elaboración propia en base a la guía metodología CEPAL (2018).

A. Descripción del departamento

La provincia de Mendoza se ubica en la región centro oeste de la República Argentina. Tiene una superficie de 148.821 km², una población de 1.741.610 habitantes y se compone de 18 departamentos. Godoy Cruz es una de las seis jurisdicciones que componen el Área Metropolitana de Mendoza (AMM) junto con los departamentos de Ciudad de Mendoza, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú (mapa XV.1).

El departamento de Godoy Cruz se encuentra ubicado a 4 kilómetros de la Ciudad de Mendoza con quien limita al norte, al noroeste limita con Las Heras, al este con Guaymallén y Maipú y al sur con Luján de Cuyo. Tiene una población de 191.903 habitantes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del 2010. Según estudios realizados por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones (DEIE), al año 2017 tiene una población estimada de 204.549 habitantes.

Mapa XV.1
Mapa del departamento de Godoy Cruz en el área metropolitana de Mendoza, Argentina



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Urbano. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

El departamento presenta una extensión territorial de 107,30 km²¹²⁸. Su estructura es mayoritariamente urbana dado que concentra en 36 km², una amplia gama de servicios administrativos, comerciales, financieros e industriales, completando al aspecto urbanístico, el gran número de espacios verdes: parques, plazas, plazoletas, paseos y concentrando casi la totalidad de la población. La estructura urbana está caracterizada por asentamientos poblacionales de gran densificación en torno al centro distrital, y en los últimos años se registra una expansión urbana hacia el oeste, ocupando suelos del piedemonte. Éste último cuenta con una superficie de 71,30 km².

¹²⁸ Superficie determinada por el último fallo de la corte suprema de justicia del 21 de noviembre de 2017.

1. Breve descripción del desarrollo urbano del Departamento de Godoy Cruz

Mendoza era un desierto que poco a poco fue transformado en un oasis por la acción del hombre. Los primeros pobladores indígenas se asentaron cerca de ríos y arroyos, siendo los Huarpes los primeros en construir las acequias que les permitió trasladar el agua de los ríos hacia las áreas donde se establecieron los primeros asentamientos. Los conquistadores españoles fundan la ciudad de Mendoza en 1561. Con el paso del tiempo la ciudad de Mendoza comienza a crecer y con ella los barrios, que son los actuales departamentos circundantes de la Capital y que hoy conforman el Gran Mendoza. Uno de esos barrios se llamaba San Vicente - actualmente Godoy Cruz- y es uno de los más importantes de Mendoza dado el continuo crecimiento de sus pobladores durante los siglos XVIII y XIX. (Mastrangelo, 2016:37)

Después del terremoto de 1861, (donde las construcciones estaban hechas de adobe), en la reconstrucción comienza a configurarse el actual centro histórico del departamento. El gran desarrollo del departamento se produce durante fines del siglo XIX y principios del XX con la llegada del ferrocarril que impulsó una ferviente actividad vitivinícola y el establecimiento de importantes bodegas. Es una época de riqueza y prosperidad que va a cambiar la fisonomía del departamento a partir del establecimiento de nuevas vías de acceso a las bodegas y de las construcciones que van a ir desplazando lentamente a las viñas y a los terrenos baldíos.

A partir de 1950 se da un cambio de técnica, materiales y modalidad de construcción, aparece la construcción masiva de viviendas a través de la financiación de Banco Hipotecario Nacional, frente a la presión demográfica que acompañaba el éxodo rural. Es una época de riqueza y prosperidad que va a cambiar la fisonomía del departamento, a partir de la creación de nuevas vías de acceso a bodegas y de construcciones que van a ir desplazando lentamente a las viñas y a los terrenos baldíos: *"El crecimiento urbano de Godoy Cruz toma un ritmo interesante y la expansión edilicia se dirige hacia el oeste donde los terrenos son altos"* (Mastrangelo, 2016, p.144).

No obstante, se comienzan a ocupar en 1960 las áreas agrícolas del sureste y parte del piedemonte. En el noreste con un importante porcentaje de parcelas baldías, es notorio el cambio del uso del suelo de "agrícola a industrial" y en 1977 se concentra una zona industrial en conjunto con Guaymallén y Maipú, en una ubicación estratégica dada por las 9 rutas que conectan el país y Chile.

Por otro lado, los complejos habitacionales levantados por cooperativas y asociaciones profesionales, indicaban que la expansión urbana estaba cambiando de dirección, avanzando hacia el piedemonte, alejándose del oasis, sin los servicios básicos de agua potable, luz y gas, lejos de los puestos de trabajos y del equipamiento social:

"El crecimiento urbano de Godoy Cruz estaba signado por un contrasentido. Se dirigió hacia el oeste cuando por infraestructura lo aconsejable era hacia el este. Hoy esta situación continúa siendo tema de debate dado que la expansión hacia el oeste sigue adelante". (Mastrangelo, 2016, p.148).

Por lo anterior, se puede observar que el departamento de Godoy Cruz ha evolucionado desde un pequeño barrio surgido en el siglo XVIII, hasta convertirse en la ciudad pujante de la actualidad que atrae a los habitantes de otros departamentos, provincias y de países limítrofes que demanda puestos de trabajos, viviendas y servicios urbanos. Sin dudas, controlar y regular la expansión hacia el piedemonte (al oeste del departamento) sigue siendo un gran desafío pero no el único en la gestión territorial. Por este motivo, el PMOT, busca establecer las bases para un desarrollo sustentable de su territorio conservando la identidad, la historia y la memoria viva de la comunidad de Godoy Cruz pero a su vez, modernizando una ciudad para el futuro como motor del progreso y la prosperidad, viabilizando una transformación similar a la generada por los primeros habitantes del departamento, que lograron construir un oasis en un sector semiárido doscientos años atrás.

2. Características del Departamento de Godoy Cruz

En el departamento de Godoy Cruz, es posible identificar tres áreas principales: 1) Este, 2) Centro y 3) Oeste. Cada una de estas áreas presenta sus propias particularidades y las mismas fueron delimitadas por distintas barreras artificiales y/o naturales que originan fragmentación socioespacial, por ejemplo: autopistas o rutas (provinciales o nacionales), canales de riego o la construcción de barrios privados que limitan la circulación y constituyen, además, los límites político-administrativos (Ver mapa XV.2).

a) Área Este:

Área Industrial: Es un área que se caracteriza por un uso y ocupación industrial, interrelacionado con otros municipios e inserta en una trama intermunicipal vinculada por vías de comunicación provinciales y nacionales e infraestructura que potencia el uso y ocupación de dicha zona. Presenta un predominio de actividades industriales y complementarias como, por ejemplo, el polo tecnológico, la feria de Godoy Cruz, una zona bancaria, supermercados mayoristas, entre otros.

Área Urbana con Viviendas Sociales Este (IPV, cooperativas, entre otras): Es un área con viviendas construidas por el estado (Instituto Provincial de la Vivienda –IPV-) u organizaciones de la sociedad civil, con gran presencia de espacio público barrial para la realización de actividades sociales, culturales y/o recreativas, que fomenten aquellas situaciones de convivencia entre los diversos grupos. En el sector sureste de dicha subunidad existen barrios consolidados de vivienda social que presentan problemas vinculados a bajo nivel de ingresos, inestabilidad laboral, bajo acceso a salud de alta complejidad, la tasa de escolaridad presenta menor rendimiento. También es un área con dificultad para acceder

b) Área Centro:

Área de Creciente Renovación: presenta características de una urbanización constante de creciente densificación por un aumento de la población con una infraestructura colapsada y servicios más creciente ya que es un área predominantemente residencial, pero en dicha subunidad se observan diferencias sociales y económicas.

Centro cívico: área central donde se concentra el gobierno municipal y la actividad financiera, además de la mayor confluencia de personas, vehículos y transporte público. Presenta un gran valor patrimonial con importantes flujos de intercambio social, debido a que el área está rodeada de actividad financiera, comercial, institucional, sumado a la plaza principal del departamento, la cual cumple un importante rol de encuentro social.

Área de negocios urbanos: Corresponde a un área con concentración de uso comercial y de prestación de servicios, arterias saturadas con el aumento de vehículos particulares y el transporte público de pasajeros, principales vías de comunicación con necesidad de ordenamiento vial en ejes comerciales, regulación de velocidad y promoción de educación vial y peatonal.

c) Área Oeste:

Es el área que se encuentra dentro del piedemonte, producto de una expansión urbana que ha ido creciendo en los últimos años con una mixtura entre barrios populares del IPV u organizaciones civiles y loteos particulares, además de barrios privados de extensas superficies (Palmares y Palmares Valley). También presenta una heterogeneidad de clases sociales, con distintos niveles de ingresos, educación y diferentes tipos de construcciones, algunas más modernas y desarrolladas que otras. En cuanto a lo ambiental, es un área muy importante, ya que se considera una barrera natural contra aluviones y deslizamientos de terrenos, pero con un alto grado de degradación ambiental por desmonte, instalación de ripieras, basurales y la instalación de barrios en cauces aluviales.

Área de Expansión Difusa: presenta características de tipo residencial, donde los barrios se han ido estableciendo en zonas de vacíos urbanos y un tipo de suelo acorde a lo que se pretende, con una

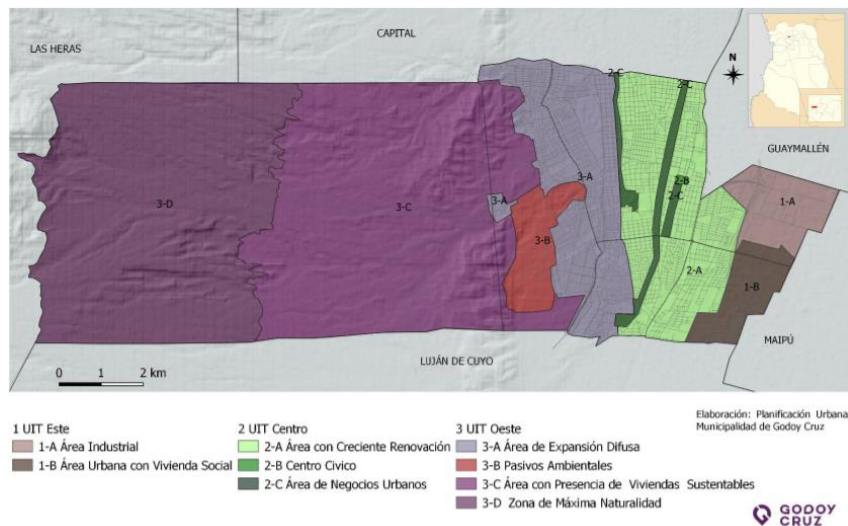
población heterogénea en cuanto a nivel de ingresos, NBI, tipología de vivienda, accesibilidad a la salud y educación, entre otras características.

Pasivos Ambientales: Son áreas con alto grado de fragilidad donde se debe compensar y corregir los efectos o impactos ambientales negativos causados por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad de explotación.

Área con Presencia de Viviendas Sustentables: Es un área que en la actualidad se caracteriza por escasa población. Sin embargo, la presión urbana y la escasez de espacio disponible avizoran una ocupación inminente de dicha área, sin zonificación, pero es necesario promover un uso con construcciones sustentables y sostenibles con características bioclimáticas que fomenten el cuidado y preservación natural del piedemonte. Por otro lado, es una zona sin servicios básicos por la costosa inversión que significa proveer de infraestructura, además con limitada conectividad y accesibilidad a los servicios.

Zona de Máxima Naturalidad: Desde la cota 1200 hasta la 1500 se considera un área de reserva natural, donde se pretende proteger y conservar el ambiente natural del piedemonte, contribuyendo así a la preservación de la flora y fauna autóctona y fomentando la actividad recreativa y turística del lugar. Además, se disminuye el riesgo ante amenazas naturales (aluviones) ya que el piedemonte sirve como barrera natural ante estos eventos.

Mapa XV.2
Mapa caracterización áreas del departamento de Godoy Cruz



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Urbano. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

3. Antecedentes de Planificación Territorial en el Departamento

El departamento de Godoy Cruz cuenta con una incipiente, pero a su vez sustancial planificación de su desarrollo urbano y social. El plan "estratégico participativo de desarrollo local" elaborado en el 2008 es un esfuerzo en este sentido, al proponer la implementación de modelo de planificación y de gestión que estableciera las bases de un desarrollo de largo plazo, con objetivos intersectoriales, que permitiera orientar el futuro de la ciudad basándose en las premisas de igualdad de oportunidades, participación ciudadana, sustentabilidad ambiental, transformación territorial y crecimiento económico. Los estudios de diagnóstico y de la jerarquización de los problemas detectados en el proceso de elaboración del plan

estratégicos fueron orientadores de los trabajos realizados específicamente para la elaboración del Plan Municipal de Godoy Cruz 2018.

El departamento de Godoy Cruz está construyendo una cultura de planificación en la gestión municipal y los procesos continúan perfeccionándose y adaptándose a las rápidas transformaciones de la sociedad actual. En el 2016 se suma a las experiencias de planificación que venía implementando el Municipio, “el plan Estratégico Municipalidad de Godoy Cruz 2016-2024” y el “Plan Metas 2016 – 2020”. Esta reciente planificación busca enmarcarse en los nuevos paradigmas que deben orientar la dinámica de las ciudades modernas, promoviendo acciones tendientes a garantizar el derecho al acceso a la información pública, la participación y el control ciudadano.

Desde el 2016 los gobiernos municipales del área metropolitana de Mendoza (AMM), a fin de dar respuestas a problemas territoriales que traspasan sus límites y competencias territoriales, están desarrollando estrategias de planificación interjurisdiccionales para la elaboración de sus políticas públicas. En este sentido, en el año 2016 se conforma el Consejo de Coordinación de Políticas Públicas para el Área Metropolitana (UNICIPIO). Creado por el Decreto Provincial N° 177, UNICIPIO es un órgano inter-jurisdiccional destinado a abordar en forma conjunta, las principales temáticas socioambientales del Área Metropolitana de Mendoza con una visión integral del proceso de desarrollo. (Decreto Provincial N° 177). Godoy Cruz forma parte de esta estrategia de coordinación de políticas públicas, y se encuentra implementando políticas metropolitanas tales como: Plan integral de forestación y reforestación urbana, Máster Plan Ciclovías, acciones conjuntas en materia de seguridad, turismo y deporte.

La provincia de Mendoza fue pionera en la elaboración y aprobación de su plan de ordenamiento territorial en el año 2017. El PMOT de Godoy Cruz se sustenta y articula sobre la base de estos antecedentes de planificación, pero añade el desafío de incorporar la “Agenda 2030” a los procesos de planificación en la gestión pública.

El desarrollo de una cultura de planificación a largo plazo en la gestión pública, perdurando a través de los cambios y estilos de gobierno, brindará las bases para que en el corto y el medio plazo se concreten la generación de políticas estado muchas veces ausentes en las políticas de los gobiernos locales.

B. La importancia de la gobernanza en la planificación del Territorio en Godoy Cruz

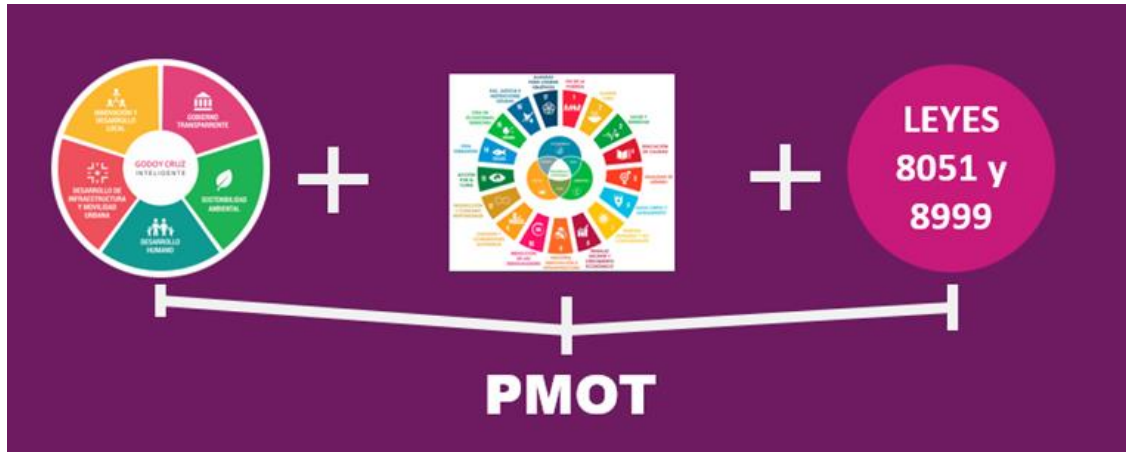
1. Metodología del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial

El PMOT elaborado durante el 2018 por el Municipio de Godoy Cruz, se estructura a partir de articular en una misma planificación objetivos y estrategias a diferentes escalas y con el desafío de alcanzar la intertemporalidad, intersectorialidad, interescalaridad y la articulación entre múltiples actores (CEPAL, 2018). Los tres procesos de planificación que busca articular el plan son los siguientes (ver diagrama XV.1):

- Agenda 2030 y objetivos del desarrollo sostenible.
- Plan Provincial de Ordenamiento Territorial: determinado por la Ley N° 8051/09 de ordenamiento territorial y la ley N° 8999//17 plan provincial de ordenamiento Territorial (PPOT). El PPOT para la provincia de Mendoza, determina directrices y lineamiento a incorporar en los planes de ordenamiento territorial municipales a fin de alcanzar los objetivos de equilibrio territorial y sustentabilidad ambiental, social, bajo la activa participación y control de la ciudadanía.
- Visión estratégica del gobierno Municipal: se promueve una ciudad inteligente, con un modelo de gestión territorial integral cuyos ejes estratégicos de gobierno son: la Innovación y

desarrollo local, el gobierno transparente, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo humano y desarrollo de infraestructura. Cada uno de los ejes estratégicos ha sido adaptado y vinculado a la Agenda 2030 y los ODS.

Diagrama XV.1
Procesos de planificación integrados y articulados en el POT



Fuente: Elaboración propia.

El PMOT del departamento de Godoy Cruz, incorpora la metodología sistémica, situacional y participativa, propia del ordenamiento territorial y adoptada por la Ley de ordenamiento territorial y usos del suelo de Mendoza 8051/09 y el PPOT. Desde un enfoque sistémico, la complejidad del territorio se aborda desde su totalidad y sus componentes no pueden ser definidos más que: "*los unos con relación a los otros, en función de su lugar en esa totalidad*" (Gudiño 2016, p.22). Desde este paradigma, la complejidad de los territorios impone, anticipadamente, la imposibilidad de simplificar el estudio de los fenómenos a la visión analítica de una sola disciplina. Los sistemas complejos están formados por elementos heterogéneos en continua interacción, y por ello se consideran complejos. La complejidad determina que los subsistemas que pertenecen y forman esta totalidad compleja corresponden al dominio de múltiples disciplinas (García 2006). Por lo tanto, deben ser estudiados promoviendo un conocimiento unificado (transdisciplinar) a partir de la generación de un esquema de investigación, que incluye múltiples disciplinas y mediante la contribución activa de miembros del sector académico, junto con tomadores de decisión y el aporte de la propia comunidad en los espacios de participación ciudadana.

La metodología del ordenamiento territorial, desde esta concepción sistémica del territorio, identifica tres subsistemas que actúan como unidades complejas en permanente interacción: *el subsistema Físico-Natural, el subsistema Socio-Económico y el subsistema Político-Institucional*. Por su parte, la propuesta del presente PMOT, se inicia metodológicamente desde el reconocimiento y determinación de los tres subsistemas. Posteriormente, se determinan seis dimensiones¹²⁹ para facilitar la selección de las variables e indicadores de cada subsistema. Finalmente las variables e indicadores fueron vinculados a la agenda 2030 y a los ODS. (Ver diagrama XV.2)

¹²⁹ Las dimensiones responden a la Iniciativa de Ciudades Prósperas (ONU-HABITAT) y son las siguientes: productividad, desarrollo de infraestructura, equidad e inclusión calidad de vida, sostenibilidad ambiental, gobernanza y legislación. Las primeras tres dimensiones conforman el subsistema socioeconómico, calidad de vida y sostenibilidad ambiental conforman el subsistema Físico-Natural, y la dimensión gobernanza y legislación, conforma el subsistema Político-Institucional.

Diagrama XV.2
Proceso metodológico del plan municipal de ordenamiento territorial adaptado a los ODS



Fuente: Elaboración propia.

Una vez determinada la metodología a aplicar para la elaboración del plan, se establecieron una serie de etapas a desarrollar de manera consecutiva (ver diagrama XV.3):

- Etapa de diagnóstico: Es una etapa inicial y de puesta en marcha que permite determinar la situación actual respondiendo a la pregunta: ¿cómo se encuentra el territorio y cuáles son sus principales limitaciones y potencialidades? Es un estudio analítico que busca medir las variables e indicadores previamente determinados mediante la articulación de datos cualitativos y cuantitativos
- Definición objetivos y metas vinculados a los ODS: La articulación de la información tanto cuantitativa y cualitativa permitirá alcanzar una jerarquización de los principales problemas que afectan el desarrollo del territorio en el municipio. A partir de esta jerarquización, se definen objetivos y metas que, vinculados a los ODS, permitirán modelar un desarrollo sostenible del territorio en Godoy Cruz. Es una etapa esencial que permite responder a la pregunta ¿Dónde queremos llegar?
- Etapa de Ejecución: Esta etapa del plan responde a la pregunta de ¿cómo lo hacemos? es decir que es el momento en el que comienzan a diseñarse las estrategias para alcanzar el modelo territorial al alcanzar, implica el diseño de planes, programas y proyectos.

Diagrama XV.3
Etapas del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia.

2. Gobernanza Territorial: talleres de participación ciudadana y talleres escolares

La etapa del diagnóstico implicó el análisis de los datos estadísticos cuantitativos, que permitieron la organización de un panorama general del estado de la situación actual en torno a aspectos que ordenan la vida cotidiana del departamento. No obstante, han sido generados datos de estructura cualitativa que soporten las herramientas argumentativas de la instancia diagnóstica. La validación y aporte de la ciudadanía es un factor determinante en el ordenamiento territorial y también en la agenda 2030 con los objetivos 11 meta 11.3; que impulsa gestión participativa de las ciudades y los asentamientos humanos, el objetivo 16 meta 16.6; que impulsa instituciones sólidas y transparentes y meta 16.7 que promueve la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas.

Los datos cualitativos derivan de las instancias participativas realizadas en el mes de Abril del 2018, con vecinos del departamento y con estudiantes de las escuelas secundarias de Godoy Cruz. De esta forma se posibilitó la generación de una red de información adecuada para la elaboración de un cuadro situacional. En cuanto a las instancias participativas, se realizaron ocho talleres de participación ciudadana, conformándose veinticuatro mesas de diálogo y validación de los pre-informes diagnósticos elaborados por el equipo técnico redactor del plan. En los talleres, los vecinos aportaron cartografías sociales y propuestas concretas territorializadas de mejoras necesarias a incorporar en el PMOT. Por su parte se realizaron veintisiete talleres escolares con alumnos de cuarto y quinto año de las escuelas secundarias tanto de establecimientos públicos como privadas. Con los talleres escolares se buscó determinar los principales problemas que preocupan a los jóvenes como así también los deseos y expectativas pensando en un departamento de Godoy Cruz al 2045. El diagrama XV.4 ilustra una jerarquización de los principales problemas, tanto de los talleres ciudadanos, como de los escolares, en función de la importancia y mención de los mismos en los mismos en estos espacios participativos.

Diagrama XV.4
Jerarquización de problemas en base a los talleres ciudadanos y escolares para el PMOT de Godoy Cruz

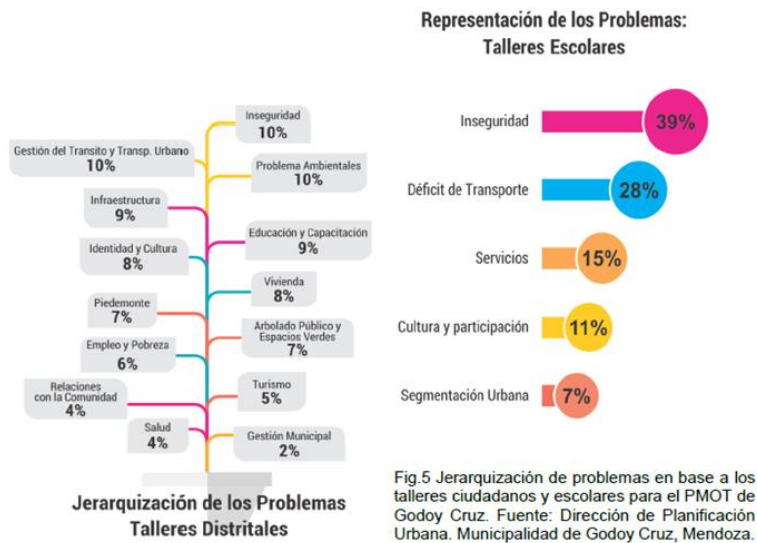


Fig.5 Jerarquización de problemas en base a los talleres ciudadanos y escolares para el PMOT de Godoy Cruz. Fuente: Dirección de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Urbano. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

Recapitulando, la etapa de elaboración del diagnóstico implicó la articulación de tres fuentes de datos: la información cuantitativa provista principalmente por los organismos que gestionan la información estadística de la provincia de Mendoza y los Municipios, la información cualitativa relevada principalmente en los talleres participativos y la información, también de carácter cualitativa y

cuantitativa, provista mediante entrevistas en profundidad a actores claves (funcionarios, técnicos, académicos y científicos) que fueron realizadas en el transcurso de la elaboración del plan municipal de ordenamiento del departamento de Godoy Cruz¹³⁰.

C. Los modelos territoriales y los objetivos a alcanzar

Entiéndase por "modelo" a la representación abstracta, conceptual y cartográfica de un sistema territorial con el fin de conocerlo, describirlo, analizarlo, explicarlo y predecirlo. Para ello, se utilizan metodologías y variables unidas por una hipótesis de trabajo, que deriva lógicamente de una teoría. (PPOT, 2017:16).

La construcción de los modelos de ordenamiento territorial se realiza a partir de los resultados de diagnóstico, los talleres de participación realizados al momento de realizar el diagnóstico y los escenarios alternativos discutidos en los diferentes procedimientos de planificación. Los modelos de ordenamiento territorial propuestos del presente Plan son: el modelo territorial actual, el modelo territorial tendencial, y el modelo territorial realizable (PPOT, 2017).

1. Modelo actual: principales problemas territoriales del departamento de Godoy Cruz

Actualmente Godoy Cruz cuenta con una población estimada de 204.549 personas (DEIE, 2017). En términos inferenciales, la tasa de crecimiento poblacional presenta un estancamiento sostenido desde los últimos diez años, dando como resultado una tasa de crecimiento baja.

En cuanto a la economía, se observa que el comercio tiene un gran peso dentro de la estructura productiva ya que aporta el 40% del PBG (Producto Bruto Geográfico), a diferencia de los servicios que aportan un 17% al PBG y las finanzas con 14% del PBG. Pero en la serie histórica se observa que la actividad comercial empieza a ceder (del 46,86% al 40,2% entre el 2010 -2015) frente a otras actividades como el transporte, la industria y los servicios. Sin embargo, se potencia la zona comercial e industrial para poder generar un mayor PBG, mejorando así la situación económica, social y estructural de la población con un mayor acceso a la educación y salud pública de buena calidad. Cabe destacar que la actividad comercial es decisiva en el esquema productivo departamental, pero el mismo debe poder ser apuntalado y articulado con las instancias productivas – esencialmente industriales– que den soporte a una proyección de crecimiento sustentable y autónomo de la economía.

Por otro lado, la Subdirección de Turismo del Municipio no cuenta con estadísticas, o cifras que reflejan los gastos que produce el turista. Esto es debido a que Godoy Cruz cuenta con escasos alojamientos, además los atractivos turísticos que posee no son de jerarquía en comparación con otros departamentos.

Respecto al crecimiento urbano, el mismo se caracteriza por seguir distintas líneas de expansión de baja densidad, lo que trae aparejado la aparición de problemas característicos de las denominadas ciudades dispersas, generando una implantación de usos (residencial- residencial mixto 77,19%, industrial 9%, comercio 1%, entre otros) separados físicamente. Asimismo, se registra una expansión urbana hacia el oeste, ocupando suelos que son explotados y habitados por diferentes estructuras barriales de tipología social (construcciones del Instituto Provincial de la Vivienda), Cooperativas y otras Organizaciones civiles o asentamientos informales.

La estructura urbana de Godoy Cruz está caracterizada por asentamientos poblacionales de características difusas, con gran densificación en torno al centro distrital. La confluencia de corredores

¹³⁰ Cabe destacar que el PMOT fue aprobado por unanimidad por Consejo Deliberante del Municipio de Godoy Cruz, el 27 de Diciembre del 2018.

intra e interdepartamentales, predominantemente con dirección norte-sur; y ejes de conexión interprovinciales como la RN 40 (Acceso Sur) y Carril Rodríguez Peña que conecta con RN 7, los cuales originan y aumentan el flujo de personas y vehículos que se trasladan diariamente desde las áreas periféricas hacia el centro administrativo, producto de la oferta de bienes y servicios especializados que allí se concentran.

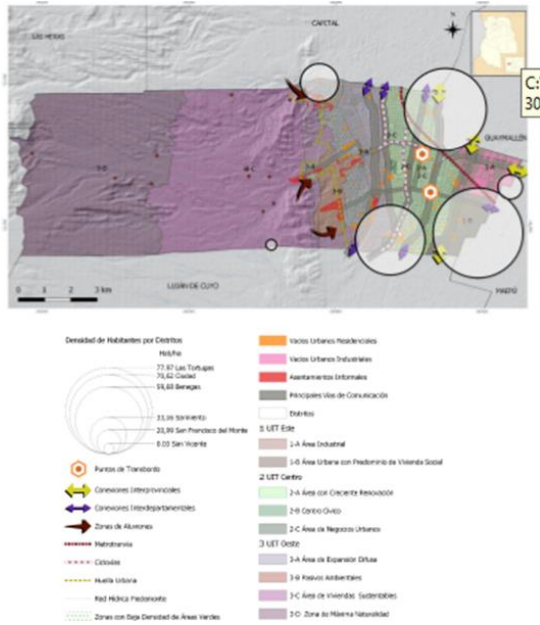
La red de ciclovías nace en el año 2009, cuando se construye la bisisenda sobre las ex vías del ferrocarril, con conexión norte-sur, con el fin de ser un circuito deportivo que acabe con el vandalismo y revalorice las zonas que se ubican en su traza. Con los años, esta vía tomó gran valor y uso por personas en bicicleta para trasladarse de un sitio a otro, comenzando a enmarcarse en una política de movilidad, que la conecta con otras ciclovías para llegar a diversos puntos dentro y fuera del departamento.

En cuanto a la infraestructura que da soporte a la estructura urbana, el municipio cuenta con un 100 % de cobertura del servicio de agua y el 96,4 % tiene red cloacal. Sin embargo, el estado de la infraestructura no es óptimo ya que el sistema cloacal se encuentra en una situación crítica con cañerías degradadas, principalmente en las zonas de Ciudad y Gobernador Benegas. Con respecto al servicio de recolección de residuos sólidos urbanos (RSU), se cuenta con el 100% en la cobertura de recolección, pero esto no quita que Godoy Cruz es uno de los departamento del AMM que más RSU genera a causa de una mayor población meramente urbana, con altos grados de consumo, lo que lleva al incremento en la deposición final de residuos. En contraste, el municipio ha llevado a cabo una serie de programas de recuperadores urbanos e instalación de puntos verdes con el fin de reciclar parte de los residuos, y reducir el kilaje depositado en el vertedero. Sumado a esto, existen programas de concientización y educación ambiental que incentivan conductas sustentables en la población.

Por otro lado, Godoy Cruz dispone de espacios verdes públicos como parques, plazas, plazuelas, bulevares, paseos y rotondas, los cuales no alcanzan a cumplir con los estándares internacionales en relación a m² por habitantes. Sin embargo, el municipio cuenta con la presencia de gran cantidad de forestales distribuidos en todo su territorio, los cuales oxigenan el ambiente, combaten el cambio climático, refrescan el aire y filtran la contaminación, regulan el flujo de agua, y disminuyen el efecto isla de calor.

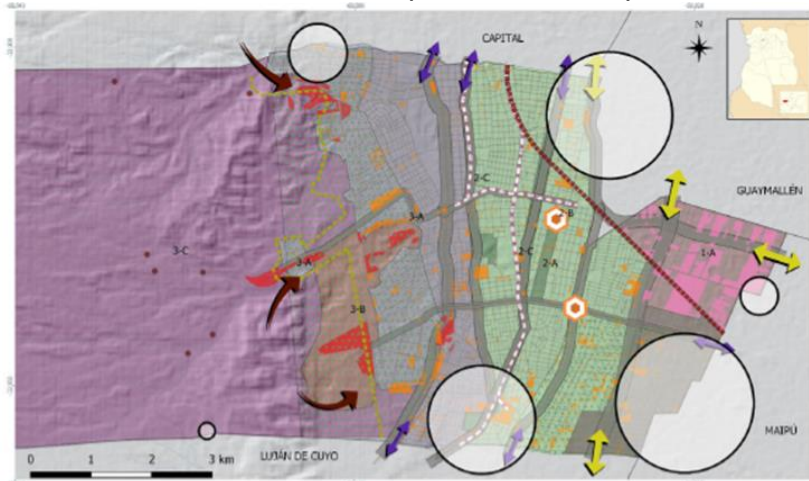
La construcción de un modelo de ciudad inteligente, eje estratégico de la gestión municipal, requiere alcanzar elevados niveles de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana que permitan pensar y transformar las democracias actuales desarrollando herramientas libres, descentralizadas y respetuosas de la privacidad de los ciudadanos. En este marco, Godoy Cruz está implementando una política de transparencia y participación ciudadana innovadora cuya finalidad es dotar de control y compromiso ciudadano en el diseño e implementación de políticas municipales. Más allá de estos notables avances en materia institucional se percibe una baja apropiación y valoración de las herramientas de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información que implementa el municipio y pone a disposición de la ciudadanía.

Mapa XV.3
Modelo Actual, año 2018. Departamento de Godoy Cruz



Fuente: Dirección de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

Mapa XV.4
Modelo Actual, año 2018. Departamento de Godoy Cruz



Fuente: Dirección de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

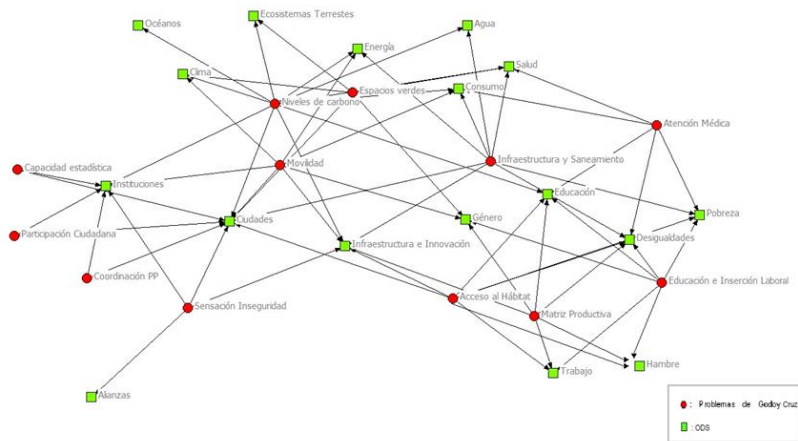
Por lo anteriormente explicitado, y luego del análisis del diagnóstico, se incorporó la metodología de construcción de árboles de problema (Lira, 2003) permitiendo identificar los siguientes problemas estructurantes en el departamento de Godoy Cruz.:

- Lenta incorporación de la innovación tecnológica en la diversificación de la matriz productiva.
- Creciente deterioro de la infraestructura de agua y saneamiento.
- Escasa conectividad y accesibilidad entre los distintos medios de movilidad.

- Elevada sensación de inseguridad.
- Lenta respuesta al acceso habitacional.
- Insuficiente articulación entre la formación educativa y la inserción laboral.
- Dificultad en el acceso a la atención médica especializada y de alta complejidad en el sistema público.
- Elevados niveles de carbono en el crecimiento urbano.
- Insuficiente cantidad de espacios verdes públicos, con respecto a los estándares internacionales (O.S.M.)
- Baja capacidad estadística para la generación de indicadores y el procesamiento de información.
- Escasa apropiación de las herramientas de participación ciudadana.
- Escaso desarrollo de herramientas de planificación y políticas públicas interinstitucionales e interdepartamentales.

La identificación y visualización de las relaciones entre los principales problemas estructurantes y los ODS, puede facilitar el abordaje intersectorial e integral (CEPAL 2018) al impulsar la generación de acciones (programas y proyectos) que busquen actuar de manera coordinada para hacer frente a problemas interrelacionados y a su vez, aportando a logro de múltiples objetivos. Pensar a los ODS de forma conjunta con los problemas estructurales detectados en el departamento de Godoy Cruz como una compleja red, permite visualizar las interrelaciones entre los problemas e identificar los nodos críticos, y aquellos también virtuosos, que pueden incidir en la implementación de las políticas y en los programas intersectoriales. La identificación de los nodos virtuosos y críticos facilita el establecimiento estratégico de metas para generar soluciones intersectoriales y multinivel (ver diagrama XV.5)

Diagrama XV.5
Diagrama visual para identificar relaciones y vínculos entre los ODS y los problemas estructurantes



Fuente: elaboración propia en base a Le Blanc (2015) y CEPAL (2018).

Del análisis del grafo de relaciones entre problemas y ODS, los nodos críticos y también virtuosos están situados alrededor de los siguientes problemas estructurales: elevados niveles de carbono, espacios verdes, movilidad, infraestructura y saneamiento. Estos nodos, representan la mayor cantidad de relaciones y vínculos, dadas por la cantidad de flechas y eslabones, con los ODS. Por lo tanto, aquellas

acciones que apunten al logro de las metas de los ODS vinculadas a la sustentabilidad de las ciudades, acciones por el clima, la energía sustentable, Infraestructura e innovación, estarán así mismo generando acciones para hacer frente a los problemas de movilidad, infraestructura y saneamiento, movilidad y emisiones de gases que aparecen como problemas centrales en grafo. A la inversa, si se tomara la decisión de apuntar los proyectos a fin de mitigar estos problemas centrales recién mencionados, se estaría aportando a su vez al cumplimiento de las metas relacionadas con los ODS vinculados a las ciudades, al clima, la energía y la infraestructura.

2. El camino a evitar: modelo tendencial

Este modelo se lleva a cabo mediante la selección y análisis de variables claves para el análisis del ordenamiento territorial de Godoy Cruz:

- El crecimiento poblacional y su dinámica en los últimos 20 años.
- La dinámica de los distintos sectores económicos y su participación en el PBG por sector en actividad, en los años 2003, 2009 y 2015.
- El avance urbano apoyado en cartografía e imágenes satelitales de 1990-2000.

El crecimiento poblacional estimado para el año 2025 es de 2,5%, significa una población de 209.498 habitantes; para el año 2045 el crecimiento sería de un 7% y la población estimada sería de 218.649 personas. De mantenerse estas tendencias la población del departamento no aumentaría de manera abrupta ni tampoco su densidad, ya que llegaría a 3.000 habitantes por km² sin contar el área de piedemonte.

Sin embargo la tendencia de crecimiento observada es hacia el oeste con lo cual se adentra aún más la urbanización en zonas del piedemonte, por lo cual dicho proceso de crecimiento por mínimo que sea seguiría en esa dirección apoyada en los bajos precios del suelo y en las excepciones a la normativa vigente e impulsada por el instituto provincial de la vivienda o cooperativas, asentándose generalmente en áreas degradadas.

También los asentamientos informales se establecen en la periferia de la ciudad y generalmente son anteriores a la tendencia del crecimiento urbano. Para el caso de Godoy Cruz, el sector oeste es el área que resta por ocupar y con ello se reforzaría el avance hacia el piedemonte. Es de esperar que se continúe con la priorización de una urbanización sustentable, porque así es como se viene dando hasta ahora, pero también habrá que enfatizar en ello debido a que el avance hacia el sector oeste del departamento es un fenómeno que ha mantenido su dinámica durante los últimos 20 años y dicho avance se da en áreas degradadas o próximas a zonas de amenazas potenciales.

De cumplirse la tendencia del crecimiento poblacional en el departamento y comprendiendo la dinámica de su estructura urbana se observa que dicho crecimiento seguiría los patrones de asentamiento existentes, por lo que sería una presión sobre los ejes principales de comunicación departamentales e interdepartamentales generando congestionamiento y saturación en la infraestructura de servicios de agua y gas.

La actividad comercial representa el 40% del PBG en Godoy Cruz, aumentó un 4% aproximadamente en 10 años de 2005 a 2015 (con algunas variaciones expresadas en el diagnóstico), en un estimativo a 2045 debería aumentar un 12% que representaría más de la mitad del PBG departamental.

En cuanto a la representación en el PBG provincial, Godoy Cruz pasó de representar un 15 % en el año 2005 casi el 17 % en año 2015, es decir que para el año 2045 de seguir esta tendencia debería representar un 23% del PBG provincial. Esta participación del departamento contempla que el PBG sería

un cuarto del total provincial y esto tendría un peso en la escasa diversificación de la matriz productiva de la provincia.

El aumento del PBG contempla un incremento en el sector comercial, con lo cual se observa una mayor concentración del área comercial y de servicios, sumado a una especialización productiva con los riesgos que la misma implica. Es preciso reconocer que además del comercio, los servicios y el sector financiero hay un peso del sector manufacturas pero la tendencia es de un aumento más aletargado.

En cuanto a la movilidad, las ciclovías de Godoy Cruz continúan creciendo de manera tal de conectarse en todos los sentidos, para propiciar la conexión intradepartamental; sin embargo, la adquisición de vehículos particulares a motor continúa creciendo y la red vial sigue saturándose en los horarios de ingreso y egreso a los trabajos y a las escuelas, tanto de mañana como de tarde.

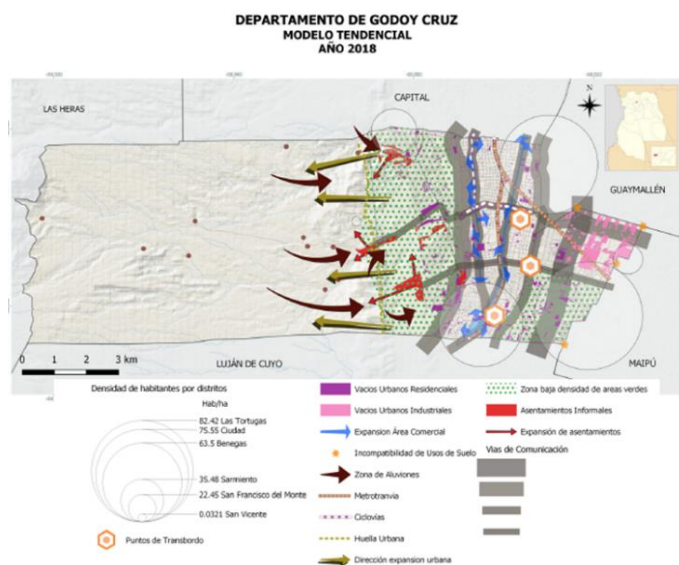
En cuanto al transporte público, la red troncal de ómnibus de calle San Martín y la refuncionalización de algunas paradas de Metrotranvía, logra mejorar el servicio y las frecuencias; sin embargo, las personas continúan utilizando mayoritariamente el auto particular ya que pueden ingresar al centro de la ciudad con el mismo, estacionar cerca de su destino.

Por otro lado, se denota el crecimiento de los espacios verdes, pero hay que reforzar la presencia de los mismos en áreas más densamente pobladas como el sector centro; y en la zona industrial, menos poblada pero más impactada ambientalmente; ya que los mismos cumplen funciones vitales para la salud de las personas que aportan a la calidad de vida, a la reducción de la emisión de GEI's y también como sectores de actuación ante un desastre natural.

Los vacíos urbanos e industriales persisten ya que la tendencia es el avance hacia el oeste y el lento crecimiento del sector industrial.

En síntesis, de no llevar a cabo una intervención sobre los principales problemas del Departamento, se verá una profundización de los mismos que afectará al conjunto de elementos que hacen a Godoy Cruz, es decir, quizás se generan nuevos problemas que en la actualidad no se manifiestan como tal (ver mapa XV.5).

Mapa XV.5
Modelo Tendencial de Godoy Cruz



Fuente: Dirección de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

3. El camino deseado: modelo de una ciudad inteligente, colaborativa y adaptada a los ODS

El Modelo Territorial Deseado se plantea como la imagen futura del municipio al año 2045, derivada del consenso social y entendiéndose bajo un supuesto en el que no existen limitaciones de medios, recursos ni voluntades para su implementación. Por lo tanto, en el modelo deseado de Godoy Cruz se propone un territorio de aprendizaje e innovación. Se proyecta como ciudad creativa, dotada de infraestructura digital y tecnologías de comunicación, donde la economía esté basada en el conocimiento. Asimismo, se pretende alcanzar un elevado nivel de rendimiento de gestión y administración de la ciudad.

Se desea lograr un desarrollo urbano sostenible, pensando en el ahorro de tiempo y energía, enfocando las acciones de la ciudad a la protección del medio ambiente, como así también optimizar la calidad de vida de los habitantes a través de un entorno natural y limpio.

En cuanto al bajo impacto de innovación tecnológica, en la diversificación de la matriz productiva, Godoy Cruz revierte los procesos de especialización mediante el incentivo a la implementación tecnológica y de comunicaciones, en base al estímulo del tipo económico hacia el sector manufacturero, además de implementar estudios que apunten a evaluar las posibilidades de llevar a cabo algún tipo de agricultura sustentable en el sector oeste.

En lo concerniente al creciente deterioro de la infraestructura de agua y saneamiento, se realizan acuerdos con las empresas prestadoras de servicio para llevar adelante el recambio de todas las conexiones matrices, con perspectivas de que el crecimiento poblacional sea absorbido de manera armónica con una densificación urbana sostenible. Se proyecta la ciudad, en la zona con mayor densidad poblacional, como un desarrollo urbano en tres planos: superficie (suelo actual más ocupación de los vacíos urbanos), subsuelo (soterramiento de 100% de los servicios e incorporación de estacionamientos liberando espacio en la superficie) y altura (plano de arboledas y terrazas verdes).

Por otro lado, se atiende a la escasa de conectividad y accesibilidad entre los distintos medios de movilidad, de manera que no solo los medios tengan en cuenta su mejora sino también a la infraestructura de una ciudad compacta, dando lugar a una morfología urbana que prioriza la accesibilidad de los peatones, con recorridos cortos y peatonalización de calles, que incorporan además el acceso a la ciudad como un derecho. El derecho a la ciudad, el derecho a habitar los espacios públicos como una forma de apropiación de la ciudad por parte de sus habitantes. Se propone también, la construcción de estaciones multimodales (metrotranvía, buses y bicicletas), proyecto que busca integrar los medios de transporte existentes, reduciendo los tiempos de desplazamientos de personas.

Se desarrollan proyectos para fomentar una ciudad creativa y sostenible, con impronta artística y en combinación con premisas de sostenibilidad en zonas antes degradadas que realzan dicho sentido de pertenencia del colectivo social respecto de sitios patrimoniales.

Urbanísticamente, se plantea una mejor conectividad en sentido Norte-Sur y Este-Oeste, proponiendo una red generada por vías de tránsito rápido que interconectan nuevos polos (industrial, turístico-ambiental, cultural-patrimonial y comercial); así como también se proponen cambios en las densidades edilicias y poblacionales, tomando como eje de altura máxima la zona entre la calle San Martín Corredor del oeste y decreciendo paulatinamente hacia el este y el oeste. Se incorpora al tejido urbano, una serie de núcleos habitacionales en zonas específicas del departamento para potenciar distintos aspectos del nuevo modelo deseado.

La ciudad contempla la necesidad de revertir el problema de la insuficiente cantidad de espacios verdes públicos, sobre todo en las áreas más densamente pobladas, en la zona industrial, donde el impacto ambiental es mayor y un gran desafío ambiental, la creación de una zona especial de conservación natural en el piedemonte. Así mismo, los esfuerzos por reducir los elevados niveles de

carbono en el crecimiento urbano, plantean la implementación de terrazas y muros verdes en la ciudad, para aumentar la absorción de monóxido de carbono y limpiar el aire. Impulsando entre las industrias la forestación de sus perímetros y la parquización de ciertos espacios para mitigar la contaminación. No obstante, la mitigación será posible mediante la inauguración de una planta de transferencia en el área industrial, que además genere compost y una planta piloto de biogás, que en primera instancia es capaz de resarcir la demanda energética de todo el predio de la planta de transferencia. Se propone también la conexión de espacios verdes permitiendo así una óptima refrigeración de los espacios públicos, mejorando el flujo y la calidad del aire.

Fomentando la importancia medioambiental del piedemonte, se lo designa como polo turístico y educativo, incorporando proyectos en áreas estratégicas y generando nuevos patrones de asentamiento vinculados con la sostenibilidad ambiental.

Se logran reducciones sustanciales en el déficit habitacional promoviendo soluciones habitacionales para los asentamientos informales. Se contempla la generación de un banco de tierras y herramientas de captación de plusvalía para el financiamiento del habitat digno y la reducción del déficit habitacional.

Se lleva adelante un conjunto de proyectos para lograr una articulación entre la formación educativa y la inserción laboral mediante la puesta en marcha de capacitaciones técnicas y centros de formación para el trabajo, al igual que una escuela municipal cuya orientación es ambiental y pone en valor sobre todo la conservación del área de piedemonte.

En cuanto a la inclusión social, se plantea la creación de puntos digitales, espacios donde capacitar a los usuarios para el uso de plataformas virtuales a través de herramientas tecnológicas donde grandes y chicos puedan hacer uso de los beneficios de estar conectados y dar uso a la red de conectividad (wifi) gratis en los espacios públicos que brindará el departamento. Se propone la implementación de sistemas de diseño universales.

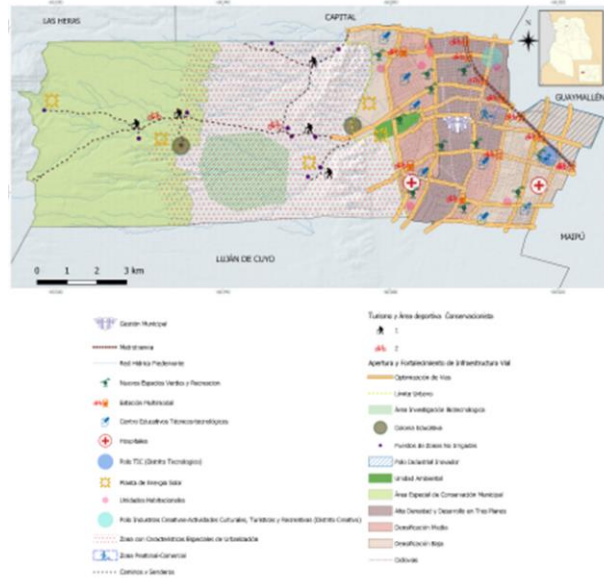
Se diseñan e incorporan nuevas aplicaciones que generan más elementos para el desarrollo de una ciudad inteligente (smart city). Desde la gestión municipal, se logra un gobierno abierto, conectado y utilizando la consulta de los expedientes digitales. El monitoreo permanente se lleva adelante mediante una vasta capacidad estadística para procesar la información territorial, de la mano de un observatorio, que además de la recopilación de información, monitorea y genera indicadores capaces de brindar un respaldo teórico para la gestión.

Se incorporan actuaciones basadas en la reducción de emisiones de dióxido de carbono y acciones cuyo objetivo sea el aprovechamiento eficaz de la energía, planificando en todo el departamento redes de transporte público eficiente, con tecnologías bajas en carbono. Incorporar a la trama urbana, núcleos que concentran actividades variadas para descentralizar la ciudad e interconectarlos a través de vías de alta velocidad aéreas, solucionando problemas de conexión, tanto en transporte público como en lo digital.

Se contempla la necesidad de incorporar estaciones de recarga para vehículos eléctricos en todo el departamento y generar una plataforma tecnológica que permita dar información de lugares de abastecimiento, espacios disponibles de estacionamiento y control de seguridad de tráfico a los usuarios.

Desde la arquitectura se plantea un modelo de construcción donde los edificios sean bioclimáticos, utilizando energías limpias, con diseño domótico que respeten el medio ambiente y que posean sistemas de producción de energía integrados, donde coexista la naturaleza y la tecnología (ver mapa XV.6).

Mapa XV.6
Modelo Deseado de Godoy Cruz



Fuente: Dirección de Planificación Urbana. Municipalidad de Godoy Cruz, Mendoza.

4. Objetivos Acciones para garantizar el cumplimiento de los ODS y el camino hacia la ciudad inteligente

Los siguientes objetivos que se listan a continuación fueron desarrollados en función de las doce (12) problemáticas detectadas a lo largo de todo el trabajo. Los objetivos buscan impulsar las transformaciones territoriales necesarias en el departamento de Godoy Cruz, a fin de generar un **Nuevo Modelo de Gestión Territorial Integral**, capaz de responder a las necesidades de sus habitantes, teniendo como eje transversal: la innovación y la tecnología, impulsada por una sociedad integrada, inteligente y colaborativa.

Cada objetivo cuenta con una serie de programas y dentro de estos últimos se elaboran proyectos concretos y factibles.

Objetivos al 2045:

- i) Potenciar dinámicas de integración tecnológica en los procesos productivos locales, para el desarrollo de condiciones económicas y productivas favorables a la integración de una trama socioeconómica basada en la equidad y la inclusión.
- ii) Desarrollar infraestructuras de servicios eficientes para lograr una ciudad compacta, integrada y conectada, garantizando un urbanismo sustentable y ecológico.
- iii) Instaurar un modelo integral de movilidad innovador y tecnológico, que garantice la accesibilidad, la equidad de género, la seguridad vial, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía, con el fin de mejorar la calidad del entorno y el espacio público.
- iv) Aportar a la reducción de la sensación de inseguridad en el ámbito urbano, promoviendo la activación de un tránsito y uso libre de los espacios públicos y aportando a la mejora de la convivencia orgánica de todas las personas que ocupan y recorren el departamento.

- v) Promover un crecimiento urbano sostenible con asentamientos humanos planificados y regularizados, con viviendas, servicios e infraestructuras adecuadas, brindando acceso a la capacitación y el empleo como herramientas para el hábitat digno.
- vi) Reducir las desigualdades e inequidades socioeconómicas derivadas de la brecha entre los procesos educativos tradicionales y las condiciones reales del mercado actual, definidas por un contexto de creciente tecnificación y especialización de conocimientos y saberes.
- vii) Contribuir al acceso a la atención médica pública, eliminando las inequidades territoriales y limitaciones tecnológicas que afecten el ejercicio de ese derecho ciudadano.
- viii) Mitigar y adaptar la ciudad a los efectos del cambio climático, con un desarrollo compacto, resiliente, innovador y tecnológico, promoviendo la eficiencia energética, para reducir los niveles de carbono en la infraestructura urbana, en el consumo de los recursos naturales y en las prestaciones de servicios.
- ix) Garantizar suficientes espacios verdes públicos, seguros e inclusivos, monitorear y controlar en forma permanente los forestales, mejorar la calidad paisajística y aplicar nuevas tecnologías en sistemas de riego eficiente, propiciar una adecuada calidad de vida adaptando y mitigando los efectos del cambio climático.
- x) Promover la generación de indicadores y monitoreo de información estadística para la elaboración de políticas públicas territoriales.
- xi) Promover la apropiación y valoración de las herramientas de participación ciudadana, transparencia y acceso a la información incorporando tecnologías para resguardar la identidad digital.
- xii) Generar herramientas de planificación y ejecución de política públicas en el Área Metropolitana de Mendoza, para asegurar una integración en el desarrollo territorial.

El modelo realizable para Godoy Cruz, integra la visión estratégica de la gestión municipal; *alcanzar un modelo de gestión territorial integral bajo la innovación y la tecnología, impulsada mediante una sociedad integrada, inteligente y colaborativa*, junto con la agenda urbana 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (O.D.S.).

Como estrategia de planificación promueve la construcción de una agenda de políticas públicas integradas a las políticas sectoriales y transversales, que trasciende las gestiones de gobierno, a fin de concretar en el corto, mediano y largo plazo las acciones pertinentes para alcanzar un desarrollo sostenible del territorio.

Los objetivos, metas, programas y proyectos propuestos en el modelo realizable están armonizados con los compromisos asumidos por el país a nivel internacional; la agenda urbana 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De esta forma se busca potenciar las capacidades de planificación de Godoy Cruz en el diseño e implementación de sus políticas públicas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, hace especial mención al rol de la planificación y al proceso de adaptación de este compromiso a las realidades nacionales provinciales y municipales. Concretar una efectiva implementación en el corto, mediano y largo plazo de las acciones planeadas, materializadas a través de los objetivos, programas y proyectos, implican un gran desafío para todos los habitantes del departamento. Este gran reto para el departamento de Godoy Cruz implica cuatro grandes desafíos (CEPAL 2018):

- **La intertemporalidad:** la acción pública municipal y los objetivos establecidos se despliegan en horizontes temporales diversos y la planificación intertemporal supera un periodo de gobierno. Concretar una planificación intertemporal requiere la generación de acuerdos,

que comprometan el mantenimiento de aquellas políticas y objetivos que se consideran indispensables para alcanzar las metas. Estas deberán ser más estables a los cambios generados en la administración y el gobierno.

- **Intersectorialidad:** la actividad municipal se despliega en diversas áreas, temas o sectores especializados, muchas veces con poca coordinación en sus acciones. El modelo realizable que se propone requiere de aceitados instrumentos de articulación, dado que los objetivos y programas propuestos demandan de acuerdos y de una visión integral para su concreción.
- **Interescalaridad:** en un mismo territorio actúan diferentes niveles de gobierno con competencias y alcances dispares sobre el mismo territorio. Para alcanzar los objetivos y metas establecidos en esta estrategia de planificación deberán considerarse la gestión de enlaces, articulaciones, coordinaciones y acuerdos entre los diversos niveles: global, nacional, provincial, municipal e interjurisdiccional.
- **Articulación entre múltiples actores:** para mantener en el tiempo los objetivos y metas propuestos en esta acción de planificación, el estado municipal deberá asumir el desafío de incorporar a todos los actores, valores e intereses, en juegos en los procesos de planificación a largo plazo. Esto requiere la apertura constante de debates mediante procesos de participación y diálogo en busca de concretar los objetivos colectivos.

Las distintas acciones territoriales darán lugar a la **formulación de 32 programas y 88 proyectos** (objetivo general y objetivos específicos, descripción, actores, indicadores y metas) a concretarse a corto, mediano y largo plazo; que tienen relación con los objetivos y programas del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030).

Programas estructurantes

- i) Fortalecimiento institucional para la promoción de la innovación tecnológica.
- ii) Gestión política para el fomento de desarrollos creativos aplicados.
- iii) Mejoras en las redes de infraestructura.
- iv) Buenos hábitos de consumo.
- v) Mejoras en las redes de infraestructura de internet.
- vi) Optimización de la red vial del departamento a través de internet.
- vii) Base de datos de indicadores del medio ambiente a través de internet.
- viii) Mejora en la conectividad e-o del departamento de Godoy Cruz.
- ix) Implementación de un sistema de transporte multimodal en el departamento de Godoy Cruz.
- x) Supermanzana en el microcentro de la ciudad.
- xi) Coordinación institucional sobre recorridos y frecuencias.
- xii) Programa integral de comunicación y convivencia urbana.
- xiii) Integral de comunicación y convivencia urbana.
- xiv) Seguridad digital ciudadana.
- xv) Seguridad vial.
- xvi) Captación de plusvalía.
- xvii) Banco de tierras.

- xviii) Planificación estratégica de la fuerza laboral.
- xix) Generación y circulación informal de la salud.
- xx) Plan comunicacional de atención médica.
- xxi) Mejora de prácticas saludables y mejora de calidad de vida.
- xxii) Cultura del reciclaje.
- xxiii) Control de fuentes emisoras de gases de efecto invernadero (GEI's).
- xxiv) Godoy cruz resiliente.
- xxv) Recurso hídrico eficiente.
- xxvi) Biotecnología ambiental.
- xxvii) Aumento de la superficie en m2 de espacio verde por habitante.
- xxviii) Renovación de forestales.
- xxix) Capacidad estadística municipal de alta calidad.
- xxx) Generación, procesamiento y circulación informacional.
- xxxi) Programa de confianza ciudadana y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
- xxxii) Soberanía ciudadana digital.

El diagrama XV.6, ilustra la estrategia de planificación que estructura el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial de Godoy Cruz. Se trata de una arquitectura gubernamental que articula los ejes estratégicos de la gestión municipal con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (O.D.S.), junto con los programas y proyectos a implementarse para alcanzar los objetivos en el corto, mediano y largo plazo; en un marco de gestión y acción municipal estructurado bajo los preceptos de la intertemporalidad, intersectorialidad, interesclaridad y la articulación entre múltiples actores.

Diagrama XV.6
Estrategia de planificación municipal armonizada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Fuente: Elaboración propia.

D. Reflexiones finales

La aprobación del Plan Municipal de Ordenamiento territorial (PMOT) Godoy Cruz 2018-2045, es un paso trascendental hacia el anhelo de concretar un modelo de gestión territorial sustentable y con capacidad de adaptarse a las necesidades de sus habitantes y a las vicisitudes generadas, principalmente, por las crisis de los territorios y el cambio climático. Ambos procesos están comprometiendo seriamente el bienestar de las generaciones actuales y futuras, sometiendo a los ciudadanos y a sus gobiernos a un desafío que se torna ineludible: generar acciones en el corto, mediano y largo plazo para desarrollar un modelo de desarrollo social y ambientalmente sustentable.

La lucha contra el cambio climático es un imperativo del siglo XXI, la comunidad internacional en la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como un plan de acción para lograr un desarrollo sostenible. En este marco el plan municipal de ordenamiento territorial de Godoy Cruz, establece un conjunto de metas e indicadores orientadas y articulados a con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030), incorporando de esta forma, en la gestión pública una cultura de planificación a largo plazo, perdurando a través de los cambios y estilos de gobierno, sentando las bases para que la generación de políticas estado, muchas veces ausentes en las políticas de los gobiernos locales.

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030) como horizonte, las instancias participativas realizadas, que incluyeron reuniones periódicas con vecinos y con estudiantes de las escuelas secundarias del departamento, permitieron identificar los principales problemas ambientales y territoriales de Godoy Cruz. La contaminación ambiental, el déficit habitacional y de servicios, junto con los problemas vinculados a la seguridad ciudadana y al desempleo fueron las principales temáticas identificadas.

La identificación y visualización de las relaciones entre los principales problemas estructurantes y los ODS, impulsaron la generación de acciones (programas y proyectos) a fin de actuar de manera coordinada para hacer frente a problemas interrelacionados y a su vez, aportando a logro de múltiples objetivos. Pensar a los ODS de forma conjunta con los problemas estructurales detectados en el departamento de Godoy Cruz como una compleja red, permite visualizar las interrelaciones entre los problemas e identificar los nodos críticos, y aquellos también virtuosos, que pueden incidir en la implementación de las políticas y en los programas intersectoriales. La identificación de los nodos virtuosos y críticos facilita el establecimiento estratégico de metas para generar soluciones intersectoriales y multinivel.

De esta forma se plantearon objetivos en el corto, mediano y largo plazo, y programas y proyectos diseñados para dar solución a las problemáticas detectadas en el departamento. Los mismos se enmarcan en un paradigma de desarrollo sustentado en el impulso de las economías verdes y la generación de energías alternativas, a fin de mitigar y adaptar la ciudad a los efectos del cambio climático, con un desarrollo compacto, resiliente, innovador y tecnológico, promoviendo la eficiencia energética, para así reducir los niveles de carbono en la infraestructura urbana, en el consumo de los recursos naturales y en las prestaciones de servicios.

Las propuestas del plan son ambiciosas; se incorporan nuevas aplicaciones para generar el desarrollo de una ciudad inteligente (smart city), junto con la creación de un observatorio territorial que permita el monitoreo y la toma de decisiones. Se proponen instrumentos innovadores de planificación y ordenamiento territorial, como un ambicioso banco de tierras y la propuesta de conservación del piedemonte; área estratégica y pulmón verde del departamento que sufre las consecuencias de la presión urbanas, proponiendo para su desarrollo sustentable un área de con características sustentables de urbanización y otra de conservación natural.

Por supuesto que el desafío no es simple, y para ello es necesario superar aquellos antecedentes que dan cuenta de los problemas de implementación que han padecido los procesos de planificación en la región; planes excelentes desde lo técnico, pero con poca o escasa capacidad para revertir las inequidades ambientales y territoriales. Sin embargo, el futuro no deja de ser alentador; las sociedades y sus gobiernos comienzan a movilizarse en este sentido, y el PMOT de Godoy Cruz es un ejemplo de un cambio cultural que abarca a la gestión pública y a toda una comunidad, que, de manera participativa, con sus jóvenes estudiantes comienza a pensar en acciones para enfrentar el principal desafío para el ser humano: la lucha contra el cambio climático.

Los jóvenes a pesar de señalar un panorama sombrío sobre su devenir, fueron capaces de pensar e imaginar un Godoy Cruz al 2045 distinto: sustentable, innovador e inclusivo. Esta es la principal punta de lanza para alcanzar la sustentabilidad y ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de las ciudades y sus territorios.

Bibliografía

- Dirección de Estadística e Investigaciones Económicas. Informe 2012. Departamento de Godoy Cruz. <https://www.godoycruz.gob.ar/sitio2/wp-content/uploads/2012/05/Godoy-Cruz-2.pdf> Informe DEIE 91-2012.
- García R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. España: Gedisa.
- Gudiño M, Lara A., García M., Buccheri M., Dalla Torre M y Liceda S. (2017). Metodología del ordenamiento territorial. Capítulo 1. En: *Ordenar el Territorio un Desafío para Mendoza*. Gudiño M (directora), Marre M, Abraham E. y Pizzi D. (coordinadores). 1º ed. Mendoza. EDIUNC.
- Honorable consejo Deliberante de Godoy Cruz 2016. Plan estratégico de Godoy Cruz. Ordenanza Godoy Cruz. Ordenanza 6574.
- Legislatura Provincia de Mendoza (31 de Agosto de 2017). Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley N° 8999 de 2017).) [Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/LPM0008999>.
- Legislatura Provincia de Mendoza (Mayo de 2009) Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de suelo de la Provincia de Mendoza (Ley N° 8051 de 2009). [Recuperado de: www.tribunet.com.ar].
- Mastrangelo, 2016. *Godoy una historia. Del barrio San Vicente a la ciudad de Hoy*.
- ONU –CEPAL (2018). *GUIA METODOLÓGICA Planificación para la implementación de la Agenda 2030 e América Latina y el Caribe*.

XVI. Las cadenas productivas como herramienta de planificación territorial

*Ernesto Gómez Echeverri*¹³¹

Resumen

El presente artículo de reflexión hace un análisis de la Cadena productiva de “Cafés espaciales” como herramienta de planificación agropecuaria del territorio en el departamento del Quindío – Colombia. Dicho análisis presenta la planificación de manera diferente a como se ha venido desarrollando en el país; partiendo las brechas del sector agropecuario y su relación con cada uno los eslabones de la cadena: (producción, transformación, comercialización y consumidor final); de igual forma, cada eslabón se relaciona con diferentes variables: (productiva, ambiental, social, legal, infraestructura, comercial e innovación – investigación). Por último, se realiza el análisis de cada eslabón y su componente para determinar el aporte a los procesos de planificación territorial.

Introducción

El sector rural colombiano ha sido históricamente, uno de los ejes indiscutibles del desarrollo económico del país pero además, por muchas décadas, ha sido el escenario principal de largos conflictos agrarios y armados, lo que ha imposibilitado que a su interior se generen procesos dinámicos, que contribuyen al logro de condiciones reales de desarrollo para todo el conglomerado social que lo requiere (el 30% de la población colombiana), configurándose en el agro una serie de “brechas” como: Problema Agrario sin resolver, baja productividad laboral, escasa inversión en bienes públicos, ciencia y tecnología, bajos

¹³¹ Profesor Tiempo Completo, Líder del Grupo de Investigación Gestión del Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad la Gran Colombia seccional Armenia, Investigador Junior de Colciencias – Colombia.

rendimientos productivos, insuficiencia productiva, restricciones de acceso al crédito, déficit en capital humano e inseguridad jurídica entre muchos de los problemas.

A pesar de lo anterior, el sector rural que tiene una frontera agrícola de 43 millones de hectáreas, y tan solo 7 millones son actualmente productivas, es decir, 16.5% de su potencial, sigue siendo según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2017) “uno de los siete países del mundo con disponibilidad para expandir su agricultura sin deforestar”.

No debe dejarse de lado, recordar que no solo se tienen problemas de alta volatilidad en cuanto a precios internos y externos, baja competitividad, etc., sino que Colombia se convirtió en importador neto de alimentos, tipificado esto en graves dificultades para la Seguridad Alimentaria Nutricional, particularmente se evidenció en los sectores más vulnerables de la población, como son los niños y los ancianos en los centros rurales y urbanos del país.

De otra parte, los procesos de planificación en el Departamento del Quindío están estrechamente ligados al café, el cual ha perdido participación en el mercado nacional e internacional a partir de la ruptura del Pacto Internacional de Cuotas en 1989. Como se dependía del café no se impulsaron con rigor otros productos, no se fortaleció el proceso agroindustrial de la región, evidenciando escasa promoción de la actividad agropecuaria y poca promoción para la industria manufacturera; lo que trajo como consecuencia que el modelo de crecimiento basado en café entrara en crisis y por consiguiente el incremento en los problemas de índole social.

El presente artículo de reflexión se realiza a partir de la cadena productiva de cafés especiales como herramienta de planificación agraria en el departamento del Quindío. Para su desarrollo, se hace referencia a la Ley 152 de 1994¹³², base para la formulación y ejecución de diferentes Planes de Desarrollo a nivel departamental y municipal para cada uno de los periodos de gobierno a saber: 1995-1997, 1998-2000, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019. El departamento del Quindío cuenta con doce municipios y a la fecha se han formulado seis planes de desarrollo departamentales y setenta y dos planes municipales.

Lo anterior, significa que la aprobación y ejecución de cada uno traería mayor bienestar y calidad de vida a la población, y a la vez, se contribuiría con el desarrollo de la política económica, social y agropecuaria del departamento. Además, con el financiamiento de recursos provenientes del recaudo de los impuestos municipales se alcanzarían mayores niveles de desarrollo para la región. La planificación, en su mayoría hace referencia al sector agropecuario de la región, y hoy día, por cifras que presenta el Departamento Administrativo de Estadística DANE y el Departamento Nacional de Planeación DNP, el Quindío es el que menos contribuye al PIB nacional y presenta la menor tasa de crecimiento en la economía nacional. Aunado a lo anterior, la ciudad de Armenia al igual que el departamento durante los últimos cuatro años, vienen ocupando los primeros lugares de desempleo a nivel nacional.

A. Descripción de la política agropecuaria nacional y departamental teniendo en cuenta las brechas que presenta el sector

Realizando un breve recorrido por la historia de la planificación en Colombia, se parte de 1925 hasta 1936, en el cual se presentó uno de los períodos más conflictivos de lucha por la tierra en la región de Sumapaz. El eje del conflicto fue el derecho a la propiedad de la tierra para cultivarla y comercializar libremente sus productos. Las formas que asumió la movilización campesina fueron básicamente el litigio judicial, el no pago de renta y la invasión de tierras. Ante los conflictos agrarios, el Congreso Nacional aprobó la Ley 200 de 1936 de Reforma Agraria, la cual buscaba solución a los problemas

¹³² Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

sociales de nivel regional y local que desde 1931 presentaba el sector, dándole con esta un nuevo marco legal a la propiedad.

Desde la implementación de la Ley 200 de 1936 a la fecha, ésta no ha tenido los efectos esperados, tal como lo plantea (Machado, 2013) en “Una visión renovada de la reforma agraria”, donde recordaba que la política redistributiva operaba en un contexto de amplio intervencionismo y centralismo estatal y en una época de la guerra fría, en sociedades de capitalismo tardío con una alta resistencia de la clase dirigente al cambio, y en especial de los propietarios rurales. En ese sentido anotaba lo poco visionarios que eran “si se consideran los problemas que hoy aquejan a la sociedad rural y que inciden en la sociedad mayor, lo que les impide disfrutar de las rentas obtenidas, vivir en el campo y adelantar procesos de modernización”

Luego en 1948, durante el período presidencial de Mariano Ospina Pérez se recibió del Banco Mundial una misión encabezado por Lauchin Currie, quien venía a fomentar la política que en ese entonces tenía Estado Unidos de Norteamérica que era promover el “bienestar económico y social en los pueblos”; trayendo propuestas en el campo agrícola como: i) Estimular la utilización eficiente de la tierra, por medio del gravamen a los terrenos improductivos, ii) trabajar de manera concertada entre la planificación agrícola y los elementos de productividad rural y iii) Proponía el reacomodamiento de la producción para que la explotación agrícola se desarrollara en terrenos planos susceptibles de ser mecanizados y se abandonaran las explotaciones en zonas de ladera.

Además, en 1950 Colombia fue objeto de especial atención por distintos organismos y misiones económicas internacionales (Currie -1950, Cepal -1954, Le Bret -1955, Cepal 1958, entre otras), algunas con invitación directa del gobierno nacional y otras contempladas en el marco de los acuerdos con organismos extranjeros. Sobre estos cimientos, en el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962) se presenta el primer Plan de Desarrollo denominado “Plan Decenal 1960-1970”. Posterior a este y hasta la fecha todas las administraciones han formulado sus propios planes de desarrollo (a excepción de Guillermo León Valencia 1962-1966).

A continuación, se presenta un resumen de los Planes de Desarrollo desde 1971 para Colombia en referencia al sector agrícola:

Plan Nacional de Desarrollo 1971-1974 “Las Cuatro Estrategias” – (Misael Pastrana Borrero): En la Tercera Estrategia, se hace referencia al mejoramiento de la productividad agrícola y mejor distribución de la propiedad rural (en este caso, con ausencia total de una reforma agraria en un país en la cual la tenencia de la tierra es un privilegio de minorías y de grandes inversiones de capital); estrategia que debía ser coherente con la urbana para captar la población cesante del campo por mayor productividad de éste.

Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978 “Plan para cerrar la brecha” (Alfonso López Michelsen): Durante los años del mandato Claro, las medidas que se tomaron incluyeron un esfuerzo para aumentar la productividad agrícola y llevar un mayor porcentaje de la economía rural al mercado abierto a través del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 “Plan de Integración Nacional – (PIN).” (Julio Cesar Turbay Ayala): En la segunda dimensión, se tenía como objeto básico el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población específicamente en salud, educación y empleo, apoyada y fortalecida por programas como el Desarrollo Rural Integrado DRI y el Programa de Integración de Servicios y Participación a la Comunidad (IPC).

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1986 “Cambio con Equidad” (Belisario Betancourt Cuartas): En materia Agropecuaria se proponía la ampliación de la frontera agrícola y ganadera. Por tanto, para el cumplimiento de los objetivos trazados en el plan, se dispusieron los recursos suficientes para la investigación agropecuaria, la transferencia tecnológica y la adecuación de tierras.

Plan Nacional de Desarrollo 1987-1990 "Plan de Economía Social" (Virgilio Barco): Específicamente en lo concerniente con el Sector Agropecuario, las políticas se orientan a aumentar la producción y la productividad, en especial la de bienes básicos y exportables, de tal manera que los resultados contribuyan a expandir el mercado interno y a promover la capitalización del campo mediante la inversión pública y estímulos a la inversión privada, que eleven la rentabilidad de la producción agropecuaria.

Plan Nacional de Desarrollo de 1990-1994 "La revolución Pacífica" (Cesar Gaviria T.): El plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo a datos obtenidos del diario el tiempo del 6 de noviembre de 1997, adoptó medidas en términos del sector agropecuario dando un vuelco fundamental a las políticas que rigieron el sector, la apertura en la agricultura eliminó los vistos buenos a las importaciones, redujo los aranceles y suprimió el monopolio de las importaciones que ostentaba el IDEMA en algunos granos; buscando revitalizar la productividad del campo colombiano, mediante su exposición a mayores niveles de competencia.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "El Salto social" (Ernesto Samper Pizano): Específicamente en materia agraria, generó una política de modernización agropecuaria y rural en donde se buscaba promover la tecnificación y el progreso del sector agrícola y pecuario para el logro de un fortalecimiento para la internacionalización de la Economía; además de proponer un programa de reforma agraria que entregara más de un millón de hectáreas a los campesinos pobres.

Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "Cambio para construir la paz" (Andrés Pastrana): Las acciones para el sector agropecuario estaban dirigidas a integrar y modernizar al sector rural, mediante una política que buscaba proveer condiciones para un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible del campo, en su diversidad y complejidad. Se dio especial énfasis a los incentivos a la inversión privada como con: el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y el Certificado de Incentivo Forestal (CIF).

Así mismo, se estableció preferencialmente la política de desarrollo a través de alianzas estratégicas valiéndose de instrumentos como son los Incentivos vía crédito y el Fondo Agropecuario de Garantías y el seguro agropecuario al financiamiento rural, por operación del Mercado de Capitales, de la Bolsa Nacional Agropecuaria e Instrumentos de Política sectorial en Ciencia y Tecnología, comercio exterior, Reforma Agraria, y políticas de comercialización, entre otros.

Plan Nacional de desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado Comunitario" (Álvaro Uribe Vélez): Se concentrarían en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural todos los programas que tenían que ver con el desarrollo rural y en especial los del Plan Colombia, como campo en acción. En tal estrategia se proponía la focalización regional de las inversiones en función de los parámetros relacionados con la reducción de la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo en términos de acceso a infraestructura básica y a vivienda, seguridad alimentaria, esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural, desarrollo científico y tecnológico, acceso a factores productivos y financieros.

Durante su segundo mandato (2006 – 2010) el presidente Álvaro Uribe Vélez, planteó en su Plan Nacional de Desarrollo (Estado Comunitario) lo siguiente: la política agropecuaria estaba orientada a mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos y su calidad de vida, mediante: i) el ordenamiento social de la propiedad para promover el acceso a la tierra; ii) el ajuste institucional del sector; iii) el mejoramiento de su capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos; iv) el desarrollo de programas de promoción social para la población rural a través del acceso a bienes públicos; y v) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos (DNP, 2007).

*Plan Nacional de desarrollo "Prosperidad para todos" 2010-2014*¹³³ (Juan Manuel Santos): El recetario del Plan tenía su eje en la fórmula sacramental de la competitividad y para alcanzar este estado de gracia planteaba poner en marcha las "agendas de innovación", adoptar "esquemas productivos con enfoque empresarial" e impulsar la "empresarización" de los campesinos como ruta exclusiva para la salvación de la pobreza, mediante su articulación con inversionistas privados. Para estos efectos el Plan propone las consabidas "alianzas" de campesinos con grandes proyectos, desarrollados mediante contratos en los cuales el pequeño productor pone su tierra a disposición de los proyectos a medianos plazos y a cambio recibe una participación (renta), lo cual supone será la vía para que los pequeños productores se conviertan en empresarios. Su atractivo sería el de actuar como mecanismo para facilitar el acceso de los campesinos al crédito, la asistencia técnica y los mercados.

1. Política agropecuaria Departamento del Quindío

Cuando se analiza El Plan de Desarrollo del Departamento del Quindío (Pag.88), donde se describe toda la problemática que presenta el sector agropecuario en la región, es notable la ausencia de proyectos de desarrollo que se formulen para contrarrestar las diferentes brechas que presentan en el sector en especial aquellas referentes al uso de las tierras. Aunque la Ley 388 de 1997 y el Decreto 3600 de 2007, han planteado algunos elementos normativos para ordenar el uso de las tierras rurales, en la práctica son escasos los logros en esta materia, a lo que se agregan los conflictos en el ejercicio de las competencias de la Nación y de las Entidades Territoriales en materia de uso del suelo rural en el ámbito local y la proliferación de determinantes sectoriales de superior jerarquía, que sin visión territorial, usan y transforman el territorio rural en muchas ocasiones de modo divergente, respecto al interés local. Dado lo anterior, es importante enunciar que la gestión del territorio debe tener un enfoque territorial como lo define (Macías & Torres Torres, 2009), la opinión de la comunidad local es el principal cimiento para construir el proceso de desarrollo, es decir, la inclusión de la participación como principio se convierte en el proceso básico de democratización de la planificación territorial medio rural

A continuación, se presenta la Estrategia del Plan de Desarrollo del Departamento del Quindío 2016-2019 en relación con la productividad y la competitividad.

Meta: Crear plataformas tecnologías para aprovechar el talento humano de la región:

Objetivo: Consolidar los encadenamientos productivos con potencial en la región, así como brindar las condiciones de entorno que requieren las empresas para incrementar su sofisticación.

Meta Intermedia.

- Nuevos procesos de innovación implementados en los sectores priorizados con rutas competitivas.

Productos de la meta intermedia.

- Rutas competitivas acompañadas en su implementación.
- Planes de acción (hojas de ruta) formulados para sectores estratégicos.

2. Brechas más importantes de la agricultura en el país

- Rezago tecnológico. Este aspecto es importante tenerlo en cuenta por la evidencia que se presenta en la producción a nivel nacional, según cifras del Ministerio de Agricultura de Colombia (Agricultura, 2017) se producen entre 5,5 toneladas por hectárea de arroz paddy seco y en Estados Unidos el promedio es de 8,2 toneladas. De otra parte, los costos de

¹³³ Observatorio legislativo. Julio de 2011. Boletín 183. Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014.

producción también presentan una alta diferencia, ya que en Colombia el costo por toneladas es de 482 dólares y en los Estado Unidos es 364 dólares.

- La alta exposición a la competencia sin preparación. La alta exposición a competidores foráneos se puede apreciar con la firma de los diferentes Tratados de Libre Comercio que ha firmado el país llevando a que muchos productos mejor importen, ya que sale más barato que producirlo en el país.
- Una institucionalidad débil. Las diferentes políticas públicas con respecto al sector agropecuario que se implementan a nivel nacional, departamental y municipal en los diferentes Planes de Desarrollo, en la mayoría de los casos no cumplen los objetivos para las cuales fueron creados. Cuando se realiza el balance al final de cada año se puede apreciar en los planes de acción los proyectos ejecutados por las Entes Territoriales que los proyectos más vulnerados en sus recursos son los del sector agropecuario.,
- Falta de asistencia técnica. En referencia a la asistencia técnica cada año se rezaga más de los países que compiten con los mismos productos de nuestra economía. A pesar de que en el país desde el gobierno de Cesar Gaviria Trujillo se habla de competitividad e innovación, en todos los campos productivos, ninguna política ha tenido resultados alentadores. La máxima organización a nivel agropecuario es el Ministerio de Agricultura, pero este no posee la infraestructura y el personal suficiente y preparado para prestar asesoría a las diferentes empresas y cultivadores del país.
- Altas tasas de interés y bajo crédito bancario. La mayoría de los productores colombianos tiene dificultades para acceder al crédito bancarios debido a que no poseen el suficiente respaldo financiero para que sean confiables de otorgarles un crédito y además, por la gran cantidad de tramites para obtener un recurso financiero para continuar con la producción.
- Deficiente infraestructura en el sector rural. Cuando se habla de infraestructura se piensa en las vías de penetración a diferentes veredas en los municipios, aunque algunos presentan una buena condición de sus vías terciarias, otras no tienen la misma suerte y el transporte de los diferentes productos la deben de realizar a lomo de mula en la mayoría de los casos. La infraestructura también hace referencia a los diferentes centros de cadenas de frio que deben existir para la conservación de los productos y los centros de almacenamiento para mantener el producto fresco.

B. Identificación de los diferentes eslabones de la cadena productiva de cafés especiales para describir su estado actual a nivel de producción, asociatividad, transformación y mercados

Una cadena productiva puede definirse como “un conjunto estructurado de procesos de producción que tiene en común un mismo mercado y en el que las características tecno productivas de cada eslabón afectan la eficiencia y productividad de la producción en su conjunto. De esta manera, la cadena productiva podría caracterizarse como el conjunto de firmas integradas alrededor de la producción de un bien o servicio y que van desde los productores de materias primas hasta el consumidor final (Castro, Cadenas productivas. Enfoques y precisiones conceptuales, 2008).

Además, como lo señala (Pérez & Oddone, 2014) sin que importe su tamaño, toda empresa o productor participa por lo menos en una cadena de valor local; así, un campesino de autoconsumo adquiere insumos (semillas, herramientas, fertilizantes y otros) y de este modo interactúa con otros eslabones de la cadena. Las empresas que exportan, directa o indirectamente, interviene además en cadenas regionales o globales de valor. Las cadenas globales de valor existen en la actualidad y emergen

como resultado de un nuevo patrón de producción basado en una deslocalización geográfica conectada con mercados finales dinámicos. El concepto de cadena global de valor se refiere a distintos eslabones en diversas empresas o plantas de una empresa situadas en diferentes espacios geográficos

De otra parte, a continuación se presenta un resumen tomado del estudio “El sector de cafés especiales: Perfiles ocupacionales para la cadena productiva de cafés especiales” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, elaborado por el equipo de investigación conformado por Oscar Arango, Pedro Antonio Torres y Valentina Ospina, el cual detalla de manera precisa la composición de cada uno de los eslabones de la cadena productiva de cafés especiales para el departamento de Risaralda - Colombia. Para el presente análisis se toman los aspectos más importantes del capítulo que hace referencia a lo regional, entre otros aspectos se destacan los siguientes:

Los cafés especiales representan el componente más dinámico y promisorio de la economía cafetera colombiana y de su aporte a la generación de empleo; tanto en el sector público, como en la propia Federación Nacional de Cafeteros de Colombia -FNCC- se reconoce la necesidad de fortalecer las estrategias dirigidas a garantizar la ampliación en la cobertura del cultivo, transformación y comercialización de estos cafés.

Se parte del hecho que los cafés especiales son aquellos que conservan una consistencia en sus características físicas (forma, tamaño, humedad, apariencia) y sensoriales (olfativas, visuales y gustativas), en sus prácticas culturales (recolección, lavado, secado), en el origen de la producción y en sus procesos finales (tostión, molienda y preparación), según lo plantea Escobar (2005, p.8).

Ahora bien, el término “café especial”, se atribuye a la noruega Erna Knutsen, quien lo usó por primera vez en la Conferencia Internacional de Café, celebrada en Montruil (Francia) en 1978. Este concepto hace alusión a la geografía y microclimas, que permiten la producción de granos de café con sabor único y de características particulares que preservan su identidad; más adelante, en 1982, se creó la Asociación Americana de Cafés Especiales (SCAA), y ésta definió al ‘café especial’ como “un café de buena preparación, de un origen único y sabor distintivo”.

En términos generales, los cafés especiales son objeto de rigurosos procesos de certificación, dentro de los cuales se destaca: i) Fairtrade Label Organization -FLO. También conocido con el nombre de Comercio Justo; obedece a una certificación otorgada a 4 años y sólo se entrega a las asociaciones claramente democráticas, con disposiciones claras en contra de cualquier discriminación social; y se opone al trabajo de menores de 18 años (con excepción actividades familiares con sentido pedagógico).

Otra certificación se constituye en la ii) UTZ8 Kapeh certified (que en lengua maya significa buen café) que es un sello holandés de certificación que reclama trazabilidad al detalle y en todo el proceso; incluye algunos parámetros ambientales; hacen auditorías dos veces al año; por los requisitos y complejidades del proceso, además de las inversiones requeridas, a este sello han accedido básicamente empresarios grandes del café.

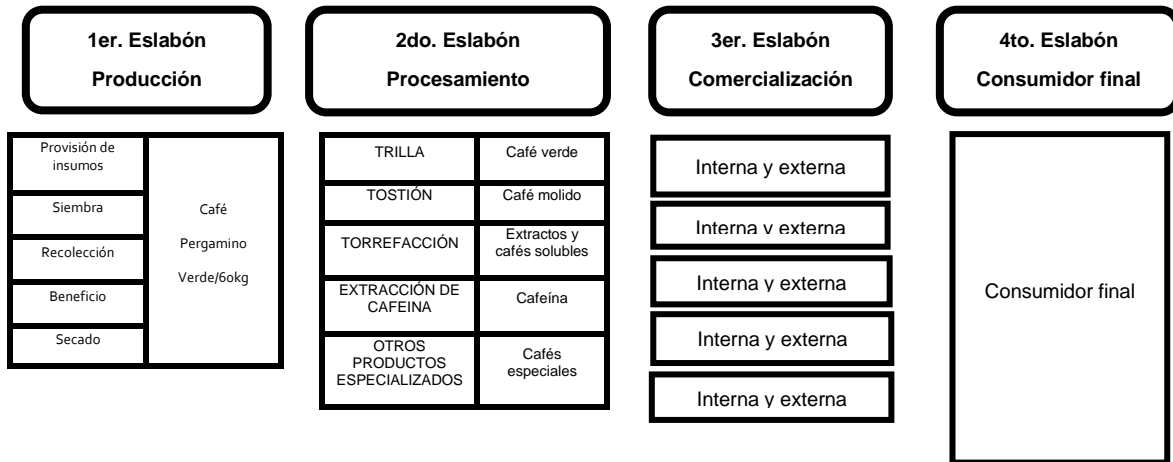
En cuanto a las características climáticas se cuenta con iii) Rainforest Alliance¹³⁴, como rígida certificación ambiental que considera una inspección anual y busca un ideal de cero contaminación.

En síntesis, para negociar cafés especiales se deben considerar sellos de i) sostenibilidad (FLO, UTZ, Rainforest y Amigo de aves); ii) orígenes (consistencia en la taza, siempre la misma en prueba de catación bajo estricto cumplimiento de protocolos) y, iii) preparación.

Ahora bien, al estudiar la cadena productiva del Café, ésta se puede abordar desde sus formas o estados: pergamino, verde, tostado, e incluye el café molido, descafeinado, liofilizado, líquido y soluble, además de los subproductos o derivados, como se observa en el siguiente diagrama.

¹³⁴ Ver <http://www.rainforest-alliance.org/lang/es/about/marks/rainforest-alliance-certified-seal>.

Diagrama XVI.1
Cadena productiva de cafés especiales



Fuente: Elaboración propia con base en la Cadena Productiva de Cafés Especiales PNUD. 2014.

Cada uno de los eslabones se relaciona con un proceso de mercadeo y comercialización, por tanto, la cadena productiva de los cafés especiales recorre diferentes fases que incorporan específicas demandas ocupacionales.

Al inicio de la cadena productiva, se encuentran actividades agrícolas como la compra de insumos y luego se pasa a la finca el proceso de producción, esto es, siembra, recolección, beneficio (incluye el despulpado: separación de la pulpa y las semillas que se encuentran en el centro de cada cereza, y el tratamiento: los granos son puestos en remojo en agua fría durante 24 horas) y secado.

El productor vende su café a la cooperativa o a compradores particulares. Al continuar con el segundo eslabón de la cadena, el café pergamino seco (cps) se transporta a la trilladora, donde se procede a pelarlo, es decir, se le extrae por medio de máquinas especializadas, la película o endocarpio que lo cubre, convirtiéndolo en café verde, para después clasificarlo según tamaño y calidad del grano. A partir de ese momento, los granos de color verde oliva están listos para ser embolsados y sellados para exportación. El término 'verde' no se refiere al grado de madurez del producto, sino al hecho de no ser aún tostado, donde el grano adquiere su color café característico.

Luego se inicia el procesos orientado al consumo interno y llega hasta la etapa de tosti3n (aquí el grano pierde peso y se desarrolla el aroma), molienda y empacado en el caso del café molido ya sea cafeinado, descafeinado, mezclado o, después de un proceso que implica la torrefacción, molienda, evaporación y aglomeración, se producen extractos y cafés solubles, cuando el producto final son los concentrados y cafés instantáneos para disolver. Terminado los procesos anteriores se pasa al tercer eslabón de comercialización, bien sea para el consumo directo, o para incorporarlo como esencia en otras bebidas, helados u otros productos alimenticios.

Posteriormente, se encuentra el cuarto eslabón, en donde adicional de su consumo final en el mercado, el café puede utilizarse como insumo en la industria. En este caso el grano es sometido a otro proceso para extraerle la cafeína, la cual es usada por empresas de refrescos y farmacéuticas, aunque en una proporción mucho menor que para su consumo directo, y sin recurrirse a la torrefacción.

Esto conlleva a otras etapas de transformación, en donde se evidencia un mayor valor agregado y hasta ahora son efectuadas principalmente con gran participación de multinacionales dedicadas a la comercialización internacional y al procesamiento del café. Incluso hoy algunas de estas compañías

participan activamente en la compra de cafés especiales y generan así nuevos retos a los productores locales para colocarse en condiciones de transformar sus cafés con nuevas formas de generación de valor.

1. Conformación empresarial de la cadena productiva de cafés especiales - Quindío

En la actualidad la Cadena Productiva de Cafés Especiales del Quindío presenta apoyo por parte de la Gobernación del Quindío y las alcaldías de diez municipios (Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento), el Comité Departamental de Cafeteros del Quindío, La Cooperativa de Caficultores del Quindío, la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, la Universidad la Gran Colombia seccional Armenia y la Universidad del Quindío.

De otra parte, se ha recibido apoyo del Centro Nacional de Investigación del Café (Cenicafé) ubicado en el municipio de Chinchiná Caldas, el cual es el encargado por parte de la Federación Nacional de Cafeteros de desarrollar y experimentar en lo relacionado con la producción de café en aspectos como: genética, variedades, enfermedades, resistencia, cambio climático, etc. Además se cuenta por parte de la Federación con el Sistema de Información Cafetera (SICA), el cual es de vital importancia según lo documenta (Federación Nacional de Cafeteros (Federecafé) 2017): Es un sistema de información gerencial que le permite al gremio contar con una valiosa herramienta para apoyar el diseño y adopción de políticas destinadas al mejoramiento de las condiciones productivas del café y de las familias cafeteras.

El SICA recopila datos sobre las principales características de la estructura cafetera del país, las condiciones de los caficultores y los indicadores de bienestar y calidad de vida en las zonas cafeteras y se actualiza permanentemente en cada región productora. Tiene dos grandes componentes: la base de datos alfanumérica, compuesta por los datos de los caficultores, fincas y cultivos, y la georreferenciada, compuesta por la base de datos altimétrica digital de lotes cafeteros y la base de atributos relacionados.

Otro apoyo importante que recibe la Cadena son los empresarios, los cuales aportan con recursos financieros y en especie para los diferentes eventos en que se participa a nivel nacional e internacional para posicionar los cafés especiales del Quindío. Por último se cuenta con PROCOLOMBIA que apoya a los cafeteros con capacitaciones de como exportar a diferentes países.

Cuadro XVI.1
Conformación empresarial de la cadena productiva de cafés especiales en el Quindío – Colombia

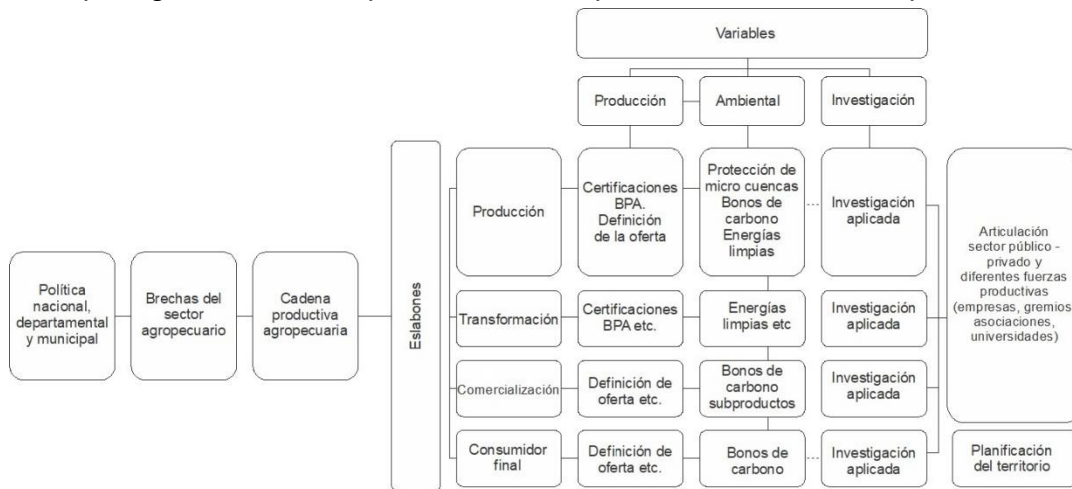
Instituciones gubernamentales						
Institucionalidad cafetera – gremios – formación – investigación						
Centros de Investigación – Centros de formación – Apoyo Empresarial - Promoción						
Proveedores	Productores	Comercializadores	Trilladoras	Tostadores	Comercializadores	Mercado
Semillas	11 Asociaciones	44 compradores	31 Trilladoras	25 locales	10 exportadores	84 tiendas de café
Fertilizantes	458 productores	generales				
Agroquímicos						
Herramientas						
	<i>Grandes</i>					
	<i>Medianos</i>					
	<i>Pequeños</i>					

Fuente: Documento borrador. Comité Técnico de Cafés Especiales del Quindío. Cámara de Comercio de Armenia, 2016.

C. La planificación agraria, como herramienta referente de planificación del territorio teniendo como base la cadena productiva de “café especiales”

El presente análisis toma como referencia la “cadena productiva de café especiales” la cual integra los eslabones que participan desde la producción hasta el consumidor final. Tal como lo expresa (Dirven, y otros, 2008), un logro importante de las estrategias de desarrollo económico de las últimas décadas ha sido la adopción de una visión de encadenamientos productivos para definir estrategias de desarrollo económico.

Gráfico XVI.2
Esquema general de la cadena productiva de café especiales como herramienta de planificación territorial



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los objetivos que se persiguen son:

- Que sirva como herramienta de planificación para un territorio determinado, tomado como referencia una cadena productiva específica.
- Que esta herramienta sea acogida por las instituciones públicas (Gobernación y alcaldías) para el desarrollo del territorio y como alternativa de planificación (Ley 152 de 1994).
- Que sea un elemento dinamizador de las diferentes políticas públicas que se trazan a nivel municipal y departamental a través de los planes de desarrollo que se elaboran cada cuatro años en los Entes Territoriales.
- Que se tome como insumo para el diseño e implementación de estrategias de planificación y producción para consolidar una región por su desarrollo y crecimiento.
- Que sirva de base para la solución a las dificultades que tiene la región en la producción, con referencia a los diferentes eslabones productivos.
- Que se utilice como elemento de unión y participación en una región para conformar alianzas productivas entre los diferentes productores que integran los eslabones (producción, transformación, comercialización y consumidor final).

Una de las características fundamentales de la nueva forma de planificar a través de las cadenas productivas es la incorporación de procesos de innovación e investigación en cada uno de los eslabones,

ya que a medida que se van consolidando, se investiga para generar nuevos procesos y la aplicación de nuevas técnicas que mejoren la producción. Una segunda característica es que su aplicación involucra al sector público (alcaldías, gobernación, Corporaciones Autónomas Regionales), instituciones de carácter empresarial (Cámaras de Comercio y Entes gremiales y ONG) y Universidades tanto públicas como privadas.

De otra parte, fomenta los procesos de asociatividad como lo define (Lira & Sandoval, Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena, 2005) el reconocimiento de las pequeñas empresas para poder desarrollar capacidades competitivas requieren asociarse, por una parte y contar, por otra, con apoyos públicos que puedan ayudar a corregir una serie de fallas del mercado principalmente relativas a la imperfección de los mercados de capital, financiamiento y crédito, capacitación de recursos humanos e innovación tecnológica, son en gran medida la justificación de las políticas de fomento que se han diseñado. De otra parte, permitiendo que los productores sean los encargados de diseñar propuestas innovadoras para ser presentadas a los gobiernos de turno que se incluyan en los planes de desarrollo.

Por último se presentan los diferentes cuadros donde se relacionan el eslabón y la transversalización tanto horizontal como vertical: las variables y componente, su definición y el aporte del eslabón a la planificación territorial con cada una de sus características.

D. Aporte de los “eslabones” de la Cadena Productiva de Cafés Especiales al proceso de planificación territorial

Para el análisis y reflexión de cada uno de los eslabones (Producción, transformación, comercialización y consumidor final) en el presente artículo, solamente se tomarán algunas variables para mostrar como a través de cada una de ellas y por iniciativa propia, los empresarios van desarrollando los procesos e indirectamente van planificando el territorio.

1. Eslabón Producción y su contribución a la Planificación Territorial

Cuadro XVI.2
Eslabón Producción - Contribución de las variables a la Planificación Territorial

Eslabón	Variables						
	Producción	Ambiental	Social	Legal	Infraestructura	Comercial	Innovación
Producción	Certificaciones, Buenas practicas agropecuarias, Definición de la oferta, Aseguramiento de la calidad, Nuevas variedades, Agricultura de precisión, Sistemas agroforestales, Paquetes tecnológicos, Seguridad alimentaria	Protección de microcuencas Bonos de carbono, Manejo de subproductos, Saneamiento básico, Biodiversidad, Energías limpias	Asociatividad, Gestión agroempresarial, Relevo generacional, Equidad de género, Formación del talento humano	Cátedra del café, Acuerdos municipales Planes de ordenamiento territorial	Vías terciarias, Centros de acopio, Centros de capacitación, Mejoramiento beneficio en seco y húmedo	Marca territorial, Giras comprador productor de origen, Mercados verdes, Trazabilidad	Creación especialización

Fuente: Elaboración propia.

El aporte del eslabón producción con respecto a la producción es la siembra de nuevas variedades de café, con nuevos atributos que se están demandando a nivel mundial y con características que le da el territorio por las ventajas comparativas que tiene por: clima, luminosidad, pluviosidad, pendiente, condiciones de terreno, modos de siembra y procesos de producción. Esto conlleva a que las nuevas variedades tengan un “plus” distintivo con el café especial que se produce en la región. Además, es

importante tener en cuenta las certificaciones que obligan a los cafeteros a cumplir una serie de normas en el proceso de producción desde su siembra hasta su comercialización, lo que incide de manera directa en aspectos ambientales, laborales, comerciales, almacenamiento, tueste y empaçado. Además, se promueven nuevas variedades que no afectan el deterioro del suelo y se optimiza el territorio generando más rendimiento en su producción.

Otro aspecto importante en el eslabón producción y de vital importancia para el territorio es la protección de las microcuencas, las cuales son generadores de agua y esenciales para la supervivencia humana. Aunado a lo anterior, los cafés certificados como especiales deben cumplir unos requisitos relacionados con la no tala y quema de bosques junto a la protección del agua. De igual forma, se debe evitar la contaminación, no arrojar ni quemar basuras, no quemar los bosques y la disminución de la utilización de agroquímicos. Como se ha anunciado anteriormente para las diferentes certificaciones que requieren los cafés especiales se debe cumplir con la normatividad establecida a cabalidad.

De otra parte la asociatividad tiene estrecha relación con la planificación territorial, ya que las empresas en su conjunto pueden de manera integrada propender por el cuidado del territorio y a la vez éstas pueden ampliar sus economías de escala, llevando el territorio a optimizar el uso de los suelos. Además, permite el aprendizaje de todos los productores en cada uno de los eslabones de la cadena y la importancia que generan los procesos asociativos para potenciar el territorio como productivo y competitivo.

Además, durante los últimos años se ha venido consolidando el término de "Marca Territorial" a nivel mundial; como su nombre lo indica hace referencia a un territorio determinado bien sea vereda, corregimientos, municipio o departamento, estos son los elementos jurídicos que caracterizan a una región según su división político administrativa. Cada territorio de manera organizada busca competir por los recursos que se ofertan a nivel nacional e internacional para distinguir de manera clara las potencialidades de la región que se desea posicionar.

2. Eslabón Transformación: contribución de las variables a la Planificación Territorial

Cuadro XVI.3
Eslabón Transformación - Contribución de las variables a la Planificación Territorial

Eslabón	Variables						
	Producción	Ambiental	Social	Legal	Infraestructura	Comercial	Innovación
Transformación	Certificaciones Buenas Prácticas Agropecuarias Aseguramiento de la calidad Agroindustria de la madera Paquetes tecnológicos	Manejo de subproductos	Asociatividad Gestión agroempresarial Equidad de género,	Acuerdos municipales	Centros de acopio Centros de trilla y torrefacción Centros de capacitación		Creación especialización

Fuente: Elaboración propia.

El proceso de transformación de los cafés especiales sigue una alta rigurosidad debido a que realiza ciertos procesos como la trilla, tostión, torrefacción, extracción de cafeína y otros procesos para obtener un café especial. Además, de proteger el medio ambiente es importante resaltar que el proceso de transformación juega un papel preponderante debido a que se elabora un producto de calidad para el consumo humano, indicando que no presenta peligro para su consumo; debido a que en su proceso de transformación se lleva un estricto control y un adecuado manejo en cada uno de sus eslabones para obtener al final un producto de excelente calidad que cumple con la normatividad internacional para ser comercializado.

El proceso de transformación requiere de certificaciones, permitiendo que los productos cumplan con los requisitos establecidos. En consecuencia, las certificaciones pueden ser utilizadas por cualquier empresa que esté en capacidad de demostrar que sus productos implementan normas específicas y satisfacen los requisitos establecidos por las reglamentaciones, sin dejar de lado que los cafés especiales de acuerdo a su evolución a nivel mundial y nuevos requisitos que exigen los compradores, debe implementar nuevos procesos industriales, nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos empaque y embalajes

El personal calificado es importante para el posicionamiento de un territorio cuando se producen excelentes productos (café especiales) por personas capacitados en la preparación de bebidas como los baristas. Lo anterior beneficia a la región porque posiciona al producto y se da a conocer a nivel nacional e internacional sobre las calidades del mismo. Por último, los centros de trilla son importantes para un territorio ya que si se instalan varios en un mismo lugar podemos concretar esta especialidad y vender servicios a las demás regiones, consolidando el territorio en la prestación de esta clase de servicios.

3. Eslabón Comercialización. Contribución de las variables a la Planificación Territorial

Cuadro XVI.4
Eslabón Comercialización - Contribución de las variables a la Planificación Territorial

Eslabón	Variables							
	Producción	Ambiental	Social	Legal	Infraestructura	Comercial	Innovación	
Comercialización	Certificaciones, Buenas prácticas agropecuarias	Definición de la oferta, Aseguramiento de la calidad	Nuevas variedades	Paquetes tecnológicos	Asociatividad, Formación del talento humano	Centros de acopio, Centros de capacitación,	Marca territorial, marketing especializado, Ferias especializadas, Trazabilidad	Creación especializada, Nuevas líneas de negocios

Fuente: Elaboración propia.

El eslabón comercialización es de vital importancia dentro de la cadena productiva de cafés especiales debido a que las nuevas variedades se dan a conocer por su origen y ubicación geográfica. Además, se pueden obtener nuevos productos para su comercialización proyectando el territorio hacia lo sostenible y las buenas prácticas que potencian el territorio como en el cuidado del medio ambiente y protección de la seguridad alimentaria; dándose a conocer como viable para inversión nacional y extranjera. Además, un producto certificado conlleva a que se venda de manera fácil y con un valor agregado importante. Si la certificación es de "Origen" posiciona al territorio para generar nuevos contratos.

De igual forma que el proceso de transformación descrito anteriormente, con la aplicación de paquetes tecnológicos se pueden obtener nuevos procesos logísticos de distribución, nuevas formas de gestión comercial y la creación de nuevas unidades estratégicas de negocios. Además, cuando en un territorio se fomentan procesos de asociatividad esto permite el ingreso a nuevos mercados, contribuyendo de manera decidida al incremento de la producción y de manera indirecta en el poder de negociación de los caficultores, proyectando el territorio a su consolidación agropecuaria.

Otro punto importante para la planificación del territorio a través de la comercialización es la capacitación a personal que pertenece al sector, debido a que estos son los encargados de elaborar un excelente producto en referencia a cafés especiales; en especial los catadores y baristas. Los primeros realizan una serie de ejercicios, de análisis físicos, olfativos y organolépticos que consisten en despertar los sentidos, con el fin de lograr distinguir las diferentes calidades de café tanto física como

sensorialmente, realizando protocolos de preparación de muestras para catación, tostado ideal para cafés especiales y conociendo los defectos y atributos más característicos del café que se produce en la región. Y los baristas son aquellos que conocen los sistemas básicos de preparación de café, dominio de la máquina expreso aplicando las 5 Ms. (mezcla, máquina, molienda, mano de obra y mantenimiento) para una adecuada preparación de expresos, cappuccinos y recetas básicas.

De otra parte, cuando se da a conocer una marca de café a través de su preparación y cuidado, permite que inversionistas de carácter nacional e internacional inviertan en la región, promocionando de manera directa las diferentes cadenas productivas, fomentando el crecimiento y desarrollo económico y por consiguiente mejorando el nivel de vida de los habitantes de la región en aspectos como: empleo, salarios justos, educación, salud, recreación, servicios públicos, emprendimiento y escenarios para nuevos negocios. Por lo anterior, cualquier producto debe tener un origen y este de forma indirecta da a conocer el territorio de donde proviene.

Otro elemento que contribuye al posicionamiento del territorio y a su planificación es la asistencia a ferias, debido a los beneficios que se obtienen los cuales son traducidos en experiencias positivas que permiten al expositor adaptar su producto o considerar las posibilidades de venta en ese determinado mercado y a la vez dar a conocer el territorio donde se producen estos.

4. Eslabón Consumidor final. Contribución de las variables a la Planificación Territorial

Cuadro XVI.5
Eslabón Consumidor final - Contribución de las variables a la Planificación Territorial

Eslabón	Variables						
	Producción	Ambiental	Social	Legal	Infraestructura	Comercial	Innovación
Consumidor final	Certificaciones, Definición de la oferta, Aseguramiento de la calidad Nuevas variedades					Trazabilidad	

Fuente: Elaboración propia.

El último eslabón de la cadena es el consumidor, el cual es importante para la cadena porque el producto final para que sea de excelente calidad debe haber cumplido con todos los requisitos que exige los cafés especiales, y estos se obtendrán si se ha cumplido con todas las condiciones de las certificaciones. Es decir, el consumidor final quiere consumir productos certificados ya que estos están cumpliendo las normativas internacionales en el cuidado del medio ambiente y otras características indispensables para su conservación.

Además un elemento importante para el consumo final es la trazabilidad que permite generar confianza de los consumidores de que el producto a consumir cumple con los estándares establecidos en las diferentes regulaciones como sinónimo de información veraz.

E. Conclusiones

El Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo importante para determinar las causas que han llevado al deterioro del sector rural en el país; fue así como se realizó en primera instancia el "Censo Nacional Agropecuario" el cual dio los primeros avances en determinar la estructura productiva del país en lo económico, social y laboral y, en segundo término "La Misión para la Transformación del Campo", el cual presenta las brechas que han obstaculizado el desarrollo del sector agropecuario; pero dichos estudios no se les ha dado la importancia que merecen, ya que a la fecha son pocas las políticas públicas que ha formulado el gobierno para cerrar cada una de las brechas.

Además, en el país, según cifras del Departamento Nacional de Planeación 2015, existen 16.275 establecimientos que pertenecen a alguna clase de cadena productiva que fueron creadas a través de la Ley 811 de 2003. La conformación de las diferentes cadenas productivas en el sector agropecuario tiene como objetivo aumentar la productividad y la competitividad de las empresas; pero es poco el avance que se ha tenido para determinar su nivel de producción, cuantificar el volumen y determinar la cantidad que se puede ofrecer en un tiempo determinado.

Es importante resaltar que las cadenas productivas son una herramienta de planificación ya que permite integrar de manera fácil a todos los productores, transformadores y comercializadores y los grupos de interés que están involucrados en la cadena de valor como los proveedores, las entidades que prestan servicios y en general a todos aquellos que tienen relación con el sector. El análisis de las cadenas va más allá de la simple formulación, llevando que cada integrante de los diferentes eslabones tome conciencia que puede alcanzar las metas que se propone, y mediante la unión puede alcanzar otros objetivos que no alcanzaría de forma individual.

A nivel regional el análisis que se concluye es que en el departamento del Quindío se han formulado diversos estudios como: el Plan de Desarrollo Agrícola Integrado de la Cuenca del Quindío 1990-2005, El Plan Quindío 20-20, El Plan de Desarrollo Turístico, Plan Exportador, La Agenda Interna de Productividad y Competitividad y el Plan Regional de Competitividad, para que fueran tenidos en cuenta al formular los planes de desarrollo municipales y departamentales. Lo que se puede observar a la fecha son los pocos esfuerzos que se han hecho para cristalizarlos a la realidad. Los anteriores estudios no han tenido en cuenta las cadenas productivas del departamento, dejando esta iniciativa a los empresarios del sector cafetero, los cuales comenzaron por iniciativa propia a consolidar la cadena de cafés especiales, sobre todo por la creciente demanda de estos en el mercado mundial y por los cambios en los hábitos de consumo de esta bebida y la posibilidad que los compradores paguen un mayor valor por un café de especial.

Bibliografía

- Agricultura, M. d. (2017). Informe de Producción. Bogotá. D.C.: Ministerio de Agricultura.
- Beltrán, J. C., & Malagón Devia, O. J. (2008). Gestión del Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.
- Castro, J. G. (2008). Cadenas productivas. Enfoques y precisiones conceptuales. Sotavento M.B.A, 25.
- Castro, J. G. (2008). Cadenas productivas. Enfoques y predicciones conceptuales. Sotavento M.B.A., 25.
- Dirven, M., Echeverri Perico, R., Sabalain, C., Rodríguez, A., Candia Baeza, D., Peña, C., & Faiguenbaum, S. (2008). Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. Santiago de Chile.: Naciones Unidas - CEPAL.
- DNP, D. N. (2007). Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá D.C.: DNP.
- FAO, O. d. (2017). Informe para Colombia. Bogotá D.C.: Naciones Unidas.
- Jesu. (s.f.).
- Lira, I. S., & Sandoval, C. (2005). Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL - ILPES.
- Lira, I. S., & Sandoval, C. (2012). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.
- Machado, A. (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria Institucional. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Macías, J. D., & Torres Torres, F. (2009). La Gestión territorial como instrumento para el desarrollo rural. Estudios Agrarios, 73.
- Pérez, R. P., & Oddone, N. (2014). Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL - FIDA.

Parte 4: Los desafíos de la multiescalaridad

XVII. Los Geoparques mundiales de la UNESCO como estrategia para el desarrollo territorial

*Diego Irazábal Tidemann*¹³⁵

Resumen

Los Geoparques Mundiales de la UNESCO buscan promover el desarrollo sostenible de los territorios, a partir de la conservación del patrimonio geológico y natural, la valorización de la herencia cultural y el involucramiento de las comunidades. En momentos donde las administraciones públicas -y también los ciudadanos- necesitan identificar proyectos transformadores y de largo aliento, los geoparques aparecen como un instrumento para extender las oportunidades sociales y económicas a escala territorial. Para gestionarlos es necesario movilizar los llamados "capitales intangibles" y contar con un adecuado sistema de gobernanza local. Conscientes de la enorme red de interacciones del planeta y con un enfoque holístico, los geoparques aplican distintas estrategias de turismo sostenible (geoturismo y turismo geológico), divulgación de las ciencias de la Tierra, fomento de las economías y productos locales e inserción internacional (Networking). A su vez, un Geoparque Mundial es una plataforma de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su fin último es el "buen vivir" de las personas que lo habitan.

No solo estamos en lo desconocido, sino incluso en lo innumerable. El conocimiento que tenemos de nuestro tiempo sólo se manifiesta en el amorfo prefijo "pos" (posindustrial, posmoderno, posestructuralista...) o en el prefijo negador "anti" (antitotalitario). No podemos poner rostro a nuestro porvenir, y ni siquiera podemos ponérselo a nuestro presente. Nuestra Tierra es por consiguiente (...) un astro errante.

Edgar Morin

¹³⁵ Director General de Promoción y Desarrollo, Intendencia Dptal. de Flores – Uruguay. Coordinador Geoparque Mundial UNESCO Grutas del Palacio. Secretario de la Red de Geoparques de América Latina y el Caribe.

A. Construyendo lugares en el mundo

Doce años después de haber participado del IX Curso Internacional sobre Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional, dictado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), vuelvo a la CEPAL para compartir algunas reflexiones sobre los actuales caminos del desarrollo territorial. Pero a diferencia de aquel tiempo, donde carecía de la imprescindible experiencia vivencial, hoy reflexiono tras de doce años de labor en la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Intendencia de Flores (Uruguay); esto significa más de una década empezando, terminando y volviendo a empezar proyectos; participando en infinidad de reuniones, actividades y recorridos; fracasando y acertando; planificando e improvisando; formando y desarmando equipos. En esencia, un período suficiente para descubrir que al desarrollo —ese estado mágico que definimos de muchas maneras— se llega por el camino del esfuerzo compartido, la virtud política, y con proyectos sostenibles.

Analizando en retrospectiva, la formación cepalina me permitió adquirir aprendizajes en tres aspectos fundamentales:

En primer lugar, y a través de una atmósfera académica y conceptual de enorme prestigio, uno comprende la narrativa del desarrollo y aprende sobre su multidimensionalidad e interdisciplinariedad. Debemos entender que el desarrollo no funciona como una “máquina trivial” de la cual puedo predecir todos sus *outputs* si conozco todos sus *inputs* (E. Morin, *Introducción del pensamiento complejo*, 2007), sino que por el contrario se trata de un proceso complejo y profundo de transformación del territorio y progresión humana, no exento de contradicciones, discontinuidades e incertidumbres.

Por tanto, si de verdad queremos promover el desarrollo en nuestros territorios y espacios subnacionales, debemos pararnos sobre nuevos marcos teóricos y superar la inercia localista. Una cosa es la ejecución de presupuestos y actividades siguiendo un marco lógico automatizado, y otra cosa muy distinta es el trabajo estratégico que implica una evolución y adaptación a la complejidad e imprevisibilidad del contexto.

Así pues, se requiere claridad en cuanto a las metas profundas y de largo plazo, porque cuando actuamos a nivel provincial y local esos fines que nos trazamos suelen estar especialmente influidos por el clima de la inmediatez y del “mal menor”. La mayor parte de las veces corremos detrás de soluciones creadas para salir del paso, e implementamos acciones empujados por una vorágine cotidiana que pocas veces privilegia la planificación ni la definición de objetivos estratégicos. Y como si lo anterior fuera poco, la micropolítica -atrapada en esquemas tradicionales y viciados- enlentece y hasta perjudica los procesos de gobernanza, la sostenibilidad de las políticas (cuando existen) y los necesarios procesos de culturización ciudadana. No es novedad que el desarrollo territorial requiere ciertos mínimos de pureza en el contrato social y la *praxis* política; desconocerlo sería ignorar una parte sustancial del problema.

En segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo anterior, tengamos en cuenta que para lograr un genuino proceso de desarrollo hace falta disponer de algo básico y esencial: método. En uno de sus cuentos el escritor, filósofo y político uruguayo Pedro Figari atribuye a un Dios acriollado y severo la sentencia según la cual ***las recompensas no son sino el fruto de los proceder.***¹³⁶ También cuando hablamos de políticas públicas y desarrollo territorial los resultados exitosos se alcanzan cuando existe conducta en la gestión, esto es, cuando las intervenciones se ajusten a procedimientos y metodologías comprobadas.

Muchas veces suele pasarse por alto el hecho de que nuestras maneras de entendernos, relacionarnos y conducirnos en el plano social y político tienen enormes impactos en las posibilidades del desarrollo. Y concomitantemente también existe una creencia que privilegia y sobrevalora el impacto de las obras físicas en los territorios, como si ellas bastaran para ampliar y mejorar la calidad de

¹³⁶ Cuento Dans l'autre Monde, Pedro Figari, 1930.

vida de las personas. Seguramente en la génesis de estas actitudes y tendencias podemos encontrar rasgos de aquello que muy acertadamente decía Alain Peyrefitte: "nos resulta difícil aceptar que nuestra manera de pensar o de comportarnos colectivamente pueda tener efectos materiales. Preferimos explicar la materia por la materia, no por la manera" (citado por Boisier; 2006).

En tercer lugar, si comprendemos y tenemos método todavía nos hace falta un proyecto magnánimo y potente a través del cual materializar nuestros esfuerzos e intervenciones sobre el territorio; es decir, un proyecto que nos permita poner en práctica lo que la teoría enseña, una iniciativa concreta y específica que aterrice las palabras y los adjetivos del desarrollo, y que se consuma la mayor parte de las energías y capitales disponibles. La realidad está colmada de casos en los cuales existen ideas y capacidades técnicas, pero donde faltan la ocasión y los recursos para llevarlas adelante; y viceversa.

En este sentido, el desarrollo local requiere *proyectos-insignia* que formen parte de un plan adecuadamente concebido y alineado con la identidad del territorio. Y estos proyectos, a su vez, deben surgir de la propia sociedad, lograr su empoderamiento y motivar la acción colectiva. Necesitamos cada vez más que las iniciativas de desarrollo engloben proyectos emanados del involucramiento y la participación de los ciudadanos, y las comunidades a su vez necesitan proyectos que les permitan imaginar y construir escenarios comunes de futuro. Como dice Leonardo Boff: "Lo que, en verdad, está hoy en crisis no es tanto el modelo de desarrollo, como el modelo de sociedad imperante en el mundo. Es en el interior de la sociedad donde se elabora el proyecto de desarrollo. La sociedad decide acerca del desarrollo que ella quiere para sí. El proyecto mismo no subsiste por sí mismo". (L. Boff, 2000).

En resumen, y desde un plano absolutamente personal, haberme cruzado con el concepto de los Geoparques Mundiales de la UNESCO me permitió encontrarle un propósito más trascendental a todos los esfuerzos y las acciones impulsadas desde el gobierno local. El valor fundamental de nuestro geoparque reside en que ha logrado -como ningún otro proyecto- motivar la identificación de la comunidad con su territorio y la elaboración de una estrategia común de desarrollo. Esto cobra importancia en tiempos donde la *modernidad líquida* también afecta a las administraciones públicas ansiosas por mostrar resultados, aunque sean insostenibles y ligeros; por esta razón debemos impulsar proyectos con sentido histórico y vocación territorial, haciendo que las personas sean protagonistas y construyan su lugar en el mundo.

B. Los Geoparques mundiales de la UNESCO; proyectos de acción humana y territorial

Los Geoparques Mundiales de la UNESCO son tesoros, no solo en términos de su interés geológico, sino también por el entusiasmo y dedicación de sus defensores locales, quienes trabajan arduamente para mantenerlos y aprovechar al máximo las oportunidades educativas y económicas que ofrecen. Son un gran ejemplo de las comunidades locales trabajando muy efectivamente en algunas de las áreas más remotas y hermosas de nuestro planeta.

*Dr. Beth Taylor, Director de Ciencias Naturales,
Comisión Nacional del Reino Unido para la UNESCO.*

Desde hace poco más de quince años la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNESCO) viene promoviendo una iniciativa orientada a valorizar y fortalecer los lazos entre las comunidades y su patrimonio geológico, con el fin de promover el desarrollo sostenible de los territorios.¹³⁷ Se considera que las formaciones geológicas representan la evolución del planeta

¹³⁷ Dentro de la UNESCO, la División de Ciencias de la Tierra ha sido quien acompañó el proceso de creación de los geoparques globales desde principios del año 2001, oportunidad en que se firmó un convenio entre dicha División y la Red Europea de Geoparques (EGN). En el año 2004 se crea en París la Red Global de Geoparques.

por billones de años, contribuyendo a explicar nuestra historia y determinar el futuro de la especie humana sobre la Tierra.

La herramienta escogida para tal fin son los Geoparques Mundiales, concebidos como territorios poseedores de un valor patrimonial y geológico de relevancia global, y del cual se derivan planes de conservación, educación, turismo sostenible, desarrollo económico y rescate cultural.

Para entender mejor esta nueva categoría territorial podemos guiarnos por definiciones *a contrario*, es decir, estableciendo *qué no es un geoparque*. En este sentido, un geoparque no se constituye como un parque visiblemente cercado y delimitado con instalaciones recreativas y sitios geológicos de belleza paisajística; tampoco se restringe a la categoría de área protegida ni de un museo geológico a cielo abierto. Un geoparque trata, en síntesis, de un territorio abierto y complejo donde todos sus componentes están integrados con una visión sistémica de desarrollo sostenible. También en los geoparques se privilegia la incorporación de los saberes ancestrales y los enfoques holísticos (ecología holística), buscando que cada acción e inversión formen parte de una totalidad mayor y coherente. De este modo, los geoparques mundiales favorecen la interdependencia de la herencia geológica con otros componentes naturales, culturales e intangibles.

Diagrama XVII.1
Geoparque Araripe



Fuente: Fotografías tomadas por el autor.

Nota: El primer Geoparque Mundial reconocido por UNESCO en América Latina es Araripe, en el Estado de Ceará (Brasil). Uno de sus principales geositiOS es el denominado Piedra Cariri, donde se encuentra una de las mayores herencias paleontológicas del país. Las rocas de Araripe datan del período Cretácico Inferior (110 millones de años) y en ellas es posible encontrar peces fosilizados.

El Programa Internacional de Ciencias de la Tierra y Geoparques de UNESCO, aprobado durante la 38 Conferencia General celebrada en París (2015) establece en sus estatutos que los geoparques son "...zonas geográficas únicas y unificadas en las que se gestionan sitios y paisajes de importancia geológica internacional, con un concepto integral de protección, educación y desarrollo sostenible".

De las diferentes áreas temáticas que intervienen en los geoparques, se destacan el fomento de la herencia cultural, la conservación del patrimonio geológico, la comprensión del cambio climático, el turismo sustentable, la protección de la biodiversidad, el empoderamiento de las mujeres, la educación para la sustentabilidad, el uso inteligente de los recursos naturales, el fomento de las ciencias e investigaciones, el trabajo en red y la valorización de los conocimientos locales e indígenas.

En cuanto a los criterios que deben cumplir estas zonas geográficas, el Estatuto del Programa Internacional establece los siguientes:

- Límites establecidos. Que sus límites sean precisos y abarquen un área cuya superficie garantice su gestión y administración. Dicha área estará compuesta por una variedad de sitios patrimoniales y geológicos cuya relevancia deberá verificarse por la comunidad científica local, nacional e internacional. Por otra parte, los límites de un geoparque deben ser preexistentes al ordenamiento político-administrativo, reflejando la historia e identidad de un territorio natural y culturalmente construido.
- Patrimonio en interacción. El patrimonio geológico existente deberá estar en conexión con todos los elementos del patrimonio natural y cultural, fomentando la interacción, el enriquecimiento del conjunto y la generación y divulgación de conocimientos que concienticen sobre los fenómenos de la Tierra y el hombre.
- Estructura de gestión. La sola existencia del geoparque requiere la existencia de un órgano de gestión capaz de asegurar la toma de decisiones, y la implementación de acciones que cumplan con los objetivos y metas trazadas. Se espera que los actores locales construyan alianzas y asociaciones, y que las mismas cuenten con el apoyo público y la legitimidad política que garantice el largo plazo. A su vez, y para que la gestión sea efectiva, debe regirse por un plan integral que abarque áreas de comunicación, finanzas, relacionamiento con la comunidad, infraestructura, educación, y otros.
- Comunidad activa. Las comunidades locales y pueblos indígenas deben participar en la cogestión de los geoparques, atendiendo las necesidades sociales, económicas y ambientales detectadas. Si bien no implica una diferencia categórica con las otras designaciones de UNESCO, como Reservas de la Biosfera y Patrimonio Mundial, es cierto que los geoparques realizan mayor énfasis en la participación de las poblaciones locales sobre la protección y conservación de la geodiversidad, promoviendo a su vez el desarrollo económico sostenible. Especialmente, en los territorios donde se encuentran afincados, los geoparques otorgan especial consideración a los pueblos originarios, proponiendo alternativas para su inclusión, promoción y conservación de sus conocimientos, tradiciones y valores.
- De abajo hacia arriba. En la medida que empoderan a las comunidades locales, los geoparques mundiales favorecen procesos ascendentes y del tipo *bottom-up*. A su vez, se recomienda que los sistemas de gobernanza recojan la representación de todos los actores y autoridades locales y regionales, generando los mecanismos efectivos de consulta y participación. Teniendo en cuenta la dispersión territorial y la diversidad de aspectos mencionados, la mayoría de los geoparques requieren el involucramiento de grupos originarios, organizaciones de base, propietarios de tierras, gestores culturales, líderes locales y vecinales, promotores turísticos, pequeños comerciantes y emprendedores, etc. En resumen, todos quienes construyen la realidad cotidiana del entramado social local son convocados al protagonismo activo.
- Trabajo en red. Dicen especialmente los estatutos que “se alienta a los geoparques mundiales de la UNESCO a que compartan su experiencia y asesoramiento y a que realicen proyectos conjuntos en el seno de la Global Geoparks Network”. La diversidad de territorios con denominación de geoparque mundial en todo el planeta constituye una oportunidad de oro para los intercambios y aprendizajes, ya que las cuestiones del medio ambiente y la conservación de la Tierra no conocen barreras culturales ni idiomáticas.

Recapitulando, destaca con claridad la importancia conferida a los aspectos de la gestión, ya que el territorio *per se* no alcanza para lograr el reconocimiento que confiere la UNESCO, aún ante la

existencia de una geomorfología de características impresionantes. En todo momento, la participación de la comunidad y su capacidad de interacción son factores determinantes para la existencia de una zona que reciba la denominación de geoparque mundial. Es necesario partir de una idea de apropiación por parte de los habitantes, cumpliendo con uno de los preceptos esenciales del desarrollo territorial: "...se entenderá por éste, la dinámica de un grupo humano con *capacidad de elaboración de una imagen colectiva de bien común, sentido de pertenencia a un espacio físico específico y despliegue de los medios objetivos y subjetivos, necesarios para alcanzar los objetivos conjuntamente acordados*"¹³⁸.

A su vez, si consideramos que el territorio "es un sistema complejo, que da cuenta de una forma particular de apropiación del espacio natural, por parte de un grupo social, generando relaciones dinámicas, productivas, sociales, políticas institucionales y una cultura envolvente, que recoge códigos, valores e identidad" podemos afirmar que los geoparques son capaces de revitalizar la composición y definición del propio territorio. Su estrategia de intervención supondrá "...un sentido de adscripción y pertenencia, que en última instancia se expresa en una territorialidad, que soporta la acción colectiva y la posibilidad de tener un proyecto común"¹³⁹.

De este modo, se aprecia claramente la recursividad entre Territorio y Geoparque. El primero es la base geofísica, el ámbito geográfico donde ocurren y fluyen todas las actividades e interacciones de los diferentes elementos y componentes del geoparque, y por tanto lo determina en su composición, delimitación y sentido; a su vez el geoparque -en cuanto conjunto cognitivo y proyecto holístico de intervención colectiva- impacta en las características del territorio, en la valorización de sus patrimonios (tangibles e intangibles) y en los niveles de apropiación por parte de las personas que lo habitan, estimulando a su vez nuevas y originales intervenciones.

1. Panorama latinoamericano

Actualmente existen en el mundo 140 geoparques mundiales de la UNESCO, distribuidos en 38 países. Todos ellos son miembros institucionales de una Red Mundial (GGN – Global Geopark Network) y se agrupan a su vez en redes regionales (Red Europea, Red de Asia-Pacífico y Red de América Latina y el Caribe).

América Latina, en comparación con otras partes del mundo y a pesar de su comprobada riqueza geológica y arqueológica, ha tenido un despertar tardío en la promoción de geoparques mundiales. Mientras Europa cuenta con más de 30 geoparques globales y China concentra el mayor número dentro de la Red de Asia Pacífico (37), Latinoamérica registra, al momento de redactarse estas líneas, cuatro geoparques mundialmente reconocidos.

El primero nace en el año 2006 en el Estado de Ceará (Brasil) sobre lo que anteriormente era conocido como Área de Protección Ambiental. El **Geoparque Mundial de la UNESCO Araripe** abarca seis municipios y exhibe un vasto patrimonio biológico, geológico y paleontológico. Su gestión y administración está a cargo de la Universidad Regional de Cariri (URCA) y el Gobierno del Estado de Ceará.

En 2013 y luego de un proceso acumulativo de trabajo académico, social y gubernamental, se integró a la Red Global de Geoparques un territorio uruguayo ubicado en el departamento de Flores (región centro sur) y habitado por 25 mil personas. Con una extensión de 3600 km² el **Geoparque Mundial UNESCO Grutas del Palacio** está conformado por 14 geositos que representan distintos momentos de la historia del planeta (desde los 2.500 millones de años hasta la actualidad) y 12 sitios de interés histórico-cultural, patrimonial y turístico. Este Geoparque ha sido pionero en el Uruguay, nació con el fuerte liderazgo del gobierno local (Intendencia Departamental de Flores) en alianza con la

¹³⁸ Agenda globales y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe: la escala importa; Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. CEPAL; Documentos de Proyecto; pág. 13.

¹³⁹ La planificación multinivel del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe; Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017. CEPAL; Documentos de Proyecto; pág. 49.

Facultad de Ciencias (Universidad de la República), y cuenta además con el respaldo institucional de un Comité Nacional integrado por los principales Ministerios Públicos vinculados a la temática¹⁴⁰.

Diagrama XVII.2
Geoparque Mundial Mixteca Alta (Oaxaca, México)



Fuente: Profesor José Luis Palacios, UNAM, México.

Nota: En el Geoparque Mundial Mixteca Alta (Oaxaca, México) vive Tomasa Bautista, una de las alfareras de la comunidad del municipio de Santo Domingo Tonaltepec. Ella conserva los métodos originales y los comparte con visitantes y turistas que llegan al territorio, promoviendo la conservación del Patrimonio Cultural Intangible.

Cuatro años después, en 2017, la UNESCO reconoció simultáneamente a los **Geoparques Mundiales Comarca Minera de Hidalgo** y **Mixteca Alta**, ambos ubicados en México y ligados a los Institutos de Geofísica y de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Para el caso de Comarca Minera, éste abarca nueve municipios y cuenta con una población aproximada de 500 mil personas, incluyendo grupos originarios. Se estima que su actividad minera desarrollada a lo largo de 400 años es responsable del 6,0% de la plata producida en el mundo, evidenciando así una riqueza geológica incalculable. Por su parte, el geoparque Mixteca Alta, ubicado al oeste de Oaxaca, se compone de sitios pre-hispánicos, coloniales y contemporáneos, habiendo sido la cuna de la civilización mixteca desde el siglo II antes de Cristo. Por esta razón, dicho geoparque busca promover el desarrollo de su territorio tomando en consideración la geología, la agricultura milenaria y el conocimiento ancestral de sus pobladores indígenas. Desde el punto de vista de sus indicadores sociales se trata de una zona de alta marginación y vulnerabilidad, por lo cual las autoridades locales le asignan al proyecto de geoparque una especial relevancia para ofrecer nuevas alternativas y revertir viejas injusticias.

¹⁴⁰ El Decreto Presidencial del 17 de octubre de 2016 crea, a nivel del Ministerio de Educación y Cultura, el Comité Nacional de Geoparques. Entre otros cometidos se le confiere el de "impulsar y apoyar estrategias y acciones de promoción de la participación local en favor del desarrollo sostenible en y entre los Geoparques mundiales de la UNESCO", además de promover la creación de nuevos geoparques en el país. Asimismo, también se establece como objetivo el impulso al turismo como "estrategia de desarrollo sustentable" en el geoparque.

Esos cuatro territorios Latinoamericanos que representan a tres países del continente (Brasil, México y Uruguay) firmaron en la ciudad de Chivay (Perú), la Declaratoria Fundacional de la Red de Geoparques de América Latina y el Caribe. Poco tiempo después, en el marco del Primer Encuentro oficial organizado por el Geoparque Mundial Comarca Minera (Estado de Hidalgo, México) se acordaron y aprobaron los estatutos que la rigen.

Rápidamente, la comunidad mundial de los geoparques comenzó a recibir noticias desde una América Latina fermental y profundamente movilizada en la construcción de estos territorios sostenibles, de la mano de comunidades concientizadas sobre la importancia de conservar y divulgar su patrimonio geológico y la herencia natural y cultural de la "Pachamama".

De este modo, y hacia mediados del 2018 la región contaba con más de 20 proyectos de geoparques aspirantes distribuidos en 12 países: Proyecto Pillán Mahuiza (Argentina), Proyecto Andino Torotoro, Proyecto Encantado, Proyecto Fuerte de Samaipata, Proyecto Ruta Minera Patiño (Bolivia), Proyecto Seridó, Proyecto Caminhos dos Canions do Sul, Proyecto Corumbataí (Brasil), Proyecto Kūtralkura, Proyecto Litoral Minero del Biobío, Proyecto Cajón del Maipo (Chile), Proyecto Nevado del Ruiz (Colombia), Proyecto Parque Nacional Chirripó (Costa Rica), Proyecto Viñales (Cuba), Proyecto Imbabura, Proyecto Volcán de Tungurahua, Proyecto Napo Sumaco (Ecuador), Proyecto Volcán Tacaná (México), Proyecto Río Coco (Nicaragua), Proyecto Cerro Koi (Paraguay), Proyecto Colca y Volcanes de Andagua, Proyecto Bosque de Rocas de Huayllay (Perú).

Diagrama XVII.3
Geoparque en Torotoro



Fuente: Álvaro Jitton García.

Nota: En la localidad de Torotoro (Bolivia) el Proyecto de Geoparque se edifica sobre la base de una amplia articulación y consenso social, involucrando a la academia, al sector gubernativo, el sector privado (hotelero, gastronómico, etc.), representantes de grupos originarios, medios de comunicación, entre otros. Es un claro ejemplo de un sistema social altamente sinergizado.

Respecto a la gestión de estos proyectos latinoamericanos, corresponde señalar que como en cualquier sistema territorial se requieren ciertos niveles de organización social y política capaces de asegurar métodos eficientes de administración e implementación de actividades. Hacer que las cosas sucedan es una máxima de los geoparques, teniendo en cuenta la variedad de componentes territoriales que entran en interacción, así como los desafíos en términos de planificación multinivel. Este proceso

de complejidad emergente requiere la existencia de un adecuado sistema de gobernanza y cooperación entre todos los actores intervinientes, tanto públicos como privados, así como nacionales, regionales y locales. El marco institucional se convierte en un factor determinante para la sostenibilidad, y debe tener la suficiente autonomía como para incentivar y canalizar la participación.

Un estudio preliminar realizado por el autor, con el objetivo de analizar el panorama latinoamericano respecto a la creación de geoparques, identificó que más del 70% de los proyectos nacen o se gestan desde ámbitos subnacionales de gobierno (gubernaciones provinciales, municipales, alcaldías, mancomunidades públicas, etc.), mientras que el restante 30% procede del sector privado (Fundaciones, Asociaciones Civiles) y la academia. A su vez, lo que refiere al ámbito público encierra una complejidad adicional en la medida que los territorios propuestos involucran a varias administraciones locales y una densa red de relaciones y articulaciones entre figuras políticas y de gobierno. Recordemos que en la definición de sus límites un geoparque no necesariamente coincide con las fronteras político-administrativas de los espacios subnacionales, pues obedece a dinámicas propias de la historia y geomorfología del lugar.

Por otra parte, y cuando se indaga sobre quiénes son los principales socios de las entidades gestoras de los geoparques propuestos, encontramos que las Universidades e Institutos de investigación están presentes en el 75% de los casos, mientras que los ámbitos nacionales de gobierno (Ministerios Públicos) acompañan el 100% de las iniciativas; el capital institucional y organizacional aparece entonces como un elemento constitutivo de los geoparques.

En resumen, la gobernanza es una condición sine qua non para que el geoparque funcione como tal, y no se convierta en una entelequia carente de expresión práctica, solo comprensible y utilizable por la comunidad científica.

C. Geoparques en Chile

En el caso de Chile, país sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se destacan los proyectos Kütralkura, Litoral Minero del Biobío y Cajón del Maipo.

En la zona de la Araucanía, el **Proyecto Geoparque Kütralcura** comprende cuatro comunas y cuenta con el impulso del Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Gobierno Regional de la Araucanía, Corfo y otras entidades públicas nacionales y regionales. En el centro de sus 8.100 km² se ubica el Parque Nacional Conguillío, donde se encuentra uno de los volcanes más activos de Sudamérica (Llaima).

En el caso del **Proyecto Geoparque Minero Litoral del Biobío**, se busca rescatar el legado carbonífero de lo que fue la mayor producción sudamericana de carbón en minas submarinas, a través de actividades como el turismo geológico y la oferta de geoproductos asociados a la identidad territorial e histórica.

Desde el punto de vista de la participación de las comunidades, este proyecto implementó metodologías para involucrar a todas las comunas que lo integran, a través de estrategias que persiguieron diferentes objetivos: desde talleres para explicar los conceptos básicos de la geología de los lugares, hasta la creación de mesas comunales para la identificación de proyectos y la organización de actividades específicas (ferias de activación turística, etc.).

Uno de los sitios emblemáticos de este geoparque aspirante es la vieja mina conocida como Chiflón del Diablo, ubicada en la Provincia de Concepción, más específicamente en la comuna de Lota. Los visitantes que actualmente la recorren pueden bajar al subsuelo y recorrer los oscuros pasillos que dramáticamente fueran retratados en la obra literaria de Baldomero Lillo. Los viejos mineros de piel arrugada y manos curtidas por el tiempo ofician en el presente como guías turísticos, transmitiendo con

sus palabras y gestos esa inefable mezcla de nostalgia y esperanzas en el porvenir. Asimismo, una asociación público-privada organiza paseos guiados por los rincones del antiguo distrito minero de Lota Alto, ofreciendo senderos patrimoniales y la popular gastronomía minera.

Desde 1997, año en que el presidente Eduardo Frei anunció el cierre de las minas tras más de un siglo de actividad, los habitantes de la comuna esperan con ansias encontrar un nuevo destino. Por eso, la iniciativa del geoparque Minero Litoral del Biobío, promovida bajo el liderazgo de la Universidad Católica de la Santísima Concepción (UCSC) y con el apoyo de la Corfo a través de su programa Bienes Públicos para la Competitividad, promete ser una respuesta certera y comprometida con la memoria colectiva.

Diagrama XVII.4 Geoparques en Chile



Proyecto Geoparque Minero Litoral del Biobío generó encuentros y diálogos entre la comunidad Mapuche, el gobierno regional y la academia



Estudiantes visitan la Mina Chiflón del Diablo (Lota) convertida en atractivo turístico y potenciada por el proyecto de Geoparque.



Turistas comparten con una familia Pewenche en Quinquén, comuna de Lonquimay, territorio del Geoparque Mundial Kütralkura



En el Cajón del Maipo un grupo de jóvenes profesionales está poniendo en valor el patrimonio geológico y rescatando la identidad de antiguos pueblos mineros

Fuente: Varios autores, archivo del Geoparque.

Por su parte, el **Proyecto Geoparque Cajón del Maipo** se enclava en plena Cordillera de los Andes y exhibe una singular formación geológica y paisajística. Glaciares, cuencas hidrográficas, volcanes activos, aguas termales y fósiles prehistóricos se conjugan con uno de los polos mineros más antiguos de Chile, convirtiendo a la comuna de San José del Maipo en "Capital Geológica de Chile y Geoparque Mundial Aspirante"¹⁴¹.

Las investigaciones y estudios sobre el patrimonio geológico de la comuna se remontan al año 2013, oportunidad en la que se elabora el primer inventario de geositos del territorio. En 2017 un equipo de jóvenes expertos agrupados en una asociación civil, junto a la alcaldía de San José de Maipo y con el apoyo de la Fundación Caserta, unieron esfuerzos para trabajar en dirección a conformar un geoparque que se convierta en motor del desarrollo sostenible, a partir del involucramiento de la comunidad, la puesta en valor de su patrimonio, la implementación de estrategias de geoturismo (turismo geológico), fomento de la producción artesanal local, y la conservación de los recursos naturales, todo eso aprovechando su estratégica ubicación geográfica.

Finalmente, también cabe destacar la existencia de otras experiencias incipientes en el territorio chileno, como el proyecto geoparque Puchuncaví y proyecto Valle de Petorca.

1. ¿Cómo contribuyen al desarrollo territorial los geoparques?

¹⁴¹ Decreto Exento N°386.-/ San José de Maipo, julio 13 de 2018.

En primer término, y desde la perspectiva de los geoparques, debemos aclarar que la palabra desarrollo trasciende su tradicional enfoque economicista basado en el utilitarismo convencional, y se refiere especialmente a la calidad de vida, a una ampliación de las oportunidades de progresión del ser humano.

La revisión del concepto de desarrollo, iniciada décadas atrás, reclama con urgencia la necesidad de conciliar los dos contextos en los cuales se experimenta el ciclo vital de las personas: comunidad y territorio (Boisier; 2006). Desde las nociones del humanismo ilustrado hasta los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por las Naciones Unidas, la agenda desarrollista de gobiernos y organismos internacionales revela la toma de conciencia sobre la necesidad de valorizar el factor humano y frenar los deterioros ambientales producidos por el crecimiento desenfrenado y la abundancia material.

En su *Introducción a una política del hombre*, Edgar Morin (2007) alerta que nos encontramos ante un momento del mundo donde “la noción de desarrollo debe desarrollarse” a sí misma, teniendo en cuenta que “...el propio desarrollo económico comienza a revelar un fantástico subdesarrollo afectivo, psicológico y moral del ser humano”. El impresionante avance tecnológico y material de los últimos años elevó los niveles de vida pero no así la calidad de vida, que en muchos países retrocede ante problemas de pobreza, desigualdad, violencia, inseguridad y contaminación.

Ahora bien, ¿cuáles son los caminos de superación ante tal panorama mundial? Para este sociólogo francés y padre del *Pensamiento Complejo* es necesario una política capaz de equilibrar las fuerzas económicas con el desarrollo humano, esto es “...una política regeneradora que reforme en profundidad nuestra sociedad y nuestros modos de vida al mismo tiempo. Hay que dar la vuelta a la hegemonía de lo cuantitativo sobre lo cualitativo...”. Y para lograrlo el autor nos propone “...una vía que combine una nueva política económica y social, una política del trabajo que implique desburocratización y ‘descompetitividad’, una política municipal, una política campesina, una política de la producción agrícola, una política del consumo, todas ellas medios diversos y complementarios de una política del **buen vivir**”. (Morin, 2007).

Esta noción del buen vivir, que por cierto ya podía encontrarse en la sabiduría andina, nos habla de un tipo de vida basado en la relación armónica con la naturaleza, teniendo en cuenta los saberes tradicionales y conocimientos ancestrales. El buen vivir implica también la construcción de procesos sociales y políticos donde se respetan las identidades y autonomías de los territorios.

Por otra parte, y frente a la pregunta concreta sobre las maneras en que un geoparque contribuye al desarrollo territorial y el buen vivir de las personas, podemos enfocarnos en las siguientes respuestas:

a) Reactivación y dinamización de los capitales intangibles del territorio

Para Sergio Boisier existen una serie de factores subjetivos necesarios al momento de pensar en estrategias que movilicen el potencial endógeno del desarrollo; se trata de los llamados “capitales intangibles” que se orientan en función de una direccionalidad socialmente compartida. Las nueve categorías intangibles que el autor identificó son: capital cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, mediático y humano; todos ellos se potencian y dan forma al denominado capital sinérgico, entendido como “...la capacidad, real o latente de toda la comunidad, para articular en forma democrática las diversas formas de capital intangible que se encuentran en la comunidad, dándoles una direccionalidad consensuada por el conocimiento. Es poner en trabajo el potencial endógeno de desarrollo”. (Boisier, 2006).

De esta manera, termina proponiendo Boisier, el desarrollo territorial se configura como una “**propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinérgico**”. Los recursos territoriales se movilizan y entran en interacción, desatando procesos de creatividad, innovación, recursividad y aumento de la competitividad, entre otros.

Al tomar estas definiciones, debemos recordar que detrás de las realidades tangibles que el ciudadano común asocia con el desarrollo, existe una densa red de conectividad entre muchos subsistemas y elementos invisibles. Bien agrega Boisier que “Interrogada cualquier persona acerca de qué es lo que entiende por ‘desarrollo’ seguramente enumera una serie de cuestiones como vivienda, trabajo, educación, salud, seguridad social, ingreso, y tal vez, asuntos más profundos como cultura, solidaridad, respeto a la alteridad, etc., etc. Probablemente esa persona no sea capaz de identificar las innumerables interacciones (¿articulaciones sinápticas?) entre los elementos que ella misma ha enumerado, pero para los especialistas es claro que no se trata de una suma”. (Boisier, 2006).

Desde el momento que un geoparque moviliza conjuntos cognitivos, valoriza los usos y costumbres, dinamiza el relacionamiento interinstitucional, entreteje eventos y fenómenos, empodera actores y rescata el patrimonio cultural intangible, está operando sobre los factores que determinan las posibilidades del desarrollo, y lo está haciendo con arreglo a ciertos valores y propósitos.

b) Construcción de la “marca de territorio”

Habiendo detectado y estimulado las potencialidades propias del territorio, los geoparques contribuyen al aumento de su visibilidad e imagen. La denominación de UNESCO se configura como un sello, una marca que comunica determinados valores y especialidades a nivel mundial, y que por tanto permite ubicarse dentro de ciertos nichos del mercado local y regional. A modo de ejemplo, y en contextos de creciente demanda por los espacios de turismo sostenible, los geoparques se posicionan favorablemente en el mercado del ecoturismo, gracias al perfil específico que adquieren y desarrollan.

Asimismo, y considerando que hoy día los incentivos fiscales y monetarios se revelan insuficientes para atraer inversiones y empleos calificados, los geoparques también buscan potenciar otros factores determinantes de la competitividad, tales como la identidad corporativa, el compromiso con las buenas prácticas ambientales, la cooperación público-privada, la calidad institucional, entre otros.

c) Geoturismo y producción local

Finalmente, los geoparques permiten la práctica de ciertas actividades específicas, como es el caso del geoturismo.

Según la Declaración de Arouca¹⁴² se trata de un tipo de turismo “...que sustenta y mejora la identidad de un territorio, considerando su geología, medio ambiente, cultura, valores estéticos, patrimonio y bienestar de sus residentes”. El turismo geológico aparece como uno de los componentes del geoturismo y se lo define como una herramienta para la conservación, divulgación y valorización del pasado de la Tierra y de la Vida “...permitiendo al visitante entender un pasado de 4.600 millones de años” de antigüedad, y así concientizar sobre los escenarios futuros.

A través del geoturismo las comunidades locales ponen en valor sus sitios naturales y patrimoniales, y los relacionan con aspectos de la cultura e historia local. La integralidad del enfoque y el reconocimiento mundial de la UNESCO permiten conformar productos turísticos diferenciales y únicos, capaces de convertirse en ventajas competitivas y comparativas para el territorio. Así pues, además de aumentar el orgullo local, se crean empleos y mejoran ingresos.

La realización de actividades geoturísticas moviliza también a los expertos del ámbito académico, ya que el conocimiento de las diferentes ciencias de la Tierra debe ser traducido a un lenguaje comprensible para el gran público, contribuyendo a disminuir así la brecha existente entre

¹⁴² En noviembre del 2011 y bajo los auspicios de UNESCO se celebró en el Geoparque Arouca (Portugal) el Congreso Internacional de Geoturismo denominado “Geotourism in Action”. Como fruto de sus deliberaciones y reflexiones se redactó la “Declaración de Arouca”, la cual explicita conceptos vinculados al turismo desarrollado en los geoparques.

comunidad y saberes científicos. La información se “populariza” y presenta en formatos simples, comprensibles “desde el llano”.

Los grupos rurales y sectores de la comunidad también se integran a las rutas turísticas ofreciendo sus productos locales y servicios gastronómicos. En todo momento, el turismo que se practica dentro de un geoparque privilegia el contacto con las poblaciones que viven en él, fomentando la interacción cultural y social.

En 2017, y coincidiendo con el ***Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo*** declarado por las Naciones Unidas, los Geoparques Mundiales y proyectos aspirantes de la región celebraron el ***Día Latinoamericano del Geoturismo***, como expresión de su compromiso con las prácticas del turismo sostenible y el desarrollo de sus comunidades. La iniciativa fue propuesta por el Geoparque Mundial Grutas del Palacio, y se reeditó en 2018 con la participación de más de 10 países y 17 territorios sudamericanos. En esencia, esta celebración busca valorizar y vivenciar el patrimonio geológico de América Latina, a través de actividades simultáneas tales como visitas y recorridos guiados por geositios, charlas y talleres educativos y de divulgación de conocimientos, ceremonias tradicionales, danzas y rituales con pueblos originarios, exposición de artesanías y oficios, competencias deportivas, degustaciones de alimentos típicos, entre otras.

2. El caso de Flores, Tierra del Geoparque

El Geoparque Mundial Grutas del Palacio se encuentra ubicado en el departamento de Flores, al centro – sur del Uruguay. Con algo más de 25 mil habitantes, Flores concentra el 92,8% de su población en la ciudad capital de Trinidad (21.429 habitantes) y en las pequeñas localidades del interior (poblaciones rurales). La superficie total del departamento es de 5.144 km², ocupando el territorio del geoparque algo más del 70%.

Desde el punto de vista del suelo predomina la pradera natural y artificial, con cultivos que se utilizan para alimentación del ganado y producción de granos. En varias zonas del departamento aparecen afloramientos rocosos, algunos de los cuales se encuentran declarados como áreas protegidas (pinturas rupestres y monumento natural), y otros como sitios geológicos del geoparque. La flora y la fauna autóctonas son muy ricas y variadas, con presencia de montes ribereños que bordean varios cauces de agua, ofreciendo un paisaje natural de singular belleza y alta fertilidad.

Como gran parte del Uruguay, el territorio del geoparque muestra un relieve suavemente ondulado, una muy baja densidad poblacional por kilómetro cuadrado, y una explotación fundamentalmente de base agrícola – ganadera, lo cual ha contribuido a moldear fuertemente la idiosincrasia local y las tradiciones culturales.

La economía departamental está fuertemente relacionada con la producción agropecuaria, destacándose la ganadería y la agricultura de secano, por encima de otros rubros no tradicionales como la apicultura, la forestación, horticultura y la olivicultura. Según cifras del Anuario Estadístico Agropecuario (2014) más de 330 mil hectáreas están dedicadas al ganado vacuno de carne, mientras algo más de 21 mil están dedicadas a la lechería; por su parte la producción de cereales y oleaginosos ocupa en el entorno de 131 mil hectáreas, destacándose especialmente la soja, y en menor medida sorgo, girasol (cultivos de verano), trigo y maíz (cultivos de invierno).

Diagrama XVII.5
Geoparque Mundial Grutas del Palacio



En Flores el geoparque se ha convertido en una verdadera "marca de territorio"



Las Grutas del Palacio son el sitio que da nombre al Geoparque



Se trata de una formación rocosa en forma de cavernas, con una antigüedad de 55 millones de años

Fuente: Fotografías tomadas por el autor junto a Gabriela Rufener.

Respecto a la actividad industrial se destacan el rubro lanero y cárnico. El primero, básicamente por la presencia de la empresa Lanas Trinidad, productora y exportadora de lana peinada. Según su sitio web, las ventas anuales de la empresa superan los 50 millones de dólares y sus tops de exportación satisfacen la demanda de los mercados más exigentes a nivel mundial. A su vez, la instalación de esta lanera cuya planta es la más grande de Latinoamérica, motivó el desarrollo de pequeños proveedores en el rubro tornería y metalúrgica, algunos de los cuales siguieron creciendo en el rubro de la ingeniería industrial, hasta ofrecer en la actualidad servicios a países como Estados Unidos, China, Bélgica, Australia, Alemania, Argentina y Chile.

Por su parte, el sector cárnico cuenta con un frigorífico de mediano porte en el contexto nacional dedicado a la faena de vacunos y ovinos. A su vez, durante los últimos años ha impactado la instalación de otra planta frigorífica a escasos 30 kilómetros de Trinidad. Es uno de los emprendimientos más importantes del continente, propiedad de capitales japoneses y que emplea a más de 600 operarios y técnicos.

En términos generales, puede decirse entonces que las principales actividades económicas refieren al sector agropecuario y textil, con una baja diversificación productiva y una limitada presencia de agroindustrias de gran porte. En la última década se ha observado un importante crecimiento gracias al *boom* de la agricultura de secano, sustentada en los precios internacionales de los *commodities* y las inversiones extranjeras. No obstante, existen aún ciertos desafíos que deben afrontarse, como por ejemplo la formación de mano de obra especializada y de servicios.

Respecto a los servicios turísticos, gastronómicos y de hotelería, éstos siempre se caracterizaron por un desempeño poco competitivo y de escasos derrames en la economía local. Algunos estudios especializados atribuyen tales restricciones a carencias en materia de infraestructura, tecnología, recursos financieros, conducta empresarial, acceso a mercados e institucionalidad. A su vez, otro factor de alta incidencia ha sido el bajo dinamismo del turismo rural y de naturaleza en comparación con el sector termal (litoral norte, límite con Argentina) y la costa atlántica del este. Los departamentos ubicados al centro del Uruguay, como el caso de Flores, se limitaron a ofrecer una propuesta de estancias, gauchos y caballos (turismo rural) sin lograr un mayor despegue e impacto en otros sectores.

Sobre esta realidad económico-productiva que configuró innegables rasgos históricos en la sociedad del territorio, el Geoparque Grutas del Palacio se ha convertido en un eje estratégico e innovador del desarrollo departamental, rompiendo tradiciones y derribando ciertos mitos.

En primer lugar, y desde el punto de vista turístico, ha permitido ofrecer un producto específico y de valor diferencial. Previo a la creación del geoparque, el territorio disponía de un conjunto de sitios de interés geológico, cultural, patrimonial y turístico, pero carecía de una estrategia para su gestión y explotación sustentable; eran como piezas de un enorme puzzle desarmado.

Inicialmente Flores disponía de un amplio trabajo acumulado en Grutas del Palacio (Área Protegida y sitio emblemático del geoparque) y la Localidad Rupestre de Chamangá (Área Protegida), pero otros sitios de relevancia paisajística y cultural carecían de infraestructura, planes de manejo y estudios de conservación. Por tanto, la formulación del dossier de aplicación del geoparque implicó el relevamiento de tales sitios y su incorporación a una estrategia única de turismo sostenible.

La conformación del equipo multidisciplinario permitió tejer una red de geositos de diversas edades geológicas -con rocas que forman parte del llamado Cratón del Río de la Plata- y sitios que representan otros patrimonios históricos, naturales, culturales e inmateriales. De esta manera los lugares fueron calzando hasta conformar un territorio que permite leer la historia del planeta a través de sus rocas, paisajes, ecosistemas y todo ello en diálogo constructivo con el hombre; el puzzle comenzó a tomar forma.

La existencia del geoparque y la realización de actividades de geoturismo, hicieron que el territorio alcanzara una visibilidad no solo local y nacional, sino también mundial. El prestigioso sitio web *LifeStyle* de AméricaEconomía resaltó la realización de la Primera Semana del Geoturismo (marzo de 2016) celebrada en el Geoparque Grutas del Palacio bajo el título "**Uruguay destaca el geoturismo como nueva fuente de atractivo**". En su interior el artículo lo define como "...un atractivo ampliamente recomendable para quienes busquen experiencias diferentes y estén interesados en áreas temáticas específicas como la geología, la paleontología y la arqueología, además brinda opciones de turismo aventura, como cabalgatas, paseos en bote, pesca recreativa, descanso y tranquilidad (...) Entre otras alternativas destaca la posibilidad de ingresar en antiguas cavernas, contemplar pinturas rupestres, recorrer bellos paisajes de colinas y cerros, disfrutar de grandes lagos, arroyos y ríos, y admirar una falla geológica de más de un kilómetro de extensión".

Durante los días del geoturismo el equipo de gestión del geoparque organiza senderos y visitas guiadas a cargo de estudiantes de geología y paleontología (acuerdo con Facultad de Ciencias) y ofrece los productos elaborados por grupos de mujeres rurales y emprendimientos de la comunidad. Esto último significa un estímulo y una promoción para sectores tradicionalmente alejados de las oportunidades que se generan a nivel urbano. Por otra parte, el patrimonio intangible también configura la oferta del geoturismo, a través de obras de teatro y eventos culturales que buscan rescatar las tradiciones orales, los rituales y conocimientos ancestrales.

Diagrama XVII.6
Visita al Geoparque Mundial Grutas del Palacio



Fuente: Fotografías tomadas por el autor.

Nota: Niños de una escuela rural en el Geoparque Mundial Grutas del Palacio, junto al Presidente de la Red Mundial de Geoparques Nickolas Zouros y el referente educativo de la Red Europea de Geoparques, José María Barrera, durante una visita al territorio uruguayo.

En segundo lugar, elegir el camino de ser un Geoparque Mundial tuvo, como requisito simultáneo al inventario geológico, la movilización de la comunidad y los principales actores del territorio.

Desde el momento en que se activó la decisión política y gubernamental de trabajar para alcanzar la denominación de UNESCO, la Dirección de Promoción y Desarrollo de la Intendencia de Flores conformó el llamado Grupo Promotor del Geoparque (GPG) siguiendo algunas premisas básicas:

- **Cuidadosa selección de los miembros;** que estén incluidos aquellos que deben estarlo, y no se excluyan actores relevantes.
- **Identificación del proyecto compartible;** siempre debe explicitarse el problema común que se busca superar o los objetivos a alcanzar.
- **Marco institucional;** que evite la desmotivación y deserción, y que acompañe un proceso de autonomía en la definición de objetivos y el uso de instrumentos.
- **Confianza, transparencia y reciprocidad;** valores para afrontar los problemas y desafíos de la acción colectiva.

En consonancia con lo anterior, la construcción social y política del geoparque implicó la instalación de mesas y ámbitos de trabajo para socializar el concepto y reducir los niveles de desconocimiento sobre los alcances de la figura propuesta; el carácter inmaterial y abstracto de los geoparques, así como la ausencia de antecedentes en Uruguay, lo convertía en algo indescifrable a los ojos de muchos ciudadanos y referentes de la comunidad. Paralelamente, y en procura de afianzar las áreas de trabajo, se fueron tejiendo acuerdos específicos con actores relevantes, tales como las asociaciones de operadores turísticos, organizaciones de la sociedad civil, autoridades educativas, los agrupamientos de comerciantes, los propietarios de algunos sitios rurales, la academia, etc.

Esta conformación y movilización del GPG implicó el aprovechamiento y estímulo del tejido organizacional territorial (capital intangible), con miras a introducir nuevos proyectos e iniciativas colectivas.

En tercer lugar, y tras cumplirse los primeros años de aprobación, el geoparque comenzó a posicionarse como la *idea-fermento* desde la cual se nutren y configuran iniciativas en las más diversas áreas del territorio, al tiempo que facilita el aterrizaje de políticas nacionales y de cooperación internacional; tanto para agencias gubernamentales como para los organismos de cooperación resulta un factor determinante la existencia de estrategias locales bien concebidas y estructuradas, capaces de maximizar los recursos y evitar que se diluyan en acciones insostenibles.

A modo de ejemplo, en Grutas del Palacio pueden destacarse proyectos de desarrollo que comienzan a tener vínculo con el geoparque gracias a una lógica de retroalimentación, de búsqueda del *ganar-ganar*:

- **Valorización de la producción local.** La elaboración artesanal de alimentos comienza a identificarse con la marca "Tierra del Geoparque" y se los visualiza como un producto que trasmite ciertos valores y estándares de calidad (línea geogourmet). La miel fraccionada, los quesos artesanales, los dulces envasados, entre otros, se integran a la ruta turística y dejan de ser el producto aislado de emprendedores individuales. La elaboración del sello "Tierra del Geoparque" resultó un concurso abierto a la comunidad y con amplia participación de jóvenes y adultos, y su utilización por parte de los privados se rige por un protocolo de aplicación.
- **Fortalecimiento del empresariado turístico.** Los fondos concursables del gobierno nacional se canalizan hacia iniciativas del geoparque, como fue el caso del proyecto *Flores Turístico*, financiado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República) y orientado al aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas que ofrece el geoparque.

- **Incubación de ideas innovadoras.** El fomento de la cultura emprendedora y la innovación resultan acciones imprescindibles en un territorio, pero necesitan orientarse y conectarse en función de sectores estratégicos. En tal sentido el proyecto *EcoTech* del Gobierno Local y Agencia Nacional de Desarrollo financió la validación de ideas innovadoras en las áreas de Turismo y Geoparque.
- **Política de hermanamiento con otros países.** Con el avance de la globalización, muchos territorios comenzaron a plantearse hermanamientos y cooperación con otros territorios extranjeros. Pero sin una estrategia que los oriente en función de objetivos definidos, esta política internacional corre riesgo de quedarse en buenas intenciones, o peor aún caer en el ineficiente e inefectivo uso de recursos públicos. Gracias a pertenecer a una red mundial con más de 140 miembros, Grutas del Palacio se ha planteado acercamientos y hermanamientos con geoparques latinoamericanos, chinos y europeos. El caso del Geoparque de la Costa Vasca tiene especial trascendencia, ya que el territorio de Flores se caracteriza por un alto porcentaje de población de origen vasco.
- **Vínculo con proyectos productivos y de gestión de residuos.** En comunidades pequeñas, el abordaje de la gestión integral de los residuos suele ser un enorme desafío, ya que por lo general se trata de problemas nacionales de resolución local. En el caso de Flores, la existencia del geoparque ha sido un hilo conductor que facilitó la comprensión popular acerca del vínculo entre la clasificación de residuos, la utilización de basura orgánica para compostaje, la posterior utilización en huertas urbanas y rurales, y el cuidado del agua y el recurso suelo. Asimismo, mensajes que comparan el período de tiempo que demora en degradarse un producto derivado del petróleo (plásticos) y la evolución de algunos sitios geológicos, fomentan la toma de conciencia sobre el papel del ser humano en el tratamiento de sus desperdicios. Un ejemplo concreto es la iniciativa del proyecto Geoparque Minero Litoral del Biobío que busca impactar con la sustitución de las tradicionales bolsas plásticas (altamente contaminantes) utilizadas por las *Palomitas Blancas* en la ciudad de Laraquete, por bolsas de papel degradable, agregándole valor al producto en sí mismo y potenciando las políticas de género, en consonancia con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En resumen, lo destacable de todo lo anterior es que sin la existencia de un geoparque estructurante, todas estas acciones estarían desconectadas y sin una estrategia que les diera sentido, por el contrario, aparecerían como iniciativas inconexas de un territorio vacío de identidad y visión de desarrollo. La habilidad del equipo gestor consiste en saber tejer y dar conjunto, concretizando el método holístico y generando las sinergias que multiplican los impactos.

D. Conclusiones

Congelamos nuestro vocabulario detenemos la capacidad de conocer el mundo.

Carlos Matus

Tal vez la dificultad mayor que enfrentamos en el gobierno departamental al momento de iniciarnos en el tema de los geoparques era que ninguno de nosotros sabía lo que la palabra quería decir, y mucho menos estábamos en condiciones de entusiasmar a la población con un proyecto cuyo significado revelaba las limitaciones de nuestro conocimiento; sabido es que lo desconocido, diferente e intangible siempre resulta azaroso, difícil de comunicar y contagiar.

En consecuencia, cuando las personas no comprenden aquello que surge desde ámbitos gubernamentales y académicos, ellas mismas se sitúan en la negación y se alimentan de los prejuicios que frenan el progreso de las ideas. Algunos pensaban que se trataba de una propuesta pensada para

una élite consustanciada con los temas del patrimonio; otros creían que hablábamos de proyectos esencialmente medioambientales y proteccionistas. A su vez, desde la política se lo veía como algo alejado de los ciudadanos comunes y corrientes y por tanto con pocas chances de reeditar electoralmente. Por su parte, los empresarios eran escépticos respecto a las posibilidades de lograr negocios rentables a partir del geoparque, y otros exigían conocer datos cuantitativos acerca de los beneficios de algo tan cualitativo e intangible.

Lo cierto es que al inicio pocos imaginaban que el geoparque sería la gran “marca” que daría visibilidad nacional e internacional al territorio, y que se trataba de un proyecto creado para que las personas vivieran mejor en la tierra donde nacieron. Lo que comenzó siendo percibido como un objeto (herramienta de gestión pública) terminaría siendo apreciado como un sujeto; el geoparque como un actor del desarrollo territorial.

Adentrarnos en la palabra “geoparque” y comenzar a nombrarla, de por sí ya significó una apertura imaginativa hacia lo desconocido y una manera de abrir nuevas perspectivas para el territorio. Debemos ser conscientes que si queremos promover el desarrollo del lugar donde vivimos tenemos que empezar por ampliar nuestros conocimientos del mundo. Bien decía Carlos Matus que *el mundo del hombre es del tamaño de los conceptos que conoce*. Por tanto, para darle nuevos horizontes a las comunidades enseñémosle nuevas palabras y hablémosles de lo que ocurre afuera.

William Bratton y su teoría de los puntos de inflexión (*Tipping Point*) constituye un buen ejemplo para comprender la necesidad de correr la barrera cognitiva y cambiar la mentalidad de las personas, si es que queremos crear nuevas oportunidades. De este modo, el trabajo en los geoparques es una poderosa herramienta para pasar de un territorio que heredamos hacia un territorio que creamos, sin desconocer su historia y patrimonio más entrañable.

Ahora bien, una vez que el geoparque logra su arraigo social, político y económico, se requieren algunas condiciones básicas que aseguren su desenvolvimiento y sostenibilidad:

- **Cambios en la cultura política.** Hoy día, nos dice Morin, la política sufre “un proceso de desecación en la medida en que permanece prisionera de los esquemas tradicionales, y también un proceso de repleción, incluso estallido, en la medida en que quiere adherirse a la multiplicidad caótica de los problemas del hombre”; por esto “la política necesita metamorfosearse” (Morin; 2007). Y si esto ocurre a nivel planetario también sucede en la comarca, allí donde las tradiciones de comportamiento político son más cortoplacistas y menos pragmáticas.

En el plano territorial nuestros países todavía no han superado los viejos hábitos políticos, las relaciones clientelares, el predominio de los microproblemas y los impulsos posesivos del caudillaje, todo lo cual conspira contra la “capacidad de gobierno”, entendida como el “...acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados...” (Matus; 2007). Claramente los geoparques necesitan técnicas de gestión, considerando la amplia variedad de temas que involucran y la complejidad de los problemas que deben afrontar.

Así pues, los tomadores de decisión tienen que pensar y actuar más allá del “politicismo-electoralista” y ser capaces de habilitar los recursos materiales y financieros que concretizan los proyectos de largo plazo, aunque esos plazos no calcen con el calendario electoral. Y en una América Latina donde la mayoría de los proyectos de geoparques nacen y se gestionan desde gobiernos provinciales y subnacionales -lo cual supone la participación de actores políticos multinivel en la conducción- todo lo anterior evidencia enormes retos de cambio cultural.

Por fortuna, podemos afirmar que los geoparques son propulsores de ese cambio de las mentalidades al generar efectos de recursividad: así como estos proyectos reciben y son

moldeados por la influencia cultural y política del territorio, su filosofía y sus enfoques también actúan sobre las maneras que los ciudadanos tienen de ver y sentir el mundo. En su historia de millones de años de antigüedad, en sus valores culturales, en la sabiduría ancestral que honran y en la conciencia ambiental que despiertan, los geoparques tocan el corazón antes que la mente y vuelven a las personas más comprensivas sobre los fenómenos de la Tierra y más preocupadas por lo verdaderamente importante en la vida. Entonces, cuando los ciudadanos (electores) procesan cambios en su interior y comienzan a medir las cosas con otros parámetros, eso empuja y eleva a los liderazgos políticos; éstas son las condiciones para crear una nueva mentalidad política, indispensable para un planeta en riesgo.

- **Equipo multidisciplinario y gestión integral.** Muchos proyectos de geoparque adolecen de cierta exclusividad para algunas disciplinas científicas, concentrando sus aportes profesionales en la geología y otras ciencias de la Tierra. Sin desconocer que ellas importan y son la base en territorios que promueven la geoeducación, también es verdad que otras miradas resultan imprescindibles para desatar procesos comunicativos, productivos y comunitarios que dinamicen la existencia del geoparque y proporcionen hojas de ruta en todos los aspectos que le atañen. Sin una comprensión y actuación interdisciplinaria los resultados esperados serán parciales y escasos, o peor aún, inexistentes.

En este sentido, una de las objeciones comunes que pueden recaer sobre los geoparques es que no interpretan las necesidades reales de los ciudadanos, es decir, de las personas que habitan el geoparque y tienen expectativa de mejorar su calidad de vida gracias a la denominación de UNESCO. Los pequeños productores, los grupos rurales, las mujeres emprendedoras, el artesanado tradicional, los trabajadores del turismo, los educadores, los jóvenes, todos ellos necesitan verse incluidos y ser partícipes en la estrategia de desarrollo, y eso únicamente es posible con enfoques multidimensionales y mucho trabajo en terreno.

Una de las sensaciones más gratificantes -y de los desafíos más potentes en los geoparques- es cuando comenzamos a zurrir todos los componentes del territorio a través de los diferentes proyectos que implementamos, siguiendo la lógica de lo que Boff llama ecología integral: "La ecología integral procura acostumar al ser humano a esta visión global y holística. El holismo no significa la suma de las partes, sino la captación de la totalidad orgánica, una y diversa en sus partes, pero siempre articuladas entre sí dentro de la totalidad y constituyendo esa totalidad". (L. Boff, 2000).

Para la gestión efectiva y sostenible de un geoparque es recomendable un sistema de Gestión Integral de los Recursos Territoriales (GIRT) que se nutra de muchas disciplinas profesionales y que puede abarcar algunos de los siguientes aspectos: a) Plan de concientización de actores relevantes; b) Campañas de sensibilización, visibilidad e involucramiento; c) Marco normativo y ecosistema institucional; d) Marco económico y autonomía financiera; e) Estructura organizacional; f) Planes de geoeducación; g) Desarrollo de actividades socio-económicas y culturales; h) Investigación, planes de manejo y conservación; i) Monitoreo, evaluación y ajustes; j) Trabajo en red.

- **Participación ciudadana.** Finalmente, los geoparques son ante todo construcciones humanas que se asientan en el patrimonio geológico y la herencia cultural del lugar; pero como toda construcción humana y social se trata de una co-construcción que necesita el involucramiento propositivo de las comunidades y una adecuada capacidad metodológica. Por esto, el órgano de gestión en los geoparques nunca puede convertirse en una institucionalidad que ahogue la iniciativa y participación de los ciudadanos, ni que la vuelva improvisada y carente de resultados.

Este involucramiento -en el caso de Flores- logró aumentar significativamente el sentimiento de pertenencia e identificación de la población con su "lugar en el mundo", y sentó las bases de un proyecto colectivo cuyo andamiaje cotidiano es custodiado por los propios habitantes, quienes elevan los estándares de exigencia, tanto para propios como ajenos.

Pero esta participación ciudadana debe ser canalizada sin desconocer el conflicto de intereses que la atraviesa. Donde unos ven oportunidad para el turismo, otros ven amenazas a la conservación; donde algunos piensan en ganancias otros piensan en educación; mientras unos miran el conjunto otros ven la parte que les toca; hay quienes teorizan y quienes actúan; unos se posicionan en el centro y otros en la periferia. Lo cierto es que la realidad de los geoparques es compleja y contradictoria, y se requiere mucha actitud aprendiente, capacidad de adaptación y liderazgo en la conducción.

En resumidas cuentas, al hablar de geoparques estamos hablando de acciones que calan hondo en el espíritu de la sociedad, revitalizan el afincamiento de las poblaciones, y se empeñan por reconstruir el vínculo indisoluble entre comunidad y naturaleza. Con los geoparques le damos un sentido histórico al desarrollo y ponemos ese "grano de arena" indispensable para que el mundo sea un astro menos errante en el universo de nuestra fugaz existencia.

Bibliografía

- Boff, Leonardo, La dignidad de la tierra, ecología, mundialización, espiritualidad; la emergencia de un nuevo paradigma; Ed. Trotta, Madrid, 2000.
- Boisier, Sergio, Imágenes en el espejo, aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial; Ed. Puerto de Palos, Santiago de Chile, 2006.
- Boisier, Sergio, Modernidad y Territorio; Cuadernos del ILPES N° 42, Santiago de Chile, 1996.
- CEPAL 2017, Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe; Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel, Chile.
- Matus, Carlos, Adiós, Señor Presidente; Universidad Nacional de Lanús, Ediciones de la UNLa, Buenos Aires, 2007.
- Morin, Edgar, Introducción al pensamiento complejo; Ed. Gedisa, España, 2007.
- Morin, Edgar, Introducción a una política del hombre; Ed. Gedisa, España, 2007.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ESTATUTOS DEL PROGRAMA INTERNACIONAL DE CIENCIAS DE LA TIERRA Y GEOPARQUES (PICGG), 38º Conferencia General, París, set. 2015.

XVIII. La descentralización de la educación en Colombia, una promesa por cumplir: retos y apuestas desde el sector público y privado

*Olga Lucía Sánchez Poveda*¹⁴³

Resumen

La descentralización del sector educativo en Colombia se ha configurado fundamentalmente desde los aspectos normativos y administrativos. Si bien es un avance significativo, aún existen grandes desafíos en la generación de capacidades regionales que fortalezcan las decisiones públicas del sector. En este artículo se realiza un balance del proceso de descentralización del sector educativo en Colombia desde la expedición de la constitución política de 1991, se identifican los principales retos y desafíos que se presentan en el nivel nacional y regional y se generan algunas recomendaciones sobre las estrategias que le permitirán al país aprovechar los avances obtenidos en favor de las autonomías regionales.

Introducción

¿Por qué decidí abordar la descentralización, el desarrollo regional y el desarrollo rural, como eje y centro de mi interés académico?, ¿cómo llegué a conectar este tema con los grandes desafíos y retos de la educación de Colombia?

Nada sucede por azar, si algo he aprendido en la vida es que todo tiene una razón de ser, en el trayecto, cada punto se va conectando con otro y al final se configura una gran red de aprendizajes, experiencias, personas que conocemos y lugares que visitamos que dan sentido a nuestros intereses y

¹⁴³ Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en desarrollo rural de la Pontificia Universidad Javeriana. Coordinadora de capítulos regionales de la Fundación Empresarios por la Educación en Colombia.

definen nuestro "propósito de vida". Decidí que mi propósito, estaría enfocado en tratar de encontrar respuestas a los desafíos que presenta un país como Colombia, en particular a la profundas inequidades evidentes entre las regiones, entre lo rural y lo urbano, entre el centro y la periferia, en la garantía del derecho de todos y las grandes diferencias que los grupos sociales enfrentan en el territorio nacional.

Colombia es un país de regiones. Un país con una diversidad geográfica y cultural enorme, con diversidad de identidades, formas de vida y relación con el territorio. La diversidad representa para el país una gran riqueza, pero también ha configurado grandes desafíos, sobre todo en términos gubernamentales, administrativos y políticos.

Un país con 68 lenguas nativas, donde el 60% de sus municipios se clasifican como rurales, es un país diverso y sobre todo profundamente desigual. El índice de pobreza multidimensional en las ciudades es del 18.8% y en las regiones rurales dispersas es del 59.1%. (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2015).

Esta búsqueda constante de respuestas, me llevó a plantear una serie de preguntas que espero tratar de resolver en el presente trabajo. ¿Cómo lograr que las regiones y el nivel central configuren esta red o sistema de aprendizajes?, ¿Cuáles son los puentes que se deben construir para conectar el nivel central y regional?, ¿cómo es posible articular experiencias, recursos y decisiones públicas que permitan reducir los desequilibrios?

He tenido la valiosa oportunidad de conocer el país, explorar las diferentes regiones, lo hice desde que obtuve el título de socióloga y tomé la decisión de presentar mi trabajo de grado alrededor de las políticas de erradicación de cultivos ilícitos en el departamento del Caquetá. A partir de esta experiencia y de haber iniciado mi trayectoria laboral con una asociación de productores de caucho, entendí que la única manera de buscar respuestas a estas preguntas es conociendo el territorio.

Y como en la vida nada sucede por el azar, años después me vinculé al Ministerio de Educación Nacional con el propósito de coordinar un programa de regionalización de la Educación Superior. Estas dos experiencias sin duda empezaron a tejer la red de conexiones entre el desarrollo regional y el rol importante que juega la educación en este ámbito.

En los últimos años he tenido la oportunidad de acercarme al sistema de educación de preescolar, básica y media desde el sector público en la Secretaría de Educación de Bogotá y desde el sector privado a través de la Fundación Empresarios por la Educación.

El camino recorrido, las personas que he conocido, los territorios que he visitado desde el caribe colombiano, hasta la selva amazónica, desde el pacífico profundo, hasta la Orinoquía y las montañas y valles de la región Andina, dan respuesta a mi pregunta inicial. El país ha intentado generar mayor autonomía en las regiones a través de procesos de descentralización y es el sector educativo el que ha dado pasos importantes hacia este objetivo y por lo tanto el que puede dar mayores pistas.

En el sector educativo la descentralización representa una gran oportunidad para valorar los diferentes procesos de aprendizaje en los territorios y las diferentes formas de vivir la escuela. También representa un gran desafío en términos de articular los lineamientos y políticas nacionales con las apuestas y autonomías regionales. Si bien los procesos de descentralización del sistema de educación de preescolar, básica y media en el país han recorrido un amplio camino, son más los avances en materia administrativa y legislativa. La ley 60 de 1993 define las competencias de los departamentos y entidades territoriales certificadas y a través de la ley 715 de 2001 se reglamentó la descentralización de los recursos y competencias en la planeación, asignación y ejecución de los mismos.

Por su parte el sistema de educación superior obedece a un modelo que centraliza los componentes de fomento al acceso al sistema universitario y el aseguramiento de la calidad. En este nivel educativo, los esfuerzos se han concentrado en regionalizar la oferta y desconcentrar la demanda a través de sistemas de becas, subsidios y créditos educativos.

El proceso de descentralización en el país se ha configurado como un rompecabezas, en donde cada una de las piezas juega un papel importante a la hora de analizar el escenario completo, en el camino algunos elementos se han extraviado. Es por esto que el país aún se encuentra en un escenario de desconcentración, por lo menos en el sector educativo. En el cual se transfieren recursos y algunas capacidades decisorias a las entidades territoriales que en todo caso, deben obedecer a los lineamientos trazados en el nivel central.

En el presente trabajo recojo algunas reflexiones sobre los procesos de descentralización en el sector educativo a partir de la experiencia adquirida. Se trata de una búsqueda incesante de respuestas sobre las preguntas que aún están sin resolver. En resumen, trato de encontrar aquellas piezas del rompecabezas que se han perdido en el camino, con el propósito de buscar la manera de acomodarlas y encajarlas una con otra.

A través de este artículo se abordan tres elementos clave: i) se presenta un balance de la descentralización educativa en Colombia a partir de la expedición de la constitución de 1991; ii) se presenta los principales desafíos frente a la generación de capacidades regionales y iii) se proponen algunas recomendaciones para fortalecer los procesos de descentralización y relacionamiento entre los niveles nacional y regional.

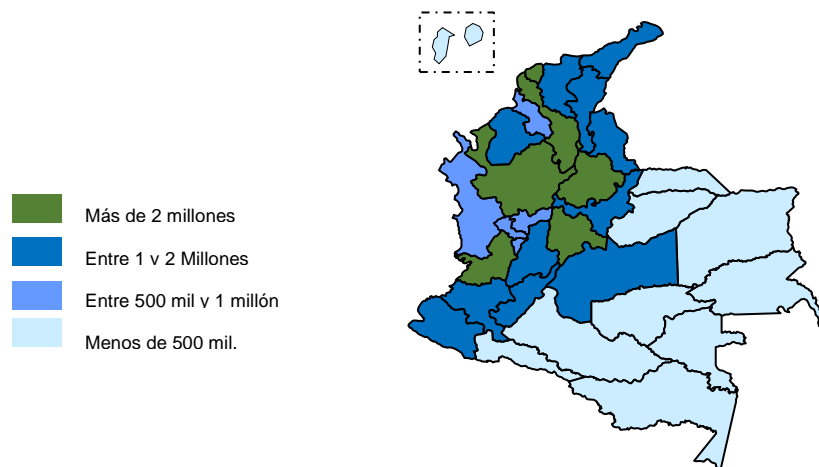
A. Contexto y antecedentes

El contexto colombiano como la mayoría de los países de América Latina es sumamente diverso y esto sin duda representa un gran reto para los procesos descentralizadores.

Con una población de 49.981.645 de habitantes según la proyección del Departamento Nacional de Estadística (DANE 2018)²⁴⁴. Lo ubica como el tercer país de la región.

La población se encuentra concentrada en departamentos como Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca, desde donde se han promovido los principales polos de desarrollo del país, y en departamentos como Atlántico y Bolívar, en los cuales se ha privilegiado la infraestructura y logística de comunicación del país con el resto del mundo a través de la salida al océano Atlántico (Véase el mapa XVIII.1).

Mapa XVIII.1
Distribución de la población en Colombia por departamento



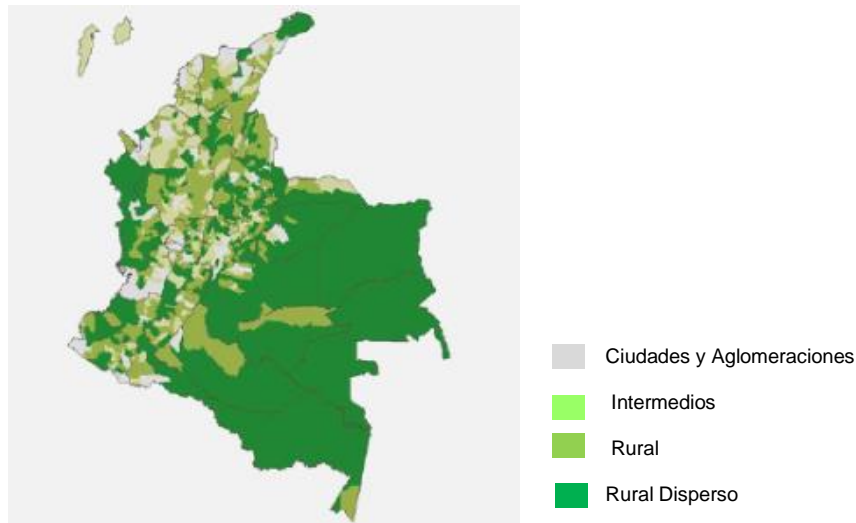
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2018).

²⁴⁴ Consulta de población proyectada según el Departamento Nacional de Estadística DANE. CENSO 2018.

El mapa poblacional del país es el reflejo de sus principales inequidades y brechas. Las regiones de la Amazonía y Orinoquia concentran los departamentos con menos de quinientos mil habitantes y la mayor población rural dispersa.

El espacio rural en el país es sumamente importante; según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el 60% de los municipios se consideran como rurales y el 30% se han clasificado como rurales dispersos (Véase el mapa XVIII.2).

Mapa XVIII.2
Mapa población por categorías de ruralidad



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015.

La concentración de la tierra en el centro del país, promovió entre los años 70 y 80 procesos de colonización dirigida por el Estado y también colonización espontánea liderada por campesinos sin tierra o expulsados por la violencia, llevando consigo la ampliación de la frontera agrícola hacia la Amazonía y Orinoquia.

La configuración de estos territorios de manera desorganizada, sin la presencia fuerte de la institucionalidad estatal, ha generado dinámicas sociales y políticas complejas, pues a lo largo de la historia se han constituido como escenarios privilegiados para la conformación de grupos al margen de la ley, y la producción de cultivos ilícitos.

La historia de la conformación de los territorios, es clave para entender y promover verdaderos procesos de descentralización. Es así como el concepto de **región** adquiere un rol importante en los procesos de planeación propios de un país descentralizado. La región entendida como la conformación de territorios desde aspectos administrativos y geográficos, implica procesos de planeación y descentralización limitados. En su lugar, si es entendida como el resultado de la construcción social a partir de la identidad que los habitantes generan con el territorio, se promueven procesos de descentralización y planeación más fuertes en sus aspectos conceptuales y metodológicos.

En este sentido las regiones pueden ser entendidas como el conjunto de unidades político-administrativas, para indicar espacios con una historia y una cultura común que los grupos humanos identifican como suyo, para señalar áreas donde se desarrollan procesos de planificación. (Massiris, 2010).

En Colombia la Constitución Política de 1991 fortaleció los municipios y mantuvo la división departamental, así mismo estableció los distritos y territorios indígenas como nuevos entes territoriales

y se establecieron como entes administrativos las áreas metropolitanas, las provincias, los corregimientos y las comunas. (Massiris, 2010).

En este escenario, la región adquiere un estatus normativo constitucional, primero como región administrativa y de planificación y luego como entidad territorial, abriendo nuevas perspectivas en materia de planificación regional, ordenamiento territorial y proyectos de inversión regionales.

En este contexto la descentralización se constituye como un mecanismo que permite valorar las diferencias regionales y potenciarlas de manera articulada con un proyecto de país. En este proceso se persiguen cuatro objetivos fundamentales: i) Promover el desarrollo regional. ii) Democratizar los procesos sociales. iii) Aumentar la participación popular y iv) Reducir la injusticia social. (Moreno, 1994).

Es clave entonces asociar el contexto diverso colombiano con un territorio fundamente rural, en el cual, construir verdaderos procesos de descentralización, implica al país entender a profundidad las particularidades de las regiones, la historia y las identidades que los habitantes generan con el territorio, más allá de construir relaciones entre el centro y la región basadas en argumentos netamente administrativos y normativos.

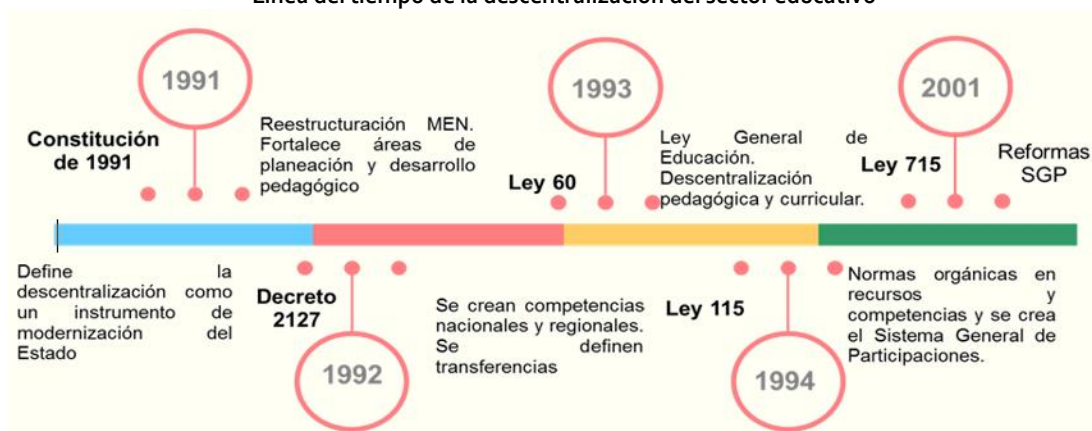
B. ¿Por qué no encajan las piezas del rompecabezas? Balance de la Descentralización Educativa en Colombia

1. La descentralización en los niveles de Preescolar Básica y Media

El balance de la descentralización en el sector educativo para este artículo tiene como punto de partida la expedición de La Constitución Política de 1991, pues a partir de este momento se marcó un hito en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. A partir de la Constitución del 91 las regiones adquieren importancia en los procesos de planeación y se definen las principales herramientas que le permitan al Estado poner en diálogo permanente a las regiones con el nivel central. Para entender la importancia de estas nuevas disposiciones basta mencionar que la nueva Carta Política estableció que el 46% de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) debían ser transferidos a las entidades territoriales. (Banco de la República, 2014).

La Constitución de 1991 planteó la descentralización con toda la fuerza conceptual, teórica y operativa al definirla, primero, como un instrumento de modernización del Estado y, segundo, como mecanismo de racionalización, eficiencia y eficacia de la gestión estatal. (Caballero, 1997) A partir de este punto se inicia la línea de tiempo de la descentralización del sector educativo (véase el grafico XVIII.1).

Gráfico XVIII.1
Línea del tiempo de la descentralización del sector educativo



Fuente: Elaboración propia.

El camino por recorrer le planteaba al país diferentes retos; promover la descentralización desde el ámbito normativo y fiscal y al mismo tiempo fortalecer las capacidades de aquellos territorios que históricamente han estado más alejados de los polos de desarrollo, en donde se concentra la mayor población rural dispersa. Se le planteaba al país la necesidad de generar las capacidades que le permitieran desarrollar verdaderos procesos de descentralización que llevaran consigo la bandera de las autonomías regionales.

Con el propósito de dar respuesta a estos desafíos y configurar la institucionalidad requerida, en 1992 se expide el Decreto 2127, a través del cual se reestructuró el Ministerio de Educación Nacional, con el propósito de fortalecer las áreas de planificación y desarrollo pedagógico y descentralizar las funciones de administración y ejecución tanto en el manejo de los recursos financieros como de la planta de personal. Como lo afirma Piedra Caballero, el Ministerio pasa de ser una entidad que ejecutaba las políticas educativas y ejercía control a una función centrada en la definición de lineamientos de política, llamada a realizar proceso de asistencia técnica y de evaluación de la calidad pedagógica, de la gestión administrativa y del impacto del sector. (Caballero, 1997).

Es en el año 1993 donde la descentralización se consolida desde el ámbito normativo a través de la expedición de la Ley 60, mediante la cual se definen las competencias nacionales, distritales, departamentales y municipales para la administración y ejecución tanto del situado fiscal como de las transferencias (participaciones municipales) destinadas a la inversión social, especialmente para los sectores de la salud y la educación por ser estos los más débiles. (Caballero, 1997).

A través de la Ley 60 de 1993, se brindan las orientaciones al Ministerio de Educación Nacional que le permitan adelantar los procesos de certificación de los municipios para la prestación del servicio educativo. Con el propósito de avanzar en la certificación de los municipios y departamentos, se definen unos criterios relacionados con la composición demográfica y la capacidad para organizar los procesos de planeación.

Es así como se establece que los municipios que tengan una población igual o superior a 100.000 habitantes, podrán solicitar al departamento la autonomía para la prestación del servicio educativo, y la asunción de las obligaciones correspondientes previa aprobación del Ministerio de Educación. Se facultaba a las entidades territoriales certificadas, la posibilidad de nombrar a los empleados, docentes y administrativos de los establecimientos educativos estatales, siempre y cuando tuvieran la capacidad de realizar aportes permanentes con recursos propios y demostraran eficiencia y eficacia institucional.

El proceso de certificación de los municipios, estuvo más orientado a verificar el cumplimiento de unos requisitos, en términos poblacionales y algunos de carácter administrativo. Sin embargo, no se prestó la misma atención al cumplimiento de requisitos tan importantes como la capacidad de los territorios de generar recursos propios para adelantar las políticas del sector educativo y mucho menos a la capacidad técnica de los equipos de trabajo de los municipios quienes liderarían la estrategia.

El siguiente hito fundamental de este balance, es la expedición de la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, mediante la cual se promueve la descentralización pedagógica y curricular al fortalecerse el desarrollo de la **autonomía escolar** y la relación de la institución con el municipio y la comunidad. (Caballero, 1997).

La ley regula la educación en los niveles de preescolar, básica y media. Define los objetivos de estos niveles educativos y brinda orientaciones generales sobre su desarrollo. Establece unas áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios.

La ley definitivamente recoge el espíritu descentralizador al brindar lineamientos que no solo se orientan hacia la autonomía regional sino con más profundidad en la autonomía escolar, es allí donde surge el concepto de "comunidad educativa", conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores

escolares. Todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo.

Otro aspecto importante que recoge la Ley General de Educación, con el propósito de dar respuesta al propósito de reconocer y valorar la diversidad en un país multiétnico y pluricultural es el capítulo 3 dedicado a la **educación para grupos étnicos**. En el artículo 55, define la educación para grupos étnicos como aquella que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.

Establece también que las entidades territoriales indígenas se asimilarán a los municipios para efectos de la prestación del servicio público educativo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 60 de 1993 y de conformidad con lo que disponga la ley de ordenamiento territorial.

Así mismo a través del capítulo 4, dedicado a la educación campesina y rural, se reconoce que el país es fundamentalmente rural y en este sentido los procesos de planeación y prestación del servicio educativo deben responder a las necesidades y particularidades de los contextos rurales.

Es así como la ley propone que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales promuevan un servicio de **educación campesina y rural**, formal, no formal, e informal que comprenda la formación técnica en actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país.

Por otra parte ordena a las secretarías de educación, en coordinación con las secretarías de agricultura, orientar el establecimiento de Proyectos Institucionales de Educación Campesina y Rural, ajustados a las particularidades regionales y locales.

Uno de los principales elementos que aportó la ley en la transformación del sistema educativo en Colombia y que brindó las principales pistas para lograr verdaderos procesos de descentralización, es la **autonomía escolar**. En donde las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar sus Proyectos Educativos Institucionales.

En este aspecto se asignó a las Secretarías de Educación, la tarea de brindar asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas, así como funciones relacionadas con el establecimiento de las políticas, planes y programas departamentales y distritales de educación, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional;

El siguiente hito sobre el cual vale la pena detenerse es la expedición de la **ley 715 de 2001** por medio de la cual se define la composición de las transferencias de los recursos y las competencias del nivel nacional y de las entidades territoriales. Se establece el Sistema General de participaciones SGP en salud, educación, saneamiento básico y agua potable.

Según la reglamentación, los recursos del SGP se destinan a financiar la prestación del servicio educativo en las siguientes actividades:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa.

- Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Posterior a este hito las referencias en la línea del tiempo de la descentralización del sector se relacionan con las modificaciones realizadas al Sistema General de Participaciones, como la que se adelantó en 2007, en la cual se define que el 58,5% de los recursos se destinarían a educación, el 24,5% a salud, el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico. (Banco de la República, 2014).

2. La descentralización en la Educación Superior

En Colombia la Educación Superior es reglamentada a través de la ley 30 de 1992, a través de la cual se organiza el sistema de manera centralizada, en donde el Ministerio de Educación asume fundamentalmente las funciones de fomento e inspección y vigilancia.

En el marco de la autonomía universitaria consagrada en la Constitución de 1991, la Ley 30 reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Los principales órganos de coordinación responsables o vinculados a la educación superior son: (Consejo Nacional de Acreditación CNA, 2018.):

- **El Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu):** Conformado por representantes del sector educativo (docentes, estudiantes, instituciones, investigadores), sector productivo y Gobierno. Asesorar al Gobierno en la definición y seguimiento de las políticas.
- **El Ministerio de Educación Nacional. Viceministerio de Educación Superior:** Que tiene entre otras responsabilidades, las de apoyar la formulación, reglamentación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos, relacionados con la educación superior, particularmente las de aseguramiento y evaluación de la calidad de programas académicos e instituciones, el ejercicio de la inspección y vigilancia, los lineamientos para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la eficiencia administrativa.
- **La Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces):** Que Evalúa los requisitos mínimos para la creación de Instituciones de Educación Superior y de programas académicos. Además, asesora al gobierno en la definición de políticas de aseguramiento de la calidad.

Según estos órganos de coordinación, el sistema se rige por una lógica fundamentalmente centralizada, que brinda a las Instituciones de Educación Superior autonomía para definir su propio funcionamiento.

Las únicas pistas que brinda la Ley 30 de 1992 para promover una relación del nivel nacional con los territorios, se consigna en el artículo 133, según el cual de acuerdo con la política de descentralización consagrada por la Constitución Política de Colombia, se crean los Comités Regionales de Educación Superior (CRES), como organismos asesores del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)¹⁴⁵, con las siguientes funciones:

¹⁴⁵ Durante la fecha de expedición de la Ley 30 de 1992, el sistema de Educación Superior era dirigido por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior ICFES. En el año 2003 pasa a ser parte de la organización administrativa del Ministerio de Educación Nacional a través de la creación del Viceministerio de Educación Superior.

- Coordinar los esfuerzos regionales para el desarrollo de la Educación Superior regional.
- Actuar como interlocutor válido para efectos de discusión y diseño de políticas, planes y proyectos de Educación Superior regional.
- Contribuir en la Evaluación Compartida de programas académicos.

Los Comités Regionales de Educación Superior (CRES), estarían conformados por los Rectores o sus delegados, de las instituciones de Educación Superior debidamente reconocidas como tales. Estos se reunirían en Comité Regional según la clasificación de regionalización que señale el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y diseñarían su propio reglamento y forma de funcionamiento.

Así mismo se define en la Ley que las universidades estatales u oficiales deberán elaborar planes periódicos de desarrollo institucional, considerando las estrategias de planeación regional y nacional.

Entonces, ¿cuál es el balance de la descentralización en el sector educativo?

Realizar un balance del proceso de descentralización educativa, nos lleva a pensar qué tan alejados estamos del ideal de procesos que configuran las autonomías de los territorios y estrategias que promueven la modernización del Estado. Un Estado que entiende los contextos territoriales y los integra a sus procesos administrativos, financieros, políticos, geográficos y culturales.

“La descentralización busca fundamentalmente, darle vigencia a los principios y valores democráticos, particularmente a los de la llamada democracia local” (Castro, 1998) y se convierte en un instrumento de modernización política en la medida en que atribuye a las entidades territoriales nuevas responsabilidades administrativas y fiscales.

El balance nos pone de cara a la descentralización como la posibilidad de estructurar un Estado que visualice su territorio, como el escenario en el cual tanto las comunidades rurales como urbanas tienen la posibilidad de decidir y orientar su propio desarrollo (Castro, 1998). Como la gran posibilidad de cerrar las brechas que durante años se han profundizado en el país. No obstante los avances normativos han sido más evidentes que los avances reales en la implementación de este modelo esperanzador para el país.

El balance nos lleva a pensar que contrario a la definición de autonomías regionales, cada vez más el nivel central define no solo las políticas sino las maneras de ser y configurar la escuela.

El objetivo plasmado en la Ley General de Educación de brindar autonomía a las Instituciones Educativas, cada vez se ha reducido más, con la definición de mallas curriculares desde el nivel central y últimamente con la definición de Derechos Básicos de Aprendizaje.

El nivel central se ha rezagado en la generación de capacidades y recursos para que las entidades territoriales, acompañen, brinden la asistencia técnica y definan los lineamientos propios de la manera más eficiente, es por esto que cada vez más se fue restringiendo la autonomía escolar. Según datos de la Fundación Empresarios por la Educación, entre el 2003 y 2006, el Ministerio de Educación Nacional estableció los estándares básicos de competencias y en el año 2017 se empezaron a configurar mallas curriculares (Fundación Empresarios por la Educación, 2018). Esto sin duda ha vuelto a centralizar la definición de los lineamientos curriculares y pedagógicos que deberían estar en cabeza de las Secretarías de Educación.

Podemos decir entonces que los avances se han presentado fundamentalmente en la definición de una normatividad que reglamentó las competencias del nivel central y el nivel regional. Así mismo se definieron los procedimientos y mecanismos para las transferencias de recursos a las entidades territoriales. Sin embargo en la práctica este proceso no se desarrolló de manera sinérgica. En su lugar fue abordado desde los conceptos de deslocalización y desconcentración.

La deslocalización es entendida como el acto de trasladar de un lugar a otro, actividades productivas, de servicios o de administración. No genera un cambio significativo desde el punto de vista decisonal, pues solamente se presenta un cambio de lugar de las acciones (Boisier, 1991). En el sector educativo, algunas decisiones, sobre todo aquellas de carácter administrativo, se trasladaron del Ministerio de Educación Nacional a las Secretarías de Educación.

Por su parte la desconcentración es entendida como el acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar en forma exclusiva y permanente, decisiones desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro nivel de rango superior dentro de la propia organización (Boisier, 1991). En el sector educativo, se transfieren recursos y algunas capacidades decisorias que en todo caso, deben obedecer a los lineamientos trazados en el nivel central.

Es así como la transferencia de recursos a través del Sistema General de Participaciones SGP, viene condicionada desde el nivel central, en donde más del 80% de los recursos deben ser destinados al pago de nómina docente y funcionamiento de las Instituciones Educativas. En este escenario el nivel de maniobrabilidad de los recursos provenientes de las transferencias para el desarrollo de estrategias que promuevan la calidad educativa es mínimo.

En el nivel de Educación Superior se desarrollaron estrategias relacionadas con procesos de **regionalización**, con el propósito de acercar la oferta de educación superior a los jóvenes de las regiones, a través de la creación de Centros Regionales de Educación Superior o fortaleciendo sedes de las universidades públicas en municipios diferentes a su sede principal.

No obstante en 2014, el gobierno nacional le resta importancia y recursos al fortalecimiento de la oferta regional para enfocarse en la financiación de la demanda a través de programas de becas, subsidios y créditos condonables.

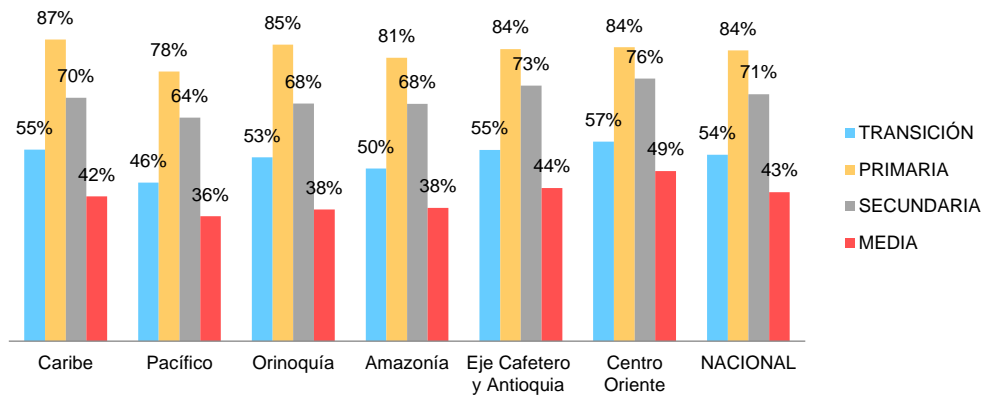
Los Consejos Regionales de Educación Superior fueron desapareciendo poco a poco y con ello la posibilidad de acercar los procesos de fomento, acreditación e inspección y vigilancia a las regiones del país.

El balance de un proceso de descentralización limitado y definido fundamentalmente por aspectos administrativos, profundizó algunas problemáticas del sector educativo en el nivel de preescolar, básica y media, como la inequidad generada por la distribución de recursos, la ineficiencia en el gasto, la baja inversión en calidad y los aumentos de los costos de nómina docente (Banco de la República, 2014).

Las brechas rurales y urbanas son el resultado de un proceso de descentralización que no ha dado respuesta a las demandas particulares del territorio, no solo en términos presupuestales y administrativos sino en la concepción más amplia de las ruralidades y sus contextos educativos. Es así como el 13.8% de los niños entre 12 y 15 años no asisten a la educación secundaria en la ruralidad. En Colombia el promedio de años de educación es de 5.5 para las zonas rurales, mientras que para zonas urbanas es de 9.2 años. Esto quiere decir que un niño urbano está recibiendo un 50% adicional de educación que un niño rural. (Fundación Empresarios por la Educación, 2018).

Las brechas se han profundizado de tal manera que la tasa de cobertura neta en educación es mucho más baja en las regiones Pacífico, Orinoquía y Amazonía, en particular en los niveles de transición y media. (véase el gráfico XVIII.2).

Gráfico XVIII.2
Tasa de Cobertura Neta por Regiones



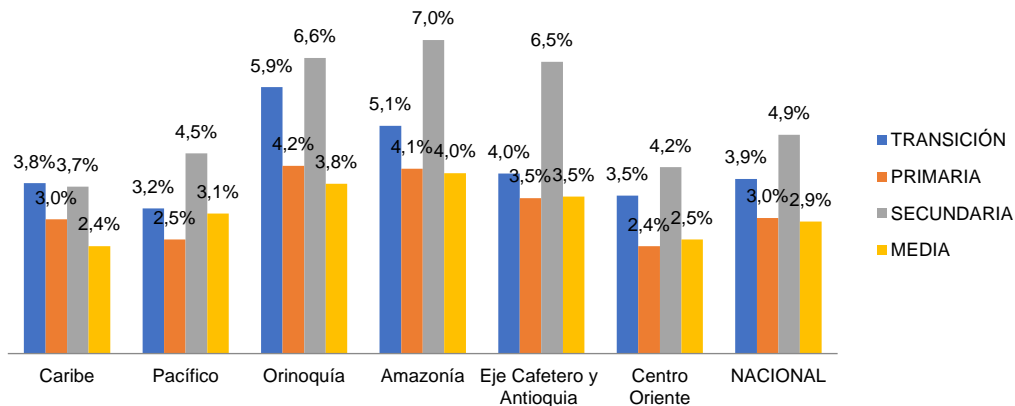
Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Datos 2016.

En la Orinoquía y Amazonía, las regiones con mayor ruralidad dispersa y mayores niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas, tan solo 18 de 100 niños que tienen edad de cursar el nivel de media (grados 10 y 11), lo logran.

Es igual de preocupante en los primeros años de vida escolar, en donde solo 50 niños en edad de cursar este nivel acceden a él. Los grandes logros de cobertura se han obtenido en el nivel de primaria, no obstante en la región Pacífico solo alcanza un 78%.

Es claro que los procesos de descentralización no han logrado cerrar las brechas regionales, profundizándose con ello las disparidades urbano – rurales y entre grupos étnicos. De igual manera se comportan las tasas de deserción de las Instituciones Educativas oficiales, que son más altas en la Amazonía, Orinoquía y eje cafetero. En particular en el nivel de secundaria. (véase el gráfico XVIII.3)

Gráfico XVIII.3
Tasa de Deserción Instituciones Educativas Oficiales por Región



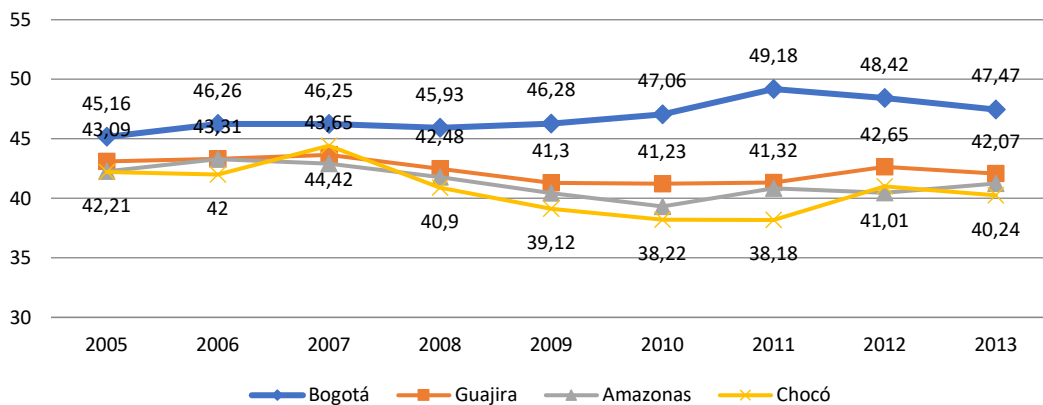
Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Datos 2016.

Dentro de las variables más importantes de la deserción de los niños y jóvenes de estas regiones se encuentran; el rendimiento académico, la distancia de la escuela al lugar de residencia, las metodologías de enseñanza entre otras. Estas variables se profundizan en contextos rurales, donde hay menos acceso a servicios y donde efectivamente no se han tomado las medidas necesarias para garantizar estrategias de permanencia como transporte y alimentación escolar.

En cuanto a la contribución de la descentralización en el mejoramiento de la calidad educativa puede decirse que los desempeños académicos de los estudiantes no han mostrado transformaciones significativas, se supondría que las autonomías regionales podrían incidir de manera más directa en el mejoramiento de la calidad educativa, toda vez que las Secretarías de Educación hubieran desarrollado la capacidad para brindar un acompañamiento pedagógico y administrativo pertinente a las Instituciones Educativas. No obstante los resultados de las pruebas Saber presentan un comportamiento similar entre entidades territoriales certificadas y no certificadas. (Banco de la República, 2014.)

Si revisamos por ejemplo los resultados de matemáticas entre los años 2005 y 2013, podemos observar que no se han presentado cambios significativos, por el contrario las brechas de los resultados de una ciudad como Bogotá, frente a un departamento como Chocó son importantes. (véase el gráfico XVIII.4).

Gráfico XVIII.4
Promedio resultados Pruebas SABER Matemáticas

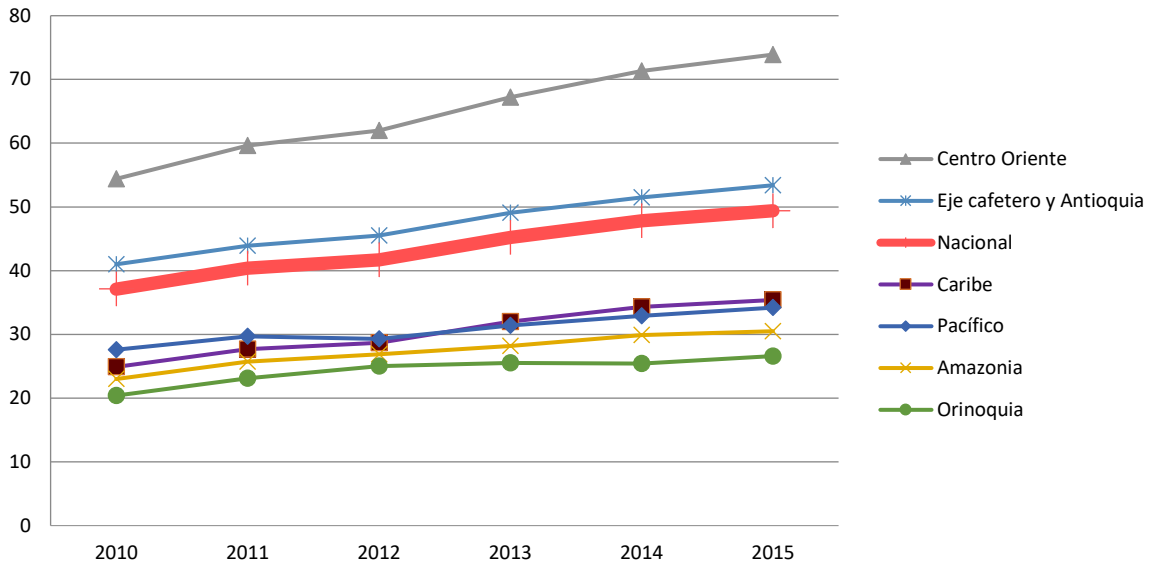


Fuente: Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior ICFES. Datos 2013. Reporte segundo semestre.

El panorama en la Educación Superior incluso es más complejo, y es el reflejo de los intentos en procesos de regionalización que no han sido suficientes. Las tasas de cobertura se siguen concentrando en el centro del país, en particular en Bogotá. Mientras regiones como la Amazonía o la Orinoquía se han mantenido muy por debajo del promedio nacional. (véase el gráfico XVIII.5).

En 2017 el Ministerio de Educación Nacional reportó una tasa de cobertura en Educación Superior del 52.8%. y en el sector rural no supera el 20%. En gran medida por que el paso de los estudiantes de la secundaria a la educación media en zonas rurales es muy bajo y la oferta de educación superior en las regiones sigue siendo insuficiente.

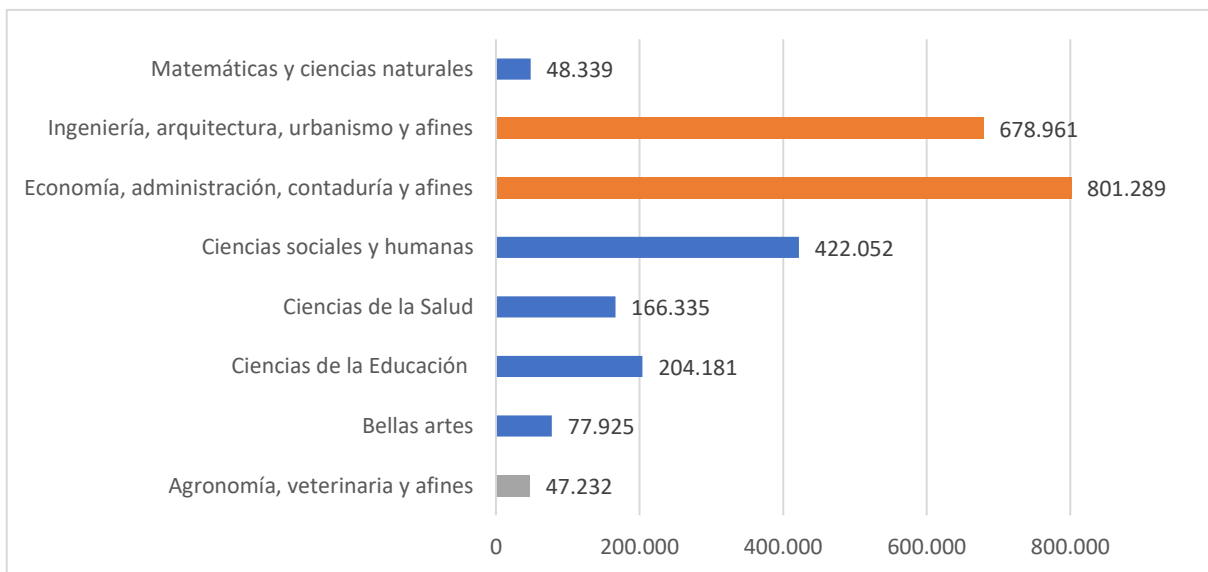
Gráfico XVIII.5
Tasa de cobertura en Educación Superior por Regiones



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES. Datos 2015.

Se suma a la cobertura un factor determinante que demuestra la falta de diálogo nacional – regional y es la pertinencia de la oferta académica. En las regionales se concentra la matrícula en programas académicos de las áreas de economía, y administración e ingeniería, arquitectura y urbanismo. El área de agronomía y afines ocupa el último lugar en el peso de la matrícula. Siendo esta un área del conocimiento que puede promover el desarrollo de la Colombia rural. (véase el gráfico XVIII.6)

Gráfico XVIII.6
Matrícula en Educación Superior por área del Conocimiento



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES. Datos 2017.

El objetivo del proceso de descentralización en Colombia se concentró primordialmente en la universalización del servicio educativo, vía incrementos de la cobertura basándose principalmente en los precios de los “insumos educativos”, sin tener en cuenta los logros académicos de los estudiantes (Piñeros, 2010). Por su parte la asignación de recursos se realizó sin tener en cuenta las dificultades de los territorios por generar recursos propios que les permitiera desarrollar estrategias que promovieran la calidad educativa.

La certificación de las entidades territoriales tuvo en cuenta fundamentalmente variables demográficas y el proceso de descentralización se estructuró sobre instrumentos normativos, sin fomentar la participación de los involucrados y sin identificar las verdaderas capacidades técnicas, administrativas, financieras y políticas que dieran curso a la generación de verdaderas autonomías regionales. Dejando como consecuencia la profundización de las brechas y disparidades entre las regiones.

Así mismo el proceso de descentralización en educación se dio simultáneamente con la redefinición del papel del Estado. En este sentido la gestión territorial y la gestión educativa se definieron en un mismo proceso (Piñeros, 2010), en donde las decisiones se han tomado desde el centro desconociendo los retos y las potencialidades regionales.

C. ¿Cuáles fichas faltan para armar el rompecabezas? Desafíos frente a la generación de capacidades regionales

Uno de los principales retos que enfrenta hoy en día el modelo de descentralización es abordar las grandes disparidades regionales y las brechas cada vez más profundas en la garantía del derecho a la educación, lo que implica activar las capacidades internas de las entidades territoriales a través de la movilización del talento humano y el aprovechamiento de la diversidad como ganancia y no como dificultad o carencia.

Es así como la descentralización debe definir las competencias y distribuir los recursos de los diferentes niveles administrativos y establecer las relaciones y niveles de coordinación que se necesitan entre éstos sin afectar su autonomía ni limitar su desarrollo (Caballero, 1997).

En este sentido buscar las piezas del rompecabezas que se han perdido en el camino, nos hace pensar que el gran propósito de generar los instrumentos normativos, jurídicos y administrativos para el desarrollo y puesta en marcha de un proceso de descentralización en el sector educativo en Colombia, dejó por fuera elementos que eran fundamentales para generar autonomías regionales y sinergias entre el nivel central y regional.

La principal pieza del rompecabezas que se perdió en el camino fue la necesidad de generar capacidades regionales, lo que implica contar con una visión compartida sobre el territorio, identificar las agendas propias y generar una convergencia de actores públicos y privados que movilicen recursos, perspectivas de futuro retadoras e innovadoras y acciones de impacto colectivo que promuevan transformaciones sostenibles y acordes con las particularidades sociales, económicas, culturales y educativas del territorio. Recuperar esta pieza perdida implica al país:

a) Generar empatía territorial

En las diferentes visitas que he realizado a instituciones educativas, o a instituciones de educación superior de carácter regional, surge la misma reflexión. “En este país se sigue planeando desde el centro, desconociendo los contextos y particularidades regionales”. Este sin duda sigue siendo el problema más complejo del proceso de descentralización, la distancia tan grande que hay entre las prioridades y políticas educativas que se definen en el orden nacional y las necesidades de los territorios.

Es importante comprender que la región entendida como la construcción social, cultural y política del colectivo, implica que se genere una identidad humana con el territorio. Las relaciones tejidas por todos son las que le dan vida y lo configuran.

La identidad territorial es una de las dimensiones de la identidad individual. La territorialidad no es otra cosa que la apropiación del territorio, fruto de un conjunto de elementos históricos y culturales. Esta identidad territorial es la que puede activar sinergias regionales. Es la fuerza de cohesión de las personas y los grupos que se reafirman con su identidad, la que posee un gran poder de movilización y convocatoria. (Fernández, 2010)

En este sentido potenciar la empatía territorial, implica desarrollar la capacidad de identificarse con la historia, y contextos del territorio y optimizar las relaciones con los otros. Es por esto que desde el nivel central es necesario abrir los espacios que permitan trabajar en estas relaciones. Que permitan verdaderamente interesarse por esas sinergias que los colectivos generan sobre el territorio, porque es allí donde está su verdadera potencialidad.

Recuperar esta pieza perdida del rompecabezas, implica dejar de lado tantas burocracias y formalismos normativos que en gran parte son los que han obstaculizado la sinergia nacional y regional.

Esto implica modelos diferentes de gestión en las entidades públicas que deben preocuparse cada vez más por las relaciones y por fortalecer esta empatía territorial, cultivar el interés genuino de conocer la historia, dinámicas políticas, culturales y relacionales de los colectivos en las regiones a la hora de tomar decisiones y planear políticas públicas.

En el sector Educativo implica fortalecer la idea de los territorios pedagógicos. Es en la negociación cultural en donde se producen unos saberes propios que rompen con la homogeneización de los conocimientos relativos a la enseñanza, introduciéndolos en múltiples territorios pedagógicos que, a su vez, demuestran que la pedagogía no es única y homogénea, sino múltiple y variada, y que el maestro es un productor de ella. (Mejía, 2015).

Generar la empatía territorial en educación implica que el Ministerio de educación entienda los contextos de las secretarías, y genere condiciones que les permitan rescatar estos territorios pedagógicos. Traer la experiencia y el saber de los maestros que desarrollan su práctica pedagógica en los diferentes contextos y generar comunidades de diálogo continuo y aprendizaje.

El territorio pedagógico se nutre del saber y la práctica pedagógica de los maestros puesta en contexto, esto implica dejar de lado la idea de currículo único, y en su reemplazo, generar las condiciones para que las prácticas pedagógicas tengan la oportunidad de conocerse, interactuar y nutrir la diversidad del país.

Así, se entiende que las pedagogías están hechas de las nuevas realidades; de los contextos en que ellas se producen; de las nuevas teorías que replantean la forma tradicional del conocimiento; de los nuevos procesos comunicativos generados por los cambios de un mundo social que se mueve en red; y de las manifestaciones de procesos tecnológicos en marcha (Mejía, 2015).

En el sistema de Educación Superior implica volcar la mirada hacia la docencia, extensión e investigación desde una perspectiva territorial, entendiendo que cada vez más el mundo universitario debe estar en diálogo con las particularidades geográficas, sociales, culturales del territorio. En un diálogo glocal que le permita a la Universidad enriquecerse con los saberes propios y ponerlos en diálogo con el país y el mundo.

b) El rol de los funcionarios públicos y hacedores de política

Desde la perspectiva de la empatía territorial, los funcionarios públicos y hacedores de política vinculados al nivel nacional deben conocer el país. Más allá de sus capacidades técnicas y propias del

mundo de lo público, el funcionario debe cultivar su interés por conocer las realidades y particularidades del territorio.

Muchos procesos que aspiran fortalecer autonomías regionales, se debilitan cuando entran en diálogo con el nivel nacional porque sus funcionarios no comprenden la lógica de las decisiones tomadas en región. Porque les es difícil comprender que el territorio exige que algunas decisiones de política se deben flexibilizar para que armonicen con el contexto.

Esto implica por supuesto fortalecer las relaciones entre los equipos del nivel nacional y el nivel regional, conformando una sinergia que solo se puede obtener cuando se genera empatía con el territorio. Así mismo los funcionarios del nivel local deben estar en capacidad de comprender la dimensión de lo que implica tomar una decisión del nivel nacional.

El Ministerio de Educación Nacional está llamado a fortalecer equipos de funcionarios con excelentes habilidades técnicas y conocimiento sobre el sector educativo, pero sobre todo debe configurar equipos con profesionales que conozcan las regiones, que entiendan la dimensión de sus problemáticas y que tengan la capacidad de conectar actores regionales y nacionales en pro de fortalecer las potencialidades de los territorios.

c) Contar con una fuente amplia de datos e información sobre las regiones

Tomar decisiones contextualizadas en el nivel educativo implica contar con una batería de datos e indicadores que vayan más allá de las mediciones tradicionales de cobertura, permanencia y desempeño a través de pruebas estandarizadas. Estas mediciones no permiten tener un panorama real de los territorios. Entre otras cosas porque los departamentos más alejados del centro, los de la periferia, son los que cuentan con menos información.

Entender las particularidades de los territorios no solo se relaciona con la disponibilidad de conocer físicamente el terreno, implica contar con una amplia disponibilidad de datos y de fuentes de información que permitan ampliar la comprensión de las diferentes variables educativas, sociales, geográficas, políticas y económicas que inciden en la configuración de los territorios.

La información oficial es necesaria, pero esta debe nutrirse de fuentes regionales que analizan las variables educativas y diseñan indicadores que amplíen la comprensión del territorio. Así mismo es importante generar capacidades territoriales para fortalecer el levantamiento y análisis de información, e invertir los recursos necesarios para promover estos procesos.

d) Fortalecer la sinergia entre actores públicos y privados

Uno de los grandes retos del proceso de descentralización de la educación en Colombia es articular a los actores privados con las agendas públicas y hoy más que nunca se hace necesario que los empresarios, ONG y otros representantes de la sociedad civil se sumen a las necesidades y apuestas educativas públicas.

El país ha dado pasos importantes en la creación de organizaciones como la Fundación Empresarios por la Educación, que aglutina a las empresas y fundaciones empresariales más importantes del país con el propósito de contribuir al mejoramiento de la calidad educativa.

Este es un camino que han recorrido otros países de América Latina, a través de la constitución de organizaciones de la sociedad civil, que buscan sumarse y articular a las agendas públicas. Es el caso de Chile 2020 una organización de la sociedad civil que trabaja para asegurar una educación de calidad, o mexicanos primero, una iniciativa ciudadana que trabaja para que el derecho a aprender de todas las niñas, niños y jóvenes se cumpla.

Sin embargo queda un camino largo por recorrer, en la medida en que se deben generar más espacios de encuentro con el propósito de construir soluciones y alternativas conjuntas y cada vez más, orientar la inversión privada hacia esas estrategias enfocadas en cerrar las brechas e inequidades en las regiones.

Esto implica que las organizaciones privadas tengan una visión que vaya más allá del altruismo y se orienten hacia la corresponsabilidad de la garantía del derecho a la educación.

En Educación Superior también hay un camino largo por recorrer, pues el sector privado ha contribuido fundamentalmente en la financiación de becas universitarias, no obstante este sector podría sumarse al propósito de generar condiciones para que las Universidades Públicas extiendan su oferta hacia las regiones que tradicionalmente no han tenido acceso a este nivel educativo.

Así mismo pueden jugar un papel muy importante en la definición de estrategias que garanticen la pertinencia de la oferta académica universitaria, a través de su participación en la definición de lineamientos curriculares que permitan acercar la formación de Educación Superior con la dinámica económica y laboral de las regiones.

D. Armando el rompecabezas: apuestas y estrategias en los procesos de planeación educativa regional

En el capítulo anterior se identificaron los principales desafíos que permitirán encontrar las piezas perdidas del rompecabezas. En este capítulo se recogerán algunas recomendaciones que permitirán hacer encajar las piezas encontradas.

A partir de la experiencia y el recorrido por el país y los diferentes niveles del sistema educativo me aventuro a proponer algunas acciones requeridas desde el sector público y privado para generar las capacidades regionales que le permitan al país fortalecer los procesos de planeación, gestión e inversión de recursos en las regiones, teniendo como foco los procesos de descentralización que generan autonomías regionales.

- ¿Cómo generar empatía territorial?

Empezar por las relaciones: Esto implica que las personas que hacen parte de las instituciones de los niveles nacional y regional se deben conocer. Es necesario que se establezca un vínculo y una visión compartida. Esto implica generar espacios de encuentro en donde no solo se aborden problemáticas o se resuelvan problemas burocráticos. Implica conocer y entender ¿qué hace el otro?, ¿qué lo motiva a trabajar en el sector público y en el sector educativo?, ¿cuáles son sus proyecciones?

Implica desarrollar metodologías de trabajo activo que faciliten esta relación, tales como mapas de relaciones entre los actores nacionales y regionales o ejercicios en los cuales los diferentes actores pueden descubrir los aspectos que deben fortalecer para generar apuestas conjuntas y propósitos comunes.

Se trata de generar la necesidad del encuentro, para entender que el propósito común gira entorno a la educación de los niños y niñas.

Diagrama XVIII.1
Taller mapa de relaciones sector público y privado



Fuente: Fundación Empresarios por la Educación.

Fijarse en los detalles: Esto implica cultivar el interés por descubrir las potencialidades de los territorios, no solo las necesidades. Para lograrlo es importante ser parte de la identidad construida. Es por esto por lo que las visitas de acompañamiento y asistencia técnica deben ir más allá del diligenciamiento de formatos y verificar el cumplimiento de requisitos.

Fijarse en los detalles implica conocer los territorios pedagógicos, las diferentes prácticas de los maestros, facilitar su documentación, intercambio y socialización, constituyendo comunidades de aprendizaje.

Implica promover procesos de investigación serios y rigurosos sobre esas prácticas pedagógicas valiosas de las regiones, porque ahí puede estar la clave para fortalecer la autonomía escolar aprovechando la diversidad.

Realizar procesos de planeación participativa con metodologías activas que faciliten las relaciones e interacciones de los actores regionales y nacionales para la toma de decisiones.

Generar capacidades regionales y políticas educativas acordes al contexto, requiere de escenarios y mecanismos de planeación que enriquezcan los espacios definidos en la norma. Implica abrir mesas regionales de discusión, talleres participativos para la construcción de soluciones conjuntas y generar una articulación permanente.

El nivel regional y nacional debe garantizar que los acuerdos generados sean acogidos e implementados en los diferentes niveles de políticas públicas. Al respecto las Secretarías de Educación, tienen el gran reto de movilizar los acuerdos y definir estrategias y recursos que permitan dar cumplimiento a lo pactado en los ejercicios de planeación.

Fortalecer estrategias de comunicación: Una comunicación con unas características particulares. Debe ser clara, abierta, con un propósito definido y que fortalezca las agendas construidas de manera conjunta.

Los niveles regional y nacional deben encontrar mecanismos eficientes que permitan conectar las decisiones y políticas que se desarrollan en los dos niveles. Estos mecanismos deben facilitar la divulgación de las prácticas pedagógicas regionales y ponerlas en diálogo con las políticas y lineamientos nacionales.

Los bancos de experiencias significativas, los sistemas de información, los encuentros presenciales y virtuales, los foros educativos y mesas de discusión, deben ser el escenario privilegiado para lograrlo.

Es importante que el Ministerio de Educación realice un mapeo de los actores e instancias relevantes en las regionales que permitan movilizar las decisiones públicas y acuerdos establecidos.

En el nivel de Educación Superior, vale la pena reactivar los Consejos Regionales de Educación Superior, creados por ley o instancias similares, con el propósito de planear la oferta educativa de manera conjunta y brindar mayor participación a las regiones en los procesos de acreditación y registro calificado.

En definitiva, generar empatías regionales, implica disminuir la actuación del gobierno central y ampliar la actuación en los gobiernos territoriales.

- ¿Cómo fortalecer la capacidad de los funcionarios públicos?

Constituir equipos de trabajo que generen sinergia entre el nivel nacional y regional, implica desarrollar procesos de formación y acompañamiento a los funcionarios públicos, no solo en elementos técnicos propios de la prestación del servicio educativo.

Implica generar comprensiones sobre el territorio. Es importante formar y acompañar en metodologías y estrategias de planeación con enfoque territorial para que se puedan aplicar estos conocimientos en los diferentes escenarios.

Fortalecer capacidades, implica avanzar en la formación no solo de los funcionarios del nivel central sino de actores locales, para que se configuren como líderes regionales de la actuación pública y la toma de decisiones públicas.

- ¿Cómo contar con una fuente amplia de datos?

Es importante que el país fortalezca las instituciones nacionales encargadas de producir y analizar información como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE y el Departamento Nacional de Planeación DNP. Cada vez más estas entidades deben fortalecer sus indicadores y sistemas de medición que den cuenta incluso de las regiones más alejadas.

Aunque en un proceso de descentralización que genere capacidades regionales, se debe propender por la creación y fortalecimiento de los Observatorios regionales de educación. Fomentando alianzas entre Instituciones de Educación Superior, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y secretarías de educación.

Estos observatorios deben fortalecer la capacidad de realizar análisis regionales, incluyendo metodologías de clúster o tipologías, que permitan hacer un mayor acercamiento al nivel subregional. Estos observatorios tendrían un papel determinante en la divulgación de experiencias pedagógicas de los territorios.

- ¿Cómo generar sinergia entre privados y públicos?

Es importante fortalecer los escenarios de articulación de los actores públicos y privados y contar con información sobre la inversión que se realiza en las instituciones educativas.

Es importante vincular a las organizaciones de la sociedad civil y a los empresarios en los procesos de planeación pública con el propósito de generar sinergias y optimizar la inversión tanto pública como privada con unos acuerdos y objetivos comunes definidos.

En definitiva generar capacidades regionales para desarrollar procesos de descentralización educativa que promuevan la autonomía de los territorios, implica un esfuerzo de diferentes actores,

sectores, metodologías y maneras de abordar la política pública educativa. Es el momento de superar los avances normativos y promover más acciones en la práctica.

Bibliografía

- Banco de la República (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional.
- Boisier, Sergio (1991). N. et al. Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa – América del Sur. Editorial Nueva Sociedad. Madrid.
- Caballero, Prieto Piedad (1997). La descentralización educativa en Colombia: perspectivas y realidad (Versión preliminar). Consultado en septiembre de 2018 <http://decon.edu.uy/network/Moo/caballer.pdf>
- Castro, Jaime (1998). Descentralizar para pacificar. Planeta colombiana editorial. Bogotá.
- Consejo Nacional de Acreditación CNA (2018). El sistema de Educación superior de Colombia. Consultado en septiembre de 2018 <https://www.cna.gov.co/1741/article-187279.html>
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2015), El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo.
- Departamento Nacional de Estadística DANE (2018), <http://www.dane.gov.co>
- Fernández, Manjón Desiderio (2010). La identidad humana y los territorios. El caso de Castilla y León. Visión Libros.
- Fundación Empresarios por la Educación (2018) Ideas para tejer. Reflexiones sobre la educación en Colombia 2010-2018.
- Massiris, Cabeza Ángel (2010). Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional.
- Mejía, Marco Raúl (2015). El maestro y la maestra, como productores de saber y conocimiento, refundamentan el saber escolar en el siglo XXI. Revista educación y ciudad No. 29. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP Educación. Segundo semestre: Julio-Diciembre de 2015.
- Ministerio de Educación Nacional. Proceso de certificación de los municipios para la prestación del servicio educativo. <https://www.mineduacion.gov.co>.
- Piñeros, Acevedo José David (2010). Descentralización, gasto público y sistema educativo oficial colombiano: Un análisis de eficiencia y calidad. Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de: Magister en Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas Maestría en Ciencias Económicas.

XIX. Descentralización de la ciencia, tecnología e innovación para el Desarrollo endógeno de las regiones en Chile

*Claudio Pérez - Méndez*¹⁴⁶

Resumen

El desarrollo es y ha sido un concepto en permanente transformación que ha derivado en la generación de múltiples modelos, cada uno de los cuales involucran una serie de diferentes dimensiones de análisis entre las que se encuentra la ciencia, tecnología e innovación (CTI). En ese sentido, el presente trabajo busca evidenciar la vinculación entre la institucionalidad de la CTI y los mecanismos de descentralización que contribuyen al desarrollo endógeno de las regiones en Chile. Se constata que la institucionalidad de la CTI se enmarca en diversas dimensiones y modalidades de descentralización. No obstante, la multiplicidad y descoordinación de normas e instrumentos del sistema de CTI no permiten contribuir de forma eficiente y eficaz al desarrollo endógeno de las regiones.

A. Antecedentes

1. Acerca del concepto "Desarrollo" y sus dimensiones

El debate acerca del concepto "Desarrollo" ha generado más divergencias que convergencias en cuanto a su definición. Desde hace décadas se ha debatido respecto a qué es y cómo avanzar hacia el Desarrollo de las naciones. Entre los autores que han trabajado este tema, destaca Sunkel (1970) quien ha hecho énfasis acerca del error que se comete al asumir como conceptos similares a: países pobres, países poco

¹⁴⁶ Académico Asistente, Instituto de Ciencias Químicas Aplicadas. Universidad Autónoma de Chile.

desarrollados y países subdesarrollados. Según Sunkel, tratar estos conceptos como sinónimos permite entender algunas de las características generales del país en cuestión, no obstante, deja de lado la complejidad de lo que significa entender el Desarrollo de una nación en su amplio espectro.

Dada la dificultad de tener una definición inequívoca y ampliamente aceptada del Desarrollo, este puede ser considerado como una representación o idea socialmente construida de un estado deseado, un deber ser o una aspiración general (Cuervo, 2010). Debido a la amplitud del concepto han emergido una serie de modelos, cada uno de los cuales, con enfoques y énfasis diferentes, han reivindicado: el lugar central del ser humano, sus necesidades, sus libertades y percepciones, el propósito y medio de consecución del desarrollo, entre otros elementos. Hasta ahora el paradigma que ha primado en la discusión sobre el Desarrollo considera como variable principal al crecimiento económico, no obstante, esto no ha frenado las voces disidentes a esta matriz las cuales han incorporado diversos elementos conceptuales al análisis y que han permitido generar nuevos modelos, entre estos: el Desarrollo Sostenible, el Desarrollo Humano y el Desarrollo Endógeno.

Uno de los modelos que actualmente conviven es el Desarrollo Sostenible el cual, en sus acepciones más aceptadas y reconocidas, toma como centro al ser humano y su capacidad de supervivencia como especie en un planeta al que somete a una explotación que pone en peligro su reproducción misma. Este modelo busca equilibrar tres de las dimensiones que forman parte del quehacer humano, a saber: la económica, social y medioambiental (Grand & D'Elia, 2018).

Otro modelo, que se basa principalmente en las contribuciones del Premio Nobel Alternativo Amartya Sen, es el Desarrollo Humano. Para Sen (2000), el Desarrollo consiste en una permanente expansión de las libertades y oportunidades de los seres humanos. Esta propuesta conceptual enfatiza en los fines (libertades y oportunidades) más que en los medios del Desarrollo (riqueza material). Por lo tanto, para lograr un Desarrollo pleno es fundamental eliminar las principales barreras para la libertad de las personas, tales como: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas, la privación social sistemática, la negligencia sobre los bienes públicos, entre otros. En consecuencia, el Desarrollo requiere dirigir especial atención a la expansión de las capacidades individuales para conducir una vida autónoma y responsable, a través tanto de la política pública como del ejercicio concreto de la libertad y de la participación en decisiones de interés público (Sen, 2000).

2. Desarrollo endógeno

Otro de los modelos que actualmente coexisten es el de Desarrollo Endógeno. Este modelo considera una serie de ideas y conceptos que se originan en Europa, los cuales muestran un conflicto de ideas entre la modernización impulsada por las causas internas que pretendían entregar soluciones a los problemas de la sociedad industrial y aquellas ideas que buscaban replicar los procesos de industrialización siguiendo pautas establecidas previamente. La conceptualización del Desarrollo Endógeno emerge desde de una línea de carácter teórico que busca encontrar una noción de Desarrollo que permita la acción pública para el desarrollo de localidades y regiones y, por otra línea de carácter empírico que buscaba interpretar los procesos de Desarrollo industrial de las regiones del sur de Europa (Vásquez Barquero, 1998). De estas conceptualizaciones deriva que todas las comunidades territoriales tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) que constituyen su potencial de Desarrollo.

El planteamiento tradicional respecto al Desarrollo económico local suele dirigirse a indagar las posibilidades de atraer inversiones o plantear acciones reivindicativas ante las instituciones de gobierno central, es por ello que conviene destacar que el Desarrollo Endógeno se basa en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades en un momento histórico concreto, permitiendo potenciar las capacidades de innovación del territorio mediante la construcción de un tejido social que contribuya a encontrar soluciones competitivas a problemas locales. En ese sentido, algunas de las

características que dan una configuración al concepto de Desarrollo Endógeno son: (Vásquez Barquero, 2000 y 1998)

- Hace referencia a procesos de acumulación de capital en localidades y territorios concretos.
- Se trata de procesos de Desarrollo difuso, que se caracterizan por una forma específica de organización de la producción, que surge de forma espontánea.
- Se aleja de interpretaciones que piensan en términos de Desarrollo concentrado, que le consideran una utopía o que se refieren, tan solo, a la estrategia y política de Desarrollo.
- Se produce gracias a la utilización específica del potencial económico local que permiten las instituciones y mecanismos de regulación que caracterizan a cada territorio.
- Su senda específica está determinada por la forma de organización productiva, las estructuras familiares y tradiciones locales, la estructura social y cultural, y los códigos de la población.

Por otro lado, también se considera que el Desarrollo Endógeno obedece a una visión territorial de los procesos de crecimiento o cambio estructural, que parte de la hipótesis de que el espacio no es un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos sino que es un agente de la transformación social, por el cual cada territorio se vincula al sistema de relaciones económicas de un país en función de su especificidad territorial y de su identidad económica, política, social y cultural (Friedmann, 1981).

Desde otra perspectiva, la endogeneidad del Desarrollo se puede observar desde la perspectiva de las relaciones entre los agentes. En ese sentido, una aproximación abajo–arriba al Desarrollo económico, considera que los actores locales, públicos y privados, son los responsables de las acciones de inversión y control de los procesos, concediendo un papel preponderante a las empresas, a las organizaciones, a las instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural (Stöhr, 1989).

En consecuencia, el Desarrollo Endógeno es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local y que se puede enmarcar bajo cuatro dimensiones, a saber (Boisier, 1993):

- i) *Dimensión Política.* Capacidad territorial creciente para tomar las decisiones relevantes que promuevan el Desarrollo local y el diseño e implementación de políticas públicas e instrumentos correspondientes.
- ii) *Dimensión Económica.* Se refiere a la apropiación y reinversión en el espacio local de una parte del excedente fiscal a fin de diversificar la economía del territorio, dándole al mismo tiempo una base de sostenibilidad.
- iii) *Dimensión Científica y Tecnológico.* Esta se manifiesta como la capacidad interna del sistema local para generar sus propios estímulos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones significativas en el sistema.
- iv) *Dimensión Cultural.* Esta corresponde a la matriz que permite y contribuye a la generación de la identidad socio–territorial local.

Estas múltiples formas de la endogeneidad del Desarrollo fortalecen el potencial de innovación territorial y son el resultado de la sinergia del sistema social (Boisier, 1997). Por consiguiente, el progreso económico y social local, es decir, el Desarrollo de una localidad, de un territorio o de un país tiene como motor a los procesos de transformaciones y cambios endógenos, los cuales son impulsados por la creatividad y la capacidad emprendedora que existe en cada uno de los territorios (Vásquez Barquero, 2007).

3. Descentralización y sus dimensiones

El proceso de construirse como Estado–Nación se ha forjado a través de una base altamente centralizada en Chile, lo cual ya no es la estructura más eficiente para el país. Esto debido a que genera barreras para desarrollar todo el potencial humano y productivo. Por otro lado, los procesos de desconcentración del poder propenden a transformar al país en una nación descentralizada y desarrollada, pero social y territorialmente integrada. En ese sentido, diversos autores, entre ellos Joan Prats Catalá (2009) han manifestado "*Chile será descentralizado, o no será desarrollado*", estableciendo con ello que existe una relación directa entre un proceso efectivo de descentralización y el Desarrollo del país. La brecha al Desarrollo que genera el centralismo está determinada por la concentración del poder, lo que se traduce en que Chile no podrá instalarse como país desarrollado a menos que desbloquee la estructura de concentración del poder económico, político y territorial (Prats Catalá, 2009).

Un Estado centralizado se caracteriza por el monopolio del poder político, ejercido a través de una estructura jerarquizada, donde las decisiones van desde un centro político, jurídico y administrativo hacia el resto de los órganos dependientes y subordinados a él en todo el territorio. En la medida que se va consolidando, surgen elementos negativos de la centralización, a saber: exceso de normativas, concentración de recursos financieros en los niveles centrales del Estado, tendencia a actuar a través de órganos periféricos desconcentrados y no mediante la transferencia o delegación de competencias en las organizaciones sub–nacionales y el progresivo vaciado de competencias y recursos en beneficio de las entidades centrales (Borja, 1987).

Contrariamente, se entiende por descentralización a la transferencia o devolución de poder, el cual se manifiesta en facultades, competencias, recursos, autonomía y potestades para los diversos actores políticos locales. Por lo tanto, la transferencia del poder se produce:

- Desde el sector público hacia la ciudadanía, sector privado y/o sociedad civil.
- Al interior del sector público, de modo vertical, es decir, desde el Gobierno Central hacia Gobiernos sub–nacionales (regionales, provinciales y/o locales); o de forma horizontal, esto es, desde un nivel jerárquico superior hacia otro inferior dentro de una misma organización (Lerda, 2008).

En consecuencia, la transferencia debe entenderse como un proceso y un estado a la vez, es decir, tiene un sentido tanto estático como dinámico (Prud'Homme, 1995). El sentido estático es la situación actual de la organización social a partir del marco institucional vigente. El sentido dinámico son los cambios institucionales que los emprendedores posibilitan en el mercado político.

Para realizar un adecuado análisis de la descentralización, se consideraron las dimensiones y modalidades de descentralización estudiadas y trabajadas por autores tales como Finot (2001) y Arredondo (2011). En cuanto a las dimensiones, estas corresponden a los pilares a través de los cuales se llevan a cabo los procesos descentralizadores, a saber: Política, Fiscal, Funcional–Territorial, Económica, Administrativa y Capital Humano. En cuanto a las modalidades, estas corresponden al modo a través del cual se ejecuta la descentralización. En ese sentido, las tres modalidades corresponden a un continuo respecto a la autonomía que tienen las entidades descentralizadas. El detalle de las dimensiones y modalidades de descentralización se detallan en el Cuadro XIX.1.

Cuadro XIX.1
Descripción de las dimensiones y modalidades de descentralización

Dimensiones de Descentralización	Modalidades de Descentralización
Política: Esta dimensión corresponde a la transferencia de poder político a la ciudadanía o a una entidad subnacional, a través de procesos eleccionarios, por ejemplo, la elección directa de alcaldes en los municipios y la elección directa del presidente del consejo regional en los gobiernos regionales.	Devolución: Esta modalidad corresponde al traspaso total de la toma de decisiones y/o autonomía, financiamiento y administración a los entes subnacionales independientes o a la ciudadanía; es la real descentralización.
Fiscal: Dimensión que corresponde a las transferencias de competencias en el área de finanzas públicas, principalmente autonomía en el manejo de los impuestos y del gasto fiscal, a las organizaciones del nivel subnacional.	
Funcional-Territorial: Dimensión correspondiente a la creación de un ente con personalidad jurídica y patrimonio propio, su accionar estaría limitado a un sector en un espacio político administrativo.	Delegación: Esta modalidad corresponde a la transferencia parcial de poder decisión y administración a órganos semi-autónomos, no completamente controladas por el gobierno central, por lo tanto, tienen cierto margen de maniobra para tomar decisiones.
Económica: Dimensión que corresponde a la transferencia a entidades del sector privado, por ejemplo, la privatización de empresas públicas.	
Administrativa: Transferencias de funciones, recursos, competencias, desde una entidad central a otra del mismo nivel horizontal o a un ente subnacional (vertical).	Desconcentración: Esta modalidad corresponde a la transferencia de competencias a nivel subnacional y a funcionarios designados, mientras el poder lo mantiene el nivel central.
Capital Humano: Transferencia de conocimiento y personas que buscan fortalecer las capacidades de las organizaciones y territorios a los cuales se hace la entrega.	

Fuente: Arredondo, 2011. "La Descentralización en Chile: Una mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo". Chile.

4. Descentralización en Chile

En relación con el tamaño de la población y de la economía, Chile es de los países más centralizados de la región latinoamericana y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE –. En ese sentido, Chile se ubica entre los peores países en la proporción de ingresos y gastos públicos asignados a los niveles subnacionales (territoriales o regionales), con un 18% respecto del 45% de la OCDE (Von Baer, 2016). Las profundas diferencias a nivel regional y central se evidencian, por ejemplo, en el índice de pobreza, el cual es de 0% en la comuna de Vitacura (Región Metropolitana) a diferencia del 50,2% de pobreza que muestra la comuna de Alto BioBío (Región del BioBío) (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Dadas estas diferencias, durante el año 2014 comienza a funcionar la Agenda de Descentralización con la creación de la "Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional". Esta organizó el trabajo en cinco grupos temáticos: Descentralización Política (más poder autónomo y mayor legitimidad); Descentralización Administrativa (más competencias mejor distribuidas); Descentralización Fiscal Económica (más recursos de decisión autónoma, y territorialmente articulados de mejor modo); Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales y, por último, Participación Ciudadana y Control Democrático. La Comisión Asesora emitió un informe con propuestas para descentralizar Chile, esto con el propósito fundamental de romper las inequidades territoriales, transferir poder y generar mejor democracia en las comunas y regiones y, con ello, poner a Chile en la senda de un desarrollo integral (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

La Agenda de Descentralización tuvo los siguientes objetivos:

- Democratizar los Gobiernos Regionales, mediante la elección directa del Intendente y los Consejeros Regionales (Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional).
- Generar mayores competencias para abordar el desarrollo regional.
- Reformar al sistema de financiamiento y transferir mayores recursos que permitan incrementar el porcentaje de Inversión de Decisión Regional.

- Modificar las actuales plantas de funcionarios municipales y entregar beneficios a los trabajadores del sector.

El trabajo de la Comisión derivó en el diseño de un marco institucional que se tradujo en la promulgación de una serie de leyes, algunas de las cuales se encuentran en plena implementación y se detallan a continuación:

- Ley N° 20.990: Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional.
- Ley N° 21.073: Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.
- Ley N° 21.074: Fortalecimiento de la regionalización del país.

5. Estructura institucional de la Ciencia, Tecnología e Innovación en Chile

El Sistema nacional de CTI tenía (el antiguo) y tiene (el nuevo) una estructura, según la taxonomía señalada por Benavente (2006), basada en una "*división del trabajo*", es decir, las agencias e instrumentos de apoyo a la CTI están bajo ministerios separados con capacidades especializadas según el propósito de la institución. Esta arquitectura es el resultado de una serie de iniciativas y acontecimientos históricos los cuales se han traducido en la creación de múltiples agencias e instrumentos que hoy requieren de un enfoque sistémico y unificador a nivel de estrategia y política. Si bien, hasta antes del año 2018, la estructura del Sistema de CTI con sus normas e instrumentos se observaba como un constructo coherente y coordinado, en la práctica se tenían serias deficiencias para que ocurriese una coordinación eficaz y eficiente (Balbontin, 2018).

Hasta el año 2018, la estructura del Sistema de CTI se basaba en la coordinación de iniciativas diseñadas, principalmente, en los ministerios (y sus agencias correspondientes) de Educación (MinEduc) y de Economía, Fomento y Turismo (MinEcon). Esta estructura se complementaba (desde el año 2005) con el antiguo Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, actualmente, Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo – CNID –, al cual le correspondía generar las estrategias de innovación que contribuyeran al Desarrollo nacional. Sin embargo, su débil institucionalidad hacía que sus propuestas no fuesen vinculantes en el diseño de políticas, lo cual se tradujo en fallas de coordinación entre los múltiples actores del sistema (Balbontin, 2018).

Desde el año 2019, según la nueva institucionalidad del Sistema de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación – CTCI –, se incorpora en la coordinación el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación – MinCTCI – y se fortalecen los distintos niveles de la estructura del sistema, entre estas, el Consejo Nacional de CTCI para el Desarrollo. Esto con el propósito de que las nuevas políticas de CTCI tengan una relación menor con los programas de gobiernos de turno y se vinculen de mejor forma con la Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo, pilar fundamental del nuevo sistema.

Actualmente se encuentra en plena instalación el nuevo Sistema de CTCI el cual, según lo establecido en la Ley N° 21.105 (Ministerio de Educación, 2018), propenderá a generar una estructura que permita la eficaz y eficiente coordinación entre los actores para que el quehacer científico pueda contribuir al Desarrollo nacional. Según lo dispuesto en la nueva normativa, la estructura se puede analizar en función de cuatro niveles:

- i) *Estratégico*: El Consejo Nacional de CTCI para el Desarrollo designado por la Presidencia de la República, diseña la Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo, la cual corresponde a una mirada de largo plazo del Desarrollo del país.

- ii) *Diseño*: La Política Nacional de CTCI y su correspondiente Plan de Acción es diseñado por el nuevo MinCTCI y por un Comité Interministerial, el cual luego hace la bajada para que cada Ministerio elabore e implemente sus propias políticas.
- iii) *Implementación – Agencias*: Cada servicio o agencia, ejecuta los programas e iniciativas que emanan de la Política Nacional de CTCI. Las dos principales entidades en la actualidad son: CORFO (dependiente del MinEcon) que apoya el desarrollo de innovación, tecnología y capacidad empresarial; y la ex Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica –CONICYT– (dependiente del MinEduc), actualmente, Agencia de CTCI (dependiente del MinCTCI), entidad que apoya la investigación y formación de capital humano avanzado, principalmente asociado al mundo de la ciencia y las universidades.

Junto con estas entidades, existen una serie de otros organismos que también implementan acciones de CTCI. Entre estas se encuentran los Institutos Tecnológicos Públicos de Investigación: INIA, CIREN, INFOR, INN, IFOP, INH, INACH, CChEN, Fundación Chile, y los Centros de información e investigación de las Fuerzas Armadas.
- iv) *Implementación – Beneficiarios*: Finalmente, en cuanto a la ejecución de los recursos y el desarrollo de actividades de I+D, están las universidades estatales y privadas que reciben aportes estatales y que realizan investigación, principalmente básica. Junto con ello, están los Centros de Investigación con financiamiento estatal, empresas y personas naturales que son investigadores patrocinados por alguna institución de investigación.

B. Metodología

1. Descripción de la metodología

Dados los antecedentes presentados previamente, se establece que el objetivo del presente trabajo es revelar los elementos institucionales de la CTCI a nivel nacional y cómo estos se vinculan con la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno a través de las distintas dimensiones y modalidades de descentralización. Para ello se analizaron las normas e instrumentos generales (por ejemplo, Leyes que promueven la descentralización) así como los particulares (por ejemplo, los instrumentos de fomento de la CTCI) que forman parte del sistema de CTCI nacional.

La primera etapa de la metodología, consistió en desarrollar una matriz que permitiera vincular a las diferentes dimensiones y modalidades de descentralización con la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno (Cuadro XIX.2). Posteriormente, se categorizó a los diferentes instrumentos y normativas que existen dentro del actual Sistema de CTCI en función de las subdimensiones emergidas del Cuadro XIX.2. Para ello se utilizó la Ley de Presupuesto del año 2018 (Dirección de Presupuestos, 2018), ya que en esta se manifiestan las intenciones y prioridades de gobierno, en particular, respecto a la CTCI (Cuadro XIX.3).

En paralelo se analizaron las leyes que propenden a la descentralización nacional, ya que tales normas contemplan acciones concretas respecto al quehacer de la CTCI a nivel regional (Cuadro XIX.4). Finalmente, se diseñó una matriz a través de la cual se sintetizaron todos los aspectos analizados, es decir, las normas, instrumentos y organizaciones del Sistema de CTCI en conjunto con las dimensiones y modalidades de descentralización (Cuadro XIX.5).

2. Descripción de subdimensiones, normativas e instrumentos de análisis

Cuadro XIX.2
Análisis de subdimensiones y modalidades de descentralización vinculadas al Desarrollo Endógeno

Detalle de modalidades en función de cada una de las dimensiones de descentralización				
Dimensión del Desarrollo Endógeno	Dimensiones de Descentralización	Modalidades de descentralización		
		Devolución [Dev]	Delegación [Del]	Desconcentración [Des]
Científica y Tecnológico: Esta dimensión del Desarrollo endógeno, corresponde a la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema territorial.	Política [P]	Transferencia de poder político a través de procesos eleccionarios autónomos que dependen de las decisiones de las propias entidades sub-nacionales independientes o de la ciudadanía local.	Transferencia de parte del poder político, lo cual se traduce en un manejo parcial de las decisiones y administración de organismos semi-autónomos, parcialmente independientes del gobierno central.	Traspaso de poder político a través de la transferencia de competencias a nivel sub-nacional y a funcionarios designados, mientras el poder se mantiene en el nivel central.
	Fiscal [F]	Total transferencia de competencias en el área de las finanzas públicas, lo cual se traduce en la completa toma de decisiones y/o autonomía, en el manejo de los impuestos y/o del gasto fiscal, a las organizaciones del nivel sub-nacional regional.	Transferencia parcial de competencias para el manejo de las finanzas públicas, a través de una conducción semi-tutelada de la administración de los impuestos y/o del gasto fiscal, que tienen los órganos semi autónomos locales y, por lo tanto, con cierto margen de maniobra para tomar decisiones.	Transferencias de competencias en el área de finanzas públicas (gasto fiscal) a organizaciones del nivel sub-nacional por medio de funcionarios designados, mientras el poder se mantiene en el nivel central.
	Funcional-Territorial [FT]	Creación de una entidad con personalidad jurídica o normativa independiente y patrimonio propio y con total autonomía respecto a las decisiones y administración de su quehacer. Este órgano tendría su accionar limitado a un sector en un espacio político administrativo.	Creación de un ente con personalidad jurídica o normativa independiente y patrimonio propio y con autonomía restringida (con margen parcial para gestionar las decisiones) respecto a las decisiones y administración de su quehacer. Este órgano tendría su accionar limitado a un sector en un espacio político administrativo.	La transferencia del poder de decisión y administración a través de la creación de una personalidad jurídica con patrimonio propio no concuerda con la idea de desconcentración del poder de una institución central. Por lo que solo caben las modalidades de delegación y devolución.
	Económica [E]	Transferencia completa a entidades del sector privado. En este caso, la entidad creada o receptora tiene total autonomía en la toma de decisiones, en el financiamiento y en la administración de su quehacer.	La transferencia del poder de decisión y administración de organismos o funciones públicas a entidades del sector privado implica dejar de tener injerencia pública. Por lo tanto, solo cabe la modalidad de "devolución" en esta dimensión.	
	Administrativa [A]	Transferencia total de la toma de decisiones y/o autonomía en cuanto a las funciones y competencias administrativas, desde una entidad central a otra del mismo nivel horizontal o a un ente	Transferencia y generación de un marco de autonomía parcial en la toma de decisiones respecto a funciones y competencias administrativas. Este traspaso parcial se produce desde una entidad central a otra del	En esta Dimensión, la transferencia de funciones y competencias administrativas, desde una entidad central a otra del mismo nivel horizontal o a un ente sub-nacional, se mantiene en el nivel central debido a que los funcionarios de estas

Detalle de modalidades en función de cada una de las dimensiones de descentralización				
Dimensión del Desarrollo Endógeno	Dimensiones de Descentralización	Modalidades de descentralización		
		Devolución [Dev]	Delegación [Del]	Desconcentración [Des]
		sub-nacional con presencia territorial.	mismo nivel horizontal o a un ente sub-nacional.	entidades son designados.
	Capital Humano [CH]	La entidad local tiene autonomía en cuanto a la elección y gestión de la inserción de capital humano, decisión que es independiente del poder central. Esto con el fin de fortalecer las capacidades de las organizaciones y territorios a los cuales se produce la inserción.	Transferencia de conocimiento y capital humano con el objetivo de fortalecer las capacidades de las organizaciones y territorios. Las instituciones locales no son completamente autónomas en cuanto a la inserción debido a la injerencia del poder central en la elección y gestión.	La decisión respecto a la inserción del capital humano para el fortalecimiento de las capacidades de las entidades y territorios locales depende del poder central y la entidad local es solo receptora.

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro XIX.2 se detallan 15 subdimensiones efectivas a través de las cuales se puede analizar la institucionalidad actual de CTCI en función de las dimensiones y modalidades de descentralización. Esto, con el propósito de conocer la vinculación específica entre la institucionalidad de CTCI con la dimensión de Ciencia y Tecnología del marco conceptual del Desarrollo Endógeno.

Del análisis institucional del Sistema de CTCI en Chile se observa que este contempla una serie de normas y organismos que se interrelacionan en sus quehaceres y propósitos. En ese sentido, el diseño del presupuesto y su consecuente Ley, así como las normativas promulgadas, corresponden a los lineamientos políticos a los cuales un gobierno pone como prioridad. En consecuencia, la Ley de Presupuestos así como las principales Leyes relacionadas con la descentralización del poder político y administrativo fueron los elementos a través de los cuales se realizó el análisis institucional utilizando las subdimensiones derivadas del Cuadro XIX.2.

La Ley de Presupuestos del año 2018 (Dirección de Presupuestos, 2018) muestra no solo a algunos de los actores dentro del Sistema de CTI nacional, sino que también muchos de los programas e instrumentos de financiamiento que actualmente existen para fomentar y fortalecer la CTCI. El detalle de estos instrumentos se expone en el Cuadro XIX.3, en este se muestran las organizaciones (Ministerios) bajo las cuales se encuentran las entidades que ejecutan diversos instrumentos. Cada uno de estos, así como las entidades encargadas, pueden desarrollar su quehacer a partir de una dimensión (Política [P]; Fiscal [F]; Funcional – Territorial [FT]; Económica [E]; Administrativa [A] y Capital Humano [CH]) y una modalidad (Devolución [Dev]; Delegación [Del] y Desconcentración [Des]) de descentralización, lo cual se establece en el cuadro a continuación.

Cuadro XIX.3
Descripción de normativas e instrumentos CTCI y su relación con las dimensiones
y modalidades de descentralización

Sistema Nacional de CTCI				
Organización	Programa / Entidad	Instrumento / Normativa (Año 2018)	Subdimensión de Descentralización	Presencia Regional
Ministerio del Interior y Seg. Pública	Subsecretaría de Desarrollo Regional	Programa de Inversión Regional	[F] / [Del]	Si
		Fondo Nacional de Desarrollo Regional	[F] / [Del]	Si
	Oficina Nacional de Emergencia	Universidad de Chile - Red Sismológica	[A] / [Del]	Si
Ministerio de Relaciones Exteriores	Instituto Antártico Chileno - INACH -	Feria Antártica Escolar	[A] / [Del]	Si
		Desarrollo de la Ciencia Antártica	[A] / [Del]	Si
		Plataforma logística para apoyo de actividades antárticas	[A] / [Del]	Si
		Tesis antárticas	[A] / [Del]	Si
		Centro Antártico Internacional	[A] / [Del]	Si
		Áreas Marinas protegidas	[A] / [Del]	Si
Ministerio de Educación	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica - CONICYT -	Becas Nacionales Postgrado	[CH] / [Del]	Si
		Becas Chile	[CH] / [Del]	Si
		Programa de Inserción de Investigadores	[CH] / [Del]	Si
		Apoyo Complementario para Estudiantes de Postgrado	[CH] / [Del]	Si
		Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	[F] / [Del]	Si
		Fondo de Fomento Ciencia y Tecnología	[F] / [Del]	Si
		Programa Explora	[F] / [Del]	Si
		Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica (Implementación de Centros Regionales)	[FT] / [Del]	Si
		Programa de Investigación Asociativa	[F] / [Del]	Si
		Programa de Equipamiento Científico y Tecnológico	[F] / [Del]	Si
Ministerio de Minería	Servicio Nacional de Geología y Minería - SERNAGEOMIN -	Transferencias Corrientes al sector público	[FT] / [Del]	Si
Ministerio de Obras Públicas	Instituto Nacional de Hidráulica - INH -	Transferencias Corrientes	NO APLICA	No
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	CORFO Transferencias al Sector Privado	Becas	[CH] / [Del]	Si
		Programa Formación para la Competitividad	[CH] / [Del]	Si
		Instituto de Fomento Pesquero - IFOP -	[FT] / [Del]	Si
		Emprendimiento	[A] / [Del]	Si
	CORFO Transferencias al Sector Público	SERCOTEC	[F] - [CH] / [Del]	Si
		Comité INNOVA CHILE	[F] - [A] / [Del]	Si
		Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP -	[FT] / [Del]	Si
		Comité Desarrollo Productivo Regional de Antofagasta	[F] - [A] / [Del]	Si
		Comité Desarrollo Productivo Regional de Biobío	[F] - [A] / [Del]	Si
		Comité Desarrollo Productivo Regional de Los Ríos	[F] - [A] / [Del]	Si
Comité Desarrollo Productivo Regional de la Araucanía	[F] - [A] / [Del]	Si		

Sistema Nacional de CTCl				
Organización	Programa / Entidad	Instrumento / Normativa (Año 2018)	Subdimensión de Descentralización	Presencia Regional
		Comité Desarrollo Productivo Regional de O'Higgins	[F] – [A] / [Del]	Si
		Comité Desarrollo Productivo Regional del Maule	[F] – [A] / [Del]	Si
	Subsecretaría de Economía y Empresas de menor tamaño	Instituto Nacional de Normalización - INN -	NO APLICA	No
		Instituto de Fomento Pesquero - IFOP -	[FT] / [Del]	Si
		Instituto Nacional de Estadísticas - INE -	[A] / [Del]	Si
	Programa Fondo de Innovación para la Competitividad	Transferencias corrientes al sector privado: INN	NO APLICA	No
		Transferencias corrientes al sector público: Innova Chile; CORFO; CONICYT; Subsecretaría de Agricultura; INE; ICM.	[F] / [Del]	Si
	Iniciativa Científica Milenio - ICM -	Institutos Científicos Milenio	[FT] / [Del]	Si
		Núcleos Científicos Milenio	[F] / [Del]	Si
	Instituto Nacional de Estadísticas - INE -	Programas Públicos: ELE; CASEN; ENI; Estadísticas de Hogares, Seguridad Ciudadana; Estadísticas Económicas.	[A] / [Del]	Si
	Comité INNOVA Chile	Transferencias al sector público y privado	[F] – [A] / [Del]	Si
	Instituto Nacional de Propiedad Industrial - INAPI -	Transferencias Corrientes	[A] / [Del]	Si
Ministerio de Agricultura	Investigación e Innovación Tecnológica Silvoagropecuaria	Instituto de Investigaciones Agropecuarias - INIA -	[FT] / [Del]	Si
		Fundación para la Innovación Agraria - FIA -	[FT] / [Del]	Si
		Instituto Forestal - INFOR -	[FT] / [Del]	Si
		Centro de Información de Recursos Naturales - CIREN -	NO APLICA	No
	Instituto de Desarrollo Agropecuario - INDAP -	Apoyo a la Contratación del Seguro Agrícola	[FT] / [Del]	Si
		Sistema de Incentivos Ley N° 20.412	[FT] / [Del]	Si
		Emergencias	[FT] / [Del]	Si
		Desarrollo de Capacidades Productivas y Empresariales	[FT] / [Del]	Si
		Servicios de Asesoría Técnica	[FT] / [Del]	Si
		Programa de Desarrollo de Acción Local	[FT] / [Del]	Si
		Convenio INDAP-PRODEMU	[FT] / [Del]	Si
		Programa de Desarrollo Territorial Indígena	[FT] / [Del]	Si
		Des. Integral de Pequeños Productores Campesinos del Secano	[FT] / [Del]	Si
		Alianzas Productivas	[FT] / [Del]	Si
		Asesoría para Comercialización	[FT] / [Del]	Si
Ministerio de Salud	Instituto de Salud Pública de Chile - ISP -	Transferencias Corrientes al sector público	NO APLICA	No
	Subsecretaría de Salud Pública	Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Salud	[F] / [Del]	Si
Ministerio de Energía	Com. Chi. de Energía Nuclear - CChEN -	Transferencias corrientes.	NO APLICA	No

Sistema Nacional de CTCI				
Organización	Programa / Entidad	Instrumento / Normativa (Año 2018)	Subdimensión de Descentralización	Presencia Regional
Ministerio de Defensa Nacional	Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea - SAF	Transferencias Corrientes	NO APLICA	No
	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada - SHOA	Transferencias Corrientes	[A] / [Des]	Sí
	Instituto Geográfico Militar - IGM	Transferencias Corrientes	NO APLICA	No

Fuente: Elaboración propia.

Además de los instrumentos y normativas detallados anteriormente, los cuales forman parte de los programas financiados a través de la Ley de Presupuestos del año 2018, existe una serie de otras normativas que forman parte, directa o indirectamente, de la institucionalidad de la CTCI a nivel nacional, las cuales se detallan en el siguiente Cuadro XIX.4.

Cuadro XIX.4
Descripción de normas relacionadas con fortalecimiento de la descentralización

Norma o Ley	Detalle
Estrategias Regionales de Desarrollo	Las Estrategias Regionales de Desarrollo – ERD – corresponden al principal instrumento para regular, orientar y gestionar el desarrollo de una Región en armonía con las políticas y planes nacionales. Las Estrategias son formuladas a través de un proceso en el cual participan un amplio número de actores relacionados con el Desarrollo de las regiones y son aprobadas por los Consejos (CORE) de cada Gobierno Regional.
Estrategias Regionales de Innovación	Las Estrategias Regionales Innovación – ERI – son la hoja de ruta que busca la coordinación de las políticas sectoriales de innovación que contribuyan a impulsar la transformación competitiva de las economías regionales en concordancia con la Estrategia Regional de Desarrollo.
Ley N° 19.175	En esta Ley se establecen las bases sobre el Gobierno y la Administración que existirá a nivel regional.
Ley N° 20.678	Establece la elección directa de los Consejeros Regionales quienes pasan a formar parte del Gobierno Regional, el cual está constituido por el intendente y el Consejo Regional. Este tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional y tiene facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.
Ley N° 20.990	Esta Ley modifica la Constitución Política de la República, en el sentido de establecer la elección popular y democrática del órgano Ejecutivo del Gobierno Regional, que será ejercido por el Gobernador Regional y el Consejo Regional, los cuales velarán por el desarrollo social, cultural y económico de la región. Además, la figura del Intendente y Gobernador pasan a ser denominados como: Delegados Presidenciales Regionales y Delegados Presidenciales Provinciales. En este sentido, en cada región existirá un Delegado Presidencial Regional, quien será nombrado y removido por el Presidente de la República, mientras que a nivel provincial, existirá un Delegado Presidencial Provincial, el cual también será nombrado y removido por el Presidente de la República, cumpliendo ambos las funciones que la Ley les señala.
Ley N° 21.073	Ley que regula el proceso de elección de gobernadores regionales. En esta se establecen algunas bases tales como: 1. Los Intendentes, como máxima autoridad de las regiones, dejará de ser una figura designada por el Presidente de la República y pasará a ser el Gobernador Regional, cargo electo por sufragio universal en votación directa en conjunto con la elección de los consejeros regionales. 2. Se crea la figura de Delegado Presidencial Regional y Delegado Presidencial Provincial, designados por el Presidente de la República, a los cuales les corresponderán ejercer la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa existentes en la región y provincia, que dependen o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio.
Ley N° 21.074	Ley que fortalece el proceso de regionalización del país estableciendo normas para el Gobierno Regional, entre las cuales están: 1. Los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y ejercerán las funciones y atribuciones que la ley les confiere. 2. Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación y ser coherentes con la estrategia regional de desarrollo. 3. Formular políticas regionales de fomento de las actividades productivas, en particular el apoyo al emprendimiento, a la innovación, a la capacitación laboral, al desarrollo de la ciencia y tecnología aplicada, al mejoramiento de la gestión y a la competitividad de la base productiva regional. 4. Elaborar y aprobar la Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de los programas incorporados en la Ley de Presupuestos del año 2018 así como también de las Leyes y Estrategias Regionales de Desarrollo y Regionales de Innovación se puede sintetizar la información con respecto a la existencia de elementos institucionales para cada una de las subdimensiones establecidas en el Cuadro XIX.2. El detalle de esta síntesis se resume en el Cuadro XIX.5 a continuación:

Cuadro XIX.5
Síntesis de análisis de normativas del sistema de CTCI respecto de dimensiones y modalidades de descentralización

Dimensión del Desarrollo Endógeno	Detalle de modalidades en función de cada una de las dimensiones de descentralización			
	Dimensiones de Descentralización	Modalidades de Descentralización		
		Devolución	Delegación	Desconcentración
<i>Científica y Tecnológico:</i> Este pilar del Desarrollo endógeno, corresponde a la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambio, capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema territorial.	Política	Normativa de elección de Gobernadores y Consejeros Regionales	Diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo y de Innovación con participación de entidades centrales.	Designación de Intendentes Regionales o Delegados presidenciales.
	Fiscal	No se evidencia una organización o normativa que se enmarque dentro de esta subdimensión.	Recursos de Gobiernos Regionales. Instrumentos de financiamiento (CORFO; ICM y CONICYT) a instituciones o personas naturales.	Recursos de Instituciones con personalidad Jurídica de Derecho público (INE; INACH; INAPI) y de Secretarías Regionales Ministeriales vinculadas a políticas o instrumentos de CTI.
	Funcional-Territorial	No se evidencia una organización o normativa que se enmarque dentro de esta subdimensión.	Centros de Investigación Regionales (Recursos de CONICYT; CORFO e ICM) o Institutos Tecnológicos Públicos de Investigación con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro (INDAP; IFOP; INFOR)	No se evidencia organización o normativa en esta subdimensión debido a que conceptualmente solo corresponden las modalidades de devolución y delegación.
	Económica	Entidades con Personalidad Jurídica de Derecho Privado con Fines de Lucro. (Ejemplo, empresas I+D con financiamiento parcial estatal)	No se evidencia organización o normativa en esta subdimensión debido a que conceptualmente solo corresponde una modalidad de devolución.	
	Administrativa	No se evidencia una organización o normativa que se enmarque dentro de esta subdimensión.	Instituciones pertenecientes al aparato estatal con personalidad Jurídica de Derecho público (INE; INACH; INAPI)	Subsecretarías Regionales de Ministerios vinculados a políticas o instrumentos de CTI
	Capital Humano	Incorporación de Capital Humano Avanzado en reparticiones dependientes del Gobierno Regional.	Becas de postgrado y proyectos de investigación inicial o inserción en instituciones regionales. Designación de funcionarios en Instituciones con personalidad jurídica de Derecho Público.	Designación de Capital Humano en instituciones públicas a nivel regional por decisión del nivel central.

Fuente: Elaboración propia.

C. Deliberando acerca de la descentralización de la Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Endógeno de las Regiones

1. Acerca de la contribución de las dimensiones y modalidades de descentralización a la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno

El Cuadro XIX.2 es el marco general a través del cual es posible determinar si la estructura institucional de la CTCI se vincula y, eventualmente, contribuye a la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno a través de la combinación entre las dimensiones y modalidades de descentralización. En ese sentido, por ejemplo, respecto a la dimensión Política de la descentralización, a esta solo le corresponden normativas relativas a procesos electorarios y/o de creación o modificación de funciones y/o atribuciones políticas. Por otro lado, las dimensiones Funcional-Territorial y Económica, permiten analizar normas que establecen la creación de organismos que pueden tener algún nivel de injerencia del poder central, ya sea como entidad pública o privada.

El proceso de investigación requiere de una serie de elementos los cuales, tanto las instituciones e investigadores que realizan investigación, deben complementar para tener buenos resultados. Entre tales elementos están: el financiamiento, el capital humano, la infraestructura y los lineamientos políticos que definan el propósito de la producción del conocimiento. En Chile, la convergencia de tales elementos ha generado tensiones entre el propósito y el rol que juegan los diversos actores dentro del Sistema de CTCI, entre esos el Estado. Esta tensión emerge al momento de analizar el significado que tienen las modalidades de descentralización (devolución, delegación y desconcentración) dentro del quehacer de la CTCI. En ese sentido, las modalidades pueden ser asociadas con el concepto de "science push" y "demand pull" (Margoshes, 1979), los cuales se refieren a las orientaciones que puede tener la investigación. De este modo, la idea de "science push" se refiere al camino que sigue la innovación, en donde, inicialmente, se realiza investigación básica para luego buscar una eventual aplicación a los conocimientos desarrollados. En cuanto al término "demand pull", este se refiere a la idea de la generación de conocimiento a partir de la demanda que se tiene desde el mercado y/o la sociedad. Por lo tanto, la modalidad de devolución, dentro del marco del quehacer científico, correspondería a la idea de entregar una amplia libertad a los investigadores para que puedan desarrollar sus trabajos sin mayor control desde el nivel central (science push). Por otro lado, la modalidad de desconcentración correspondería a la idea de promover lineamientos de investigación en donde los investigadores tienen un menor grado de control, debido a que quienes definen tales orientaciones son un organismo de control centralizado (demand pull). Estos elementos conceptuales están, actualmente, en debate considerando que se encuentra en plena instalación el nuevo MinCTCI, siendo este el encargado de definir la orientación de la CTCI.

Si bien se tienen seis dimensiones y tres modalidades de descentralización lo cual genera 18 subdimensiones, algunas de estas no tienen significado dentro de la institucionalidad, razón por la cual no son consideradas dentro del análisis institucional. Entre las subdimensiones que no tienen significado, están las que corresponden a la dimensión Económica en las modalidades de delegación y desconcentración. En ese sentido, si el nivel central define entregar la administración y gestión de una función pública a una entidad privada, es claro que esta tendrá la autonomía para tomar sus propias decisiones respecto al devenir de la entidad. Esto, por consecuencia, hace que las modalidades de delegación (parte del poder radica en el nivel central) y desconcentración (todo el poder radica en el nivel central) no tengan sentido frente a la dimensión Económica de la descentralización, generando, por lo tanto, 15 subdimensiones efectivas.

2. Acerca de la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación en clave regional

Del Cuadro XIX.3 lo primero que se puede analizar es la multiplicidad de programas y organismos que existen dentro del Sistema de CTCI nacional. Cabe señalar que aun cuando la Ley de Presupuestos del año 2018 establece cuales programas tendrán recursos para ejecutar, algunos de organismos tienen la potestad para utilizar los recursos para diseñar nuevos programas los cuales no aparecen representados en la Ley de Presupuestos. En ese sentido, los programas detallados en el Cuadro XIX.3 no corresponden a todos los que forman parte del Sistema de CTCI ya que, al contabilizar los instrumentos existentes en diversas reparticiones, se puede establecer que tales instrumentos superarían los 160.

El Cuadro XIX.3 no solo muestra instrumentos de financiamiento entregados por diversos organismos del Sistema de CTCI, sino que también detalla las relaciones de dependencia administrativa y/o económica que existen entre instituciones. Muchos de estos programas de CTCI y/o los organismos que cuentan con recursos derivados de la Ley de Presupuestos tienen injerencia a nivel regional ya sea porque el programa establece como objetivo el fomento descentralizado o porque la institución encargada del programa tiene presencia regional (a través de las modalidades de descentralización). Ejemplo de ello son los programas de financiamiento ejecutados por CONICYT. Sin embargo, existen otras organizaciones que, aun realizando funciones a nivel regional y que podrían ser ejecutadas desde el espacio local, se mantienen solo a nivel central, ejemplo de ello es el caso del Instituto de Salud Pública, entidad que solo se encuentra presente en la Región Metropolitana.

Un elemento importante de análisis es la relación existente entre los programas u organismos que se detallan en el Cuadro XIX.3 y las normas descritas en el Cuadro XIX.4. En ese sentido, en este último cuadro se observa que la legislación establece los marcos en los cuales se producirá la elección de los nuevos Gobernadores y Consejeros Regionales, así como el funcionamiento que tendrán estas entidades. Junto con ello también se describen dos de los marcos normativos más importantes a nivel regional: la Estrategia Regional de Desarrollo y la Estrategia Regional de Innovación. Estas Estrategias tienen propósitos concretos que buscan regular, orientar y gestionar el desarrollo de una Región o coordinar las políticas sectoriales de innovación que contribuyan a impulsar la transformación competitiva de las economías locales. El éxito o fracaso en la implementación de las estrategias depende en gran medida de la coordinación que se genere entre los actores que forman parte del entorno regional y de los que pertenecen al Sistema de CTCI. Sin embargo, la gran cantidad de instrumentos o programas de financiamiento así como también la desvinculación entre los objetivos de tales programas respecto de las Estrategias, demuestran que la coordinación sigue siendo un problema relevante a la hora de promover y ejecutar medidas que contribuyan a descentralizar la CTCI (Winchester, 2006).

Por último, actualmente Chile se encuentra en plena implementación la nueva estructura del Sistema de CTCI. En ese sentido, la Ley N° 21.105 que crea el MinCTCI establece que la Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo será la hoja de ruta a través de la cual se derivarán la Políticas Nacional y los programas de CTCI. Esto, por consecuencia, obligará a generar un debate respecto a cómo la Política Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación de cada región (según lo establecido en la Ley N° 21.074) se vinculará con la Estrategia de CTCI para el Desarrollo que deriva de la Ley N° 21.105. Junto con ello, la vinculación entre ambas estrategias (Leyes N° 21.105 y N° 21.074) también deberá dialogar con las Estrategias Regionales de Desarrollo toda vez que, lo que se busca es incrementar los niveles de Desarrollo nacional, es decir, incluyendo a las regiones.

3. Descentralización de la Ciencia, Tecnología e Innovación y su contribución al Desarrollo

El Cuadro XIX.5 sintetiza la información de los Cuadros XIX.2, XIX.3 y XIX.4 vinculando la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno con las dimensiones y modalidades de descentralización aplicada a la normativa del Sistema de CTCI. La compilación muestra que la institucionalidad de la CTCI (entidades, normas o instrumentos) pueden ser categorizados en alguna de las 15 subdimensiones efectivas obtenidas. En ese sentido, para cada una de las dimensiones de descentralización existe algún instrumento que puede formar parte de estas categorías (ver Cuadro XIX.4, columna Subdimensión de Descentralización). No obstante, en cuanto a las modalidades de descentralización se puede observar que la mayoría de los elementos institucionales forman parte de la categoría "delegación", esto es, que los organismos o las normas con elementos de descentralización tienen niveles de discrecionalidad y autonomía pero siempre bajo la tutela del poder central. En particular, se observa que las normativas categorizadas en el nivel de devolución (el más alto grado de descentralización) son, principalmente, aquellos que se relacionan con el fortalecimiento de la regionalización y no con aquellas normas institucionales propias de la CTCI.

Aun cuando existe normativa e instrumentos que alcanzan las dos modalidades más altas de descentralización (devolución y delegación), se hace necesario debatir acerca de si efectivamente tales normas e instrumentos fomentan la descentralización de la CTCI y si con ello se contribuye realmente a la dimensión de Ciencia y Tecnología del Desarrollo Endógeno. Respecto a este tema, es posible decir que la relación no es directa, es decir, creer que diseñar e implementar normas e instrumentos que fomenten la descentralización de la CTCI hará que, por consecuencia, se incrementen los niveles de Desarrollo Endógeno es, a lo menos, inexacto. Esto debido a lo que se mencionó anteriormente en cuanto a la eventual dicotomía entre "science push" y "demand pull". En ese sentido, si bien se requiere que los procesos de descentralización promuevan la modalidad de devolución, esta modalidad podría caer dentro de la categoría de "science push", lo cual se traduce en la completa autonomía y discrecionalidad a la hora de realizar investigación. Esto, considerando que los recursos son públicos y los instrumentos no están adecuadamente vinculados con prioridades de Desarrollo regional, podría generar una ineficiencia del gasto dado que los investigadores no tendrían los estímulos o directrices para realizar investigación ligada con las necesidades regionales, lo cual no contribuiría a generar capacidades endógenas de investigación aprovechando los contextos y ventajas locales. Considerando que el proceso de planificación es un acto político y una disciplina para la creación de sentido de pertenencia (y de futuro) para la gobernanza de las regiones (Mattar, 2017), entonces, se hace necesario que los procesos de descentralización de la CTCI propendan a modalidades de devolución con la planificación adecuada de forma que los investigadores y organizaciones contribuyan a incrementar las capacidades de CTCI de las regiones a través de su quehacer científico.

Cabe señalar que este trabajo solo proporciona los elementos para analizar el Sistema de CTCI en función de las normativas existentes, pero carece de las bases para poder establecer si los resultados de la implementación de tales normas o instrumentos contribuyen a la dimensión de Ciencia y Tecnología y, por consecuencia, al Desarrollo Endógeno de las regiones. Para avanzar en esta línea es necesario analizar los resultados de las normas e instrumentos y, así mismo, como estos resultados se vinculan entre sí dentro de la matriz de dimensiones y modalidades de descentralización (es decir, analizar los resultados dentro del marco del Cuadro XIX.2). A modo preliminar, se han realizado trabajos en los cuales se muestran algunos resultados de estas vinculaciones. Al respecto, a partir del análisis de los resultados de algunas ERI (Cuadro XIX.4), ninguna región chilena analizada logró instalar adecuadamente gobernanzas estratégicas públicas o público-privadas en cuanto a la innovación (Planas, 2018). Las estrategias se convirtieron más bien en un instrumento de conducción del Gobierno Regional pero no del sector público de la Región. Por otro lado, el modelo lineal de innovación (basado en etapas consecutivas desde la investigación hasta la aplicación y el desarrollo) ha predominado en la

formulación de las políticas chilenas de innovación y en la cultura dentro del Sistema de CTCI nacional. Esto ha perjudicado el diseño e implementación de las ERI ya que estas están basadas en el modelo interactivo de innovación que se caracteriza por la búsqueda del aprendizaje mutuo de los actores a través de sus interacciones (Planas, 2018).

D. Comentarios finales

El objetivo propuesto del presente trabajo era revelar los elementos institucionales de la CTI a nivel nacional y cómo estos pueden contribuir a la dimensión de ciencia y tecnología del desarrollo endógeno a través de la vinculación con las distintas dimensiones y modalidades de descentralización. Respecto a esto, en primer lugar, se puede concluir que, si bien en la actualidad existen diversas normas e instrumentos que forman parte del Sistema de CTCI que han permitido avanzar hacia la descentralización de la CTI, aún existen problemas importantes en cuanto a la coordinación de las múltiples normas, entidades e instrumentos. Esto se ha evidenciado, por ejemplo, en las fallas de coordinación existentes entre instituciones tales como CONICYT o la Iniciativa Científica Milenio que cuentan con programas de fomento de la CTI para cumplir con objetivos similares. En consecuencia, se hace necesario contar con una institucionalidad que permita, promueva y potencie las capacidades regionales en el ámbito de la CTI de forma eficiente y eficaz con el propósito de avanzar hacia un pleno Desarrollo Endógeno.

En la misma línea, se hace cada vez más indiscutible que si se busca avanzar hacia un desarrollo endógeno real en las regiones, es necesario promover con mayor esfuerzo la transferencia del poder a programas y organizaciones bajo la modalidad de devolución, dado que esta modalidad de descentralización corresponde a la de más alto nivel dentro de la cesión de poder para alcanzar la autonomía local. Sin embargo, se debe cautelar que, en el ámbito de la CTI, la promoción de medidas con una modalidad de devolución no termine generando licencias hacia agentes que realizan investigación, quienes, a partir de la idea de autonomía en sus propios quehaceres no tengan los estímulos y orientaciones suficientes para ejecutar programas de investigación a partir del contexto y los requerimientos regionales.

Actualmente se observa que existe una compleja red de normas e instrumentos vinculados con la CTI que carecen de mecanismos adecuados de coordinación entre los diversos niveles del Sistema de CTCI. Esto, por consecuencia, hace necesario diseñar e implementar una Estrategia Nacional de CTI para el desarrollo que sirva para hacer converger a las múltiples normas relacionadas con el Sistema de CTCI que existen actualmente. Frente a esta problemática, el momento actual se presenta como oportunidad para resolver esta situación, toda vez que está en plena instalación el nuevo Sistema de CTCI el cual tendrá como uno de sus objetivos, elaborar la Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo, la cual, para promover un desarrollo nacional tendrá que considerar a las estrategias que cada una de las regiones diseñe para su propio Desarrollo Endógeno.

La instalación del nuevo Sistema de CTCI con el MinCTCI, abre un abanico de oportunidades para la institucionalidad de la CTI en Chile. En primer lugar, porque el MinCTCI será el ente encargado de potenciar las capacidades de CTI con el propósito de incrementar los niveles de investigación científica para contribuir al Desarrollo del país. En segundo lugar, porque la nueva institucionalidad tiene como misión establecer una Estrategia Nacional de CTCI para el Desarrollo la cual servirá de marco conceptual y procedimental para orientar a todas las nuevas normativas, tanto nacionales como regionales, en lo que a CTI respecta. Esto se presenta como desafío toda vez que la Estrategia Nacional de CTCI para el desarrollo debe considerar las particularidades de cada una de las Estrategias Regionales de Desarrollo y las políticas regionales de CTI formando de este modo un cuerpo coherente para alcanzar un desarrollo nacional integral y endógeno en las regiones.

En tercer y último lugar, el desarrollo endógeno es un paradigma de desarrollo que se sustenta de varias dimensiones, entre las cuales está la de ciencia y tecnología. Si bien cada una de esas dimensiones se presenta de forma aislada, todas finalmente funcionan como un todo de tal forma que fomentar u obstaculizar el avance de una de las dimensiones termina generando consecuencias en alguna de las otras. Por lo tanto, fomentar la dimensión de ciencia y tecnología a nivel local, a través de mecanismos que propendan a una eficaz descentralización, generará, irremediablemente, resultados en las demás dimensiones lo cual terminará impactando positivamente en el desarrollo endógeno regional.

Bibliografía

- Arredondo, Cesia (2011), *"La Descentralización en Chile: Una mirada desde la Economía Política y el Neoinstitucionalismo"*. Tesis para optar al grado de Magister en gestión y políticas públicas. Santiago, Chile.
- Balbotin, Rodrigo; Roeschmann, Juan A. y Zahler, Andrés (2018), *"Ciencia, Tecnología e Innovación en Chile: Un análisis presupuestario"*, Publicación de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago, Chile.
- Benavente, José. M. (2006). *"Antecedentes para el diseño de una política tecnológica nacional"*. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Serie Documentos de Trabajo N° 229.
- Boisier, Sergio (1993), *"Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?"*, Ambiente y Desarrollo, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago, Chile.
- Boisier, Sergio (1997), *"El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial"*, Revista Eure, N° 69, P.U.C/I.E.U, Santiago, Chile.
- Borja, Jordi (1987), *"Descentralización, una cuestión de método"*, Organización y descentralización municipal, Buenos Aires, Argentina.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014), *"Informe, Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional"*, Santiago, Chile.
- Cuervo, Luis M. (2010), *"El desarrollo leído en clave de planeación: piezas para la reinención del concepto"*, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- Dirección de Presupuestos (2018), *"Ley N°21.053. Ley de Presupuestos del sector público año 2018"*. Ministerio de Hacienda, Chile.
- Finot, Ivan (2001), *"La Descentralización en América Latina – Teoría y Práctica"*, Serie Gestión Pública N° 12, ILPES, CEPAL, Santiago – Chile.
- Friedmann, John y Weaver, Clyde. (1981), *"Territorio y función. La evolución de la planificación regional"*. Madrid, IEAL
- Grand, Mariana C. y D'Elia, Vanesa (2018), *"Desarrollo sostenible y conceptos "verdes"*, 192, 49, México, Revista Problemas del Desarrollo.
- Lerda J.C., Acquatella J., Gómez J (2003). *"Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)"*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 76, Santiago – Chile.
- Margoshes, Marvin (1979), *"Demand-Pull and Science-Push in Multielement Analysis"*, American Chemical Society, N° 51, Analytical Chemistry, U.S.A.
- Máttar, Jorge y Cuervo, Luis Mauricio (2017), *"Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas"*, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Desarrollo Social (2018), *"Informe de estimaciones comunales de pobreza, con datos de Casen 2015"*, Serie Documentos Metodológicos Casen N° 35, Santiago, Chile.
- Ministerio de Educación (2018), *"Ley N° 21.105. Crea el ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación"*, Chile.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2018), *"Ley N° 21.053. Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2018"*. Chile.

- Planas, Lenia y Fernández, Ignacio (2018), "*Primeras estrategias regionales de innovación en Chile*", Journal of Technoloy Management and Innovation, Vol. 13, Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Economía y Negocios. Chile.
- Prats Catalá, Joan (2009), "*Chile será descentralizado, o no será desarrollado*", *Pensando Chile desde sus regiones*. Ediciones Universidad de la Frontera. Chile.
- Prud' Homme, Remy (1995), "*The Dangers of Decentralization*", The World Bank Research Observer, N°2, Vol. 10, Oxford University Press, U.K.
- Sen, Amartya (2000), "*Desarrollo como Libertad*", México, Editorial Planeta.
- Sunkel, Osvaldo (1970), "*El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*", México, Siglo XXI Editores S.A.
- Stöhr, Walter B. (1989), "*¿Hacia otro Desarrollo Regional?*", *Experiencias de Planificación Regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*. ILPES, CEPAL, Naciones Unidas.
- Vásquez Barquero, Antonio (1998), "*Desarrollo endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales*", Cuadernos del CENDES, N° 38, España.
- Vásquez Barquero, Antonio (2000), "Desarrollo Endógeno y Globalización", *Revista Eure*, N° 26, Santiago, Chile.
- Vásquez Barquero, Antonio (2007), "*Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorio*", *Investigaciones Regionales*, N° 11, Madrid, España.
- Von Baer, Heinrich (ed.) (2016), "*Pensando Chile desde sus regiones*". Ediciones Universidad de la Frontera. Chile.
- Winchester, Lucy; Loewe, Verónica y Prado, Roberto (2006), "*Informe final de evaluación programas regionales de investigación científica y tecnológica*", Dirección de Presupuestos, Chile.

XX. Análisis y prospectiva para el desarrollo territorial en el estado de Rio Grande do Sul (Brasil): la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo regional, 2015-2030

Antonio Paulo Cargini¹⁴⁷

Bruno de Oliveira Lemos¹⁴⁸

Carla Giane Soares da Cunha¹⁴⁹

Resumen

El objetivo de este artículo es examinar los resultados de los estudios prospectivos de planificación territorial a largo plazo elaborados por el estado de Rio Grande do Sul, haciendo hincapié en el proceso de elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional (2015-2030). Para ello se utilizan dos perspectivas de análisis, a saber: la perspectiva de arriba abajo (desde el estado hacia las regiones), a partir de la coordinación de los planes realizada por el estado de Rio Grande do Sul, y la perspectiva de abajo arriba (desde las regiones hacia el estado), con los proyectos regionales que contribuirán a la planificación gubernamental de Rio Grande do Sul. Esta metodología se articula con una mayor valorización de la escala local en la planificación territorial, que cobró impulso a partir de la década de 1980. Al mismo tiempo, corresponde al estado promover y coordinar el proceso de planificación estratégica realizado por los actores de sus regiones. El análisis demostró que la consideración de las dos perspectivas conlleva grandes beneficios para los procesos de planificación territorial, pues

¹⁴⁷ Analista de Proyectos y Políticas Públicas; Analista Geógrafo del Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN) de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG); Profesor Colaborador del Programa de Posgrado en Geografía (POSGEA) de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS); Doctor en Geografía. Rio Grande do Sul (Brasil).

¹⁴⁸ Analista de Proyectos y Políticas Públicas; Analista Geógrafo del Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN) de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG); Máster en Geografía (POSGEA/UFRGS). Rio Grande do Sul (Brasil).

¹⁴⁹ Analista de Planeamiento, Presupuesto y Gestión del Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN) de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG); economista; Doctoranda del Programa de Posgrado en Planeamiento Urbano y Regional (PROPUR/UFRGS). Rio Grande do Sul (Brasil).

proporciona orientación estratégica, permite el desarrollo de políticas más amplias y estimula la organización y la gobernanza de los actores para el desarrollo regional.

Introducción

La planificación gubernamental, adoptada por los países occidentales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, tiene un origen tecnocrático. No obstante, a partir de la década de 1970 se observa una ruptura con la concepción tradicional. A este cambio contribuyó el método denominado Planificación Estratégica Situacional (PES), desarrollado por el economista chileno Carlos Matus, que tenía en cuenta el carácter multidimensional del poder en las sociedades contemporáneas. Según esta concepción, el Estado ya no es el único actor que se ha de tener en cuenta en la planificación de las acciones estatales, sino que se deben considerar los objetivos en conflicto de los diferentes actores sociales. En la actualidad, el Estado se caracteriza por la participación de grupos de la sociedad civil con una organización cada vez más fuerte, que confiere al Estado un mayor papel de mediador en las actividades (Bobbio, 1992).

En forma análoga, la planificación territorial surge en la Europa de posguerra como complemento de los planes económicos elaborados por los gobiernos, a fin de promover la desconcentración territorial del importante crecimiento económico observado en el período. En Francia, un país pionero en este tema, sus orígenes se encuentran en la obra del geógrafo Jean-François Gravier, *Paris et le désert français* (1947), que señalaba la excesiva concentración económica en torno a la capital francesa (Santamaria, 2018). Los programas de planificación regional de la década de 1950 y la propia Delegación del Acondicionamiento del Territorio y Acción Regional (DATAR), creada en 1963, también tenían un marcado carácter economicista¹⁵⁰.

Antes del período de posguerra ya se observaban algunas acciones menos sistemáticas en materia de planificación del territorio en otros países, como el Reino Unido y los Países Bajos (Benko, 1999). Sin embargo, los orígenes más evidentes de la planificación territorial pueden atribuirse a las disposiciones adoptadas en el plan de reacción de los Estados Unidos a la crisis iniciada en 1929. En el marco del Nuevo Pacto (New Deal), la serie de políticas promovidas por el gobierno de Roosevelt, la Autoridad del Valle del Tennessee, creada en 1933, adoptó importantes medidas en el área de la infraestructura y la creación de empleos en el sur de los Estados Unidos, dando lugar a los primeros signos de reacción a la Gran Depresión (Benko, 1999, pág. 6).

Esta experiencia inspiró a varios países latinoamericanos, como el Perú, donde se creó la Corporación Santa Perú en 1943; México, que le siguió con el establecimiento de la Comisión de Tecalpatépec en 1947; y el Brasil, con la Comisión del Valle de San Francisco, en 1948 (Riffo, 2013, pág. 18). En el caso brasileño, se observa un mayor impulso a partir de las acciones para el desarrollo difundidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que, en 1958, llevaron a la creación del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN), dirigido por Celso Furtado¹⁵¹. Las iniciativas de este grupo permitieron la creación de las superintendencias de desarrollo en el Brasil, la primera de las cuales fue la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste, en 1959.

Girardon (2010) analiza el caso francés y afirma que, hasta mediados de la década de 1980, la planificación territorial se caracterizaba por una marcada presencia estatal y se desarrollaba de forma centralizada, lo que también ocurría en los casos antes mencionados. Con la descentralización política impulsada por el gobierno de Mitterand en los años ochenta, las regiones comenzaron a proponer sus propias directrices y estrategias de desarrollo (Monot, 2018). Posteriormente, se crearon los

¹⁵⁰ Véase un resumen sobre la planificación territorial en los países de la Unión Europea y los países vecinos en la obra colectiva coordinada por Joaquín Farinós Dasí, *Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI* (Farinós y Peiró, 2018).

¹⁵¹ Véase una síntesis de la trayectoria de la CEPAL en el área del desarrollo regional en los países de América Latina en Riffo (2013).

instrumentos denominados contratos de planes estatales-regionales (*contrats de plan État-region*) con el objetivo de articular la planificación nacional con la de las regiones (Girardon, 2010). Con ello, el concepto de planificación del territorio deja de ser unidimensional y adquiere un significado multiescalar, en lo que puede denominarse planificación de los territorios (Santamaria, 2018).

Esta perspectiva se difunde a partir de la década de 1980, cuando el surgimiento de un contexto económico flexible y globalizado redundó en un protagonismo cada vez mayor de los actores locales en la planificación territorial. Las administraciones regionales y locales comenzaron a participar cada vez más en las políticas territoriales, que eran una competencia casi exclusiva de la administración de cada Estado nacional (Pujadas y Font, 1998).

En este contexto, las acciones de planificación territorial comenzaron a desarrollarse desde una doble perspectiva. La primera se refiere a la elaboración de planes e instrumentos y la implementación de políticas que expliciten la intención del poder público de introducir un componente de racionalidad en el territorio, ordenando el proceso de desarrollo y actuando para promover el desarrollo regional y la reducción de sus desequilibrios. De acuerdo con Pujadas y Font (1998), la planificación territorial procura integrar las acciones públicas con incidencia territorial y se centra en la implementación de políticas dirigidas a corregir los desequilibrios socioeconómicos interregionales y el desarrollo de las regiones estancadas.

La segunda perspectiva se orienta a la promoción del desarrollo regional por medio de acciones en las regiones, con el objetivo de crear un ambiente con las condiciones necesarias para el desarrollo. En este sentido, Dematteis y Governa (2005) afirman que el territorio es un elemento central en el que los actores interactúan y crean las condiciones para el desencadenamiento de un proceso de desarrollo sostenible, basado en sistemas territoriales. Según Antoldi (2018), en el contexto de una economía globalizada, los territorios tienen un significado estratégico y no constituyen un mero receptáculo físico en el que tienen lugar la producción, el consumo, la inversión y el ahorro. En ellos también se encuentran los lugares de la vida, la comunidad, las redes, las conexiones y el conocimiento que permiten su conexión con el mundo. Para el autor, la región debe buscar la articulación de los actores con miras a construir alternativas para la inserción en el mundo globalizado.

Estos dos enfoques no son excluyentes y, si se utilizan de forma articulada, pueden potenciar las acciones de planificación territorial, especialmente en lo que respecta al desarrollo regional. Desde ambas perspectivas, el Estado desempeña un papel importante como organizador y promotor de la gobernanza y el protagonismo regional. Asimismo, el modelo de planificación actual, que se basa en un ambiente democrático y plural, no puede prescindir de la participación de un número cada vez mayor de actores y del desarrollo de procesos participativos.

La planificación territorial y el desarrollo regional en Rio Grande do Sul se caracterizan, por una parte, por la preocupación estatal por las desigualdades regionales y, por otra, por la movilización y articulación de distintos actores regionales que buscan construir estrategias de desarrollo. Teniendo en cuenta estos dos aspectos y el necesario protagonismo de los actores locales en las políticas de desarrollo contemporáneas, la finalidad de este artículo consiste en examinar la metodología y el proceso de elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional para el período 2015-2030. Asimismo, se busca analizar su articulación con los estudios prospectivos de planificación territorial a largo plazo desarrollados por el estado de Rio Grande do Sul.

Los planes estratégicos regionales, elaborados en el marco del proceso denominado planificación regional integrada, fueron desarrollados por los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) entre diciembre de 2015 y junio de 2017. Su elaboración fue impulsada por las autoridades del estado, por medio de financiamiento mediante convenios. En este sentido, desde una perspectiva de arriba abajo, el estado coordinó la elaboración de los 28 planes estratégicos de desarrollo regional mediante la presentación de una metodología común para su elaboración y, en sus planes a largo plazo, indicó algunas dinámicas territoriales en curso en el territorio estatal que los COREDE debían tener en cuenta

en su planificación. Además, promovió y difundió la regionalización de sus programas y acciones, con el objetivo de dar transparencia a la acción del estado en las regiones.

Por otra parte, desde una perspectiva de abajo arriba, algunos proyectos derivados de estos planes comenzaron a contribuir al proceso de participación de las regiones en el presupuesto público, existente en Rio Grande do Sul desde 1998, y a tener la posibilidad de financiamiento por parte del Banco Regional de Desarrollo do Extremo Sul (BRDE)¹⁵². La importancia de estas dos perspectivas radica en la búsqueda de consenso entre el estado y la sociedad civil con respecto a las políticas públicas para el desarrollo de las regiones, al mismo tiempo en que se promueve la actuación estratégica de los COREDE.

A. La perspectiva de la acción estatal para la planificación territorial y el desarrollo regional

En la unidad de la federación brasileña de Rio Grande do Sul se ha expresado preocupación por los desequilibrios territoriales, sobre todo a partir de la década de 1990. Inicialmente, esa preocupación se concentró en el empobrecimiento de la parte del territorio situada en la porción más meridional del estado, a lo largo de la frontera con el Uruguay. A principios de esa década, como objeto de una política orientada al desarrollo regional y, en particular, a la participación de la sociedad en la planificación y el presupuesto público, se crearon los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE). Estos constituyen un foro permanente y autónomo de debate de la sociedad civil sobre las políticas y acciones para promover el desarrollo regional¹⁵³. Su creación refleja el proceso de democratización y descentralización política que se produjo en el Brasil tras la Constitución de 1988.

Al abordar la multiplicación de los territorios operacionales utilizados en la planificación gubernamental, Girardon (2010) los tipifica en territorios de referencia y territorios pertinentes (*territoires référents* y *territoires pertinents*). Los territorios de referencia sirven de base para la planificación de un determinado territorio, generalmente de mayores dimensiones con respecto a este. Por otra parte, los territorios pertinentes son aquellos en los que se materializa la actividad de planificación de los diferentes actores, definiéndose a partir de criterios globales sobre la base de una zonificación con límites precisos o de un conjunto de actividades que se organizan en sistemas o polos, con una delimitación menos precisa. En el caso del proceso de planificación analizado en este artículo, se considera como territorio de referencia el estado de Rio Grande do Sul en su conjunto, cuyas tendencias territoriales se abordan en los planes gubernamentales a largo plazo, mientras los territorios pertinentes corresponden a las regiones de los COREDE, que se abordan en los planes de desarrollo regional.

En el estado de Rio Grande do Sul se ha realizado, desde la década de 1990, una serie de estudios a largo plazo para discutir los escenarios que se plantean para la unidad de la federación y prever estrategias con respecto sus macrotendencias, relacionadas con las dimensiones económica, social, político-administrativa y territorial¹⁵⁴. Esos trabajos se han incorporado, en mayor o menor medida, en los instrumentos de planificación del estado, pero también de la sociedad civil, principalmente por medio de los COREDE. En este sentido, uno de los puntos considerados fundamentales a la hora de definir una metodología común para la elaboración de los planes estratégicos de los COREDE fue la relación entre las macrotendencias señaladas en esos estudios y los diagnósticos regionales de los planes, a una escala más desagregada.

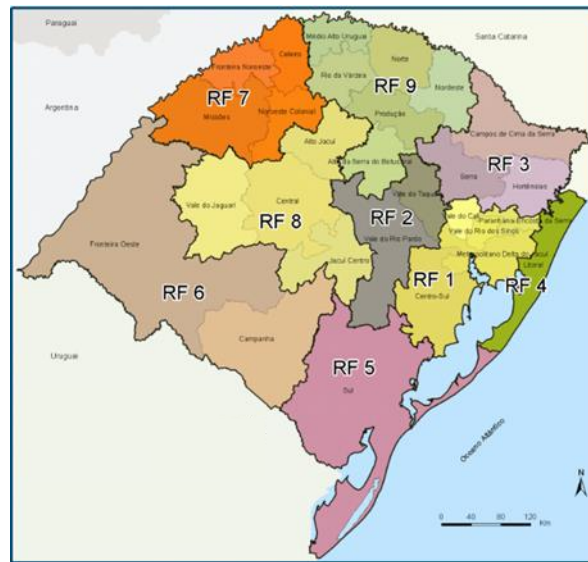
¹⁵² Institución pública de fomento, controlada por los tres estados de la Región Sur del Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná), que cuenta con autonomía financiera y administrativa.

¹⁵³ La creación de los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) fue estimulada por el gobierno del estado de Rio Grande do Sul a partir de 1991. Su institucionalización tuvo lugar en 1994. En la actualidad, el estado de Rio Grande do Sul se divide en 28 COREDE.

¹⁵⁴ Véase un resumen de esos estudios en Secretaría de Planeamiento, Movilidad y Desarrollo Regional (SEPLAN) del estado de Rio Grande do Sul (SEPLAN, 2016), elaborado en el marco del proyecto "Futuro RS".

El proyecto "RS 2010", de 1998, inició una serie de estudios prospectivos a largo plazo en el estado de Rio Grande do Sul, con el fin de apoyar la planificación a mediano y corto plazo, específicamente, el presupuesto anual y el Plan Plurianual (PPA)¹⁵⁵. Entre 2004 y 2006 se elaboró el estudio sobre desarrollo regional y logística de transportes en Rio Grande do Sul "Rumos 2015", en el que se presentó un amplio diagnóstico de la problemática regional y la logística del estado, que también dio lugar a estrategias y proyectos con un enfoque territorial. En ese estudio se propuso la creación de las Regiones Funcionales de Planificación una escala más agregada utilizada para la planificación territorial en Rio Grande do Sul¹⁵⁶ (véase el mapa XX.1).

Mapa XX.1
Rio Grande do Sul (Brasil): Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE)
y Regiones Funcionales de Planificación



Fuente: Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN), Secretaría de Planeamiento, Gestión y Participación Ciudadana (SEPLAG), 2011.

En 2014, la entonces Secretaría de Planeamiento, Gestión y Participación Ciudadana (SEPLAG) y la Fundación de Economía y Estadística (FEE) elaboraron el estudio a largo plazo *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, compuesto por tres cuadernos: "Tendências regionais: PIB, demografia e PIB per capita" (Marquetti y otros, 2014); "Cenários RS 2030" (Pontes de Magalhães, 2014); y "Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul" (Cargnin y otros, 2014).

En el último cuaderno se señalan tres macrotendencias territoriales que estarían en curso en Rio Grande do Sul, a saber: i) la expansión de la concentración económica del eje Porto Alegre-Caxias do Sul hacia la región central del estado, principalmente hacia la región de Passo Fundo, que se encuentra más al norte; ii) el vaciamiento de la población, sobre todo en los municipios de la zona de frontera; y iii) la realización de inversiones en nuevas áreas, como el polo naval de Rio Grande. Los COREDE deberían

¹⁵⁵ Instrumento de planificación a mediano plazo, previsto en la Constitución brasileña de 1988, que comprende todas las políticas públicas del segundo año de cada gobierno al primer año del gobierno siguiente y abarca un período de cuatro años.

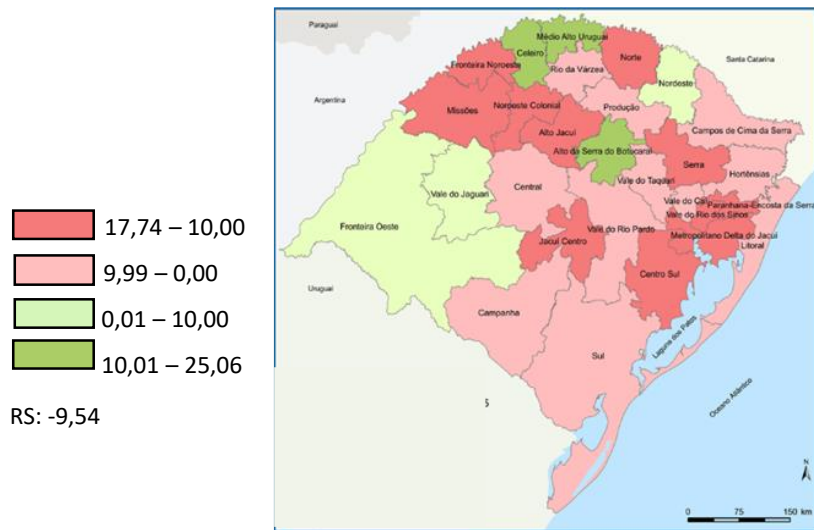
¹⁵⁶ La creación de las Regiones Funcionales de Planificación se propuso en "Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul", encargado en 2003 por la entonces Secretaría de Coordinación y Planificación, a partir del agrupamiento de los COREDE, como una escala más agregada que permite el tratamiento de temas de interés regional. La regionalización, junto con los COREDE, comenzó a utilizarse para la planificación de las acciones gubernamentales, en el presupuesto del estado y el Plan Plurianual (PPA).

tener en cuenta estas tres dinámicas territoriales en los diagnósticos de sus planes, haciendo referencia a sus efectos en las regiones (Cargnin y otros, 2014).

En el proceso de elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional también se debería tener en cuenta la regionalización de los programas y las acciones gubernamentales derivados de la elaboración del PPA para el período de 2016 a 2019. Así, los Cuadernos de Regionalización, que integran la ley que instituye el PPA, se plantearon como insumo para la elaboración de los planes. Esto se debe a que uno de los objetivos del estado con la elaboración de los planes era organizar las demandas del proceso de participación social en la asignación de recursos en el presupuesto público estatal. Para integrar el presupuesto público, estas deberían estar previstas en el PPA como programas y acciones a desarrollarse en el período por los órganos de la administración pública estatal.

Otra premisa de la elaboración de los planes estratégicos se refiere a las nuevas tendencias resultantes del período de inestabilidad económica nacional. Desde 2015, la situación económica del país ha sufrido diversas transformaciones, que tuvieron efectos en las tres macro tendencias territoriales señaladas en el RS 2030. Estos aspectos se contemplan en el proyecto "Futuro RS", que constituye el estudio de planificación a largo plazo más reciente. "Futuro RS" se elaboró entre 2016 y 2018 y dio lugar a diez cuadernos sobre temas estratégicos para el desarrollo del estado. El horizonte de planificación considerado fue 2040 y los temas se seleccionaron a partir de las cuestiones recurrentes más relevantes en la planificación estatal de los últimos 30 años. En el marco de uno de los temas elegidos, denominado alternativas para la planificación territorial y el desarrollo regional, se elaboró el *Caderno para o futuro 5: alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial* de la obra citada.

Mapa XX.2
Rio Grande do Sul (Brasil): tasa de crecimiento del número de empleados en la industria de transformación por Consejo Regional de Desarrollo (COREDE), 2013 a 2015
 (En porcentajes)



Fuente: Departamento de Planeamiento Gubernamental (DEPLAN), Secretaría de Planeamiento, Gestión y Participación Ciudadana (SEPLAG), 2017.

En el texto "A distribuição territorial da Indústria de Transformação do Rio Grande do Sul a partir da crise econômica recente" (De Oliveira Lemos y otros, 2017), incluido en el cuaderno, se procuró actualizar el diagnóstico realizado para el RS 2030, analizando los efectos de la reciente crisis económica brasileña en la distribución territorial de la industria de transformación en Rio Grande do Sul. El trabajo parte de la hipótesis de que el retroceso de la industria habría estado acompañado por una inversión de

la tendencia de crecimiento del empleo en los segmentos de mediana y alta complejidad de la industria de transformación en el período 2013-2015. Este proceso condujo a la creación de un patrón de desconcentración ilusoria, es decir, que se limita al aumento de la importancia en la industria de los segmentos tradicionales, en particular el sector agroalimentario, que originalmente estaba mejor distribuido en el territorio del estado. En el mapa XX.2 se presentan las tasas de crecimiento del empleo en la industria de transformación en el período 2013-2015 en los COREDE.

El *Caderno 5* del proyecto “Futuro RS” dio lugar a 14 propuestas para el tema:

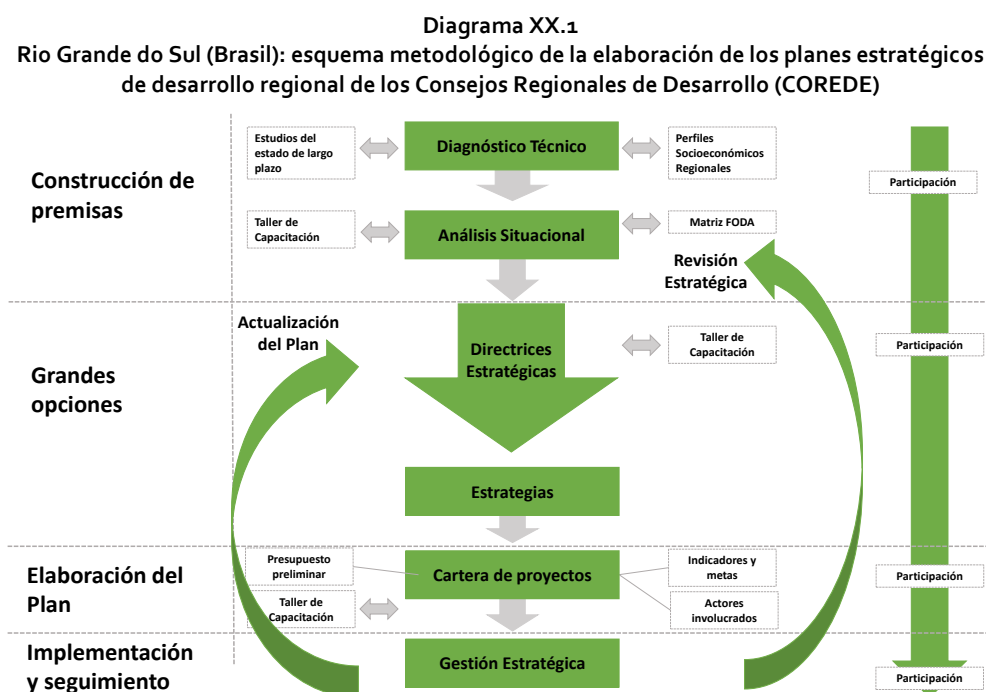
- i) Determinar y valorizar el potencial cultural y productivo de las regiones;
- ii) Apoyar el espíritu empresarial, dando prioridad a las empresas innovadoras;
- iii) Movilizar a los actores locales para el desarrollo, teniendo en cuenta las redes territoriales;
- iv) Reforzar las relaciones de las empresas con universidades con vocación específica;
- v) Estimular la formación de sistemas productivos locales (arranjos productivos locais);
- vi) Impulsar agencias de desarrollo local;
- vii) Comprender la importancia de las culturas territoriales como recurso de aproximación y construcción colectiva;
- viii) Considerar la dimensión multiescalar (local, regional, nacional y global) en las políticas públicas;
- ix) Considerar el aspecto demográfico y poblacional como un tema estructural y tratar de superar los problemas relacionados con esta dimensión;
- x) Promover el desarrollo de las ciudades medianas, con miras a incrementar los servicios y fomentar la equidad regional;
- xi) Reforzar las relaciones entre las políticas sectoriales y territoriales;
- xii) Orientar las inversiones públicas en consonancia con la interpretación de los datos territoriales;
- xiii) Considerar la experiencia acumulada en los últimos años, que se expresó en la propuesta de Rio Grande do Sul para la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) — Fase II, y las dimensiones abarcadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS);
- xiv) Reconocer el valor de las pequeñas victorias (small wins) en la ejecución de la planificación regional.

Así, se pretende que estas propuestas se incorporen en la elaboración de los próximos instrumentos de planificación gubernamental, en particular el PPA 2020-2023, así como en los futuros planes orientados al desarrollo regional de Rio Grande do Sul.

También desde la perspectiva de arriba abajo, cabe destacar la definición de una metodología común para orientar la elaboración de los 28 planes. Hasta 2010, los planes regionales presentaban una evaluación de la realidad regional bastante débil. Ese año se desarrolló un proceso con el objetivo de elaborar planes estratégicos para los 28 Consejos Regionales. La propuesta se construyó mediante una alianza entre el Gobierno del estado y el Ministerio de Integración Nacional y contó con el apoyo técnico de la CEPAL, que realizó un curso de capacitación metodológica a fin de que cada región pudiera elaborar su propia planificación estratégica. De ese proceso surgieron 26 planes estratégicos, pues dos COREDE decidieron no participar. Sin embargo, el proceso desarrollado y completado en 2010 no se tradujo en el empleo de una única metodología para la elaboración de los planes, como se había propuesto. Además, los análisis realizados sobre las regiones eran incipientes e incluían directrices genéricas y listas de demandas.

En el proceso desarrollado en 2016 y 2017 se aplicó una metodología única, conforme propuesto por el estado. La metodología fue definida por los técnicos de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG), discutida con el Foro de Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) y

consolidada mediante un convenio firmado entre el Gobierno del estado de Rio Grande do Sul y el Foro de COREDE¹⁵⁷. La metodología preveía la elaboración de un diagnóstico y un informe de evaluación situacional, mediante la utilización de la Matriz FODA, y la elaboración de un informe de propuestas que incluyera la visión estratégica, las estrategias y el conjunto de proyectos a desarrollar para lograr las estrategias regionales¹⁵⁸. En el diagrama XX.1 se representa la metodología común utilizada para la elaboración de los planes estratégicos:



Fuente: Elaboración propia.

La Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG) de Rio Grande do Sul procuró garantizar la aplicación de la metodología definida y calificar los trabajos presentados por los COREDE mediante tres acciones principales:

- i) Realización de tres talleres de capacitación para los equipos técnicos que elaboraron el diagnóstico, el informe de evaluación y el informe de propuestas.
- ii) Elaboración de los perfiles socioeconómicos de los COREDE por parte de los técnicos de la Secretaría de Planeamiento, Movilidad y Desarrollo Regional (SEPLAN) de Rio Grande do Sul, con la indicación de un diagnóstico y temas estratégicos para cada región relacionados con la economía, la demografía, los indicadores sociales, el medio ambiente y la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones (SEPLAN, 2015). Este trabajo contribuyó a la elaboración de los planes, al señalar problemas y oportunidades que podrían incluirse en la planificación regional.
- iii) Nombramiento de una comisión de acompañamiento técnico, con representantes de la Secretaría de Planeamiento, Movilidad y Desarrollo Regional (SEPLAN) de Rio Grande do Sul, la FEE de Rio Grande do Sul y el Foro de COREDE, que podría aceptar o rechazar los

¹⁵⁷ El Foro de COREDE es la institución representativa de los Consejos Regionales y está compuesto por los presidentes de todos los consejos.

¹⁵⁸ La Matriz FODA es un instrumento para la construcción de visión estratégica y estrategias a partir de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

productos de cada etapa. Con respecto al diagnóstico y el informe de evaluación, la comisión evaluó los siguientes criterios: a) calidad de la caracterización de los aspectos demográficos, sociales, económicos, infraestructurales y ambientales; b) coherencia con los diagnósticos territoriales elaborados para el territorio de Rio Grande do Sul y las Regiones Funcionales de Planificación; c) coherencia de los puntos positivos y negativos de los ambientes externo e interno de la región; y d) realización de reuniones regionales para la participación de la población en la elaboración del producto. En el caso del informe de propuestas, se evaluaron los siguientes criterios: a) coherencia entre los componentes del informe de propuestas y el diagnóstico y el informe de evaluación elaborados previamente; b) presencia y calidad de los elementos mínimos de un anteproyecto, como objetivo, justificación, alcance, metas, organismos involucrados, cronograma y estimación de recursos necesarios para su ejecución; y c) jerarquización de la cartera de proyectos mediante la realización de reuniones regionales con la participación de la población.

El proceso se tradujo en la elaboración de planes estratégicos de desarrollo regional, que constituyen una herramienta importante para afrontar las desigualdades regionales en Rio Grande do Sul, tanto desde el punto de vista de las regiones como del estado. En las regiones, estimuló la reanudación del debate sobre sus estrategias de desarrollo, sus elementos estructurantes y las opciones que tiene cada región para mejorar su estructura socioeconómica, prospectar nuevas alternativas y superar sus límites. En segundo lugar, puso a disposición del estado una reflexión sobre la realidad regional y una cartera de proyectos que puede orientar su actuación en las regiones.

B. La perspectiva de las regiones: la actuación de los Consejos Regionales de Desarrollo

En forma paralela a la actuación del estado en el análisis y la política regional, se incorporó la participación de los actores regionales a la práctica del desarrollo regional en Rio Grande do Sul. Con ello se busca tanto definir estrategias locales para la inserción de esas regiones en el proceso de desarrollo como establecer una gobernanza regional, fomentando la organización y generando un ambiente favorable al desarrollo.

La creación de los COREDE se enmarca en esta última perspectiva. Si bien se constituyeron como una iniciativa gubernamental a comienzos de la década de 1990, se trata de la construcción de una institucionalidad regional autónoma, que ya lleva más de dos décadas y ha actuado políticamente en la planificación y el desarrollo regional. Asimismo, ha coordinado la participación de los actores regionales en los instrumentos formales de planificación, a través de los planes plurianuales y los presupuestos anuales.

La creación de los COREDE se produce en el contexto del estímulo a la democratización y la participación, impulsadas por la Constitución brasileña de 1988 y la Constitución del Estado de 1989¹⁵⁹. Su estructuración se realiza a partir de la aproximación entre el gobierno y las instituciones regionales, en particular las universidades comunitarias y las asociaciones de municipios. Se estructuran mediante una asamblea general regional, el consejo de representantes y comisiones sectoriales. Cada COREDE tiene su propio reglamento. Participan representantes de la sociedad civil organizada, entendida como segmentos representados por entidades como asociaciones, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, representantes políticos y consejos sectoriales creados por ley. Los presidentes de todos los Consejos componen el Foro de COREDE, una institución representativa y deliberativa.

Las atribuciones de los COREDE incluyen: formular directrices para el desarrollo regional; promover la articulación e integración regional entre la sociedad civil organizada y los organismos gubernamentales

¹⁵⁹ Los COREDE fueron creados y reglamentados mediante la Ley núm. 10283 y el Decreto núm. 35764, ambos de 1994.

y sus acciones en la región en las diferentes esferas; elaborar el reglamento interno del COREDE; y organizar el proceso de participación en la planificación y el presupuesto gubernamental. En los últimos 25 años, han actuado como un filtro responsable de mediar entre las escalas estatal y regional en asuntos que trascienden el ámbito del municipio, la unidad administrativa más pequeña del Brasil.

A pesar de presentar una metodología estructurada, los planes permitieron a cada COREDE detallar su propio proceso, según sus especificidades. En la gran mayoría de los casos, el proceso fue coordinado por instituciones locales de educación superior, que ya tenían experiencia en el ámbito del desarrollo regional. En cierto modo, esto facilitó la articulación de los talleres para la construcción del plan con la participación de los actores.

Todas las etapas tuvieron que someterse a talleres públicos para permitir la participación de todos los segmentos en el proceso de elaboración. En consecuencia, la definición de las estrategias y la elaboración de los proyectos se validaron y priorizaron en talleres públicos. Sin embargo, cabe señalar que las realidades de las regiones son muy diferentes, tanto desde el punto de vista socioeconómico como de las instituciones, las redes y los actores que las conforman. En este sentido, las regiones con menor densidad institucional y número de actores, donde las dinámicas económicas son más frágiles, tuvieron mayores dificultades en la elaboración de las estrategias y los proyectos.

De acuerdo con Antoldi (2018), es necesario estimular la acción en esos territorios para que los actores y las instituciones locales puedan construir alternativas basadas en las potencialidades locales. En este sentido, los planes constituyen una oportunidad para promover ese ambiente o, según Dematteis y Governa (2005), crear el llamado valor agregado territorial, que permita la valorización del territorio y su potencial a fin de constituir sistemas territoriales que puedan impulsar el desarrollo de las regiones.

A este respecto, el proceso brindó una oportunidad para que los actores que se ocupan de la temática del desarrollo regional examinaran los proyectos desde una perspectiva territorial. Algunos temas que a menudo se tratan de manera sectorial se abordaron considerando sus interfaces, permitiendo la construcción de redes más sólidas para afrontar los problemas y la preparación de la región para desarrollar su potencial.

C. Los planes estratégicos de desarrollo de los COREDE: elementos de discusión

En una evaluación preliminar, si bien los perfiles socioeconómicos de los COREDE se proporcionaron para apoyar el proceso, la búsqueda de datos complementarios a los temas estratégicos planteados en ese trabajo por parte de los equipos técnicos contratados por las regiones debilitó en algunos casos el sentido estratégico de los planes. Algunos equipos recopilaban datos que no problematizaban los principales asuntos regionales. En este sentido, Racine, Raffestin y Ruffy (1983) abordan la importancia de reconocer las escalas fundamentales para el análisis de un determinado territorio y así establecer los filtros necesarios para distinguir las cuestiones esenciales. Las dificultades de problematización en el diagnóstico y el informe de evaluación también crearon complicaciones para construir estrategias para el desarrollo de las regiones coherentes con las etapas del proyecto.

Otra dificultad se refirió a la participación social en el proceso de elaboración de los planes estratégicos. Aunque se celebraron reuniones regionales abiertas a la población, los equipos técnicos tuvieron dificultades para incorporar las sugerencias de la población en los planes. Por elección de los COREDE, la participación social en las reuniones regionales tuvo lugar principalmente en la construcción de la Matriz FODA y la priorización de los proyectos estratégicos para las regiones. Sin embargo, en el análisis de numerosos planes se observa una cierta desconexión entre los diagnósticos realizados por los equipos técnicos y los puntos planteados en la Matriz FODA por los participantes de las reuniones regionales, visto que esos actores aspiraban a la inclusión del problema en el plan del segmento que

representaban. A pesar de las dificultades que plantean la construcción y los procesos participativos, resulta evidente la necesidad de perfeccionar los mecanismos de participación de la sociedad de manera que los planes no pierdan su carácter estratégico.

También se observó que la discusión de los proyectos sigue siendo difícil de popularizar, pues no existe una práctica sistemática en este sentido. En general, los procesos participativos tienden a generar listas de demandas que tienen poca coherencia y relación con la realidad local. Además, los instrumentos existentes para viabilizar los proyectos son todavía insuficientes o poco conocidos, así como la competencia de los responsables de su ejecución.

Otro tema que se plantea con respecto a la participación, especialmente desde la perspectiva del estado, es que los planes no pueden cerrarse en sí mismos, sino que deben estar conectados con instrumentos para su financiamiento y gestión. Esto se debe a que la no implementación de las propuestas elaboradas tiende a desacreditar el proceso, desalentando la participación en futuras iniciativas.

En este sentido, la participación del BRDE en el análisis de los proyectos y como instrumento de financiamiento de una parte de la cartera de proyectos de los planes estratégicos se convierte en un factor diferencial. La contribución del banco se centró en tres puntos: el origen de los recursos, la identificación del beneficiario de los recursos y los acuerdos institucionales y operativos necesarios para concretar las operaciones. Con respecto al origen de los recursos, existió la posibilidad de determinar y orientar hacia la alternativa de financiamiento más adecuada para cada proyecto, con fuentes nacionales o internacionales.

El equipo técnico del BRDE analizó y clasificó los proyectos en seis categorías (BRDE, 2018), a saber: i) proyectos bien definidos y con posibilidad de financiamiento con recursos administrados por el BRDE (22%); ii) proyectos bien definidos y con posibilidad de financiamiento mediante líneas de crédito que el BRDE no opera, que necesitan indicación de un agente financiador (3%); iii) proyectos de difícil financiamiento, debido a bajos valores o dificultad para identificar a los beneficiarios del crédito, que pueden viabilizarse mediante enmiendas parlamentarias, convenios y acuerdos de cooperación técnica, entre otros (40%); iv) proyectos de fortalecimiento institucional, que pueden financiarse mediante instrumentos de participación de la sociedad en el presupuesto público (13%); v) proyectos que dependen de recursos de instancias gubernamentales extrarregionales, cuya solución sería organizar grupos de presión políticos (16%); vi) proyectos que no están suficientemente desarrollados para encuadrarse en las categorías anteriores y requieren un trabajo complementario (6%).

El proceso de elaboración de los proyectos derivados del plan también debe perfeccionarse. A pesar de la realización de talleres de capacitación de los equipos técnicos y evaluaciones por parte de la Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG) para la calificación de los proyectos sobre la base de un estándar mínimo, se observa que numerosos planes presentaron, como resultados actividades continuas que no caracterizan a un proyecto. Además, al igual que en la etapa anterior, la escasa delimitación del alcance de algunos proyectos puede obedecer a la participación de actores de diferentes segmentos de la sociedad que reivindicaron la inclusión de sus demandas. En este sentido, algunos proyectos (cerca del 6% del total, que precisa mayor definición de acuerdo con la evaluación técnica del equipo del BRD) tenían un carácter demasiado amplio y constituían un conjunto de demandas de determinados segmentos. Esto menoscabó la metodología, que apuntaba a la coherencia entre las etapas de construcción del plan.

Por último, cabe tener en cuenta el importante papel que este tipo de debate desempeña en las regiones, pues estimula el replanteamiento de sus estrategias de desarrollo, sus elementos estructurantes y las opciones que tiene cada región para mejorar su estructura socioeconómica, prospectar nuevas alternativas y superar sus límites. Asimismo, pone a disposición del estado una reflexión sobre la realidad regional y una cartera de proyectos que puede orientar su actuación en las

regiones. En síntesis, el proceso da lugar a un material de gran riqueza, que puede utilizarse para construir consenso entre el estado y las regiones y definir una agenda de desarrollo.

D. Consideraciones finales

La lucha contra las disparidades regionales no puede prescindir de la acción conjunta del estado y las regiones. Las acciones del estado hacia las regiones para coordinar la planificación territorial y el desarrollo regional son fundamentales para articular el desarrollo local con la estrategia de construcción de políticas públicas e instrumentos para viabilizar temas estructurantes y promover la gobernanza de los actores. Por otra parte, fomentar la organización de los actores y su protagonismo permite la creación de redes y sistemas territoriales basados en las especificidades regionales y la articulación de los territorios en el complejo sistema global.

La experiencia de elaboración de los planes estratégicos de desarrollo regional en la unidad de la federación de Rio Grande do Sul constituyó una oportunidad para observar en la práctica esa integración, sus límites y potencialidades. Entre otros puntos ya discutidos en este artículo, se destacan los siguientes: la importancia de aplicar metodologías que respeten la diversidad regional y presenten una unidad estratégica para el desarrollo del territorio; la necesidad de instrumentos para viabilizar los proyectos; la calificación de los proyectos regionales; la necesidad de un sentido de prioridad en esos proyectos de acuerdo con estrategias regionales; y la gobernanza de los actores. Un aspecto importante, que pone a prueba su legitimidad, es el desafío de los COREDE en la articulación de los actores regionales para asegurar la viabilidad de los proyectos listados en los planes mediante el financiamiento y la definición de los beneficiarios del crédito y las responsabilidades.

La participación de la sociedad debe fomentarse permanentemente para que pueda ser calificada y representar de la mejor manera posible la diversidad de actores que estructuran las regiones. Se trata de un ejercicio continuo y gradual en el que los ciudadanos que viven en las regiones influyen y deciden cada vez más sobre las posibilidades que se plantean en el futuro y, al hacerlo, se apropian del territorio en el que viven.

Bibliografía

- Antoldi, F. (2018), "Inovação e desenvolvimento regional: a experiência do norte da Itália", Cadernos para o futuro 5: alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial, Porto Alegre, Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG).
- Benko, G. (1999), A ciência regional, Oeiras, Celta.
- Bobbio, N. (1992), Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) (2018), O apoio do BRDE na implementação dos planos de desenvolvimento regional dos COREDEs, Porto Alegre.
- Cargnin, A. P. y otros (coords.) (2014), "Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul", RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, Porto Alegre, Fundación de Economía y Estadística (FEE).
- De Oliveira Lemos, B. y otros (2017), "A distribuição territorial da Indústria de Transformação do Rio Grande do Sul a partir da crise econômica recente", Cadernos para o futuro 5: alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial, Porto Alegre, Secretaría de Planeamiento, Gobernanza y Gestión (SPGG).
- Dematteis, G. y F. Governa (2005), Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot, Milán, Franco Angeli.
- Farinós, J. y E. Peiró (eds.) (2018), Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI, Valencia, Tirant Humanidades.
- Girardon, J. (2010), Politiques d'aménagement du territoire, París, Ellipses.
- Gravier, J. (1947), Paris et le désert français, París, Flammarion.

- Marquetti, A. y otros (2014), "Tendências regionais: PIB, demografia e PIB per capita", RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, Porto Alegre, Fundación de Economía y Estadística (FEE).
- Monot, A. (2018), *La France, un territoire aménagé*, París, Bréal.
- Pontes de Magalhães, Á. (coord.) (2014), "Cenários RS 2030", RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, Porto Alegre, Fundación de Economía y Estadística (FEE).
- Pujadas, R. y J. Font (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid, Síntesis.
- Racine, J. B., C. Raffestin y V. Ruffy (1983), "Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia", *Revista Brasileira de Geografia*, vol. 45, Nº 1, Río de Janeiro.
- Riffo, L. (2013), "50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial", serie Desarrollo Territorial, Nº 15 (LC/L.3593), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Santamaria, F. (2018), "Aménagement du territoire in France: its foundations, its mutations and its challenges", *Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, J. Farinós y E. Peiró (eds.), Valencia, Tirant Humanidades.
- SEPLAN (Secretaría de Planeamiento, Movilidad y Desarrollo Regional) (2016), *Cadernos para o futuro 1: temas para uma agenda de desenvolvimento*, Porto Alegre.
- _____(2015), *Perfil socioeconômico COREDE sul*, Porto Alegre.
- Santamaria, F. (2018), "Aménagement du territoire in France, its foundations, its mutations and its challenges", Dasí, J.F. y E. Peiró, *Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Valencia, Tirant Humanidades

Parte 5: La participación como elemento clave para la planificación y gestión pública para el desarrollo

XXI. Formación de liderazgos jóvenes para el desarrollo sostenible de Latinoamérica: aporte desde el voluntariado en la sociedad civil

María Jesús Silva Rozas¹⁶⁰

Laura Sánchez Gil¹⁶¹

Mary Botero Serna¹⁶²

Resumen

La investigación tiene por objetivo generar una aproximación a la experiencia del voluntariado en la sociedad civil, como mecanismo de formación de liderazgos para el desarrollo sostenible en Latinoamérica. Se analizó como caso de estudio la experiencia de la organización TECHO, la cual promueve el trabajo de jóvenes voluntarios y liderazgos comunitarios, movilizándolo a más de un millón de personas en 19 países, en los últimos 20 años. Actualmente cuenta con un equipo de 7.000 voluntarios y mantiene relación con personas exvoluntarias en cargos de toma de decisión.

El estudio tiene un enfoque mixto. Desde una perspectiva cualitativa, se realizaron 10 entrevistas a personas que participaron como voluntarias y actualmente se encuentran trabajando en distintos sectores de la sociedad en temáticas vinculadas a desarrollo urbano, participación ciudadana y responsabilidad social empresarial. Desde un enfoque cuantitativo, se aplicó una encuesta a 851 voluntarios y ex voluntarios de 18 países; para caracterizar sus principales percepciones respecto a la experiencia desde el voluntariado y el vínculo con su formación personal y profesional. Esta propuesta pone en evidencia la oportunidad de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos locales para la promoción de la

¹⁶⁰ Socióloga y Magíster(c) en Psicología Social. Directora de Investigación Social. TECHO Internacional.

¹⁶¹ Profesional en Mercadeo y Magíster en Trabajo Social. Directora de Voluntariado y Equipos. TECHO Internacional.

¹⁶² Comunicadora Gráfica Publicitaria y Magíster(c) en Comunicación y Educación. Coordinadora de Formación. TECHO Internacional.

formación de liderazgos para el desarrollo sostenible, estableciendo al voluntariado como mecanismo de participación para los jóvenes, promoviendo el interés por temas públicos y fortaleciendo sus capacidades a partir de la experiencia de trabajo territorial.

Introducción

El rol de las juventudes en los procesos históricos, las múltiples identidades que van desarrollando en su camino, las fronteras de sus acciones y su devenir han sido una pregunta que ha acompañado de forma transversal a las ciencias sociales, el mercado, los Estados y a la sociedad en general. En todas estas esferas se considera que su protagonismo ha sido central para la transformación de las naciones a nivel económico, cultural y político. Por este motivo, comprender cómo y cuáles son sus percepciones es fundamental para establecer diagnósticos, analizar y desarrollar propuestas hacia un grupo específico de la población que se encuentra en constante crecimiento y se ve permanentemente amenazado por los conflictos estructurales de la sociedad.

Las temáticas de juventud han sido trabajadas desde múltiples enfoques; educación, empleabilidad, cultura, participación política y tantos otros más; en busca de aproximaciones a cifras macroeconómicas, levantando sus voces a través de estudios cualitativos. Así como también desde el Estado, donde se han desarrollado múltiples estrategias de intervención, tales como ministerios e institutos nacionales de juventud, centros de estudios y espacios de acompañamiento para grupos específicos de las juventudes.

Este contexto, se analiza desde la experiencia de voluntarios(as) de la organización de la sociedad civil TECHO. Propuesta que pone en evidencia la oportunidad de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos locales para la promoción de la formación de liderazgos para el desarrollo sostenible, estableciendo el voluntariado como un mecanismo de participación efectiva de las juventudes en la sociedad, que promueva sus motivaciones hacia temas de interés público y fortalezca sus capacidades a partir de la experiencia de trabajo territorial desde los desafíos que propone América Latina.

Se presenta una lectura de este fenómeno desde la perspectiva de la sociedad civil, respecto a cómo el voluntariado juvenil se vuelve una estrategia que permite establecer lineamientos para el desarrollo de liderazgos en estos grupos. Hay múltiples ofertas alrededor del mundo para ser voluntario(a) en cualquier campo; organizaciones sociales que abren sus puertas y entienden la importancia que los y las jóvenes tienen para generar transformaciones de alto impacto social; así mismo existen muchas personas en todo el mundo que buscan organizaciones para realizar voluntariado. Por eso, el voluntariado, -entendido como la posibilidad de conformar un equipo comprometido y convencido por una causa-, es una forma efectiva de generar encuentros de ciudadanos(as) que trascienden las diferencias y prejuicios de nuestras sociedades, lo que a su vez, implica una reafirmación de la ciudadanía y la formación de individuos que se comprenden como parte activa de la construcción de la sociedad en toda su extensión.

Primero, se presenta un texto general respecto a las juventudes en la región. Segundo, las aproximaciones teóricas del voluntariado. Tercero, el caso de estudio la metodología aplicada y los resultados de este estudio. Y por último, las principales conclusiones y propuestas que se identifican desde la sociedad civil, a partir del trabajo y las experiencias de los voluntarios y voluntarias de TECHO en 18 países de América Latina.

A. Juventud en contexto: América Latina, joven desigual y desconfiada

Uno de cada cuatro jóvenes en América Latina, ni trabaja ni estudia y se encuentra viviendo en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Para la gran mayoría de este grupo poblacional, la educación aún no es un derecho garantizado y el empleo formal es cada vez más difícil de conseguir.

Por mucho tiempo, la juventud se ha definido como la etapa previa de inserción formal al mundo adulto. A esta definición la acompañan otro sin número de referencias que la limitan y desembocan en la estigmatización de esta, produciendo asociaciones en su mayoría transgresoras de la sociedad como la delincuencia, la sexualidad irresponsable o el desinterés generalizado por asuntos de interés público (Krauskopf, 2015). Otro aspecto que toma relevancia en la conversación sobre juventudes es la serie de desafíos y contradicciones sociales por los que atraviesan, hoy ser joven significa ser ciudadano de un mundo interconectado por medio de múltiples plataformas digitales y paralelo a eso, estar atados en sus territorios inmediatos a vulneraciones de DDHH y exclusiones sociales (OIJ, 2013). Estos abordajes parecieran convertir a las juventudes en un grupo de alta vulnerabilidad, insertado en contextos de inseguridad, violencia, precariedad laboral etc. Sin embargo dejan de lado la visión de las juventudes como sujetos políticos activos en la transformación de sus sociedades; es por esto que la participación ciudadana y la formación de liderazgos con vocación por lo público se convierte en un ámbito clave para la inclusión de las juventudes en la sociedad, donde los(as) jóvenes pueden plantear sus perspectivas, necesidades y participar activamente en la construcción de una visión compartida sobre el futuro y la transformación del presente (Aguinaga & Comas, 1997).

Construir propuestas de trabajo con y para las juventudes implica reconocer en ellos(as) su potencial para construir ciudades más inclusivas, democráticas, inteligentes y sostenibles, así como evidenciar las particularidades de los nuevos escenarios de participación y formación donde los(as) jóvenes, van tomando protagonismo; algunas de estas particularidades las nombraremos a continuación.

En primer lugar, las juventudes y la desafección por lo político, para Theocharis (2012), la distancia que existe entre las formas tradicionales de participación y la ciudadanía ha llevado, especialmente a las juventudes a construir nuevas formas de comprometerse en lo cívico y lo comunitario (Dalton, 2008). Tomando el caso chileno como ejemplo, la Encuesta Nacional de Juventud (2015), nos muestra que el 79% de los(as) jóvenes indica estar poco o nada interesados(as) en asuntos de interés público. Hoy los(as) jóvenes se sienten más en sintonía con la emergencia de nuevos movimientos, y la posibilidad de una mayor movilidad entre causa y causa, pero con menor compromiso.

Otra particularidad corresponde a la pérdida de confianza en las instituciones tradicionales, en los sistemas democráticos y el descrédito de las instituciones. Tomando nuevamente el caso chileno, la Encuesta Nacional de Juventud (2015) muestra los bajos niveles de confianza que tienen los(as) jóvenes, no solo hacia la sociedad en general, sino también hacia los actores públicos del país, donde el 77% de la población joven expresa tener bajos niveles de confianza, esta situación se ha venido reemplazando precisamente por las movilizaciones sociales y el aumento en la confianza de la acción colectiva para incidir directamente en asuntos públicos.

Por último, podemos encontrar a los(as) jóvenes y la apropiación y uso de los medios. El acceso a todo tipo de información y el uso de las redes sociales no sólo entendidas como un medio de comunicación sino una parte determinante en la vida social, constituyéndose en un nuevo paradigma de participación y formación. Según Feixa, Pereira y Juris (2009), es la primera vez que una generación de jóvenes no se encuentra en una posición de desventaja frente a los cambios tecnológicos, permitiéndoles tomar distancia de los medios de comunicación tradicionales, articulando su participación política comunitaria y la manera de gestionar su propia información (Cardenas, 2014)

B. Voluntariado desde una perspectiva de ciudadanía

El voluntariado, como fenómeno social, ha sido reconocido como un mecanismo de participación cívica que además de enmarcarse en una acción individual es una experiencia de acciones organizadas que van desde la cooperación social, las asociaciones legalmente reconocidas, fundaciones y organizaciones sociales. (Rossi y Boccacin, 2001), (PNUD, 2011) aportan a la conceptualización del voluntariado como

un mecanismo a considerar en las estrategias que buscan resolver problemáticas como la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, la salud, la atención a desastres y otras que son de interés común para la sociedad.

Dentro de las definiciones del fenómeno del voluntariado, se identifican aportes que definen a las personas voluntarias como personas que eligen libremente ayudar o brindar un servicio a otras que son desconocidas sin esperar recompensas económicas (Chacón y Vecina Jiménez, 2002), y otras que vinculan la definición del voluntariado al concepto de participación cívica y aseguran que por medio de esta acción las personas se comprometen a realizar tareas que benefician a otros e incluso pueden beneficiarse a sí mismos, (Centro para el Desarrollo Social, 2004).

A lo largo de su desarrollo, el voluntariado ha estado vinculado a la movilización ciudadana, el fortalecimiento de las agrupaciones y organizaciones conformadas por sociedad civil organizada y en palabras de (Gallego y Cabrero, 2001) se reconoce como un expresión de participación social que se relaciona al surgimiento de un vínculo entre el estado de bienestar y las poblaciones en condición de riesgo o exclusión.

Sobre el desarrollo del fenómeno del voluntariado en América Latina, se reconoce su gesta en dos sectores de la sociedad, por un lado la acción organizada de las poblaciones más excluidas que ha contribuido a solucionar las necesidades más básicas por medio de su propia organización y por otro, el surgimiento vinculado a las organizaciones de caridad en su mayoría de las clases más altas (Thompson y Toro, 2000).

En el análisis sobre el desarrollo del voluntariado en América Latina (Thompson y Toro, 2000) identifican la influencia de los años 60's en el impulso del nuevo voluntariado con fuertes implicancias políticas surgido en gran medida por la influencia de períodos revolucionarios y de militancias políticas, además en un contexto de fuertes nexos con prácticas religiosas y de movilización estudiantil. Se considera adicionalmente que el surgimiento de nuevos movimientos sociales, el crecimiento del tercer sector y otras organizaciones que trabajan por la lucha de la pobreza y el desarrollo de metodologías que fomentan la participación de las organizaciones de base en el desarrollo de soluciones a su condición de exclusión, así como la exigencia de políticas públicas favorables, son elementos fundamentales en el entendimiento del desarrollo del fenómeno del voluntariado en la región.

Kliksberg (2007) identifica la transformación de una visión caritativa de la acción voluntaria hacia visiones movilizadoras que lo reconocen como una representación de la participación ciudadana y la organización colectiva, considera que en esta transformación se genera un quiebre importante en las relaciones de las personas voluntarias y sus comunidades de acogida:

“Se ha avanzado fuertemente en la acción general del voluntariado la necesidad de reemplazar el modelo de relaciones tradicional, basado en la ayuda, por otro reestructurado, donde voluntario y comunidad asistida construyen una relación de iguales, y donde un objetivo eje de la labor es fortalecer la construcción de ciudadanía (p.14)”

Entendiendo las particularidades del desarrollo del voluntariado en América Latina, (Kliksberg, 2007) afirma que el voluntariado en la región al ser reconocido como sociedad civil organizada, puede ser un complemento para el desarrollo de políticas sociales y reconoce también la importancia de establecer alianzas estratégicas entre diversidad de actores para su fortalecimiento. Es importante considerar que según los hallazgos del (Servicio Global, 2004) se estimaba que para ese momento, en América Latina existían un millón de organizaciones y asociaciones de la sociedad, desarrollándose principalmente en temáticas vinculada a desarrollo comunitario, educación y capacitación, participación cívica, salud, necesidades básicas, medio ambiente, derechos humanos, procesos de paz y servicios de emergencia.

Sobre las investigaciones de voluntariado, partiremos del aporte de (Lough, McBride y Sherraden, 2009), quienes enuncian tres principales enfoques sobre dicho fenómeno: a) el aporte del voluntariado a las organizaciones en donde se desarrolla, b) el aporte del voluntariado a las comunidades, c) el aporte del voluntariado a la comunidad en un sentido más amplio (no sólo la comunidad de acogida de la persona voluntaria, sino también su ciudad, país etc) y c) el aporte del voluntariado a la persona que participa en la actividad.

Mediante un revisión teórica y sistemática (Sánchez, 2018) logra identificar tres investigaciones que brindan aportes sobre los aprendizajes y diferencias actitudinales identificadas en las personas que participaron de experiencias de voluntariado.

La primera realizada por (Fenzel, Pyrot, Speck y Gugerty, 2003) identifica como la participación en el servicio comunitario general y aprendizaje-servicio ayuda a los estudiantes a desarrollar interés hacia la responsabilidad social y personal, así como la participación de los ex alumnos en servicio comunitario y en carreras relacionadas con el servicio. Afirman que participar en actividades de servicio aprendizaje en el pregrado tienen un efecto significativo en las actitudes de responsabilidad hacia la sociedad, para mejorar el bienestar de personas y comunidades desfavorecidas, por encima del efecto de la participación en actividades de servicio a la comunidad en general. La segunda, realizada por (Lough, McBride y Sherraden, 2009), quienes afirman que nueve de cada diez ex alumnos coincidieron en que el voluntariado internacional aumentó su participación en actividades culturales, ambientales o de ocio, muchos informaron que fortaleció su compromiso con el servicio voluntario, tanto a nivel local como internacional y finalmente el estudio de (Jones, 2005) quien asegura que la disposición a participar en el futuro de otra experiencia de voluntariado aumentó en las entrevistas al final de la experiencia en comparación con las primeras fases de la investigación.

De la misma forma se identifican los aportes de (Lough, McBride y Sherraden, 2009) que establece que las personas voluntarias que participaron del voluntariado internacional, afirman que este cambió el curso de sus vidas y aumentó su compromiso con el comercio internacional o social y desarrollo, las personas tenían más probabilidades de buscar educación en carreras de desarrollo o áreas internacionales, el 35% de los ex alumnos consideró que el voluntariado tenía una influencia sustancial en sus posibilidades de encontrar un trabajo y un 41% afirmó que su experiencia mejoró su desempeño en sus empleos actuales.

C. La propuesta regional de TECHO: Juventudes que transforman

América Latina es uno de los continentes más desiguales del mundo, pero también, es la región más desconfiada (Corporación Latinobarómetro, 2017). Estos hechos son fundamentales para el surgimiento de movilización social de forma espontánea u organizada. En este contexto, la organización de la sociedad civil, TECHO, ve en el voluntariado una propuesta transformadora que permite a los individuos reconocerse como actores de cambio y de transformación social, mediante la acción ciudadana que moviliza y compromete; fortaleciendo sus conocimientos y habilidades al ponerlos en práctica y compartir sus experiencias desde el territorio.

La visión y misión de TECHO se encuentra en el trabajo en asentamientos populares para superar la pobreza, a través de la formación y acción conjunta de sus pobladores y pobladoras, jóvenes voluntarios y voluntarias, y otros actores de carácter gubernamentales, privados y de la sociedad civil. El voluntariado, es un elemento esencial en TECHO desde su conformación, que le ha permitido trabajar a lo largo de toda Latinoamérica con miles de jóvenes y referentes comunitarios, motivándolos(as) a movilizarse para generar una verdadera transformación en la sociedad.

Desde su fundación, (1997), TECHO ha movilizadado 1,112,446 personas en toda Latinoamérica, que de forma voluntaria han participado en actividades de trabajo comunitario. Cuenta con más de

7.000 participantes en el Programa de Voluntariado que durante el último año desarrollaron 421 espacios de planificación y ejecución de proyectos en conjunto con las comunidades. Durante el 2017, voluntarios(as) trabajaron de forma permanente en más de 600 asentamientos populares y 60 oficinas de la organización en todo el continente. En 2017, TECHO realizó más de 500 actividades de formación y más de 300 actividades dirigidas a jóvenes cursando el nivel secundario en los 19 países de la región.

El asentamiento popular es el lugar donde se desarrolla el trabajo de TECHO y hace referencia a un grupo ubicado en un área geográfica delimitada o difusamente delimitada, conformado por viviendas autoproducidas, servicios básicos vulnerados y sin reconocimiento del derecho a la tierra. Quienes los habitan resuelven sus necesidades por fuera del mercado o políticas de vivienda social, generando estrategias autónomas de acceso a la tierra, vivienda y servicios.

Desde esta perspectiva, la producción social del hábitat (Ortiz, 2001) en los asentamientos populares constituyen expresiones heterogéneas en cada país, departamento o municipio, influenciada por factores políticos, sociales y culturales, potenciados además por la profunda desigualdad que vulnera, excluye y estigmatiza a sus habitantes en Latinoamérica. En base a la experiencia en terreno, se puede afirmar que vivir en un asentamiento popular responde a una búsqueda continua por obtener las condiciones materiales y sociales para habitar un determinado territorio. Este habitar es potenciado por el hacer y llevar a la práctica iniciativas para satisfacer derechos esenciales, siendo esta una característica transformadora en esencia desde los asentamientos populares, con procesos autogestionarios de vivienda, servicios y relaciones comunitarias.

En esos contextos de vulneración de derechos, el voluntariado de TECHO propone movilizar y formar jóvenes voluntarios(as) y referentes comunitarios(as) a través del trabajo en conjunto para la construcción de una sociedad justa y sin pobreza. Para el cumplimiento de este objetivo, se consideran como acciones clave: (1) Promover liderazgos facilitadores para la transformación individual y colectiva basada en valores de solidaridad, convicción, diversidad, optimismo y excelencia; (2) Vincular el mayor número de jóvenes voluntarios(a) y referentes comunitarios(as) a través de actividades que promuevan la participación ciudadana activa y comprometida; (3) Desarrollar aprendizajes, investigación y búsqueda de soluciones para la vulneración de derechos humanos que se presenta en los asentamientos populares; (4) Facilitar que cada integrante del equipo TECHO pueda ejercer su rol y potenciar su desarrollo.

Los voluntarios y voluntarias de TECHO son jóvenes de 18 a 30 años, que asumen un compromiso con un equipo o una comunidad de la organización; y junto a esos grupos participan de forma activa, asumiendo responsabilidades y roles establecidos, para aportar a la superación de la pobreza. Estos objetivos y el contexto que le plantea TECHO a sus voluntarios/as, despierta en ellos y ellas un profundo interés para comprender su aporte desde el tercer sector a la generación de conocimiento a partir de la experiencia de trabajo regional en temas de voluntariado y formación de jóvenes. Al compartir esas vivencias, son capaces de reconocer que todo el conocimiento territorial que han acumulado bien puede ser de utilidad para otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que tengan interés en promover la formación de jóvenes para el liderazgo público a nivel local y nacional.

D. Aporte del voluntariado al desarrollo de liderazgos para los desafíos de la Agenda 2030

TECHO presenta un caso que permite observar a las juventudes en un rol protagónico para el desarrollo de transformaciones sociales en América Latina. Desde ahí, el presente documento propone una aproximación a la experiencia del voluntariado en la sociedad civil, entendiéndolo como un mecanismo de formación de liderazgos que permiten alcanzar desafíos de desarrollo sostenible a nivel global. Para eso, se realizó una investigación de carácter mixto, que establece como objetivo conocer la percepción

de personas que son y fueron voluntarias de TECHO sobre su experiencia de voluntariado en la organización. El interés del estudio es comprender la experiencia de voluntariado en TECHO y evaluar los factores de experiencia, conocimiento, aprendizaje y valoración que en ella se desarrollan.

En esta investigación, se llevó a cabo el Primer Informe de la Experiencia de Voluntariado para personas que participan o participaron recientemente del voluntariado TECHO; instrumento que fue aplicado en 18 de los 19 países de Latinoamérica y El Caribe, donde TECHO realiza labores de voluntariado. e consultó sobre seis dimensiones de la experiencia TECHO y el perfil de su voluntariado: (1) el perfil de voluntarias y voluntarios; (2) la sintonía con la misión; (3) lo que marca la experiencia; (4) los aprendizajes; (5) las motivaciones para ser y mantenerse en la organización; y (6) la visión de los voluntarios y voluntarias respecto de la sociedad y su entorno.

La encuesta estuvo dirigida a personas que hayan desempeñado labores de voluntariado en alguna de las actividades de TECHO en los países de Latinoamérica y el Caribe. Se buscó conocer la experiencia de voluntariado de tres grupos en los 18 países encuestados:

- i) Grupo 1: quienes están en TECHO hace más de 6 y menos de 18 meses y han participado al menos en alguna actividad masiva como colectas, construcciones o jornada de encuesta (voluntarios(as) ocasionales);
- ii) Grupo 2: quienes están en TECHO hace más de 6 y menos de 18 meses y participan en el equipo permanente (voluntarios(as) permanentes) quienes trabajan de forma periódica en la coordinación de comunidades;
- iii) Grupo 3: quienes salieron de TECHO hace más de 12 y menos de 24 meses y participaron en el equipo permanente (exvoluntarios(as)).

Se utilizó un cuestionario de tipo auto-aplicado, que contenía 80 preguntas en tres idiomas: español, portugués y kreyol. Éste, fue respondido a través de dispositivos móviles o por computadora, con envío automático (on-line) al equipo central a cargo del estudio, a través de la plataforma KoBoToolbok, dispositivo especializado en la recolección de datos en entornos difíciles.

Fue un muestreo no aleatorio por bola de nieve, donde las oficinas TECHO de cada país estuvieron encargadas de la difusión y recolección de datos. Al no ser aleatorio, los resultados no son estadísticamente representativos, es decir, no dan cuenta de la totalidad de los voluntarios(as) de cada país. No obstante, los datos que entrega el informe permiten dar cuenta de la realidad y experiencia de las personas encuestadas, aunque ésta no sea estadísticamente representativa de toda la población de voluntarias y voluntarios de TECHO en cada país. De una muestra de 1.080 casos; 60 por país (20 para cada grupo de voluntario); se logró encuestar un total de 851 casos distribuidos en los 18 países de América Latina. Su distribución no fue homogénea en todos los países, por eso se construyó un factor de expansión que permitió ponderar los grupos de voluntarios y países de igual forma con el fin de evitar sesgos al momento del análisis.

Para complementar la información de la encuesta, se utilizaron datos recolectados en la investigación "*Caso de estudio: TECHO. Una aproximación al voluntariado en América Latina a partir de la experiencia de personas ex voluntarias*"¹⁶³. Este estudio, profundiza en la percepción del voluntariado a través de diez entrevistas en profundidad a ex- voluntarios TECHO de diversos países (Uruguay, Guatemala, El Salvador, Ecuador, México, Colombia, Perú, Chile y Brasil). Los casos se seleccionaron por su vasta experiencia de voluntariado al interior de TECHO-formaron parte del equipo permanente y ocuparon roles de liderazgo en la institución. Actualmente, esas personas desempeñan cargos en

¹⁶³ Tesis presentada a la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Trabajo Social de Laura Sánchez Gil.

organizaciones de la sociedad civil, gobierno, empresa privada o emprendimientos personales de responsabilidad social empresarial; voluntariado; desarrollo urbano y/o hábitat.

Las entrevistas se enfocaron en tres dimensiones: (1) Definición del voluntariado y los elementos que lo distinguen hitos y experiencias más significativa; (2) Vínculo con las trayectorias laborales; (3) Disposición a seguir en vínculo.

Ambas perspectivas permiten comprender las generalidad y las subjetividades de la experiencia del voluntariado en menor y mayor escala. No obstante, el alcance de la propuesta refiere únicamente a la experiencia de TECHO, la cual se limita al perfil, misión que tiene y su cobertura territorial.

E. Presentación de resultados

1. Caracterización de las personas voluntarias

Los resultados de la encuesta arrojan un perfil de los voluntarios joven, el 77% de ellos tiene entre 18 y 26 años. Cuando se observa la realidad por país, se ven algunas diferencias: hay países con voluntarios de mayor edad como Haití, Ecuador y Brasil, y países con voluntarios menores como Chile y El Salvador.

La mayoría de los voluntarios(as) son estudiantes: un 70% del total, si se considera también a aquellos que estudian y trabajan. Las principales áreas de estudio o desarrollo profesional en que se desenvuelven son las ciencias sociales (22%), ingeniería y tecnología (21%) y administración y finanzas (17,9%). En Argentina y Venezuela toma también relevancia el área de salud, alcanzando un 18% y en Panamá, República Dominicana y Uruguay destaca en mayor medida el área de arte y arquitectura, donde alcanza el 29%, 33% y 19% respectivamente.

Voluntarios conectados a las redes sociales: el 95% reconoce utilizar Whatsapp y más del 88% utiliza Facebook e Instagram. Estos son los principales canales de comunicación y expresión en todos los países, con excepción de Haití, donde nivel de uso de Instagram es menor. YouTube destaca también como red social de alto uso, especialmente en El Salvador, Guatemala, México, República Dominicana, y más en Venezuela, donde llega a superar a Facebook con el 91%.

En correspondencia con las cifras regionales, los resultados de la encuesta muestran bajos grados de confianza en las instituciones formales: Partidos políticos (16%); Gobierno (24%); Congreso (25%); y el Poder Judicial (28%). No obstante, su confianza se traslada al activismo, la sociedad civil organizada y las instituciones educativas y de formación: Movimientos Sociales (76%), Universidades (89%) y Organizaciones, Fundaciones y ONG (92%). A pesar del bajo grado de confianza en las instituciones tradicionales, destaca que la participación electoral de los voluntarios/as y ex-voluntarios(as) en la última elección de sus países alcanza un 79%; 10% más que la realidad de la región (IDEA, 2018). Sin embargo, también es relevante considera que un 20% de los encuestados no asistieron a votar.

Latinoamérica es una región que tiene desafíos importantes en cada uno de sus países, temáticas que buscamos abordar para avanzar hacia una mejor sociedad. Entre los desafíos reconocidos como más importantes para alcanzar el desarrollo por los voluntarios(as) y ex voluntarios(as) TECHO, se destacan avanzar en políticas sociales, de inclusión y pobreza (89%), alcanzar la igualdad de oportunidades para todos (71%), y mejorar la infraestructura de transporte, energía, agua y saneamiento (70%).

2. Voluntariado e interés en los aspectos públicos

Se reconoce el voluntariado como una experiencia que despierta en las personas interés por los asuntos de carácter público y por el involucramiento activo en las temáticas de desarrollo de su entorno.

Es importante considerar que el 51,4% de las personas que participaron en la encuesta, aseguran que su voluntariado en la organización TECHO, fue su primera participación en una agrupación de voluntariado y el 60% no conocía y no había estado en asentamientos populares antes de entrar a TECHO. La vivencia de la primera experiencia de voluntariado genera un primer acercamiento a una realidad que aparentemente era desconocida y marca alguno de los hitos más relevantes en la experiencia de la persona voluntaria.

“yo nunca había vivido una situación tan fuerte, donde me sintiera literal tan vulnerable, y también ahí reconcí que efectivamente yo vivía muy aislado de la realidad de mi país, que eso era la dinámica y esa era la situación de violencia que se daba en este tipo de lugares que yo nunca había vivido, o sea, yo nunca había tenido esa cercanía, y eso también me marcó mucho” (Empresa 1, Colombia).

Además de ser una primera experiencia de acercamiento, se identifica como factor diferencial el hecho de generar un trabajo permanente que le permite a la persona transformar sus visiones y aprendizajes previos sobre la pobreza y los asentamientos populares. Esta experiencia permanente permite un mayor involucramiento con la realidad de los asentamientos populares, dentro de las personas encuestadas el 84.2% de las personas ex voluntarias declara haber trabajado de forma permanente en una comunidad, y en promedio las personas voluntarias declaran haber trabajado 12,5 horas en la última semana y las personas entrevistadas reconocen el vínculo permanente con la comunidad como uno de los hitos más significativos de la experiencia.

“Lo más significativo para mí fue la Ema Bravo que era la dirigente del campamento donde yo trabajaba, porque en el fondo yo venía de una familia muy cuica, muy conservadora, con una lógica de que los pobres son pobres porque son flojos y la Ema me hizo dar vuelta 100% toda esa visión” (Sociedad Civil 2, Chile).

Otro de los aspectos que se identifican en relación al aporte del voluntariado para la formación de liderazgos para el desarrollo sostenible, está vinculado a la reflexión política que acompaña la acción voluntaria.

“que nos pongan a hablar de esos temas en una sociedad y en una juventud de ese momento, que no hablábamos de política, que no hablábamos de temas sociales. Había una juventud crítica y toparme con un espacio así me gustó un montón, ese yo creo que fue uno de los puntos más importantes (...) eso de participar en marchas no existía de partida, o sea nada. Y de repente comenzar a tomar conciencia y un despertar de estos temas más sociales, me encantó” (Emprendimiento 2, Ecuador).

En este aspecto, es importante mencionar que el 64% de las personas encuestadas consideran que uno de los principales aportes de TECHO a la sociedad es fomentar la participación ciudadana y conocer diferentes realidades, desde esta perspectiva podría considerarse que la promoción de programas de voluntariado que además de involucrar a las personas en acciones concretas frente a las comunidades vulneradas, en situación de exclusión o riesgo, deben designar acciones que fomenten la reflexión entre las personas involucradas y el vínculo de su experiencia con espacios de análisis de las realidades de desigualdad, vulneración de derechos, rol del estado y sociedad civil.

“Creo que la experiencia de voluntariado te genera un proceso formativo porque no es que sea la organización o el TECHO el que facilite esa formación, sino que lo que facilita el TECHO es el contacto con la realidad que te permite generar cuestionamientos respecto de tu pertenencia, respecto inclusive de tus identidades ideológicas, de clase, de tus aspiraciones profesionales, que te ponen en contacto con las preguntas duras y que te mueven lo cotidiano” (Academia 2, Guatemala).

Sobre este aspecto es importante considerar que las personas ex voluntarias que fueron entrevistadas identifican la importancia de vincularse a espacios de ejercicio público, y el vínculo entre su experiencia voluntaria y la de otras personas conocidas con dicho interés

“Es importante que una organización como esta no le tenga miedo a la política (...) yo creo que a las personas que la conformamos la institución en ese momento, nos empezó a hacer sentido que teníamos que tomar posturas, que teníamos convicciones y que teníamos por un lado que avanzar más en esas convicciones (...) de ahí vino una etapa en que varios que salieron de TECHO comenzaron a militar en partidos políticos.” (Gobierno 2, Chile).

3. Voluntariado y aportes a la formación de liderazgos para el futuro

Además del aporte de la experiencia al involucramiento de las personas en los aspectos de interés público, se reconoce que la experiencia de voluntariado es un espacio que promueve la formación de las personas en otras dimensiones. El 57% de las personas encuestadas considera que uno de los principales aportes de la organización es la formación de jóvenes y dentro de los elementos que se consideran característicos 79% enuncia el trabajo en equipo, 68% la sensibilización y reflexión, mientras que un 67% considera que el liderazgo y el empoderamiento de jóvenes.

Este último aspecto puede evidenciarse al considerar que 65% de las personas encuestadas afirma estar de acuerdo con que el voluntariado le aportó al desarrollo de sus habilidades personales y al indagar por los aportes de la experiencia a su desarrollo profesional, el 76% considera que le generó nuevos conocimientos y el 50% le permitió poner en práctica conocimientos que ya tenía.

“Aprendí mucho en TECHO, es súper democrático el formato de liderazgo, sobre todo los directores, todo el equipo tiene voz y voto. Es como que eso te ayuda a aprender a negociar con equipos, a aprender a trabajar con personas, a tomar decisiones colectivas, y todo eso me ha ayudado a lo resumiría como TECHO me ayudó a formar mi estilo de liderazgo” (Emprendimiento 2, México).

Si bien el alcance de la investigación no permite dar cuenta de un estilo de liderazgo específico, se identifican algunos aspectos que las personas consideran aprendizajes adquiridos a partir de su experiencia de voluntariado.

El 52% considera que aprendió a construir relaciones diversas y horizontales, 48% considera que aprendió sobre las características de la pobreza y la desigualdad desde un enfoque de derechos humanos, el 42% considera que aprendió herramientas y metodologías para fomentar la participación y el 29% considera que aprendió estrategias, políticas y herramientas para la gestión de proyectos.

F. Trabajo intersectorial para la construcción de liderazgos para el desarrollo sostenible a través del voluntariado

Como se ha expuesto en el artículo, se identifica una oportunidad de articulación entre la sociedad civil y los gobiernos para la promoción de la participación de jóvenes de América Latina en temas de gran relevancia dentro de las agendas de desarrollo de sus sociedades. Se evidencia también el voluntariado de jóvenes como un mecanismo que promueve participación directa de esta generación en temáticas vinculadas al desarrollo económico y social de la sociedad, mientras que se fortalece su formación en conocimientos técnicos y habilidades personales para hacer frente a los principales desafíos identificados.

A partir del análisis de caso se presentan propuestas basadas en la experiencia analizada, se espera que puedan ser adoptadas por otras organizaciones a partir de la experiencia previamente expuesta y contextualizadas según sus objetivos y alcances permitiendo que se abran nuevos diálogos con temáticas específicas.

La propuesta pretende enfatizar la relevancia de avanzar en la generación de acciones sobre el fenómeno de los asentamientos populares, y el involucramiento activo de diversos actores de la sociedad a partir del reconocimiento de las habilidades y capacidades de las comunidades organizadas, voluntariado y otros actores que ya están haciendo frente al desafío de la desigualdad urbana. Conocer la realidad es el primer paso para la transformación en el marco de la agenda 2030 y reconocemos en la juventud un actor fundamental cuya participación en los aspectos públicos constituye una necesidad de fortalecimiento de la democracia de la región de América Latina.

Se propone fortalecer la implementación del programa de voluntariado de TECHO, y de otras organizaciones, estableciendo alianzas multisector que por medio de una red de colaboración que vincula a actores de gobierno, empresa privada, academia fortalezcan el desarrollo de proyectos y talentos específicos que surjan a partir del trabajo entre voluntariado y comunidades.

Se busca destacar la responsabilidad del sector público, privado, academia, organismos internacionales y sociedad civil en el reconocimiento del rol de las juventudes como actores de cambio, generando espacios de diálogo y construcción colaborativa de proyectos que profundice en la superación de la desigualdad y la pobreza. Formar, de manera continua, personas con intereses, habilidades y capacidades para proyectar el trabajo desde lo público al desarrollo de sus sociedades. Dentro de las acciones se propone:

- La generación alianzas con el sector público y privado para acompañar de forma técnica y presupuestal los proyectos que ya se desarrollan en las comunidades, generando un impulso a la acción ciudadana y a su vinculación con las temáticas de mayor interés público, en este caso específico a la mejora de hábitat de asentamientos informales. Dichas alianzas también se identifican como un aporte al fomento de la vinculación de los intereses y capacidades de comunidades organizadas con los presupuestos y agendas de gobiernos, en especial de los gobiernos locales.
- La segunda acción que se propone es la generación de alianzas con instituciones académicas (colegios, universidades y centros de estudio técnicos) y sector público para la implementación de planes de formación vinculados a desarrollo sostenible, habilidades y conocimientos para la gestión pública y otros contenidos que se consideren relevantes, aplicables al trabajo en terreno. Estos planes de formación acompañan en un principio a las personas que realizan acciones voluntarias y pueden proyectarse como semilleros de talento para la proyección profesional de personas jóvenes que desarrollen su interés en el sector público.
- Finalmente se propone la creación de una red de desarrollo de programas de voluntariado que permita capitalizar el aprendizaje de organizaciones como TECHO por medio de la asesoría en el diseño e implementación de programas de voluntariado dentro del sector público, privado y tercer sector.

La sistematización de experiencias en terreno con grupos de juventudes, debe seguir siendo un insumo primordial para la toma de decisiones de los marcos y agendas internacionales, puesto que en ellas y ellos se encuentran las soluciones para las problemáticas de la vida cotidiana, como de las grandes inquietudes sociales.

Conocer y formar a las juventudes deben ser un desafío a cumplir para garantizar el futuro de las nuevas generaciones. Mediante propuestas innovadoras, que generen contenidos y metodologías, construidas de forma participativa. Así, se garantizan temáticas y actividades pertinentes al contexto local y regional y dinámicas basadas en la visión de las juventudes que complementa la experiencia práctica con la teoría, aprovechando los distintos saberes de un grupo muy diverso de participantes.

Bibliografía

- Aguinaga, J., & Comas, A. (1997). Cambio de hábitos en el uso del tiempo: trayectorias temporales de los jóvenes españoles. *PAPERS*, 275-288.
- Cardenas, C. (2014). Inútiles y subversivos: Representación transmedia de los estudiantes chilenos en redes sociales. *Romanica Olomucensia*, 26(2).
- Corporación Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Santiago, Chile.
- Dalton, R. (2008). *Citizens politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Washington: CQ Press.
- Feixa, C., Pereira, I., & Juris, J. (2009). Global citizenship and the 'new, new' social movements. *Young*, 421-442.
- Fenzel, L. M., Peyrot, M., Speck, S., & Gugerty, C. (2003). Distinguishing Attitudinal and Behavioral Differences among College Alumni Who Participated in Service-Learning and Volunteer Service.
- Gallego, Vicente Marbán; Cabrero, Gregorio Rodríguez. El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos. *Revista del Ministerio de Trabajo y asuntos Sociales*, 2001, vol. 1.
- INJUV. (2015). Encuesta Nacional de la Juventud. Santiago: INJUV.
- Instituto de Servicio Global, Centro para el Desarrollo Social, Universidad de Washington en St. Louis. (2004). "Voluntariado juvenil y servicio cívico en América Latina y el Caribe: una posible estrategia del desarrollo económico y social. Antecedentes para una agenda de investigación". Centro para el Desarrollo Social. Marzo 2004.
- Jones, A. M. (2005). Assessing international youth service programmes in two low income countries. *Voluntary Action: The Journal of the Institute for Volunteering Research*, 7(2), 87-100.
- Kliksberg, B. (2007). El voluntariado en Latinoamérica, siete tesis para la discusión. *El Servicio Cívico y el Voluntariado en América Latina y el Caribe*, 3.
- Krauskopf, D. (2010a). La condición Juvenil contemporánea en la constitución identitaria. En: *Última Década*, 33, pp. 27-41.
- Lough, B. J., McBride, A. M., & Sherraden, M. S. (2009). *Perceived effects of international volunteering: Reports from alumni*. St Louis, MO: Center for Social Development, Washington University.
- Maldonado Valera, C. (2015). "Political participation, commitment to democracy and priority issues for young people in Latin America, 2000-13", en Trucco, D. & H. Ullmann (eds.) *Youth: Realities and Challenges for Achieving Development with Equality*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
- PNUD, (2011). "Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo. Valores universales para alcanzar el bienestar mundial".
- OIJ (2013). *Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes*. Madrid, España: Organización Iberoamericana de Juventud.
- Ortiz, E. (2001). *Producción social del hábitat*. Coalición Internacional del Hábitat. México, México.
- Rossi, G., & Boccacin, L. (2001). ¿Qué es el voluntariado?. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1, 19.
- Sanchez, G. L. (2018). *Caso de estudio: TECHO. Una aproximación al voluntariado en América Latina a partir de la experiencia de personas ex voluntarias*. Tesis de Maestría, Santiago de Chile.
- Theocharis, Y. (2012). Cuts, Tweets, Solidarity and Mobilisation: How the internet Shaped the Student Occupations. *Parliamentary Affairs*, 162-194.
- Thompson, A., & Toro, O. L. (2000). El Voluntariado Social en América Latina. Tendencias, influencias, espacios y lecciones aprendidas [Social volunteering in Latin America: Trends influence, spaces, and lessons learned]. *Sociedad*, 155(3), 9.

XXII. Gobernanza democrática: un modelo de gestión para la igualdad de género

*Yulieth Villegas Echavarría*¹⁶⁴

Resumen

Avanzar hacia el logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, más allá de plasmarse en tratados o visiones altruistas, implica una alta determinación en transformar las formas tradicionales de gestionar lo público e incorporar modelos de gestión como el planteado por la gobernanza democrática de modo que en las acciones implementadas confluyan las diversas miradas y expectativas frente al desarrollo, tengan total correspondencia con las realidades territoriales, y logre la vinculación y corresponsabilidad de diversos actores para fortalecer la ciudadanía y la democracia.

Bajo los planteamientos de la gobernanza democrática y el enfoque de género, en el año 2017 se realizó un análisis de caso del acuerdo de voluntades sostenido entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la vida Mujeres que Crean durante el periodo 2009-2011, donde el propósito de la articulación fue la cualificación de la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-PLPP. Dicho acuerdo de voluntades fue seleccionado por ser una experiencia exitosa con claras evidencias de la posibilidad de aunar esfuerzos entre diversos sectores entorno a un propósito común; el cual, con todas las dificultades y retos que pudo representar, obtuvo resultados contundentes en torno al posicionamiento de las apuestas de las mujeres, en términos de necesidades prácticas e intereses estratégicos, en escenarios de participación y toma de decisiones, dejando capacidad instalada para la acción colectiva y la incidencia en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación, la construcción de agendas de paz de las mujeres en el marco del proceso de paz colombiano, entre otros.

Algunos de los logros cuantitativos más representativos por el acompañamiento realizado fueron: Incremento de la participación de las mujeres al pasar de 1.493 en el 2008 (año de referencia), 1.958 en el 2009, 2.667 en el 2010 y 3.512 en el 2011. En términos presupuestales en el año 2011 se logra

¹⁶⁴ Trabajadora Social – Universidad de Antioquía, Magister en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local.

un incremento del 129% (\$4.428.160.985 COP) con relación al año de referencia (2008), y un incremento del 72% en el total de proyectos con enfoque de género priorizados participativamente para mejorar la condición o posición de las mujeres en el Municipio de Medellín. Este análisis de caso, evidencia una experiencia exitosa en términos de gestión de lo público, corresponsabilidad, fortalecimiento de la ciudadanía, la recuperación del sentido de la democracia, la participación, la incidencia en los procesos de planeación, y la instalación de capacidades sociales en los territorios para la superación de brechas de desigualdad que es replicable en diversos niveles, territorios y retos existentes.

Introducción

Avanzar hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), más allá de plasmarse en tratados o visiones altruistas, implica una alta determinación para transformar la manera tradicional de gestionar y concebir lo público. Ello implica incorporar modelos de gestión como el planteado por la gobernanza democrática, de modo que en la proyección del desarrollo y en las acciones implementadas confluyan las miradas, expectativas y potencialidades de los diversos sectores y poblaciones, y en ese sentido, haya total correspondencia con las realidades territoriales, se logre la vinculación y corresponsabilidad de múltiples actores, públicos y privados, para fortalecer la ciudadanía y la democracia.

Bajo los planteamientos de la gobernanza democrática y el enfoque de género, en el año 2017 se realizó un análisis de caso del acuerdo de voluntades sostenido entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación para la vida Mujeres que Crean (CMQC) durante el periodo 2009-2011. El propósito de la articulación fue la cualificación de la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Programa de PLPP)¹⁶⁵.

Dicho acuerdo de voluntades fue seleccionado para el análisis por ser una experiencia exitosa que se convierte en una clara evidencia de la posibilidad de aunar esfuerzos entre diversos actores entorno a un propósito común; articulación que con todos los retos que pudo representar, obtuvo resultados contundentes en torno al posicionamiento de las apuestas de las mujeres respecto a sus necesidades prácticas e intereses estratégicos en escenarios de participación y toma de decisiones en el ámbito local, dejando así mismo capacidad instalada para la acción colectiva y la incidencia en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación, en la construcción de agendas de paz de las mujeres en el marco del proceso de paz colombiano, entre otros.

Algunos de los logros cuantitativos más representativos por el acompañamiento realizado y por la participación cualificada de las mujeres fueron:

En el primer año del acuerdo de voluntades se logra un incremento del 31% en la participación de las mujeres al pasar de 1.493 en el 2008 (año de referencia), a 1.958 en el 2009. En el año 2010 se logra 2.667 mujeres delegadas y 3.512 en el 2011, último año de la articulación se logró un incremento del 135% en el número de delegadas con relación al año 2008. En términos presupuestales en el año 2011 se logra un incremento del 129% (\$4.428.160.985 COP) con relación al año de referencia (2008), y un incremento del 72% en el total de proyectos con enfoque de género priorizados participativamente para mejorar la condición o posición de las mujeres en el Municipio de Medellín.

Este análisis de caso, resalta una experiencia exitosa en términos de gestión de lo público, corresponsabilidad, fortalecimiento de la ciudadanía, la recuperación del sentido de la democracia, la participación, la incidencia en los procesos de planeación, y la instalación de capacidades sociales en los territorios para la superación de brechas de desigualdad, experiencia que es replicable en diversos niveles, territorios y retos existentes, así como para el fortalecimiento de las instituciones participantes por medio

¹⁶⁵ Acuerdo 043 de 2007 "DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: Es una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio" (Art. 63).

de la articulación de esfuerzos en torno a la superación de desigualdades desde el enfoque de género, contribuyendo al logro de las metas planteadas en el ODS 5 respecto a la igualdad de género y al ODS 16 en su apuesta por consolidar instituciones fuertes, eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

A. Descripción

El caso seleccionado para el análisis realizado en el año 2017 fue la articulación sostenida entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Mujeres que Crean entre el año 2009 y el 2011, cuyo propósito fue la cualificación de la participación e incidencia de las mujeres en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Programa de PLPP) del Municipio de Medellín. Este caso reviste gran importancia para las apuestas de igualdad y desarrollo sostenible, dado que como está demostrado, las transformaciones más contundentes y sostenibilidad han sido gestadas de abajo hacia arriba, por tener como punto de partida las realidades, las apuestas y los recursos locales, dando la posibilidad de verificar logros, desafíos y nuevos retos para ejercicios de replicabilidad en el mismo nivel u otros niveles superiores e inferiores como ocurrió en el caso tomado como referencia.

El proceso implementado se convirtió en un hito para las mujeres, las instituciones participantes y para la comunidad en general, por los logros en términos de participación, montos presupuestales gestionados y posicionamiento de proyectos para la igualdad de género. Sumado a lo anterior, se destaca que este tipo de articulaciones, entre instituciones de diferentes sectores, nunca había tenido tal magnitud respecto a la durabilidad, replicabilidad, propósito de dinamizar la participación y lograr incrementar montos presupuestales y proyectos cualificados para el cierre de brechas en el Municipio de Medellín.

Para el análisis de caso se tomaron las categorías de gobernanza y género, y la pregunta orientadora de la investigación fue ¿cómo la articulación entre Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la vida Mujeres que Crean entre los años 2009 y 2011 se constituyó en una estrategia de gobernanza que permitió avanzar hacia la equidad de género en el municipio de Medellín? Surgiendo un interés fundamental en analizar cómo las articulaciones entre actores e institucionales de diversos sectores potencian el accionar, generan mayores impactos, fortalecen la democracia y contribuyen al cumplimiento a las políticas públicas de equidad de género aportando a la disminución de desigualdades existentes y al cumplimiento de los tratados internacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para dar respuesta a la pregunta orientadora se verificó cómo se desarrolló la articulación, cuál es la relación entre dicha articulación y los planteamientos de la gobernanza democrática y cómo dicha articulación sostenida entre la Secretaría de las Mujeres y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean permitió aumentar los resultados en la gestión de recursos, la participación e incidencia de las mujeres en el programa de Planeación local y presupuesto participativo, y como contribuyó al fortalecimiento de la gestión pública y al avance de la política pública de equidad de género.

El análisis de caso recobra sentido adicional, dado que es recurrente que especialmente en el sector público y social, se realicen acciones de gran envergadura que generan grandes impactos, y posteriormente no se le da mayor relevancia por no contar con adecuados procesos de gestión del conocimiento, por los cortes gubernamentales, o en ocasiones se presentan sus logros en informes de gestión pero no se trasciende generando nuevos conocimientos por carecer de análisis teóricos; lo cual fue evidente en el rastreo documental realizado.

Si bien, ninguna de las instituciones tenía la gobernanza como marco de referencia para la actuación, la manera como se configuró y desarrolló la articulación, tuvo total correspondencia con los postulados de la gobernanza democrática, dado que la gobernanza en su sentido más amplio es considerada como “[...] una nueva forma de gobernar, caracterizada por relaciones horizontales y por la búsqueda de equilibrio entre el poder público y la sociedad civil” (Ramírez, 2011, p. 127). La cual está

basada en la cooperación, la participación, la construcción y la aplicación de políticas públicas de manera articulada entre los diferentes sectores del desarrollo.

Y específicamente, la gobernanza democrática realiza hincapié en la necesidad de transformar las relaciones del Estado con los demás sectores, la manera de concebir lo público, promover la cooperación y la articulación entre diferentes sectores para fortalecer la democracia y la legitimidad del Estado por medio de la participación ciudadana.

En los tres años de articulación, ambas instituciones implementan un riguroso proceso acompañamiento para la cualificación de la participación e incidencia de las mujeres, no solo en términos teóricos o conceptuales, sino de reconocimiento del contexto y de la situación de las mujeres, potenciaron el desarrollo de habilidades y destrezas para la participación, e impulsaron un componente fundamental de trabajo subjetivo, se propició la reflexión sobre asuntos subjetivos instalados culturalmente en los ejercicios de participación, de poder, de concertación y de reconocimiento de las otras que podían favorecer u obstaculizar la acción colectiva de las mujeres, esto fue gran parte del éxito del proceso.

Con el proceso de acompañamiento se aportó a la minimización de los tres obstáculos existentes para la participación de las mujeres descritos por Bernal, (2006):

- Obstáculos de partida: relacionados con las insuficientes destrezas, conocimientos y oportunidades para entrar en los procesos y escenarios de participación en igualdad de condiciones con los hombres.
- Obstáculos de entrada: Configurados por patrones y estereotipos culturales sobre los roles femeninos que limitan su participación o las excluye de los asuntos públicos, por sus imaginarios personales o colectivos.
- Obstáculos de permanencia: Representan las dificultades de permanencia de las mujeres en los escenarios de participación, al reconocer las dinámicas y formas tradicionales de uso y abuso del poder con los cuales las mujeres no se sienten identificadas o que les implica asumir tales roles y prácticas.

El proceso de acompañamiento contemplaba tres escenarios básicamente. El primero eran encuentros zonales de mujeres donde las mujeres con cierta experiencia en los procesos de participación cualificaban los conocimientos, debatían, priorizaban y construían estrategias de participación e incidencia.

Posteriormente, las mujeres participantes replicaban la experiencia a nivel de sus comunas o corregimientos (Distribución política administrativa del Municipio de Medellín), con otras mujeres convocadas a participar en los procesos de planeación y decisión de lo público. Con ellas compartían los aprendizajes adquiridos, verificaban problemáticas de género en el territorio que las afectaban, validaban las estrategias construidas y asumían roles de participación para realizar un ejercicio de incidencia colectiva en los escenarios establecidos por el Programa de PLPP.

De manera simultánea se realizaban ejercicios de multiplicación, sensibilización y gestión con actores claves del territorio y con servidores públicos que por falta de claridad con el enfoque de género y las desigualdades existentes en términos de género podrían limitar el alcance de su ejercicio participativo.

Si bien, en el diseño del proceso de acompañamiento para la participación y la incidencia de las mujeres no se tomaron los planteamientos de la prospectiva como referente, el análisis de las dinámicas futuras en los escenarios de decisión del municipio y la creación de estrategias anticipatorias que permitieran una incidencia contundente como la lograda, dan cuenta de las posibilidades que genera la prospectiva para la participación y superación de brechas de género si se aplica como una herramienta

decisoria en el logro de metas superiores respecto al desarrollo sostenible, el cierre de brechas y la igualdad de género.

Durante el proceso de acompañamiento e implementación de las estrategias de participación e incidencia, se realizó seguimiento y evaluación permanente a las acciones, logros y desafíos de manera conjunta entre las instituciones y las mujeres participantes lo cual permitía incrementar los logros esperados, al ajustar procedimientos y fortalecer los acuerdos colectivos.

B. Metodología

El análisis de caso es una investigación de corte cualitativo, la cual, logra sistematizar las experiencias en un periodo de tiempo definido, identificando procesos, actores, contexto, momentos críticos y comprender propósitos, resultados y recomendaciones para nuevos procesos similares tal como lo plantea el Banco Interamericano de Desarrollo.

A partir de las categorías de gobernanza y equidad de género desagregadas en subcategorías que permitan un análisis ordenado y coherente de la información, teniendo el marco de referencia de la gobernanza democrática y retomando para el análisis tres años consecutivos que permiten el análisis de la implementación del proceso de formación en el marco de la articulación entre la CMQC y la Secretaría de las mujeres en diferentes momentos, se plantean las siguientes categorías y subcategorías para el análisis:

Cuadro XXII.1
Categorías de gobernanza y género

Categoría	Subcategoría	Elementos específicos
Gobernanza	Articulación	Proceso
		Actores
		Resultados
	Participación	Participantes
		Estrategias
Género	Condición	Proyectos y presupuestos
	Posición	Proyectos y presupuestos

Fuente: Villegas, Y. La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Para La Vida Mujeres Que Crean. Medellín, 2017. p. 39.

Para el desarrollo del estudio de caso se consultaron fuentes primarias y secundarias:

Cuadro XXII.2
Fuentes primarias y secundarias

Fuentes primarias	<ul style="list-style-type: none"> - Servidora encargada de liderar la articulación desde la Secretaría de las Mujeres. - Representante de la Corporación para la vida mujeres que crean encargadas de coordinar la articulación con la Secretaría de las Mujeres. - Participante del proceso de formación y acompañamiento brindado en el marco del acuerdo de voluntades. - Gestora de igualdad encargada de implementar acciones en el marco del acuerdo de voluntades.
Fuentes secundarias	<ul style="list-style-type: none"> - Registros administrativos con el consolidado de proyectos y presupuestos en el programa de Planeación Local y presupuesto participativo Medellín. - Informes sobre el acuerdo de voluntades.

Fuente: Villegas, Y. La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Para La Vida Mujeres Que Crean. Medellín, 2017 p. 39.

Técnicas de generación de información

- Entrevistas semiestructuradas
- Rastreo de registros administrativos sobre presupuestos y proyectos priorizados en el programa de PLPP, e informes sobre el acuerdo de voluntades.

Instrumentos

- Formato de entrevista semiestructurada.
- Fichas de registro del rastreo administrativo y reportes documentales.
- Matriz de consolidación por categorías y subcategorías

C. Relato

Según la experiencia de articulación analizada, la transformación de imaginarios institucionales sobre la manera de gestionar lo público, los soportes técnicos que dan viabilidad a los procesos, y la voluntad política de los niveles directivos, son el punto de partida para posibilitar una articulación estratégica entre entidades de diversos sectores.

Tradicionalmente se ha considerado que el reto es la implementación exitosa de un determinado proyecto, sin embargo la complejidad de los asuntos sociales y los desafíos que suponen un desarrollo sostenible, implican asumir retos integrales como el fortalecimiento institucional, potenciar articulaciones estratégicas y apuestas políticas para consolidar una democracia robustecida basada principalmente en la participación empoderada, generando espacios colectivos de construcción del territorio que propicien el dialogo, la negociación y la corresponsabilidad entre diferentes actores.

Precisamente, a ese reto se vio abocada tanto la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín, como la Corporación para la Vida Mujeres que Crean, instituciones de diversa naturaleza pero con apuestas en común por los derechos de las mujeres y la igualdad de género, en las cuales lograron anclar la articulación.

Fue el reconocimiento de los desafíos existentes en términos de avanzar hacia la igualdad de género, evaluar que las acciones aisladas no estaban logrando el impacto esperado, y que la articulación era la posibilidad de brindar un acompañamiento para la participación y la incidencia de las mujeres que superara los logros tradicionales, lo que movilizó la voluntad política en ambas instituciones.

El proceso de negociación inicial de la articulación, implicó varios retos y superar diversas dificultades técnicas y de procedimientos administrativos que por la naturaleza de cada institución tenían una forma particular de tramitarse, especialmente lo correspondiente a entender un acuerdo de voluntades desligado de un proceso contractual del sector público; el convencimiento político del equipo técnico y el respaldo del nivel directivo de ambas instituciones, favoreció el proceso de negociación y que ello lograra plasmarse en un acuerdo de voluntades que se extendió por más tiempo del considerado inicialmente.

Aunque ninguna de las dos instituciones tenía la gobernanza como marco de referencia para la actuación y para estructurar la articulación, la manera como se configuró y desarrolló el acuerdo, tuvo total correspondencia con los postulados de la gobernanza democrática evidenciada principalmente en el reconocimiento de la diferencia, pero también de la potencia plasmada en los objetivos y trayectoria de ambas instituciones.

Otras de las acciones donde se evidenció el modelo de gobernanza democrática, fue el proceso de concertación de los propósitos y metas, en la definición de responsabilidades, y en determinar los aportes de cada institución al proceso de formación de acuerdo a las posibilidades económicas,

profesionales y de experiencia según la trayectoria de cada institución. Así mismo, la definición del norte político y estratégico de las acciones, enfocadas en la transformación cultural, superando los simples intereses de eficiencia económica. La articulación, tal como lo plantea la gobernanza democrática, favoreció las relaciones horizontales, permitió continuar la búsqueda de equilibrio entre el poder público y la sociedad civil potenciando procesos de negociación, movilización ciudadana y participación para la incidencia, la equidad y la democracia.

Esa acción articulada propicio que las mujeres obtuvieran resultados sin precedentes en cuanto a montos presupuestales, participación cualificada, total de iniciativas con enfoque de género, superando la tradicional participación numérica de las mujeres en los escenarios de decisión a nivel local, pero la falta de incidencia en términos de posicionamiento de apuestas que favorecieran la vida de las mujeres.

La baja incidencia de las mujeres se presentaba especialmente por el poco reconocimiento de su rol en los escenarios de participación, la acción aislada entre mujeres, las rivalidades, el limitado reconocimiento de las problemáticas estructurales de exclusión y desigualdad de género, y la carencia de estrategias organizativas construidas colectivamente, entre otros.

Como lo nombró Durfay Quintero, mujer participante del proceso de formación:

Nosotras no estamos exentas de la cultura patriarcal, machista, capitalista, lo cual generaba intereses individuales" [...] "Muchas mujeres iban porque otra persona las "mandaba" a ese espacio, o sea, ellas iban de mensajeras, no iban con una sensibilización, con un objetivo propio o colectivo pero consciente. (Comunicación personal)

De allí que uno de los componentes fundamentales del proceso de formación fue la reflexión sobre las historias de vida, sobre patrones culturales, rivalidades, obstáculos presentes en el momento de trabajar colectivamente entre mujeres, y finalmente propicio el reconocimiento de apuestas en común y pactar acuerdos entre ellas; comprometerse desde lo individual y respaldar a las demás compañeras según los roles distribuidos entre ellas mismas en correspondencia con las habilidades y destrezas que requería cada escenario identificado en la estrategia organizativa para la incidencia.

Es decir que los resultados obtenidos en la articulación se logran porque más allá de brindar contenidos teóricos, legales y conceptuales, el proceso de acompañamiento marcó un factor diferencial al propiciar la reflexión, el debate y la construcción colectiva desde la historia de las mujeres y reconociendo la manera como se evidencia cotidianamente en cada territorio.

Haciendo un paralelo entre las situaciones vividas por las mujeres en el marco de la acción colectiva y lo que implica el sostenimiento de articulaciones entre instituciones de diversos sectores, es posible afirmar que en ambos casos se presentan las mismas vivencias, tensiones y retos, dado que son los mismos patrones culturales quienes soportan las relaciones de poder, de dominación y competencia; afortunadamente desde el momento en que se construyeron los lineamientos para la articulación, ambas instituciones previeron inclusive unos acuerdos para dirimir tensiones entre las instituciones en caso de presentarse, y en ese mismo sentido se contribuyó a tramitar las tensiones personales que existían entre los grupos de mujeres participantes.

Con relación al proceso de articulación, Adriana Rodríguez¹⁶⁶ considera que:

Ese acercamiento le contribuyó a las ONG para que entiendan la forma de accionar del Estado, las limitaciones que el mismo Estado tiene, que empiecen a ganar comprensión de lo público, porque vos podés tener una concepción de lo público desde allá, pensar que es falta de voluntad, ineficacia, pero una vez que tenéis cercanías se empieza a entender que esto no es tan sencillo y yo pienso que eso es una ganancia. (Comunicación personal)

¹⁶⁶ Socióloga, Profesional Universitaria de la Secretaría de las Mujeres, Alcaldía de Medellín.

Efectivamente, el acuerdo de voluntades fortaleció el accionar de la Corporación y la cualificación de los procesos que tienen relación con lo público al reconocer dinámicas que previamente no comprendían, y en el mismo sentido, la articulación no solo aportó al cumplimiento de metas estipuladas en los indicadores de la Secretaría de las Mujeres, sino que el personal, que en algunos casos estaba llegando a hacer parte de la institución, pudo apropiarse de apuestas políticas, les invitó a diseñar estrategias innovadoras que correspondieran con los proyectos posicionados por las mujeres en la ciudad.

Respecto al acuerdo de voluntades y la experiencia vivida Aracelly Berrio¹⁶⁷ nombra que:

Esto ya es una oportunidad para que la administración pueda jugarse un papel de sumar y no restar, eso permitiría muchas cosas: primero, validaría los conocimientos de quienes en el tema o en la población han venido trabajando, validaría los estudios de producción de conocimiento que se tienen, y desde ese lugar aportaría a que se siga en avance y no a que se generen rupturas en el proceso, y eso se lo darían las posibilidades los acuerdos, las articulaciones, inclusive los convenios, si la administración viera los convenios no tan el operador, porque cuando uno hace convenios es porque reconoce que hay algo de, que me conviene a mí. (Comunicación personal)

Considerando lo anterior, este proceso dejó claro que avanzar hacia la igualdad de género implica ir, volver, construir y de-construir, especialmente por los patrones culturales arraigados en la vida de las mujeres, pero también en el accionar de los diversos actores, institucionales y comunitarios, los cuales emergen permanentemente en los escenarios de concertación sobre el desarrollo local.

Así mismo, esta articulación dejó un referente de las múltiples posibilidades que genera la acción colectiva estructurada desde un amplio sentido de transformación social, centrada en trascender el rol del gobierno, de las ONG's, fortalecer la democracia, la ciudadanía y la superación de brechas de desigualdad por medio de la participación.

D. Impacto

1. Categoría: Gobernanza

La Gobernanza democrática como lo expone Rivera (2004) citado por Villegas (2017), es entendida

[Como] el proceso en el cual actores estatales y no estatales, cuya voz y posición es simétrica en peso, representación e importancia coordinan, acuerdan y deciden fines colectivos de desarrollo, así como los mecanismos de organización, cooperación y coproducción para implementar prioridades de política que consideran resultados a lograr y la rendición de cuentas, en el marco de valores, saberes y conocimientos culturales propios. (p.24)

Esta se convierte en el soporte teórico que permitió el análisis del acuerdo de voluntades, identificado que este fue una materialización de los planteamientos en el sentido en que un actor estatal, otro no estatal y las mujeres participantes pusieron su voz, intereses y apuestas en igualdad de condiciones tanto en el proceso de planeación, implementación y evaluación del proceso que se extendió por tres años aunque inicialmente se consideraba que duraría una vigencia.

Si bien entre ambas instituciones se dio la organización inicial, se unieron sinergias y se pactaron acuerdos, todo el proceso de organización, participación e incidencia alcanzó mayor representatividad por la vinculación activa de mujeres representantes de cada comuna a título personal por el liderazgo reconocido o delegada de organizaciones barriales o comunales formalmente reconocidas.

¹⁶⁷ Psicóloga, Coordinadora de programa y Socia fundadora de la Corporación para la Vida Mujeres que Crean.

Ejercicio que posteriormente alcanzo mayor envergadura, al desarrollarse los ejercicios de multiplicación territorial y la incidencia real en el escenario de participación estipulado inicialmente como fue el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

A continuación se presentan los principales elementos encontrados enfatizando en las subcategoría de articulación y participación como se planteó en la metodología.

a) Subcategoría: articulación

El elemento fundamental para que esta articulación se consolidara, fue el reconocimiento del potencial de cada institución, de los propósitos que compartían y de las posibilidades de tener mayor impacto en los territorios si aunaban esfuerzos, lo cual a su vez representaría una optimización en el alcance del acompañamiento y en el tiempo de las mujeres participantes al no invitarlas a múltiples procesos.

Como se enuncio previamente, la articulación entre ambas instituciones en su concepción no fue intencionada desde un modelo de gobernanza democrática como tal, pero en la estructuración de la misma y la manera como se implementó, es claro como ese reconocimiento, negociación y fines para los cuales se genera el acuerdo de voluntades, cumplía a cabalidad con el propósito fundamental de la gobernanza democrática en términos de fortalecer la participación como requisito para potenciar la ciudadanía, la democracia y avanzar hacia la igualdad.

Obviamente el proceso de articulación, más allá del proceso de acompañamiento para la participación y la incidencia implico grandes desafíos para ambas instituciones, especialmente en fortalecer la confianza, negociar los términos, deponer formas tradicionales de operar y lograr mantener el componente estratégico y político que superara un simple acuerdo de optimización de recursos o instrumentalización de la articulación.

Durante el proceso se generaron tensiones entre ambas instituciones y la superación de estas implicó un alto reconocimiento de la diferencia, valoración de la riqueza de la otra institución, respeto, habilidades para negociar, planear y asumir responsabilidades conjuntas, y precisamente este es el reto permanente en la construcción de un desarrollo sostenible de manera colectiva, nada diferente a los retos que implica diariamente el ejercicio participativo y la democracia.

La articulación permitió a la Secretaría de las mujeres cualificar sus procesos de acompañamiento, ganar legitimidad y reconocimiento en los territorios considerando solo llevaba dos años de formalización como dependencia municipal, con nuevo equipo de trabajo y en proceso de estructuración de sus proyectos, mientras que la Corporación Mujeres que Crean ya contaba con más de veinte años de experiencia en ese ejercicio de acompañamiento para la participación y para la defensa de los derechos de las mujeres.

Si bien la articulación inicia como una apuesta basada en la convicción política de la igualdad de género, y la necesidad de cualificar y acompañar la participación de las mujeres, en ambas organizaciones existía exactamente el mismo temor: ser invisibilizadas, confundir los roles de cada institución, no lograr concertar las diferencias, etc. Sin embargo esos retos fueron conquistados, dejaron grandes logros para las mujeres, fortalecimiento de los equipos de trabajo, de las instituciones, aporte en la materialización de la política pública para mujeres urbanas y rurales existente a nivel municipal lo cual apporto a que Medellín, sus procesos e instituciones continuaran teniendo ese reconocimiento a nivel de país como referente en ejercicios de cierre de brechas y procesos para la igualdad de género.

Esta vivencia y desafío para las instituciones no fue diferente al que vivieron las mujeres y para el cual se les acompañó, ellas tuvieron grandes retos en términos de transformación de la forma tradicional de participar, de hacer alianzas no tan transparentes, implico negociar, ceder, descubrir sus propias capacidades y limitaciones, respaldar a otras y elevar los logros alcanzados como un proceso colectivo, no individual.

En términos cuantitativos, una de las metas planteadas en el acuerdo de voluntades era lograr el aumento del 10% en el número de propuestas presentadas y aprobadas por y para las mujeres en el programa de PLPP, tomando como referencia el año 2008.

A continuación podemos revisar los logros obtenidos en iniciativas y presupuestos con enfoque de género en los años en que se sostuvo la articulación:

Cuadro XXII.3
Iniciativas y presupuestos destinados a proyectos presentados por y/o para las mujeres

Año	Iniciativas	Presupuesto
2008	54	1 936 763 000
2009	65	3 383 220 702
2010	43	2 822 817 501
2011	93	4 428 160 984

Fuente: Villegas, Y. La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Para La Vida Mujeres Que Crean. Medellín, 2017. p. 52.

De manera contundente, en el año 2009 se alcanza un incremento del 20% en el total de iniciativas, y el monto presupuestal para iniciativas con enfoque de género representó un incremento del 75% con relación al año anterior, solo estos dos resultados marcaron un referente y reforzaron el convencimiento de que el trabajo articulado era determinante para potenciar la participación de las mujeres.

Como se observa en el cuadro XXII.3, en el año 2010 se presentó una disminución considerable con relación al elevado presupuesto e iniciativas alcanzadas durante el 2009, ello responde a una entrada tardía del equipo de profesionales de la Secretaría de las Mujeres quienes eran las encargadas de realizar la dinamización en comunas y la capacidad de respuesta de la Corporación solo permitió acompañar colectivamente a nivel a nivel de municipio, aun así, el monto presupuestal fue superior al año 2008.

Con esta experiencia y los retos que supuso el año 2010, se inicia un acompañamiento anticipado para la participación e incidencia de las mujeres en el año 2011, la efectividad fue tal que los logros del año 2011 superaron cualquier registro histórico al lograrse el posicionamiento de 93 iniciativas con enfoque de género por valor de \$4.428.160.985, es decir que las mujeres lograron 39 iniciativas y \$2.491.397.984 más que en el año 2008. Los logros de las mujeres y de ambas instituciones dinamizar los temas de equidad de género a nivel municipal, innovar con nuevas estrategias para la solución de problemáticas identificadas, mayor legitimidad institucional, representaron un aporte fundamental para el cumplimiento de la política pública para mujeres urbanas y rurales, así como para el cumplimiento de las metas de desarrollo mundial en lo que respecta al nivel local.

b) Subcategoría: participación

Si bien las mujeres han sido participantes activas en los diferentes escenarios de la ciudad, especialmente en el Programa de PLPP, su nivel de participación e incidencia eran mínimas o simplemente se adherían a proyectos ya estructurados con baja visibilización de las problemáticas de las mujeres desde un enfoque de género o de aquellos asuntos que implicaran transformación cultural para superar desigualdades. Este fue otro de los puntos de vista en que ambas instituciones coincidieron, si bien cada una había realizado acciones independientes, seguían persistiendo dificultades para la participación e incidencia de las mujeres en los escenarios de toma de decisiones, ello en términos conceptuales, pero en mayor medida respecto a su situación como mujeres desde el enfoque de género, desagregadas territorialmente, habilidades para ponerse en público, argumentar, gestionar y validarse colectivamente.

Con la estructuración del acuerdo de voluntades y del proceso de acompañamiento para la incidencia, se logra un acompañamiento anticipado para la acción colectiva y para la incidencia, de modo que la participación superara un nivel informativo. Este proceso por su carácter integral se convirtió en un componente transformador y de empoderamiento para fortalecer el rol ciudadano, político y democrático de las mujeres en los escenarios de participación y toma de decisiones sobre el desarrollo local.

A continuación se presenta el histórico de delegadas al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo por asambleas barriales:

Cuadro XXII.4
Histórico de delegadas al Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo

Sexo	2008	2009	2010	2011
Mujer	1 493	2 022	2 500	2 852
Hombre	1 524	1 958	2 667	3 512
Total	3 017	3 980	5 167	6 364

Fuente: Elaboración propia con base en registros de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.

Tal como lo evidencia el cuadro XXII.4, la participación de las mujeres en el año 2009, año uno de la articulación, representó un incremento del 31% con relación al año anterior, superando notablemente la meta propuesta por ambas instituciones de incrementar el número de delegadas en un 10%.

Si la participación numérica de las mujeres en el año 2009 se revisa con relación al logro obtenido en términos presupuestales, el cual fue de un 75% más del recurso priorizado en el año 2008, es posible identificar que las mujeres ganaron contundentemente en su capacidad de argumentación, posicionamiento de propuestas e incidencia.

Que en el año 2011 se lograra una participación de 3.512 mujeres, en sí mismo ya era un resultado contundente, sin embargo, cruzado con la cantidad de iniciativas (93 en total), las cuales fueron superiores al año 2010 en un 116%, y con un recurso económico de \$4.428.160.985 que significó un incremento del 57% con relación al año anterior, el máximo logrado por las mujeres en todo el histórico del Programa PLPP, es una clara evidencia de que la acción articulada y anticipada es fundamental para obtener tales resultados.

De acuerdo a los niveles de participación, las mujeres en este proceso superaron el escalón inicial que es el informativo y lograron ascender a niveles de decisión y de cogestión, logrando la destinación de recursos y la implementación de proyectos que tenían directa relación con su condición y posición; y que adicionalmente en el proceso de implementación de los proyectos posicionados por ellas en cada una de las comunas continuaron jugando un rol de veedoras para que los proyectos cumplieran el fin propuesto.

Adicionalmente, otra de las ganancias de la acción colectiva fue que con el acompañamiento brindado, se fortalecieron las bases para la participación e incidencia de las mujeres en otros escenarios de ciudad y procesos de suma importancia para posicionar los retos y proyectos para superar desigualdades de género, algunos de esos escenarios fueron: la construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2012- 2015, la participación activa de la representante del sector de mujeres en el Consejo Territorial de Planeación - CTP, en el proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial-POT, revisión y ajuste del Sistema Municipal de Planeación, encuentros nacionales de PLPP, entre otros ejercicios participativos a nivel comunal que no están sistematizados pero que marcaron un antes y un después para las mujeres de acuerdo a los relatos espontáneos en escenarios colectivos.

2. Categoría: Género

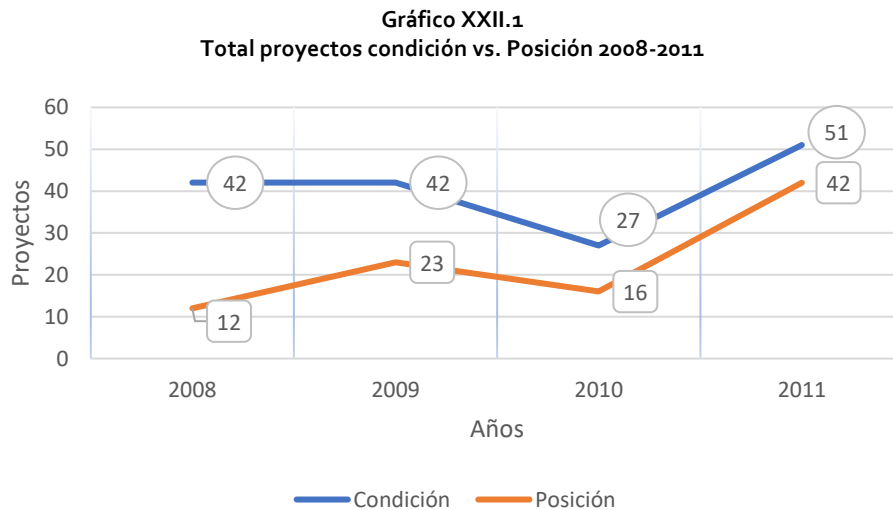
La aprobación de políticas sociales, el diseño de proyectos o la asignación de montos presupuestales para superar "problemáticas de las mujeres" no es suficiente si ello no tiene un análisis e intención estratégica para superar brechas históricas de desigualdad y la transformación de patrones culturales que generan exclusión y relaciones de poder basadas en la subordinación.

Que el enfoque de género fuera transversal a todo el proceso de acompañamiento y que se incorporara un componente subjetivo de revisión de los patrones culturales y estereotipos adoptados por las mujeres en el ejercicio de la participación y de la vida cotidiana, fue fundamental para lograr la acción colectiva, pero también para ganar mayor convencimiento y capacidad argumentativa en el momento de posicionar proyectos que de manera determinante buscaban transformar estructuras y que en muchos casos motivaron a la administración municipal a innovar con nuevas estrategias al posicionarse nuevos asuntos de interés colectivo de las mujeres de acuerdo al territorio que ocupaban.

Al revisar los registros documentales previos al acuerdo de voluntades, se encontró que los proyectos priorizados y cuya población destinataria eran mujeres estaban centrados en actividades recreativas, salidas pedagógicas, apoyos con montos mínimos a emprendimientos individuales ligados a los oficios tradicionales de las mujeres con bajo impacto, asuntos de salud como tamizajes, lentes o prótesis dentales.

Luego del proceso de formación para la incidencia realizado mediante la articulación, es sorprendente como los proyectos dan un giro de 180 grados, que dan cuenta del reconocimiento de las mujeres de su condición y posición, la capacidad argumentativa, de gestión e incidencia colectiva al posicionar y lograr presupuestos sin precedentes a asuntos estratégicos para la superación de desigualdades.

A continuación se presenta una relación de los proyectos posicionados por las mujeres que responden a la **condición** (necesidades prácticas) de las mujeres y los enmarcados en mejorar la **posición** (intereses estratégicos) durante la articulación sostenida y el año 2008 como referencia:



Fuente: Elaboración propia.

Tal como se evidencia en el gráfico XXII.1 y como ya se esbozaba previamente, en el 2008, año de referencia, el 78% de los proyectos priorizados para las mujeres eran básicamente festivos recreativos, talleres de arte y oficios, tamizaje de mama, salud sexual y reproductiva, formación artística, apoyo a algunos proyectos productivos individuales, entre otros.

Lo anterior ya representaba grandes retos para las mujeres, pero en términos de cierre de brechas, el impacto era más mínimo y difícilmente podrían movilizar asuntos estructurales de reproducción cultural de la desigualdad.

Durante la articulación y posterior a ella, los proyectos posicionados por las mujeres toman un sentido político y estratégico que determina una ruta para la superación de desigualdades especial para ser replicada en diferentes niveles y localidades nacionales e internacionales.

A continuación, se presenta un consolidado de los montos presupuestales logrados para proyectos de suma importancia por estar en temáticas que hacen parte fundamental de las metas planteadas en los Objetivos del Milenio en aquel entonces y retomados posteriormente en el ODS No 5:

Cuadro XXII.5
Montos presupuestales para proyectos estratégicos 2009-2011

Proyectos estratégicos	2009	2010	2011
	Monto asignado	Monto asignado	Monto asignado
Autonomía económica	1 088 384 637	1 408 191 630	1 097 891 609
Seguridad pública	749 713 600	202 143 336	622 071 894
Participación social y política	691 116 840	422 105 470	792 175 772
Total	2 529 215 077	2 032 440 436	2 581 653 169

Fuente: Villegas, Y. La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Para La Vida Mujeres Que Crean. Medellín, 2017. p. 69.

Se dio un incremento significativo no solo en los montos presupuestales y en la participación de las mujeres como ya se enunció, sino en la cantidad de iniciativas que propendían por mejorar la posición de las mujeres, enfocadas especialmente en proyectos para el reconocimiento de sus capacidades, educación superior y el empoderamiento social y político, fortalecimiento de los colectivos de mujeres para la incidencia en la planeación del desarrollo local, promoción de nuevas masculinidades, entre otros.

Estos asuntos, están netamente ligados a los planteamientos de la CEPAL (2016) en términos de las autonomías de las mujeres y las orientaciones que dan a los países de América Latina respecto a implementar acciones enfocadas en la autonomía física, la autonomía económica y en toma de decisiones abordándolas de manera interrelacionadas para lograr las transformaciones planteadas en términos de superar las desigualdades de género que afectan a las mujeres y que son efecto de un sistema excluyente que ha generado inequidad, pobreza y restricciones para el acceso a derechos, especialmente de las mujeres y grupos minoritarios que han estado al margen de los procesos de desarrollo.

Lograr que no solo con recursos del presupuesto público ordinario, sino que un importante porcentaje de los recursos provenientes de programas que permiten la planeación y la presupuestación participativa, entren a fortalecer las acciones enfocadas en asuntos fundamentales para lograr la igualdad de género, es inyectar un doble dinamismo a la lucha por la igualdad.

Los proyectos que las mujeres lograron posicionar con el acompañamiento brindado por ambas instituciones, a su vez validó las apuestas de las comunidades y permitió el fortalecimiento de acciones enfocadas en el cumplimiento de las metas del ODS 5 tales como: eliminar todas las formas de violencia

contra todas las mujeres y las niñas, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, emprender acciones que permitan a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, etc.

E. Valoración, conclusiones

Considerando que uno de los retos que dejó la evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fue la gobernanza, sin la cual seguirá siendo complejo alcanzar las metas de desarrollo planteadas a 2030, es fundamental potenciar la gestión de lo público desde los planteamientos de la gobernanza democrática.

Lo anterior implica fomentar las articulaciones público–privadas, así como las interacciones Estado-ciudadanía-ONG-Academia, donde se potencien considerablemente las posibilidades de legitimar lo público con articulaciones cargadas de sentido político, estratégicas y que respondan a las apuestas de desarrollo sostenible de acuerdo con las realidades locales y aportando al cumplimiento de tratados internacionales y políticas nacionales.

Lo anterior requiere impulsar una nueva concepción de lo público, la ciudadanía, la igualdad y la democracia en todos los sectores y niveles del desarrollo, promoviendo ejercicios colectivos basados en relaciones horizontales que disminuyan la competencia entre sectores, y donde se propicien escenarios de co-creación, innovación, cooperación y consensos sobre el desarrollo, considerando que el gobierno no es el centro exclusivo de dinamización de desarrollo y de políticas sociales, sino que existen policentros con los cuales hay que fortalecer redes e interacciones en torno al desarrollo sostenible, donde cada sector asuma responsabilidades respecto a la complejidad de las metas planteadas.

Luego de una revisión sobre experiencias de gobernanza, la profesora Munevar, M. V. (2010), concluye y propone una serie de variables e indicadores en términos de participación, equidad y rendición de cuentas, así como capacidad de respuesta, Innovación administrativa/Gerencial, Asociaciones Público-Privadas, interacción Estado- Ciudadanos/as- ONG, Administración descentralizada, creación de redes, Desarrollo del Recurso Humano, los cuales si son incorporados permitirían monitorear los ejercicios de gobernanza en un determinado proceso o territorio.

Otro de los retos fundamentales que quedaron planteados en la misma evaluación de los ODM y que se incorporan claramente en la Agenda de los ODS 2030, fue avanzar de manera contundente hacia la igualdad de género, y para ello es necesario considerar que las metas planteadas al estar ligadas a la transformación cultural, requieren la vinculación de diversas entidades, donde sus apuestas y acciones estén transversalizadas con el enfoque de género, considerando las interseccionalidades, las particularidades de los territorios y del curso de vida, lo que significa conjugar objetivos y acciones desde enfoques diferenciales para alcanzar las metas estipuladas, es decir, que la implementación de los planteamientos de la gobernanza democrática tiene toda la validez como modelo de gestión para avanzar hacia la igualdad de género.

En ese sentido y en correspondencia con uno de los planteamientos de la gobernanza democrática, la participación de las mujeres y el fortalecimiento de su ciudadanía será un factor dinamizador y contundente para alcanzar las metas planteadas en el ODS 5.

De acuerdo a la experiencia analizada, los procesos de acompañamiento para cualificar la participación e incidencia de las mujeres deben contemplar un componente subjetivo de reflexión sobre las desigualdades resultante de los patrones culturales históricos, así como intencionar la re-significación del ejercicio del poder, el desarrollo de habilidades y destrezas para la incidencia, el reconocimiento de la importancia de la acción colectiva, el respaldo a las iniciativas de igualdad de género y a la representación de otras mujeres.

En la implementación de nuevas articulaciones es necesario fortalecer los procesos de concertación inicial en cuanto a propósitos estratégicos que generen transformación, estipular metas más ambiciosas que las logradas de manera independiente por cada institución, plantear indicadores de efecto e impacto superando indicadores de producto o las metas de un periodo de gobierno, definir claramente responsabilidades, aportes al proceso de acuerdo a las posibilidades económicas y profesionales de cada institución, así como estipular las formas de dirimir tensiones que son propias de las articulaciones entre diversos sectores.

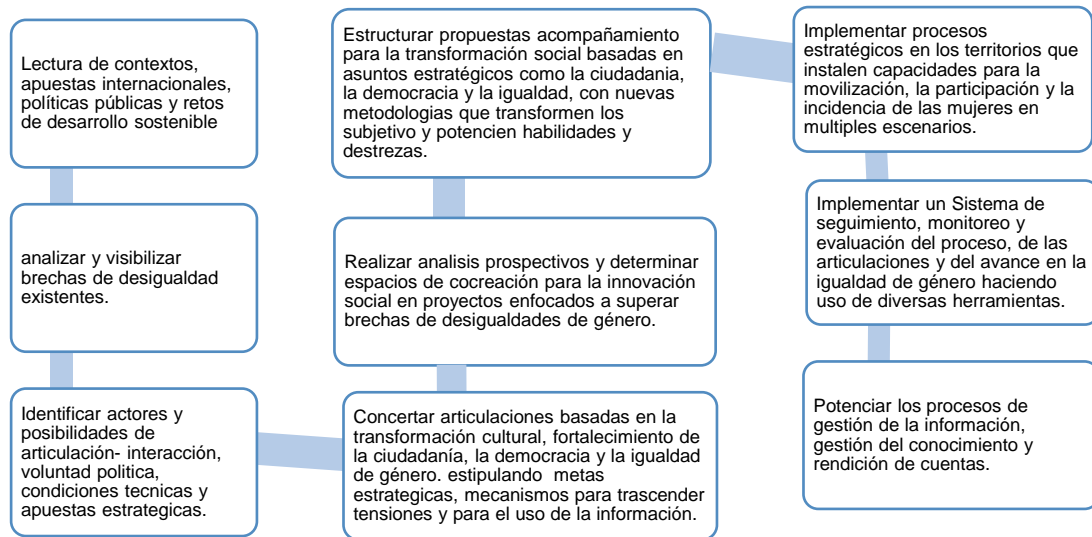
En estos retos de alto nivel son fundamentales los procesos de gestión del conocimiento que develen las desigualdades que subyacen en las estructuras validadas culturalmente, y se avance hacia la incorporación de análisis y procesos de planeación prospectiva que orienten las acciones hacia los retos existentes de acuerdo con los escenarios de futuro. Así mismo, es necesario documentar, analizar y potenciar los procesos considerando las experiencias vividas en la implementación de los proyectos, incorporando buenas prácticas e iniciativas de innovación social en equidad de género que sean susceptibles de incorporación en los procesos locales.

Todo lo anterior implica incorporar los instrumentos necesarios para verificar avances y alertas respecto al cumplimiento de las metas planteadas en los ODS, haciendo énfasis en los modelos desde los cuales se está gestionando lo público y como se avanza hacia la igualdad de género. Para ello los análisis DOFA por territorio son fundamentales, planes de acción específicos o evidencias de cómo se está incorporando en los procesos de planeación estipulados normativamente para cada territorio, configurar matrices de riesgos y controles respecto a cada ODS, e incorporar indicadores de gobernanza que permitan el monitoreo permanente de la gestión de lo público.

Finalmente, es necesario fortalecer los ejercicios de rendición de cuentas como una estrategia para fortalecer la legitimidad del Estado y la posibilidad de brindar información oportuna e interactuar con las comunidades, fortaleciendo las bases para que estas participen en condiciones óptimas y con claridades sobre el manejo público por parte del gobierno local.

Teniendo como referencia el énfasis realizado por Yacuzzi (2005) frente a la importancia de comparar los hallazgos de un primer análisis de caso con los hechos de un segundo, o tercer caso, en el siguiente esquema se esboza grosso modo los asuntos fundamentales a tener en cuenta en la réplica de procesos de transformación social para superar desigualdades de género y de inequidades sociales bajo un modelo de gobernanza.

Gráfico XXII.2
Propuesta de desarrollo para el establecimiento de articulaciones en el marco del modelo de gobernanza democrática y para alcanzar la igualdad de género



Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Estudios de caso, Pautas para la Elaboración de Estudios de Caso. Washington, DC.: BID.
- CEPAL, N. (2016). Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible.
- Concejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 022 del 12 de agosto de 2003. [Por medio del cual se expide la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín.]. Medellín, Colombia.
- Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo Municipal 043 del 8 de noviembre de 2007. [Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación –acuerdo 043 de 1996– y se modifican algunos de sus artículos.]. Medellín, Colombia.
- Corporación para la Vida Mujeres que Crean. (2012). Logros, aprendizajes y vivencias de las mujeres en su participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto participativo de Medellín 2009-2012. Medellín: Secretaría de las Mujeres de Medellín.
- De Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría género: una introducción teórico-metodológica. *Debates en Sociología*. (18), 145-169.
- García, M. (2015). Género y desarrollo: ¿es la agenda post-2015 una oportunidad en el avance hacia la igualdad de género Como objetivo de desarrollo? *Relaciones Internacionales*. (28), 61-80.
- Munevar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?. *Revista análisis internacional*, 219-235.
- Massolo, A. (2006). Reflexiones sobre desarrollo local con equidad de género. San Salvador: PNUD, GTZ y FISDL.
- Ministerio de la Protección Social. (s.f.). Enfoque diferencial en la ola invernal. Obtenido de <https://www.minsalud.gov.co/comunicadosPrensa/Documents/Enfoque%20diferencial%20en%20la%20ola%20invernal.pdf>.
- Olarte, A. B. (2006). ¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral. *Análisis Político*, 19(56), 72-92.
- PNUD; GTZ & FISDL. (2006). Reflexiones: desarrollo local con equidad de género. San Salvador, El Salvador, C.A.: PNUD.
- Ramírez, M. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*. 13 (25), 124-135.

- Rivera, R. (2010). *Gobernanza democrática, concepto y perspectivas*. Sucre: Padep GTZ.
- Secretaría de las Mujeres. (2008). *Desde la ciudadanía femenina... Una mirada al Presupuesto Participativo*. Medellín: Pregón Ltda.
- Secretaría de las Mujeres. (2010). *Documento de acuerdo de voluntades entre la CMQC y la Secretaría de las Mujeres*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Villegas, Y. (2017). *La gobernanza democrática, un modelo de gestión para avanzar hacia la equidad de género. El caso de la articulación entre la Secretaría de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y la Corporación Para La Vida Mujeres Que Crean*. Medellín.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales, validación*. Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Yacuzzi, E. (s.f.). *El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación*. Uniersidad del CEMA.

XXIII. Comunidades Modelo de Michoacán: una estrategia participativa para impulsar el desarrollo territorial con igualdad y seguridad ciudadana

*Taygete Anaid Luna Cruz*¹⁶⁸

*José Christian Hernández Robledo*¹⁶⁹

*Rodrigo Torres González*¹⁷⁰

Resumen

En este artículo se presenta la experiencia de la implementación del Programa de Comunidades Modelo, diseñado, desarrollado y desplegado por el gobierno estatal de Michoacán, México, de igual forma, se expone una propuesta de rediseño del mismo. El programa consta de un conjunto de acciones que están dirigidas a mejorar los niveles de bienestar social de localidades que presentan altos niveles de marginación y de incidencia delictiva a partir de un modelo de participación ciudadana, que implica la definición de una estrategia de intervención entre los representantes de los distintos niveles de gobierno y los principales actores del territorio. Los resultados durante los primeros dos años de funcionamiento fueron evaluados y se optó por modificar el programa en tres vías: el impulso de políticas de cambio estructural, la implementación del ingreso por participación y el establecimiento de pactos territoriales para el desarrollo integral.

A. Diagnóstico

El Estado de Michoacán es una de las 32 entidades que conforman la República de los Estados Unidos Mexicanos, regidas bajo el modelo de un gobierno federal, en el que cada entidad conforma un gobierno

¹⁶⁸ Politóloga, integrante de la red FLACSO, actualmente se desempeña en el Gobierno Subnacional de Michoacán, en México.

¹⁶⁹ Economista, especialista en temas de Desarrollo Rural Regional, actualmente se desempeña en áreas de planeación del Gobierno Subnacional de Michoacán, en México.

¹⁷⁰ Diseñador y desarrollador de medios digitales, desde hace 10 años se desempeña en áreas de planeación del Gobierno Subnacional de Michoacán, en México.

soberano y se une a la república a través del Pacto Federal, del cual se deriva la coordinación entre Estados y Federación para la ejecución de la política pública desplegada a lo largo del territorio michoacano.

Michoacán está ubicado en la costa sur-occidental de México y cuenta con una franja de costa en el Océano Pacífico. Está poblado por más de 4.6 millones de personas, distribuidas en 113 municipios organizados en gobiernos locales; su economía es mayoritariamente terciaria; aunque el segundo sector en importancia es el primario; destaca que el Estado se ha colocado durante 9 años como primer lugar nacional en valor de la producción agrícola.

También destaca que una cuarta parte de su población se considera indígena; es una Entidad con gran cantidad de población joven y con un importante flujo migratorio hacia Estados Unidos; del otro lado del Río Bravo vive una población de tamaño similar a la michoacana conformada por emigrantes y sus descendientes de origen michoacano.

Es en ese estado donde se despliega el Programa de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral, que tiene impacto sobre 20 localidades y municipios, sin embargo, se expone el caso de tres localidades, que fueron las primeras en integrarse en el programa, conocido como "Comunidades Modelo".

Estas comunidades tienen una característica que difiere con el resto de localidades en que también opera dicho programa: fueron los centros de operación de los líderes de bandas del crimen organizado.

Las tres localidades: Cenobio Moreno, en el municipio de Apatzingán; Úspero, en el municipio de Parácuaro; y La Ruana, en el municipio de Buenavista; están localizadas en el corazón de la Tierra Caliente de Michoacán, al suroccidente de México; en una depresión conocida como El Balsas, en la que se genera un clima semiárido cálido, con temperaturas hasta de 40 grados Celsius, similares a las de una primavera en el desierto del Sahara, en África; y una vegetación de selva baja caducifolia.

Es una de las zonas más secas del estado, sin embargo, también es una importante región agrícola de riego, que aprovecha el cauce del Río Tepalcatepec y sus afluentes (SEDRUA, s/f).

La población de estas localidades y municipios se caracteriza por ser más joven que el promedio estatal. En 2015, 28.9% de la población del Estado reportó entre 0 y 14 años, pero en Apatzingán, Buenavista y Parácuaro, este grupo representó entre 30.5% y 32.8% de su población total (INEGI, s/f).

El índice de feminidad en los tres municipios es más bajo que el promedio estatal; en general, predomina la cantidad de hombres sobre la de mujeres, pero en jóvenes el cálculo se revierte y oscila del 95.65 al 105.89.

Respecto a la proporción de adultos mayores en estos municipios, el porcentaje es menor al promedio estatal y alcanza, como máximo, 6.8% de la población total (INEGI, s/f).

Otra característica que destaca en estos municipios es la proporción de hogares en los que se cuenta con una jefatura femenina; el promedio municipal es de 29%, según cifras de 2015, en tanto que el promedio estatal es del 27.9%; sin embargo, 5 años antes el promedio de hogares con jefatura femenina fue de 22.3% en dichos municipios y el promedio estatal era del 24.1%. (IBÍD.)

1. La periferia social

a) Pobreza y marginación

Durante la primera mitad de la década de 2010, hubo un proceso de feminización de las jefaturas de hogar en la región, al tiempo que se contrajo la composición infantil y juvenil, aunque se mantiene una población más joven que el promedio estatal; también hubo un repunte importante en los indicadores de pobreza y rezago social en paralelo a lo que se señala en las líneas precedentes.

Para 2015, la población en condición de pobreza, es decir, con ingreso insuficiente para adquirir una canasta mínima de bienes y servicios, y con al menos una carencia social (falta de acceso a salud, educación, alimentación, seguridad social o espacios y servicios públicos en la vivienda) osciló entre el 53.8% y el 70.5%, en tanto que el promedio estatal fue del 57.2% (CONEVAL, s/f).

En cuanto a carencias sociales a nivel estatal, 26.5% de la población presenta rezago educativo, 23% no tiene acceso a servicios de salud y 69.8% no cuenta con seguridad social. En los municipios de las Comunidades Modelo, estos indicadores se elevan a 36.1%, 33.5% y 84.9%, respectivamente (IBID).

Este comportamiento de agudización de carencias sociales a nivel municipal también se repite en las dimensiones de calidad y espacios de la vivienda y carencia alimentaria.

b) Seguridad pública

Los resultados del cálculo de las tasas de defunciones por homicidio por cada 100 mil personas, realizado a partir de la información de defunciones por homicidio, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s/f a) y de las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) (s/f), arrojan una tendencia de crecimiento constante a partir del año 2011 para Michoacán, que en 2010 reportó una tasa de 16 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Sin embargo, en los municipios en los que se opera el programa de Comunidades Modelo, las tasas son ampliamente superiores al promedio estatal, con picos que llegan a triplicar esa referencia. Por ejemplo: en el municipio de Apatzingán, el pico más alto se alcanzó en 2016, con una tasa de 93.2; en Buenavista, el punto más alto es en 2013, con 122.8, y en el de Parácuaro, fue también en 2016, con 63.4 defunciones por homicidio por cada 100 mil habitantes.

En el caso particular de las defunciones de mujeres por homicidio (indicador para identificar el panorama de la violencia feminicida), se observa que en Apatzingán se reportó una tasa de 12.5 defunciones de mujeres por homicidio por cada 100 mil mujeres y llegó a un pico de 16.8 para el 2015; en Buenavista, se llegó a un máximo de 13.9 en 2012, aunque en 2016 se registró una tasa de 13.5 defunciones por homicidio; y en Parácuaro, sólo en 2011 se registraron defunciones de mujeres por homicidio.

En general, con el resto de cifras revisadas y calculadas, una primera conclusión que se obtiene es que se trata de un periodo en el que se mantienen características similares para los tres municipios: población joven, particularmente de más mujeres que hombres entre 15 a 24 años; una importante feminización de las jefaturas de hogar, un crecimiento de la población en condición de pobreza y rezago social y un recrudecimiento de la violencia general, con aumentos significativos de violencia contra las mujeres.

2. La periferia económica

Dentro de la depresión del Balsas y de la Cuenca del Río Tepalcatepec, se conforma una región económica y social que, con fines de planeación, el Gobierno de Michoacán la denominó "Región V Tepalcatepec", una de las 10 regiones que conforman al estado de Michoacán. (POEMO, 2004)

Esta región está conformada por 10 municipios y tres de ellos son Apatzingán, Buenavista y Parácuaro. En relación a su importancia económica, en orden descendente, se ubican en los lugares 2, 4 y 10, respectivamente, conforme a la información obtenida de los Censos Económicos 2014 (INEGI, s/f b), del cual se tomó la variable de producción bruta, es decir, el total de bienes y servicios producidos por las unidades económicas.

Del conjunto de la producción bruta de la región, Apatzingán concentra el 22.8%; Buenavista, el 8.73%, y Parácuaro, el 2.86%; sin embargo, de la producción del sector primario, Apatzingán concentra el 12%; Buenavista, el 10.45% y Parácuaro, 3.59%.

Respecto a su estructura económica, con base en una matriz Sector/Región (SECRE), construida a partir de la Producción Bruta Total, se destaca que la "Región V Tepalcatepec" cuenta con un cociente

de localización de 2.51 para el sector primario; es decir, tiene una característica eminentemente agropecuaria en relación con el resto del estado.

Al comparar a los municipios de la región con la propia región, se observa que Apatzingán es menos agrícola, en tanto que las estructuras de Buenavista y Parácuaro cuentan con un mayor peso en su sector primario que el promedio regional.

Respecto al coeficiente de especialización, la "Región V Tepalcatepec" es la cuarta más especializada, con un coeficiente de 0.396, en tanto que la más diversificada es la "Región I Lerma-Chapala" con un nivel de 0.095.

Cabe señalar que, al interior de la "Región V Tepalcatepec", Apatzingán es el segundo municipio más diversificado, mientras que Parácuaro es el sexto y Buenavista, el séptimo.

a) Cambio estructural de las economías municipales

A partir de un análisis de cambio estructural (*Shift and Share*), realizado con el comportamiento de las estructuras económicas de la región y los municipios, se observa que entre los años 2004 y 2014, la "Región V Tepalcatepec" mostró un comportamiento Tipo I, es decir, de "éxito económico", ya que existe especialización en sectores de rápido crecimiento, como el agrícola; pues, hay expansión estructural en sectores claves de la economía estatal, además de tener una mejor dinámica sectorial que el promedio estatal.

Sin embargo, al interior de la región y para el mismo periodo, solo 2 municipios presentan el peor comportamiento posible, de estancamiento estructural, que son Apatzingán y Parácuaro, los cuales se caracterizan por ser economías con baja participación en sectores de rápido crecimiento, con poca dinámica intrasectorial, con riesgo de estancamiento, bajos niveles de crecimiento y con poca capacidad de reacción ante intervenciones públicas en el corto plazo.

Por otro lado, Buenavista es parte del grupo de las cinco economías municipales exitosas que arrastraron el comportamiento de la región, aunque en la segunda mitad del periodo, de 2009 a 2014, este municipio se caracterizó por ser una economía de Tipo III-A, pues contó con una estructura sectorial de importante dinamismo.

Identificación de la relación centro-periferia

Los coeficientes de asociación geográfica de la producción agrícola con el resto de sectores muestran que en la "Región V Tepalcatepec" existe una dispersión similar con el comercio al por mayor y con los servicios profesionales y técnicos, y, por otro lado, una concentración de la industria alimentaria.

Esto nos indica una relación geográfica más fuerte entre la agricultura y el comercio al por mayor que entre la agricultura y la industria alimentaria.

Su expresión en el territorio es una fuerte comercialización de productos en fresco, con una baja presencia de integración de valor agregado a la producción primaria, lo que se convierte en una característica principal de cultivos como el limón, el cual es preponderante en la región.

Por otro lado, en el periodo que va de 2004 a 2014, en la región sólo cuatro sectores mostraron un crecimiento rápido, mayor a la media regional, entre ellos el agropecuario, pero la industria y el comercio al por mayor mostraron un estancamiento.

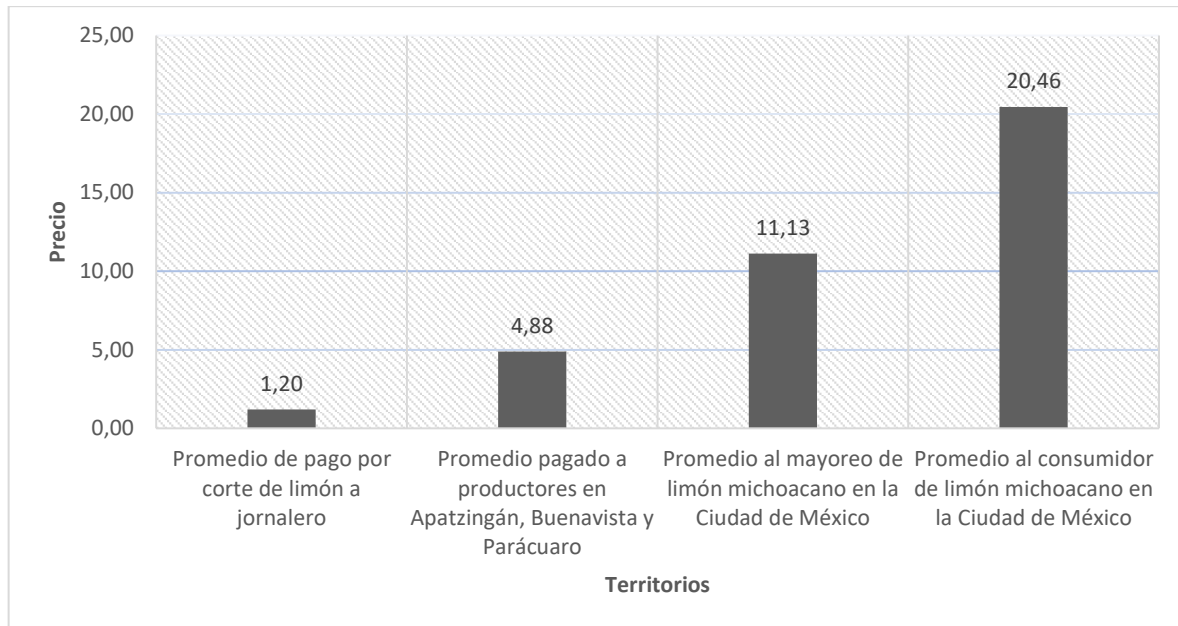
A nivel estatal, el sector agropecuario se estancó, mientras que la industria y el comercio al por mayor arrojan un comportamiento de rápido crecimiento.

En otras palabras, mientras que en la "Región V Tepalcatepec" se tiene un crecimiento acelerado en el sector agropecuario, la comercialización y la industrialización de la producción agrícola se encuentra en crecimiento en otras regiones del estado.

Este comportamiento económico refleja la formación de un primer circuito periférico, en el que la producción primaria y su especialización en una región, transfiere valor hacia el exterior del territorio.

De manera adicional, al analizar los precios promedio del año 2017 para un kilo de limón michoacano en los diversos espacios geográficos, se observa que el productor recibe como pago el 23,9% del precio al consumidor y el jornalero, recibe apenas el 5,9% del precio final.

Gráfico XXIII.1
Precio de kilo de limón 2017
(En pesos mexicanos)



Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera).

Esta diferencia de precios muestra un claro mecanismo de transferencia de valor de un territorio hacia otros, sobre todo, al considerar que la mayor parte de las ganancias por la venta de este producto se realizan fuera de los municipios y del Estado de donde se extrae el limón.

b) Heterogeneidad estructural

En los tres municipios existe una marcada heterogeneidad estructural, que se observa al comparar la productividad, que en este caso se calculó a través de la producción bruta total por cada trabajador, con base en los Censos Económicos 2014 (INEGI, s/f b), la Encuesta Intercensal 2015 (INEGI, s/f) y el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (s/f).

La primera comparación muestra que la productividad media por municipio es muy diferente en cada uno de los tres casos. Mientras que en Apatzingán es de 164 mil pesos por trabajador, en Buenavista es 119 mil pesos y en Parácuaru es de 80 mil pesos. Además, considerando la desagregación a 19 sectores del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2018 (INEGI, s/f c), en Apatzingán sólo hay participación en 17 sectores; en Buenavista son 15 y en Parácuaru, 10.

De estos sectores, en Apatzingán 9 superan la productividad media del municipio y cuatro la duplican; en Buenavista, 8 superan la media y cuatro la doblan; en tanto que en Parácuaru, 4 superan la media y sólo 2 la duplican.

3. Migración y movilidad social

a) Municipios de migrantes internacionales

Otra característica de estos municipios, según la clasificación hecha por el CONAPO (s/f a), con base en los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 (INEGI, s/f d), es que se trata de territorios con intensidad media y alta de migración hacia Estados Unidos; en la primera categoría se ubican Apatzingán y Buenavista, y en la segunda, Parácuaro.

En ellos, 1 de cada 10 hogares recibe remesas; 1 de cada 20 reportó que entre 2005 y 2010, por lo menos uno de sus integrantes emigró; 2% cuenta con migrantes circulares y 7% con migrantes en retorno.

Respecto al impacto que tienen las remesas en la dinámica municipal, se comparó el flujo reportado por el Banco de México (Banxico) (s/f) con la producción bruta de 2014 (INEGI, s/f b).

Ese año, el total de ingresos recibidos por esta vía representaron el 31.7% de la producción bruta total de Apatzingán; en el caso de Buenavista, representaron el 15.1%; y Parácuaro, el 20.9%.

Durante los últimos años, la repatriación de michoacanos y michoacanas desde los Estados Unidos ha disminuido, de más de 50 mil casos (2010) hasta cerca de 15 mil (2017), según las cifras de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB, s/f), comportamiento que podría explicarse por el aumento del riesgo para cruzar la frontera y el recrudescimiento de las políticas antiinmigrantes en Estados Unidos.

b) Migración rural-urbana y movilidad social trunca

En el periodo que va de 2010 a 2015, las zonas urbanas de Michoacán crecieron en términos absolutos, pero no relativos. En un lustro creció, aunque de manera mínima, la proporción de personas en áreas menores a 2 mil 500 habitantes, esto, con base en las comparaciones realizadas a partir de las mediciones poblacionales del INEGI (s/f; s/f d).

En particular, se redujo la presencia de hombres en zonas urbanas, cantidad que se incrementó en el área rural.

Este proceso, tendiente a la ruralización, fue acompañado de un deterioro de las condiciones de vida en las zonas urbanas, que son las que concentran el mayor número de personas en condición de marginación.

Por ejemplo, el municipio de Morelia, que alberga a la capital del Estado, en 2015 se ubicó en el lugar 15 a nivel nacional entre los municipios con mayor cantidad de personas en condición de pobreza, con más de 319 mil en esa situación, según la estimación del CONEVAL (s/f).

Este centro urbano, el más poblado del Estado, presenta un proceso de pauperización del mercado de trabajo, tendencia que tiene más de una década pero que entre el periodo 2010-2015 reportó un crecimiento de más de 20% en los rangos de la fuerza laboral de ingresos más bajos, con remuneraciones iguales o menores a dos salarios mínimos (INEGI, s/f e).

Conforme al Panorama Laboral 2017, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo (2017), se destaca que, en México, durante una década, el salario mínimo real creció sólo 3%, a diferencia de países como Bolivia, Uruguay y Honduras, que en el mismo periodo triplicaron el nivel del salario mínimo real.

El mismo informe muestra que el salario mínimo en México apenas cubre poco más de la mitad de una línea de pobreza.

Otro indicador que muestra la vulnerabilidad del mercado de trabajo urbano en Michoacán, representado en Morelia, es el nivel de informalidad laboral, que en 2010 fue del 47.1% de la población ocupada y en 2015 aumentó a 47.5% (INEGI, s/f e).

Por otro lado, los municipios bajo estudio tendieron hacia la especialización productiva en un producto agrícola, lo que redujo las posibilidades de contar con empleos de niveles salariales alto.

Si se considera a la educación como uno de los principales mecanismos de movilidad social y de mejora salarial, se destaca que el indicador de rezago educativo de las Comunidades Modelo es mayor que el promedio estatal.

A lo anterior se le suma que los procesos migratorios (nacionales e internacionales) presentan bajas posibilidades de mejorar las condiciones económicas y de bienestar para las familias de la región: el cruce de la frontera norte hacia un país con políticas migratorias cada vez más severas; en tanto que la migración a la ciudad no representa una salida real a la condición que se vive en el entorno rural, ya que el propio mercado laboral ha tendido hacia la pauperización.

Las válvulas de escape se cerraron y se abrió una que, literalmente, es una opción letal para la población: el espacio en la delincuencia o en la delincuencia organizada.

En la población juvenil es donde se tiene mayor impacto. Hasta la fecha no se cuenta con un censo o una estadística confiable sobre la incidencia delictiva causada por población juvenil en un territorio; sin embargo, un indicador cercano a la violencia en los territorios, causada por la inseguridad, y ésta, a su vez, por las condiciones de descomposición del tejido social, son las defunciones por homicidios, y más cercano aún, las defunciones por homicidio de los jóvenes, en el rango de edad de los 15 a los 29 años, contenidas en las estadísticas del INEGI (s/f a).

Entre 2005 y 2015, en los tres municipios en que se opera el programa Comunidades Modelo, las tasas de defunción por homicidio de jóvenes, en el mejor de los casos, se triplicó.

Expresiones de la Desigualdad de Género

La desigualdad de género es otra constante para estos territorios ubicados en la Tierra Caliente Michoacana, y como se mostró líneas arriba, el incremento de homicidios de mujeres más la feminización de los hogares, fueron acompañados de un incremento de la pobreza.

El aumento de la violencia feminicida en Michoacán dio pie a que en 2016 se emitiera una Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), un mecanismo emergente de implementación de medidas de política pública, encaminadas a reducir los actos de violencia contra las mujeres por razones de género en un territorio específico.

En la declaratoria emitida el 27 de junio de 2016, se consideraron 14 municipios de manera prioritaria, entre ellos, Apatzingán. (CONAVIM, 2016)

4. Las instituciones del territorio

a) Sociedad y cultura

Desarrollo del territorio y composición de la estructura social

La Tierra Caliente Michoacana es una región que albergó ranchos y grandes haciendas, que comenzaron a desarrollarse a lo largo del siglo XVII, algunas de estas haciendas pasaban las 10 mil hectáreas; sin embargo, gran parte de la extensión se encontraba ociosa por varios factores: falta de fuerza de trabajo y de vías que conectaran a esta región con el resto de la Nueva España. (Zárate, 2001).

En términos comerciales, hace tres siglos inició como una región dedicada a los cultivos de algodón, caña de azúcar, arroz, índigo y, principalmente, ganado.

A finales del siglo XVIII, las autoridades se reducían al subdelegado, al administrador del tabaco, la pólvora y los naipes, a una compañía de milicias y a los municipales de las comunidades indias y pardas; se contaban cinco sacerdotes y dos maestros para una población dispersa de 12 mil habitantes, la mayoría niñas, niños y jóvenes.

A inicios del siglo XIX, fue escenario de la creación de uno de los ejércitos insurgentes más importantes de la Guerra de Independencia, el cual fue conformado por José María Morelos y Pavón; además de que fue Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, el lugar en el que se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, el primer documento con carácter de Constitución para un país independiente de la corona española.

Luego del proceso independentista y de la Guerra de Reforma, en el último cuarto del siglo XIX, llegó la transformación productiva de la región, a la cual se invitó a grupos de extranjeros para poblar las tierras que contenían a una población diezmada durante tres siglos por los climas extremos, las pestes y las guerras.

Para ese periodo, inmigrantes italianos rentaron el fundo de Úspero, hoy municipio de Parácuaro, un rancho de unas cuatro mil hectáreas que sembraron de maíz y arroz. La falta de mano de obra la suplieron con maquinaria y obreros semiespecializados de la capital del Estado y de otras regiones; además, por su lejanía, difícil acceso y clima inclemente, esta región también fue usada como castigo para los presos de la entidad, a quienes enviaban a purgar su condena de trabajo forzado. Al terminar su pena, la mayoría decidió quedarse a vivir ahí.

Durante el auge de la agricultura mecanizada se tendió a la industrialización, con la instalación de turbinas para mover molinos de arroz, fábricas de hielo, talleres mecánicos y aserraderos; se dinamizó el sector comercial al aumentar los intercambios con otras regiones y la instalación de una gran tienda de raya en la región, en la cual se surtían de varios productos los peones acasillados (IBÍD).

Este proceso se vio interrumpido por el paso del movimiento armado de la Revolución Mexicana de 1910 y la rebelión cristera de la década de 1920, además, durante el mandato de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) en el Gobierno Federal, las haciendas de la Tierra Caliente se repartieron en ejidos que fueron entregados a los peones acasillados.

En el periodo modernizador del país (1940-1973), se creó la Comisión del Tepalcatepec, cuya misión fue integrar a la región a la dinámica de la entidad y del país; por lo cual, en la década de 1940 lograron que el tren llegara a Apatzingán y 10 años después, se construyó la primera carretera a esa localidad.

Esto fue acompañado de la expansión de los servicios públicos de salud y educación, la construcción de infraestructura hidroagrícola y el apoyo con recursos públicos para la expansión de cultivos comerciales, entre ellos, el algodón, el melón y la sandía, lo que también dio paso a la expansión de la industria agroalimentaria (IBÍD).

De igual forma, este periodo se caracterizó por la expansión del monocultivo, la concentración de tierras a partir de rentar fracciones de ejidos y la entrada de capital estadounidense en el campo de la Tierra Caliente; luego de ello vino una crisis agrícola derivada de la expansión de plagas, que tuvo como resultado el cambio hacia productos frutales, especialmente el limón, que ya era un cultivo explotado a gran escala desde principios del siglo XX.

Sin embargo, cabe señalar como características que, durante estos periodos, la marginación y la pobreza han sido parte integrante de la fundación de la región.

A la fecha, perviven las figuras religiosas, educativas, productivas y del gobierno municipal, como los principales representantes de las instituciones sociales del territorio, a esta se le suman los nuevos actores, como el ejidatario, con menor presencia que a mediados del siglo pasado; los grandes

productores, como “los limoneros”, además de las y los jornaleros, los empleados de las empacadoras de fruta y los trabajadores del sector comercial y de servicios.

Antecedentes culturales de la Tierra Caliente

La cultura, a decir de Edmond Cros (2003), en *El sujeto cultural* es “el espacio ideológico cuya función objetiva consiste en enraizar una colectividad en la conciencia de su propia identidad,” (p. 11) y que, en su propia especificidad para lograr diferenciarse de otras culturas, acude al establecimiento de marcas ya sean nacionales o regionales. Ahora bien,

“La cultura funciona como una memoria colectiva que sirve de referencia y, por consiguiente, es vivida oficialmente como guardiana de continuidad y garante de la fidelidad que el sujeto colectivo debe observar para con la imagen de sí mismo que de este modo recibe”. (Ibíd.)

De esta manera, a partir de ciertas manifestaciones culturales que perviven en el tiempo, puede observarse la forma particular de la vida de las personas que habitan en las comunidades de la Tierra Caliente de Michoacán, mismas que les ha permitido dejar huella a través de su paso en la historia y, que hoy día, constituyen el continuum de la vida comunitaria.

Las manifestaciones culturales, como parte de un paisaje comunitario de larga duración, otorgan la imagen cuasi precisa de las diferentes épocas de la vida de las sociedades, y para ejemplificar lo anterior, acudimos al “Jarabe ranchero” de la región terracalientana de la entidad, mismo que se usa en una multiplicidad de foros, sean comunitarios, cívicos o en representaciones pictóricas de diversa índole; mismo que, de acuerdo con Raúl Eduardo González (2007) en “El jarabe ranchero de la Tierra Caliente de Michoacán”, “presenta una conformación musical, poética y coreográfica que le otorgan rasgos peculiares, por la variabilidad de sus melodías, por lo ingenioso de sus coplas y por lo vistoso de su baile.” (IBÍD, 340).

Su historia data de las épocas del virrey en los tiempos de la colonia, cuya función de rebelión le fue asignada en el proceso de la independencia de México.

b) Formas y niveles de Gobierno en el territorio

En los territorios en cuestión, confluyen cuatro niveles de organización y gobierno: el ejidal y los gobiernos municipal, estatal y federal.

El ejido cuenta con una asamblea general que es el órgano supremo del núcleo de población ejidal; el Comisariado Ejidal, un ejidatario electo democráticamente, es el encargado de la representación del núcleo y de ejecutar las resoluciones de la asamblea, en la cual se aprueba el reglamento que norma la organización económica y social de esta figura agraria (DOF, 2018).

La localidad de Cenobio Moreno, en Apatzingán; pertenece al Ejido California, con 75 ejidatarios a cargo de 1 mil 797 hectáreas; Felipe Carrillo Puerto, La Ruana, en Buenavista, es un ejido con 2 mil 140 hectáreas y 294 ejidatarios; por último, el Ejido de Úspero, en Parácuaro, tiene 54 ejidatarios a cargo de 1 mil 047 hectáreas. (RAN, s/f)

En el territorio también interviene la figura del municipio libre, base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. La forma de gobierno del municipio es el ayuntamiento, con facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (DOF, 2018a).

Las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios son el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público; limpia,

recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública y policía preventiva, municipal y tránsito.

En el mismo territorio, a la par que el ejido y el ayuntamiento, actúan los gobiernos estatal y federal, encabezados, cada uno, por su Poder Ejecutivo y, a través de sus secretarías de Estado, despliegan la política pública para la transformación del territorio conforme a sus recursos, planes y programas, los cuales no siempre cuentan con la correspondencia suficiente, aunque, por la forma de organización política del país, tienden a buscar la coordinación y a ejecutar sus acciones bajo el marco del pacto federal.

B. El Programa de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral, las Comunidades Modelo

1. Los niveles de planeación y alineación del Gobierno del Estado

El proceso de planificación es uno de los mecanismos de coordinación más efectivos para interrelacionar a los diferentes niveles de gobierno del país y es también donde se establece inicialmente la relación entre los niveles de gobierno y los actores de la sociedad civil.

Desde octubre de 2015, en Michoacán, se mantiene una alineación estrecha con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) definidos en la agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo anterior con el principal objetivo de focalizar la cooperación y coordinar esfuerzos, como se muestra en la construcción del Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán (PLADIEM) (POEMO 2016).

En específico, para esta estrategia se busca avanzar en los ODS “1 Fin de la Pobreza”, “2 Hambre Cero”, “8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y “16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

En paralelo, estos ODS se encuentran ligados a dos prioridades transversales definidas en el PLADIEM: “Cubrir las Necesidades Básicas y Promover la inclusión de los más Necesitados” y “Desarrollo Económico, Inversión y empleo Digno” y “Prevención del Delito”.

Por otro lado, dentro del andamiaje legal del Estado de Michoacán, se encuentran su ley estatal de planeación y la correspondiente a los mecanismos de participación ciudadana, en las que se da pie a la participación ciudadana para la planeación y ejercicio de los recursos públicos, además de que dan vida jurídica a la figura del presupuesto participativo (POEMO, 2014; 2016a).

Con ello, se facilitó el soporte legal para impulsar el programa de Comunidades Modelo y abrir el espacio a la participación ciudadana en las decisiones de gobierno.

2. Lineamientos de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral Acuerdo de creación de Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral

Al andamiaje descrito se adicionó el acuerdo que creó a los Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral de Michoacán de Ocampo, cuyo objetivo es implementar acciones de atención coordinadas interinstitucionales, corresponsables y transversales entre los distintos órdenes de gobierno, en municipios o localidades que sufrieron de inestabilidad política o social y que no han tenido las condiciones necesarias para mejorar su condición de bienestar social (POEMO, 2017).

Con ello, a partir de un ejercicio de planificación local, integral y ciudadanizado, se definió que las acciones se orientarían en cuatro ejes: 1) Desarrollo Social; 2) Desarrollo Productivo; 3) Desarrollo de Infraestructura; y 4) Seguridad Pública.

Además, se estableció la integración de una Comisión Intersecretarial que revisaría los avances y acciones de este programa, encabezada por la persona titular del Ejecutivo del Estado.

3. Participación social como base de coordinación

Para este ejercicio se adoptó la definición de participación social como la dimensión que tiene por objeto mostrar cómo los valores, prácticas y actitudes culturales tienen una repercusión en sentido de integración, cooperación y emancipación de los individuos y las comunidades, que les conduce a orientar sus acciones. (UNESCO, 2014)

Por ello, el proyecto de las "Comunidades Modelo" se basa en la participación libre de la ciudadanía en la toma de decisiones para la aplicación de los recursos públicos, bajo mecanismos de socialización y corresponsabilidad de las acciones que determinen, en coordinación con representantes de gobierno y mediante órganos colegiados que vigilen el uso de recursos públicos.

Bajo esa lógica participativa, los comités ciudadanos para el desarrollo integral se encuentran conformados por representantes sociales, de los sectores laboral, empresarial y educativo, así como por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, entre ellas, el Gobernador del Estado.

Una vez integrado el comité, se estableció una ruta de cuatro acciones principales, que determinaron el universo de acción:

- Realizar un diagnóstico situacional de la localidad.
- Proponer y establecer las acciones de atención a desarrollar.
- Supervisar y dar seguimiento a la implementación de las acciones acordadas.
- Promover la corresponsabilidad ciudadana a efecto de que la población participe aportando recursos humanos, materiales y financieros a su alcance.

Dentro de los Comités se formaron comisiones para dar seguimiento a las acciones en cada uno de los cuatro grandes ejes de intervención definidos.

Como señala Brulio Vargas (2004), las razones por las cuales las necesidades sociales no terminan de ser satisfechas pueden ser porque la población vulnerable continúa creciendo, porque ningún esfuerzo público contará con los recursos necesarios para resolver una situación altamente deficitaria o porque un enfoque asistencialista que perdure de modo indefinido no es sostenible.

Dentro de los Comités Ciudadanos, ésta es la problemática que busca resolverse desde la coordinación intergubernamental y la participación ciudadana, manteniendo los acuerdos dentro de las acciones realistas y que incidan en los factores identificados a partir de un diagnóstico realizado junto con la comunidad.

Dentro de los comités, como lo señalan Brugé y Gomá (1998) en relación a este tipo de estrategias, el objetivo de estas políticas públicas definidas en su interior es volcar los esfuerzos hacia el objetivo compartido del anclaje comunitario, es decir, hacer que sus habitantes sean verdaderas comunidades de ciudadanos, partícipes de políticas trianguladas en términos de bienestar, desarrollo económico y medio ambiente.

Es en este sentido que se formuló una planificación estratégica de desarrollo, a través de la participación de los diversos actores políticos, económicos y sociales de la comunidad.

La Tierra Caliente de Michoacán mostró las características necesarias para implementar este modelo; particularmente Úspero, en Parácuaro; Cenobio Moreno, en Apatzingán y Felipe Carrillo Puerto (La Ruana), en Buenavista, como las comunidades punta de lanza de la estrategia de “Comunidades Modelo” en todo el Estado.

En las tres localidades de estudio fueron desarrollados diagnósticos previos que arrojaron diversos reactivos sobre la situación de la comunidad, principalmente en términos sociales y económicos. En ellas, el factor determinante fue la falta de seguridad y el rezago productivo.

A partir de ello, se definieron los objetivos de cada eje de intervención del programa:

- Desarrollo social: atender a la población que se encuentra bajo condición de carencia alimentaria, rezago educativo, carente en servicios de salud y aquellos con carencia en calidad y espacios de la vivienda.
- Desarrollo productivo: potencializar los recursos humanos, naturales y materiales disponibles en la comunidad para incrementar el ingreso de las familias locales.
- Desarrollo de Infraestructura: propiciar la reactivación económica de la región y generar las condiciones óptimas de infraestructura pública para el fortalecimiento de tejido social, como lo es la recuperación de espacios públicos.
- Seguridad Pública: generar las condiciones en términos de paz, tranquilidad y justicia para el desarrollo de las actividades cotidianas de la comunidad.

Primeras experiencias

En un primer momento se formularon las propuestas de las obras y acciones para las 3 comunidades de estudio, las cuales se sometieron a votación para la elaboración de su Plan de Desarrollo Comunitario.

Entre las acciones más representativas se encuentra la construcción de centros de salud (unidades de atención primaria a la salud) y la instalación de red eléctrica, así como el equipamiento, rehabilitación y/o construcción de mercados locales, calles, espacios públicos y centros educativos.

Por otro lado, se implementaron programas de capacitación para el trabajo y de atención para adultos mayores; además de que se impulsaron acciones de autoempleo a través del apoyo a proyectos productivos.

En dos años de operación, estas obras y acciones se desarrollaron a partir de una inversión pública de más de 277 millones de pesos.

Esto se traduce en una inversión pública per cápita de más de 9 mil 950 pesos para cada año, un nivel que multiplica por 4.5 veces la inversión pública per cápita para todo el Estado de Michoacán, que en promedio fue de 2 mil 207 pesos.

Cuadro XXIII.1
Inversión pública por eje de intervención en las tres Comunidades Modelo 2016-2017
(En millones de pesos)

Eje de Intervención	2016	2017
Desarrollo de infraestructura	87,80	54,31
Desarrollo económico	34,97	19,21
Desarrollo social	32,43	48,38
Total	155,20	121,90

Fuente: Elaborado con datos de SFA (Secretaría de Finanzas y Administración) (s/f).

Respecto al cuadro anterior, es necesario aclarar que, la estrategia de Seguridad Pública que se despliega en las comunidades modelo, está coordinada dentro de las estrategias estatal y nacional de seguridad, bajo la cual colaboran los tres niveles de gobierno; es por ello que no aparece la inversión focalizada en estas comunidades de Tierra Caliente.

En el caso del estado, la política pública de seguridad se despliega a través de una estrategia regionalizada que abarca todo el territorio estatal, con la construcción y operación de 10 complejos administrativos y policiales, encargados de adecuar la operación policial en torno a las características territoriales; un par de ellos se encuentran en la Tierra Caliente y atienden la tarea preventiva en materia de seguridad en la zona donde se opera el programa de Comunidades Modelo.

Conforme a cada eje, las acciones desplegadas en las tres localidades se enuncian en las siguientes líneas.

Desarrollo Social

En este rubro se impulsaron acciones encaminadas al fortalecimiento educativo, como la edificación y puesta en funcionamiento de aulas del nivel educativo básico y medio superior; la construcción de espacios deportivos; además de la instalación de unidades de atención primaria para la salud, con equipo médico y personal suficiente, y la entrega de apoyos alimentarios para niñas y niños en educación básica y adultos mayores.

Los tres indicadores que se convierten en el parámetro del resultado de las acciones son el porcentaje de población en condición de carencia alimentaria, el porcentaje de población en condición de rezago educativo y el porcentaje de población con acceso a servicios de salud.

Aunque la población objetivo se tiene identificada, se enfrenta la problemática de la falta de disponibilidad de mediciones oficiales sobre el avance en dichos indicadores, ya que sus resultados aparecen de manera quinquenal.

No obstante, la planeación y ejecución de programas y acciones de desenvuelve a partir de los últimos resultados disponibles, en este caso de 2015, y se espera un impacto positivo para la medición de 2020.

Desarrollo Económico

Conforme a la vocación productiva de la región y con el objetivo de impulsar la agregación de valor a la producción del sector primario, se subsidió la creación de una empresa de carácter colectivo para la obtención de aceite esencial de limón.

También se apoyaron a comercios locales con financiamiento, capacitación empresarial, equipamiento y consultoría especializada en microfinanzas.

El indicador de interés en este rubro es la tasa de creación de empleo formal, del cual se cuenta con mediciones mensuales y es posible contar con resultados de avance de manera más certera.

En el último año, la tasa de empleo formal creció más de 10% en los municipios de Buenavista y Parácuaro, en tanto que cayó 1.7% en Apatzingán; el promedio estatal fue de 5%. También se observó una gran cantidad de empleo informal, que es característica en las zonas rurales.

Desarrollo de Infraestructura

En este eje, las acciones se enfocaron principalmente en el mejoramiento o instalación de redes de drenaje y electrificación, perforación de pozos profundos para la obtención de agua potable, pavimentación de avenidas y mejoramiento de las plazas y espacios públicos.

Se buscó que las acciones de desarrollo de infraestructura contribuyeran a mejorar los indicadores de los ejes anteriores, principalmente en cuanto a rezago educativo, acceso a servicios de salud y generación de empleo formal.

Seguridad pública

En esta área se privilegió la estricta coordinación interinstitucional de los 3 niveles de gobierno, con el apoyo continuo de las Fuerzas Armadas del país, a partir de lo cual se conformó una estrategia conjunta de intervención para desestructuración de grupos delincuenciales organizados en las comunidades de estudio.

También se instalaron los Comités de Vigilancia Vecinal, una estrategia de proximidad ciudadana para la prevención del delito.

El indicador final que se busca reducir es la tasa de defunciones por homicidio por cada 100 mil habitantes, de la cual se tienen resultados oficiales cada año.

En los últimos 2 años, en 2 de tres municipios hay una tendencia a la reducción en estas tasas, que son los casos de Apatzingán y Parácuaro; en tanto que en Buenavista se tiene una tendencia a disminuir la velocidad de crecimiento de dicha tasa. Esto nos muestra que comienzan a revertirse las tendencias.

C. Nuevo modelo de intervención

1. Reflexión a medio camino

La implementación del programa de Comunidades Modelo como una estrategia para impulsar el desarrollo territorial y garantizar la seguridad ciudadana implicó la definición de ejes de acción estratégicos centrados en la promoción de la prosperidad de las comunidades a partir del desarrollo social, económico, de infraestructura y la seguridad pública. El objetivo es madurar el modelo de intervención y replicarlo sistemáticamente en diversos municipios.

A dos años de la puesta en marcha, es notable la mejora que han mostrado las localidades intervenidas, no obstante, es necesario redoblar esfuerzos para consolidar una estrategia sostenible en el largo plazo, con la intervención tanto de los diferentes niveles de gobierno como de los miembros de las comunidades.

Las restricciones presupuestales a las que se enfrenta el gobierno subnacional y el alto nivel de rezago de las localidades intervenidas representan un obstáculo para que los esfuerzos realizados sean suficientes y se sienten las bases para un mayor bienestar social.

Se reconoció que, difícilmente, una sola administración estatal logrará recuperar décadas de rezago social y económico.

Sin embargo, se adoptó la postura de que una política territorial eficiente, incluyente y sostenible implica, invariablemente, el impulso simultáneo a sectores complementarios, a través de un proceso coordinado por la inversión pública y ejecutado, de manera conjunta, con los miembros de la sociedad.

Con ello, coincidimos en que la transformación territorial debe orientarse a la búsqueda de un desarrollo ambientalmente sostenible, económicamente viable, socialmente justo y culturalmente diverso.

La reflexión nos lleva a concluir que para lograr lo anterior es necesario plantear un nuevo diseño de intervención que complemente lo hecho hasta el momento.

Uno que considere al desarrollo de estas comunidades como una estrategia integral con objetivos sostenibles en el mediano y el largo plazo, y que contribuya a revertir las condiciones periféricas de pobreza, marginación e inseguridad.

En relación a lo anterior, es necesario considerar que la instalación de las bases para construir mayor bienestar debe pasar por el fortalecimiento del tejido social, sólo así será posible garantizar un modelo de organización social auto sostenible que promueva la cooperación y el desarrollo fuera de los estándares de violencia que dieron origen a este proyecto.

A la par del fortalecimiento de las entidades comunitarias, es importante crear una identidad territorial y cultural, de tal manera que se genere un sentido de pertenencia como incentivo para el involucramiento en las actividades diarias de la localidad, que den pie a un ciclo virtuoso de implementación y ejecución de políticas en pro del crecimiento económico, el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental (García, 2006).

Por ello, es importante ampliar la participación de mujeres, jóvenes, niñas y niños, campesinos y adultos mayores en la identificación de necesidades, la planificación de políticas públicas, la toma de decisiones y la ejecución de proyectos para el desarrollo sostenible.

2. Rediseño de la intervención

Ante este primer ejercicio y las reflexiones que se realizaron después de dos años de despliegue del programa, se comenzó con un rediseño de la intervención.

Éste consiste, primero, en una redefinición de la población objetivo para el desarrollo del programa de Comunidades Modelo.

A diferencia de la primera definición de población objetivo, que era el cruce entre los indicadores de Incidencia Delictiva de Alto Impacto y el Índice de Rezago Social, ahora se propone clasificar a los municipios a partir de las variables de porcentaje de personas en condición de carencia alimentaria, de rezago educativo y sin acceso a servicios de salud, así como las tasas de creación de empleo formal y de defunciones por homicidio por cada 100 mil habitantes.

A partir de ello, se realiza una clasificación de municipios y se prioriza la intervención conforme a los recursos disponibles cada año; las mismas variables se convierten en los indicadores que medirán los resultados de la intervención.

Por otro lado, la intervención se genera en dos etapas:

- i) La primera, nombrada "Tu Comunidad Está en Ti", consiste en identificar las localidades o zonas urbanas con antecedentes de organización comunal o vecinal o que tengan potencial de generarla.

En esos territorios se conformarán los Comités de Bienestar Social (CBS), en los que se realiza un diagnóstico participativo y se presenta la oferta institucional en materia de programas y acciones disponibles de los distintos niveles de gobierno; de esto resulta la priorización de necesidades a atender, plasmadas en un Plan de Desarrollo Comunitario y con acceso a recursos públicos para atender las principales prioridades definidas.

De este primer ejercicio se identifica a los CBS que cuenten con mayor nivel de cooperación para iniciar con la aplicación de la segunda etapa.

- ii) La instalación de Comunidades Modelo es la segunda etapa del programa, con la conformación de los Comités Ciudadanos de Desarrollo Integral, que estarán integrados por uno o más CBS.

A la integración de los Comités también se convocará a quienes representan a los tres niveles de gobierno y los sectores sociales, políticos, económicos y culturales del territorio en cuestión, con la condicionante de representatividad equitativa en función al género y a los distintos grupos de edad.

Será en estos comités donde se realicen diagnósticos multiescalares, con la participación de todos los integrantes, a partir de los cuales se define una nueva matriz de prioridades y se despliega la estrategia integral bajo los nuevos ejes de intervención, que se explican a continuación.

Eje de cambio estructural

A partir del diagnóstico, se analizarán los circuitos que provocan la mayor condición de dependencia y se buscará reducirlos a partir de acciones de política pública enfocada al incremento de actividades productivas de mayor generación de valor.

En el caso de las primeras comunidades donde se ha implementado el Programa, la primera política de cambio estructural fue enfocada hacia la agregación de valor a la producción primaria, con el objetivo de comenzar un proceso de diversificación de la estructura productiva y generar efectos en la generación de empleos y en el nivel de las remuneraciones.

El objetivo es revertir el modelo de especialización que se profundizó durante las últimas dos décadas y buscar encadenamientos productivos tanto al interior de la región como al exterior de ella.

Eje de Fortalecimiento del Tejido Social

Al tratarse de un proyecto de carácter integral, cuya base la constituye el respeto a las formas y manifestaciones culturales que le preexisten, deberá transitar en adelante, a partir de la recuperación de hondas manifestaciones de la cultura local, lo que se constituirá como un eje articulador, con la finalidad de que no sea violentada la identidad de las comunidades con la incorporación de otras nociones que, como ocurre hasta el día de hoy, evitan la interrelación entre generaciones, entre familias y entre comunidades.

En este eje se considera la capacidad de apreciar, preservar y disfrutar del patrimonio cultural existente, por tanto, se definirán estrategias para promover, por ejemplo, en el caso de las comunidades de la Tierra Caliente, el encuentro intergeneracional entre músicos tradicionales –mayores- y las nuevas generaciones que posibilite la creación de conocimientos sobre el patrimonio cultural comunitario, con el objetivo de que en el corto plazo exista una revitalización del patrimonio artístico y en general de los conocimientos tradicionales, y al mismo tiempo, la generación de recurso humano como parte del mundo cultural que los circunda y al que pertenecen.

En conjunto con ello, se fomentará la práctica deportiva y la recuperación de oficios tradicionales a través de la conformación de academias que se desarrollaran en los centros educativos.

Eje de Redistribución del Ingreso

Parte fundamental del rediseño es el eje de redistribución del ingreso, a través de un esquema de participación social, en el cual, las actividades de reconstrucción del tejido social, como las que se lleven a cabo en las academias deportivas, artísticas y de oficios, sean desarrolladas por los propios habitantes del territorio y cuya participación significará la obtención de un ingreso a partir de una transferencia monetaria a cargo del Estado.

La propuesta es el otorgamiento de becas a personas de la localidad que apoyen en tareas específicamente encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida dentro de la comunidad.

Por un lado, se dará prioridad a las actividades productivas que den impulso a la diversificación productiva de la región y por otro, a las actividades de fortalecimiento al tejido social como labores de salud preventiva o de apoyo en las escuelas de oficios y las academias culturales y deportivas.

Eje de Pactos por el Desarrollo Integral

En este nuevo eje se consideran un par de vertientes: la primera, relacionada con la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos y la participación ciudadana; el segundo está basado en la generación de un compromiso social en diversos rubros, que sirva como guía para habitantes y autoridades en la estrategia de bienestar para quienes viven en el territorio.

En relación a la rendición de cuentas, se contempla un reporte mensual ante el Comité sobre presupuesto ejercido y acciones realizadas por parte de los niveles de gobierno involucrados en la aplicación de la estrategia.

Además, se presentará un informe anual de la estrategia, que también servirá como escenario de evaluación y redefinición de prioridades con base a los resultados obtenidos cada año.

Aunado a lo anterior, uno de los ejercicios fundamentales es acordar un pacto territorial para que los diversos actores que confluyen en las localidades o regiones, logren definir un conjunto de líneas generales de acción para transformar la condición actual de su territorio hacia una de mejores niveles de bienestar social.

La formulación de este pacto debe considerar a más de un Comité Ciudadano para el Desarrollo Integral, fundamentalmente a los que compartan problemáticas y condiciones similares en sus territorios, por ejemplo, las tres Comunidades pioneras en la aplicación del Programa en la Tierra Caliente.

Se propondrá partir de un conjunto de compromisos base, que se definen a partir del diagnóstico que arroja las características de los territorios, en conjunto con las prioridades de cumplimiento en el acceso efectivo de los derechos sociales.

Este documento base considerará los compromisos de Protección de Niñas, Niños, Adolescentes y Adultos Mayores; la Promoción de la Calidad Educativa y del Acceso a Servicios de Salud; la Promoción de la Igualdad de Género; la Protección al Ambiente; la Mejora Salarial y de las Condiciones Laborales; y el Desarrollo de Infraestructura Económica y Social.

El objetivo es que las y los integrantes de los comités adopten estos compromisos para la construcción de un pacto regional y la definición de acciones específicas que se conviertan en las prioridades regionales a desarrollar en el territorio en un horizonte de largo plazo, con el conocimiento pleno de quienes habitan en él.

D. Conclusiones

La experiencia de dos años de desarrollo de una estrategia enfocada en el bienestar social y la seguridad ciudadana, llevó hacia la identificación de aciertos y fracasos en cuanto a los objetivos que se perseguían, que a su vez hicieron necesario su replanteamiento hacia elementos que dieron mayores resultados y hacia factores que no fueron considerados como prioritarios, particularmente la estrategia de cambio estructural y la generación de pactos regionales para impulsar una agenda común entre los distintos niveles de gobierno y los actores del territorio.

Un par retos son los que merecerán la principal atención durante los próximos meses y años. El primero, relacionado con la consolidación de los Pactos por el Desarrollo Integral como una herramienta de lo largo plazo para fortalecer una visión común para la igualdad en el territorio.

El segundo de ellos está relacionado con la capacidad presupuestal de los gobiernos subnacionales para sostener los niveles de inversión pública.

En el caso de México, la mayor parte de los recursos públicos que se obtienen a través de la tributación, más del 75 por ciento, son ejecutados por la Federación; el resto son transferidos a gobiernos estatales y municipales.

Para el caso del Michoacán, se observa que más del 90 por ciento de los recursos que ejecuta provienen de la Federación; situación similar que atraviesan los municipios y gobiernos subnacionales del resto del país.

Por tanto, el gran reto se enfoca en la propia condición de la coordinación fiscal de los tres niveles de gobierno y su necesaria modificación para promover una mejor redistribución del ingreso, a través de proyectos de desarrollo territorial, como el caso de Comunidades Modelo.

La expectativa que se tiene del rediseño del programa es que, quienes habitan el territorio, se conviertan en sujetos que consoliden los proyectos económicos, sociales y culturales, lo cual garantizará la continuidad de los trabajos realizados.

De igual forma, se espera la reducción de acciones de carácter asistencial al tiempo que aumente la inversión productiva, sobre todo con la estrategia de diversificación, que derivaría en un mecanismo más eficiente de redistribución del ingreso y de la reducción de las carencias sociales por la vía de la generación del empleo formal y de la mejora salarial.

Por último, también se espera mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, a través de la rendición de cuentas y la oferta de servicios de mejor calidad, cuyos resultados incrementen el nivel de satisfacción de la ciudadanía, quienes percibirán, de manera más cercana, el uso de los recursos públicos.

Bibliografía

- BANXICO (Banco de México) (s/f), "Ingresos por remesas, distribución por municipio" [En línea] <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE166&locale=es>.
- Brugué, Quim y Gomá, Ricard (1998). Gobiernos locales políticas públicas. Barcelona. Ariel Ciencia Política.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (s/f), "Proyecciones de la Población de México" [En línea] <https://catalogo.datos.gob.mx/dataset/proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico>.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (s/f a), "Índice de Intensidad Migratoria México-Estados Unidos" [En línea] http://www.conapo.gob.mx/swb/CONAPO/Indices_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2010.
- CONAVIM (Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres) (2016), Declaratoria de Procedencia respecto a la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Michoacán. Ciudad de México. Secretaría de Gobernación [versión electrónica].
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (s/f), "Pobreza a nivel municipio 2010 y 2015" [En línea] <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>.
- Cros, Edmond (2003), El sujeto cultural; Sociocrítica y psicoanálisis. Medellín, Colombia. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2018) "Ley Agraria". Ciudad de México. Gobierno de la República. [Versión Electrónica].
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2018a) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ciudad de México. Gobierno de la República. [Versión Electrónica].
- García, Maximiliano (2006), La competitividad sistémica: elemento fundamental de desarrollo regional y local. Ciencia y Mar: Número X. Oaxaca, Universidad del Mar. 2006.
- González, Raúl E. (2007), "El jarabe rancharo de la Tierra Caliente de Michoacán" en <http://www.rlp.culturaspopulares.org/textos/14/07-gonzalez.pdf>.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f), "Encuesta Intercensal 2015" [En línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f a), "Defunciones por homicidio" [En línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/registros/vitales/mortalidad/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f b), "Censos Económicos" [En línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/default.aspx>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f c), "Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte 2018 (SCIAN 2018)" [En línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/app/scian/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f d), "Censo de Población y Vivienda 2010" [En línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s/f e), "Consulta Interactiva de indicadores estratégicos (Infolaboral)". Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. [En línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017) "Evolución de los Salarios en América Latina en el periodo 2005-2015". Panorama Laboral 2017 América Latina y el Caribe. Lima, Perú. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. [versión electrónica].
- POEMO (Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo) (2004). "Decreto de Regionalización para la Planeación y Desarrollo del Estado de Michoacán". Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo [versión electrónica].
- POEMO (Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo) (2014). "Ley de Planeación del Estado de Michoacán de Ocampo". Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- POEMO (Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo) (2016). "Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán 2015-2021". Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- POEMO (Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo) (2016a). "Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo". Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- POEMO (Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo) (2017). "Acuerdo que establece la integración, instalación y funcionamiento de los Consejos y Comités Ciudadanos para el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán de Ocampo". Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.
- PROFECO (Procuraduría de Defensa del Consumidor) (s/f), "Sondeo de servicios 2018" [En línea] <https://www.profeco.gob.mx/precios/canasta/home.aspx?th=1>.
- RAN (Registro Agrario Nacional) (s/f), "Padrón e Historial de Núcleos Agrarios" [En línea] <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>.
- SEDRUA (Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario) (s/f), "Datos Fisiográficos de Distrito 086 Apatzingán" [En línea] <http://www.oidrus.michoacan.gob.mx/App/html/publicaciones/Rasgos/086%20Apatzingan.pdf>.
- SFA (Secretaría de Finanzas y Administración) (s/f). Sistema Integral de Planeación para el Desarrollo, Plataforma de Información Presupuestal. Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán.
- SEGOB (Secretaría de Gobernación) (s/f), "Repatriación de Mexicanos" [En línea] http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/V_Repatriacion_de_mexicanos_de_EUA.
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (s/f), "Anuario Estadístico de la Producción Agrícola" [En línea] <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>.
- SNIIM (Sistema Nacional de Información e Integración de Mercado) (s/f). "Anuarios Estadísticos de precios de frutas y hortalizas" [En línea] <http://www.economia-sniim.gob.mx/nuevo/>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), 2014. "Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo" Manual Metodológico. París, Francia. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. [Versión Electrónica].
- Vargas, B. (2004), Políticas Públicas Locales y Desarrollo. Esan - cuadernos de difusión: Número 17. ESAN ediciones. Año 9, diciembre de 2004.
- Zárate, José E. (2001), La Tierra Caliente de Michoacán. Morelia, Michoacán. El Colegio de Michoacán-Gobierno del Estado de Michoacán.

XXIV. La planificación participativa con perspectiva de género, como herramienta de gestión institucional

*Julieta Hernández Prado*¹⁷¹

*Ismael Sánchez Valdez*¹⁷²

Resumen

El presente artículo muestra los resultados de aplicación de un modelo de planeación participativa para implementar la perspectiva de género en una institución de carácter nacional, mediante un conjunto de acciones como los son la investigación estadística de indicadores, análisis normativo programático y talleres participativos, de lo cual se obtuvieron resultados en dos vertientes principales.

Resultado técnico de planeación en gestión institucional: Se aplicó un método de planeación participativa con instrumentos técnicos, lo que permitió hacer un análisis diagnóstico de problemáticas para la definición de objetivos, acciones, proyectos, indicadores, que se traducen en una ruta de acción para el fortalecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres en la institución.

Resultado de los talleres en perspectiva de género para la equidad: Se desarrolló una metodología con formatos aplicativos que permitió la identificación y reconocimiento de la situaciones de desigualdad de género en 3 líneas (discriminación, violencia, y hostigamiento y acoso sexual), mediante talleres participativos con personal de mando en la institución pública nacional, y que a través de la sensibilización e involucramiento, se logró el reconocimiento que en cada región territorial las situaciones son diferentes, aunque con aspectos en común.

¹⁷¹ Maestra en administración e ingeniera de la UNAM. Responsable de proyectos de Ingeniería en Gestión Pública, de la Coordinación de Prospectiva y Proyectos Estratégicos CPyPE, jhprado@comunidad.unam.mx, de la UNAM-SDI.

¹⁷² Consultor de proyectos de Gestión para Resultados en el cumplimiento de los ODS. Diagnóstico situacional, planeación territorial, rediseño institucional y evaluación de programas, en sectores de educación, agua, salud, vivienda, agricultura.

Introducción

Las transformaciones continuas de las sociedades son innegables, las estructuras económicas, políticas y sociales tienen que evolucionar para responder a nuevos desafíos, adaptarse a las realidades de una estructura social que exige renovación y que necesita nuevas visiones que incluyan nuevos enfoques en el progreso global, como lo sería la gestión para resultados, la planeación territorial, la perspectiva de género, la participación social, entre otros.

Es fundamental destacar la importancia de la **planeación participativa**, entendida como la construcción colaborativa de propuestas de solución a los problemas existentes, mediante una metodología, que recupere el análisis y opiniones de un grupo, porque de esta forma se reduce la resistencia de cualquier cambio y se capitaliza el potencial institucional. Lo anterior está estrechamente relacionado con la planificación de futuro y el desarrollo sostenible, siempre y cuando se espera que la visión a lograr, junto con las acciones y esfuerzos, consideren la legitimización, asimilación y colaboración.

Se hará una revisión de técnicas de aplicación de herramientas de planificación participativa, así como de los conceptos importantes como parte del marco teórico tales como género, derechos humanos, igualdad, perspectiva de género, transversalidad, institucionalización de perspectiva de género desde una posición de los organismos de las fuerzas armadas, continuando con una descripción de los trabajos específicos realizados en SEDENA por parte de la UNAM, y finalmente la explicación de los resultados obtenidos.

El Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, es la respuesta que el gobierno de México brinda ante la obligación y el desafío de incorporar y utilizar la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos, en busca del acceso a la igualdad de oportunidades en el interior de cada una de sus dependencias y entidades, ante el reconocimiento que se establecen líneas de acción concretas, claras y propicias que permitan erradicar la discriminación existente, así como elaborar los indicadores de desempeño para evaluar los avances. Con estas estrategias se avanza hacia la igualdad.

La OMS ha establecido que *"El género se refiere a los conceptos sociales de las funciones, comportamientos, actividades y atributos que cada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres..."* La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que su contenido se aplica, "sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma... o cualquier otra condición" no obstante esto, en la realidad la condición de hombres y de mujeres es diferente, el trato diferenciado hacia las mujeres fue perpetrado y legitimado por sociedades y gobiernos de todas las regiones del mundo²⁷³. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) "... sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer", de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social cultural, civil o en cualquier otra²⁷⁴.

El presente artículo está integrado por apartados, que son: marco conceptual de la planificación participativa y la perspectiva de género; el marco normativo de la planificación en México y la igualdad de género entre mujeres y hombres; el modelo planteado de aplicación, y finalmente los productos y resultados obtenidos.

²⁷³ Artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

²⁷⁴ Artículo 1 de la CEDAW (por sus siglas en inglés). Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.

A. Marco conceptual, la relación entre planificación participativa y la perspectiva de género

La planeación en general, la podemos entender como el proceso de toma de decisiones que orientan la acción futura, y que lleva complementariamente instrumentos que concretan las formas para lograr resultados, como lo son los planes, programas, presupuestos, proyectos, entre otros, en los cuales se describen objetivos, estrategias, acciones, recursos, tiempos, responsables entre otros.

Sin embargo, y a pesar de que la planeación en la mayoría de los gobiernos nacionales y subnacionales es una obligación, se pueden identificar múltiples restricciones o debilidades en su generación, de la misma cuando es aplicada en lo público, en los diferentes sectores y funciones gubernamentales, como, por ejemplo, que en ocasiones es: **indicativa**, se hace para cumplir la obligatoriedad; otras veces decimos que está **desfasada**, pues los periodos de gobierno no coinciden con los plazos de operación; que es **aspiracional**, porque siempre se planean grandes expectativas al inicio de la administración y pocas veces se utiliza para verificar al final de los periodos de gobierno si se cumplen; **discontinua**, porque al inicio de cada administración se replantean nuevas prioridades por el partido político en el poder; **centralizada**, al ser elaborada por autoridades sin involucramiento social o grupal.

Por la razón anterior, es imprescindible contar con enfoques de planificación que permitan reducir las debilidades de la planeación, o complementarla en función de contar con métodos de planeación territorial, que considere las condiciones del espacio físico y la distribución de la población en el mismo; la planeación estratégica y operativa, que facilite la identificación de las formas más convenientes para alcanzar los objetivos, y los mecanismos de asegurar que los instrumentos se ejecutarán efectivamente; la planeación participativa, que involucre a los principales actores del ámbito de actuación y desarrollo; entre otros enfoques de planeación.

1. La planificación participativa

La planeación participativa, en congruencia con lo anterior, la podemos entender como un proceso colaborativo de toma de decisiones, mediante el cual se construye en conjunto, ya sea con la sociedad, las entidades involucradas bien con el equipo de trabajo que corresponda. Lo importante es que sea un ejercicio de diálogo, debate, discusión, comunicación y acuerdo sobre qué se tiene que hacer y cómo se va a lograr. Desde luego, donde se comparta conocimiento e información, aprovechando la experiencia, opinión, aportación y colaboración de cada integrante.

De esta manera, se puede decir entonces que la planeación participativa, tiene relevancia al ser incorporada en los procesos de gestión, puesto que en relación con lo anterior, al ser generada cooperativamente, tendría los siguientes beneficios: compromiso para pasar a la acción, construcción colectiva que provee legitimidad, contribuye a la continuidad al involucrar a los actores y favorecer la gobernabilidad, e involucramiento en la toma de decisiones para reducir la resistencia en la implementación, aporta sensibilización y conocimiento especializado de las situaciones problemáticas y los medios para resolverlas.

Como lo establece Sandoval (2014), la planeación participativa es “un conjunto de métodos y herramientas, ... con el objetivo de integrar a los actores involucrados en el desarrollo en el proceso de planificación...”, lo cual implica considerar la existencia de múltiples instrumentos, métodos y herramientas.

En particular en el presente proyecto se aplicó la metodología de marco lógico, como una herramienta de planeación participativa. La cuál, como punto de partida puede ser entendida como un “método orientado a la solución de problemas específicos”¹⁷⁵. La Metodología de Marco Lógico (MML),

¹⁷⁵ Aldunate, Eduardo. Córdoba, Julio (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico. Serie Manuales. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile. Pág. 8.

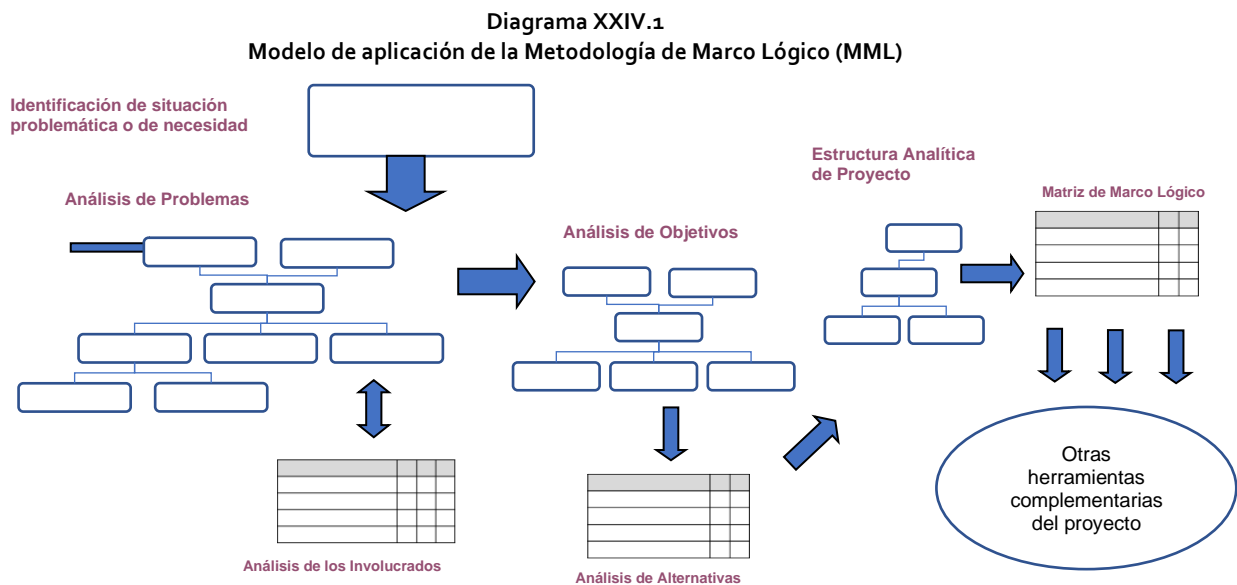
es un **conjunto ordenado de tareas y herramientas** para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de **programas y proyectos**.

El uso de la MML tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos en la década de 1960. A principios de los años 70, la U.S. Agency for International Development – USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar la MML en la **planificación de sus proyectos**.

La popularidad que ha alcanzado el uso de la MML se debe, en parte, a que permite presentar en forma resumida y estructurada cualquier iniciativa de inversión. En este sentido, su contribución a la gestión del ciclo de vida de los proyectos es comunicar información básica y esencial, estructurada de forma tal que permite entender con facilidad la **lógica de la intervención** a realizar.

Esta metodología actualmente es una de las bases de carácter técnico de planeación, programación y presupuesto de la Administración Pública Federal en México, desde 2007 adoptada en el marco de la gestión para resultados, y posteriormente se ha ido consolidando en los órdenes estatal y municipal.

El esquema de aplicación metodológica en general consiste en una serie de pasos ordenados secuencialmente, donde se van obteniendo productos al aplicar herramientas de trabajo con el grupo participativo. A continuación, se muestra un diagrama que ilustra la secuencia de aplicación de los pasos del listado adjunto.



Fuente: Elaboración propia con base en elementos teóricos y técnicos de la Metodología de Marco Lógico, 2018.

Cuadro XXIV.1
Listado de Aplicación

Pasos por seguir en el taller participativo de aplicación de la MML:
Situación problemática
Análisis de problemas
Análisis de objetivos
Análisis de involucrados
Alternativas de solución
Matriz del proyecto
Indicadores y supuestos
Cronograma de trabajo

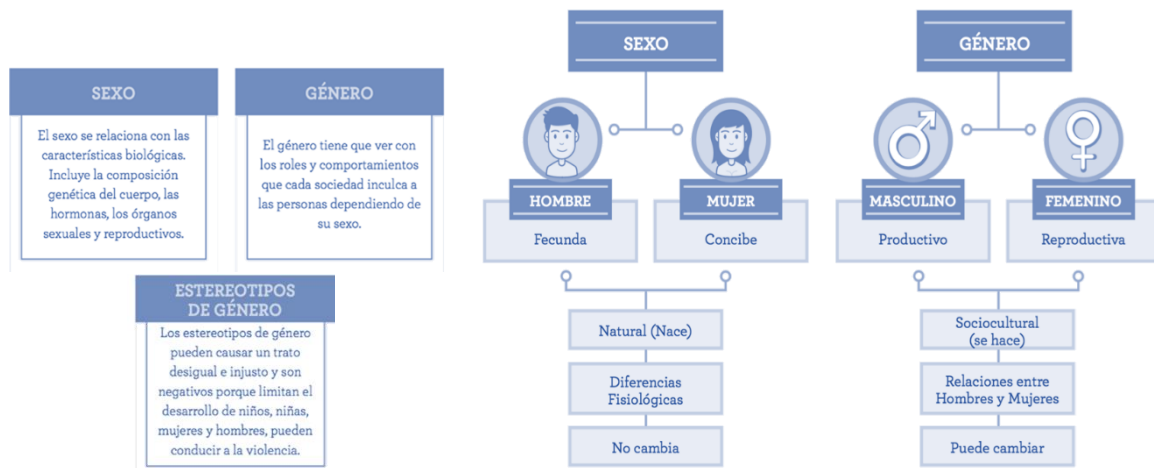
Fuente: Elaboración propia con base en contexto referencial teórico y técnico de la metodología, 2018.

2. La perspectiva de género

Con frecuencia los términos sexo y género suelen usarse como sinónimos. Sin embargo, el concepto de **sexo** se refiere a las diferencias y características biológicas, anatómicas, psicológicas y cromosómicas de los seres humanos que los definen como hombres o mujeres; son características con las que se nace, universales e inmodificables. En cambio, el **género** es el conjunto de ideas, comportamientos y atribuciones que una sociedad considera apropiados para cada sexo.

A pesar de que biológicamente las diferencias entre mujeres y hombres se concentran principalmente en los órganos reproductivos, un error común es pensar que mujeres y hombres tienen capacidades diferentes (emocionales, afectivas, intelectuales) según su sexo.

Diagrama XXIV.2
Metodología de Marco Lógico (MML) con perspectiva de género



Fuente: Elaboración propia con base en Glosario de Género el Instituto Nacional de las Mujeres, 2018.

La **perspectiva de género** es una herramienta de análisis metodológica imprescindible para comprender los procesos que producen y reproducen la desigualdad entre ambos sexos, la valoración asimétrica de la capacidad y de los comportamientos, y acceso desigual a los recursos y oportunidades, es un enfoque para eliminar estas desigualdades¹⁷⁶.

Cuando nos referimos al concepto de Perspectiva de género, nos referimos a una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres se dan no sólo por su asignación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a las personas¹⁷⁷. Analizar bajo esta perspectiva, nos permite entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está determinada; ayuda a comprender no sólo las circunstancias de vida de las mujeres sino también la de los hombres y las relaciones que se dan entre ambos.

Busca comprender los procesos a través de los cuales las diferencias biológicas entre los sexos se convierten en desigualdades sociales, que limitan el acceso equitativo de mujeres y hombres a los recursos económicos, políticos y culturales. Este enfoque nos permite identificar cuáles de estos

¹⁷⁶ Cazés, D. (1998). La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles.

¹⁷⁷ Comisión Nacional para prevenir y erradicar la Violencia contra las mujeres, ¿Qué es la perspectiva de género y por qué es necesario implementarla?

comportamientos y actitudes son un obstáculo para la igualdad de trato, de oportunidades y de acceso a los bienes y servicios y finalmente cómo estos influyen en el quehacer cotidiano, no se trata de otorgar privilegios a las mujeres sino de promover la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de su desarrollo.

Esta perspectiva cuestiona los estereotipos con que somos educadas/os y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación, comprendiendo que la teoría de las relaciones de género requiere de una teoría del orden y de las prácticas sociales más que de un simple paradigma de los roles sociales y sexuales.

Desde el 2006 México cuenta con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la cual establece las atribuciones de los tres órdenes de gobierno en la aplicación coordinada de la Política Nacional de Igualdad (PNI).

Los objetivos de la PNI buscan garantizar la igualdad en: la vida económica, la participación y representación política, acceso y pleno disfrute de los derechos sociales, en la vida civil, en la vida cultural.

De acuerdo a la LGIMH, la **igualdad de género** consiste básicamente en que las mujeres tengan el mismo acceso, trato y oportunidad que los hombres, la igualdad consiste en garantizar las mismas oportunidades y condiciones a mujeres y hombres para que las personas efectivamente gocen de igualdad.

La igualdad entre mujeres y hombres también requiere de cambios en nuestras conciencias y conductas y de innovar en las formas de abordar y trabajar en las instituciones públicas, incorporando en normas, procesos y fases de los programas la perspectiva de género y adoptar en nuestra vida profesional y personal, nuevos valores, principios y prácticas que nos ayudaran a construir familias y una sociedad solidaria y libre, en la que se comparte por igual derechos y oportunidades.

El concepto de igualdad se ha malinterpretado debido a que inadecuadamente se considera que igualdad es tratar igual a las personas, de manera idéntica, "*La igualdad de género es un principio constitucional que estipula que hombres y mujeres son iguales ante la ley*", lo que significa que todas las personas, sin distingo alguno tenemos los mismos derechos y deberes frente al Estado y la sociedad en su conjunto, por esto es relevante el concepto de equidad.

Los estudios de género tradicionales que han priorizado la comprensión de la mujer y han comenzado a estancarse en una definición estereotipada de la masculinidad-agresora y de la feminidad-víctima, por lo que es imperante la necesidad de involucrar a los hombres como sujetos de estudio en este binomio hombre-mujer. Ya que, esta visión sesgada ha creado la impresión errónea de que el tema de género habla únicamente de mujeres. La visión de masculinidades y feminidades se encuentra en plena transición y evolución; para las mujeres, es un proceso que inicio desde los primeros movimientos de mujeres y para los hombres recién inicia¹⁷⁸.

La política nacional indica **transversalizar**, como el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas¹⁷⁹.

Por lo que, transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las

¹⁷⁸ Idea original de Dra. María Nela V. Cuautle Hernández (2018).

¹⁷⁹ La Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres, la define en su artículo 5 fracción VII.

esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros¹⁸⁰.

Y finalmente, la **institucionalización** de la perspectiva de género asegura y garantiza la sostenibilidad y legitimidad de las políticas de igualdad, incorporando la igualdad de género a su responsabilidad y competencia.

3. Investigación estadística e indicadores

A continuación, se muestran algunos datos derivados de un proceso de investigación y análisis de marco estadístico¹⁸¹ que dan cuenta de la gravedad y por tanto importancia del tema de la desigualdad de género entre mujeres y hombres.

Naciones Unidas en México, presentó los datos que denominó "Una mirada a las desigualdades de género en México (2010-2014)"¹⁸².

- En México se tiene un estimado de 61 millones de mujeres.
- Uno de cada 4 hogares es encabezado por una jefa de familia.
- De las mujeres que trabajan, las mujeres ganan entre 3 y 27% menos que los hombres, dependiendo tipo de trabajo.
- Más del 60% las mujeres mayores de 15 años ha sido víctima de algún acto de violencia.
- Una de cada 4 mujeres que trabajan ha sido víctima de discriminación laboral.
- Se tiene un promedio de 7 muertes por cada 100,000 habitantes, por presunción de feminicidios.
- Se destaca la reducida presencia de mujeres en espacios del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

En la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)¹⁸³ elaborada por INEGI en 2016 se concluye que 66 de cada 100 mujeres ha sido víctima de violencia en algún momento de su vida. La ciudad de México y los estados de México, Jalisco, Aguascalientes y Querétaro registraron cifras superiores al promedio nacional. Por tipo de violencia: 49% de las mujeres padeció algún tipo de violencia emocional-psicológica; 34% violencia física; 41.3% violencia sexual; y 29% violencia económica, patrimonial o discriminación en el trabajo.

El siguiente diagrama representa la desigualdad de género entre mujeres y hombres que existe en México, derivado de procesos históricos socioculturales, difíciles de resolver, donde estructuralmente existe un rezago que tiene incidencia directa en ralentizar los procesos de desarrollo sostenible nacional.

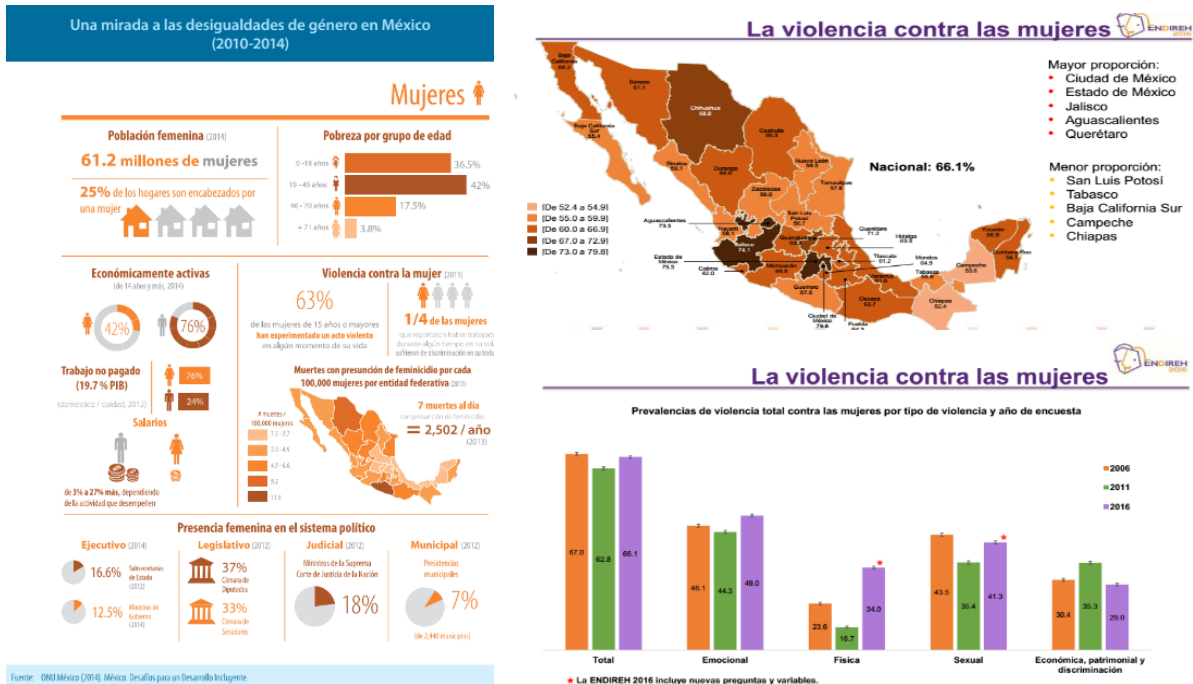
¹⁸⁰ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), Julio de 1997.

¹⁸¹ Investigación base de la Mtra. Alejandra Ramírez Aguirre, 2018.

¹⁸² Fuente de referencia: ONU Mujeres. La ONU en Acción para la Igualdad de Género en México. Infografía: Una mirada a las desigualdades de género en México (2010, 2014).

¹⁸³ Fuente de referencia: INEGI (2017), Presentación Ejecutiva principales resultados Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), realizada 2016.

Diagrama XXIV.3
Una mirada a las desigualdades de género en México, 2010-2014



Fuente: ONU México (2014) y ENDIREH (2016).

B. Marco normativo de la planificación en México y la igualdad entre mujeres y hombres

Durante los últimos 72 años diferentes organismos y estados han pugnado a favor de las mujeres especialmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han convocado a los países a que actúen en acciones sustantivas y afirmativas para que las mujeres y niñas gocen en plenitud de sus derechos¹⁸⁴.

En particular existe la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** o **CETFD** (también conocida por sus siglas en inglés **CEDAW**), la cual es un importante tratado internacional de las Naciones Unidas firmado en 1979, fruto del trabajo de años realizado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, que fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social de la ONU.

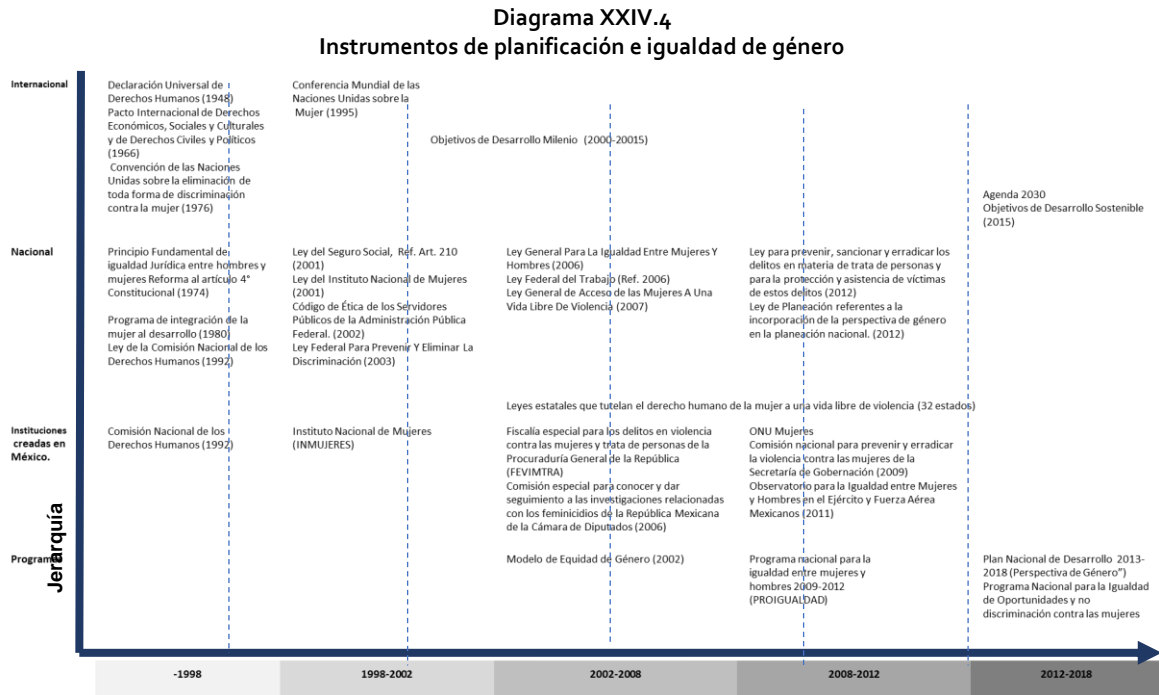
La historia por la promoción y defensa de los derechos humanos a favor de las mujeres y niñas tiene una larga historia, podríamos iniciar con la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 y los pactos internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos (1966) en el que se establecía la libertad, vida y la salud principales garantías constitucionales para los seres humanos.

1. Evolución de los instrumentos de planificación e igualdad de género

En el siguiente esquema, se identifica la evolución y el contexto actual en México sobre la inclusión de la igualdad de género. Es de destacarse que, en los últimos años, el trabajo legislativo ha sido

¹⁸⁴ Investigación original de Mtra. Lorena Angulo Duplan, 2018.

importante, ya que éste ha permitido establecer el tema como eje rector del desarrollo y detonador de políticas que coadyuven en las brechas de desigualdad existente en el país.



Fuente: Elaboración original de Mtra. Lorena Angulo Duplan, 2018.

En México actualmente todas las dependencias trabajan con programas institucionales que promuevan la equidad e igualdad de género. En el 2011 se creó el Instituto de las Mujeres, rector del programa de Igualdad de Género. Y en el caso de la institución de defensa nacional cuenta con un Programa de igualdad entre mujeres y hombres; y un Observatorio para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Derivado de instrumentación de perspectiva de género en el marco jurídico, especialmente con las reformas en los artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Planeación referentes a la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional en el 2012, el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 instruye por primera vez a todas las dependencias de la Administración a alinear todos los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales en torno a conceptos tales como Democratizar la Productividad, un Gobierno Cercano y Moderno, así como "Perspectiva de Género".

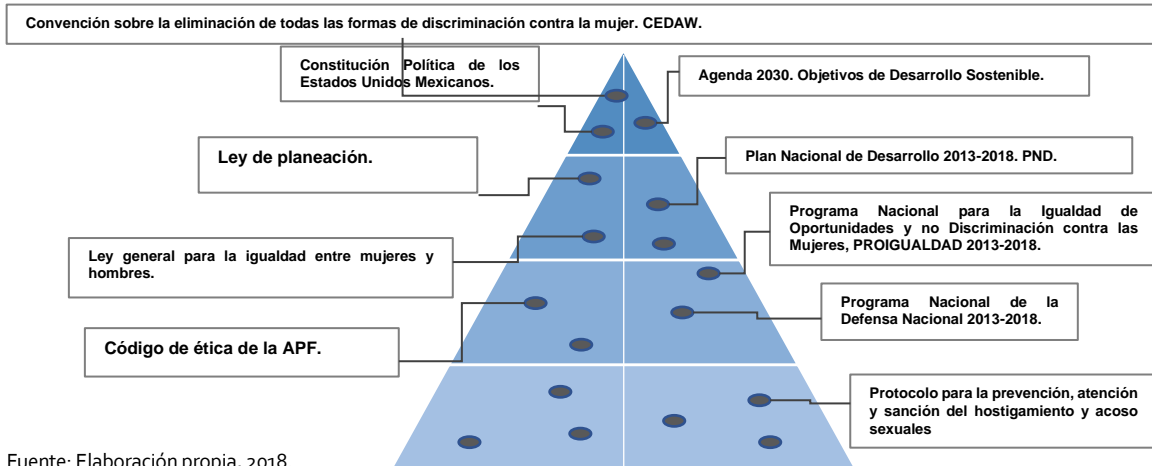
Esto permitió el fortalecimiento de estrategias y acciones institucionales, dando efecto a que los diferentes programas sectoriales contemplaran dentro de sus instituciones objetivos y metas claras para alcanzar la igualdad sustantiva y propiciar un cambio en los derechos de las mujeres, tener una justicia efectiva y prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, empleo decente y recursos productivos.

Lo anterior lleva a hacer una revisión y análisis detallado de los instrumentos normativos, como constitución, leyes y reglamentos, e institucionales como planes y programas, para lo cual, en el siguiente esquema se presenta una síntesis de los aspectos más relevantes.

Diagrama XXIV.5

El mandato, la responsabilidad y obligaciones de la igualdad de género (entre mujeres y hombres) en el ejército y fuerza aérea mexicanos, como institución de la Administración Pública Federal

El mandato, la responsabilidad y obligaciones de la igualdad de género (entre mujeres y hombres) en el ejército y fuerza aérea mexicanos, como institución de la Administración Pública Federal.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Tanto en instrumentos normativos como programáticos, encontramos un sustento claro y explícito de la perspectiva de género para ser incorporada en las políticas públicas de México, destacando la obligación de garantizar la igualdad sustantiva de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, lo que exige transformaciones a profundidad de estructuras institucionales y procesos culturales.

La Perspectiva de Género en México, es un eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 que ha permitido que todas las instancias de gobierno respondan de manera efectiva y con acciones concretas. La institución a través de su Programa Sectorial Defensa Nacional 2013-2018, se suma a los compromisos que el Gobierno Federal ha establecido a través del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación, para la generación de un cambio cultural y la implementación de acciones que permitan alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres. A partir del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres SEDENA, se adhiere en forma activa al compromiso nacional para consolidar una cultura de Igualdad de Oportunidades, Perspectiva de Género y respeto a los Derechos Humanos de las Mujeres, combatiendo la violencia de Género y la Discriminación, así como garantizar el ejercicio de los derechos humanos de mujeres y hombres, tanto al interior, como en las diversas actividades en las que esta Dependencia interactúa con la sociedad.

Con esta acción no sólo se beneficia a este instituto armado, puesto que se contribuye a la formación de ciudadanía y personal libre de prejuicios, agentes de cambio socio-cultural, que al contar con las mismas oportunidades para desempeñarse en un ambiente de cooperación su eficiencia aumenta la productividad, contribuyendo al cumplimiento de las misiones generales del personal Militar del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ya que les permite desarrollarse en una institución con un ambiente de igualdad sobre la base del respeto a las diferencias, libre de discriminación y violencias.

2. Desarrollo con visión de futuro en perspectiva de género

Por otro lado, en relación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030¹⁸⁵, se puede observar la alineación con el:

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas

“Para acelerar el desarrollo sostenible, es necesario poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas, eliminar todas las formas de violencia, lo cual no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial reducir las brechas de desigualdades de género, pues se basa en las interrelaciones económicas, políticas y culturales, al asegurar la participación plena y efectiva en estos ámbitos. Realizar acciones afirmativas con perspectiva de género siempre incide directamente en pobreza y acceso a oportunidades para una mejor calidad de vida”

Organismos Internacionales han demostrado que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial. Las Naciones Unidas han establecido como objetivo de desarrollo, que generar políticas de igualdad de género impactaría en reducir el rezago social, pobreza y generar acciones pro de accesos a servicios de salud, educación entre otros.

La igualdad entre los géneros no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Si se facilita la igualdad a las mujeres y niñas en el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo decente, y una representación en los procesos de adopción de decisiones políticas y económicas, se estarán impulsando las economías sostenibles y las sociedades y la humanidad en su conjunto se beneficiarán al mismo tiempo”.

Diagrama XXIV.6
ODS 5: Igualdad de género



Fuente: Elaboración propia, 2018.

¹⁸⁵ Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Nueva York, 2015.

C. Como herramienta de gestión institucional

1. Vinculación o relación de la Planeación participativa con Perspectiva de género

Con base en lo anterior a continuación, se presenta un cuadro de las principales características observadas en los enfoques de planeación tradicional, respecto a los métodos de planeación participativa, pero sobre todo a la perspectiva que se adquiere cuando se agrega la noción de género o igualdad entre mujeres y hombres.

Cuadro XXIV.2
Relación entre enfoques de planeación y la perspectiva de género

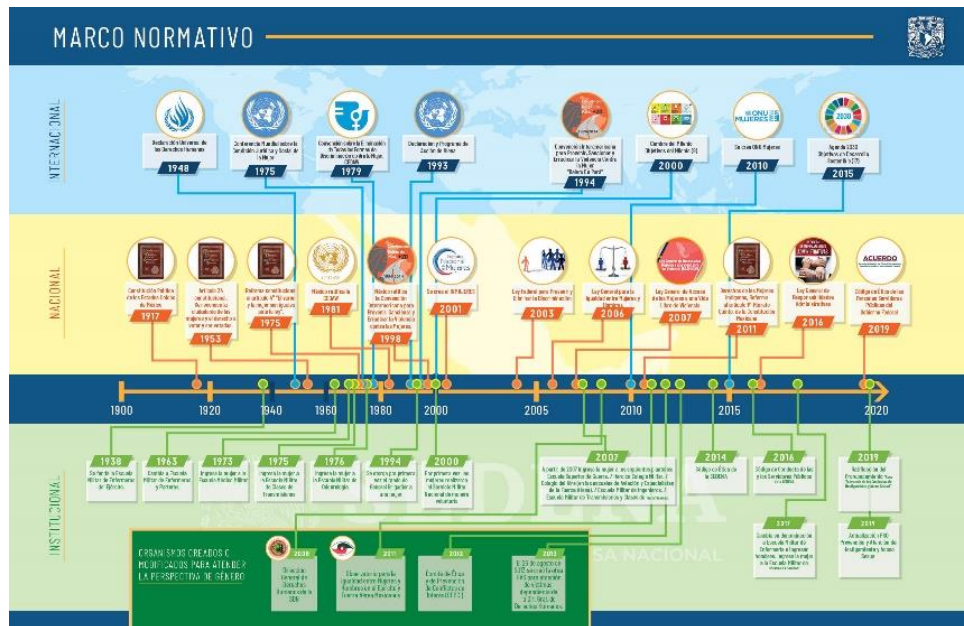
Planeación tradicional	Planeación participativa	Con perspectiva de género
Centralizada	Descentralizada	Reconocimiento de la relevancia de la participación de mujeres y hombres por igual
Impositiva	Dialogo para generar acuerdos	Ambos roles activos en decisiones, para dar acceso a igualdad de oportunidades
Basada en evidencia	Basada en experiencia	Incorpora diferentes nociones de la realidad y proyecciones
Excluyente	Incluyente	Paridad deseable más no indispensable entre mujeres y hombres

Fuente: Elaboración propia.

2. Productos obtenidos

Uno de los productos relevantes derivado del análisis de marco normativo, que implica la identificación de los principales instrumentos de planeación y reglamentarios de la perspectiva igualdad entre mujeres y hombres la construcción de una línea de tiempo. La cual considera la sucesión temporal de los principales instrumentos de carácter internacional, nacional e institucional que se muestra a continuación.

Diagrama XXIV.7
Marco normativo



Fuente: Elaboración original Mtra. Julieta H. Prado, 2018. Revisión Lic. Patricia Benítez.

3. Herramienta de gestión institucional

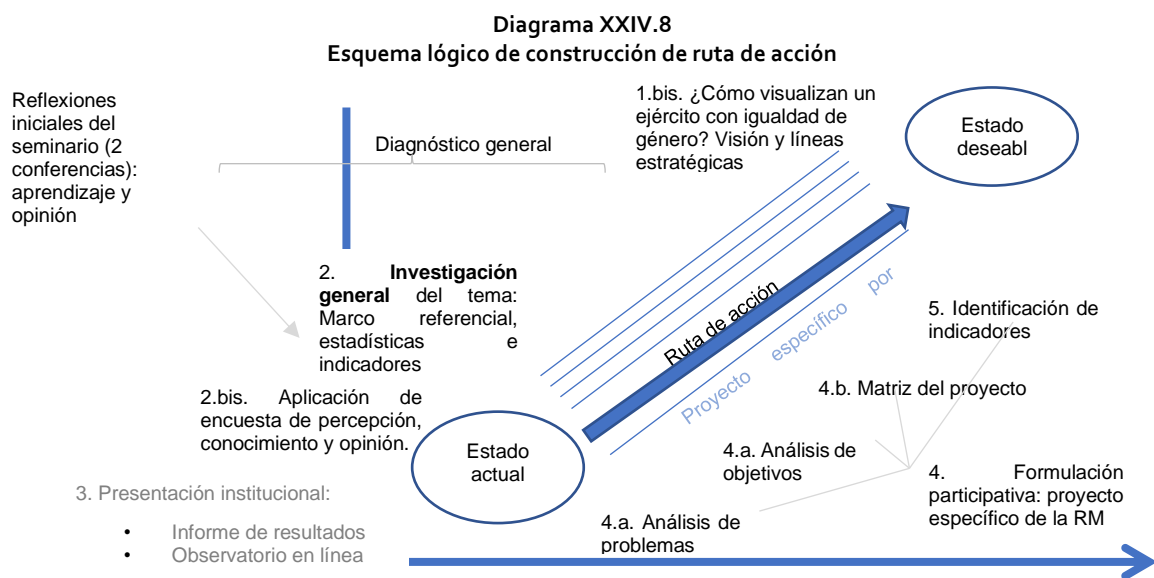
Cuando se busca vincular la Planeación con la Perspectiva de Género, primero se encuentra la complejidad de entender el fenómeno de la desigualdad de género, como una situación arraigada culturalmente y replicada socialmente, que tiene sus orígenes históricos, pero sus efectos presentes en cada decisión, acción que se realiza cotidianamente.

En las instituciones, no es la excepción, se traduce la desigualdad de género en las funciones y estructuras de gobierno, de cada uno de los sectores de actuación del estado, lo cual tiene implicaciones directas en los procesos, decisiones y resultados buscados en función e las brechas de desarrollo.

La relación se puede establecer a partir de los métodos y herramientas de gestión, donde podemos situar los temas fundamentales de la perspectiva de género, por ejemplo a partir de incluir como líneas de acción estratégica, los tipos de situaciones que se presentan en la desigualdad de género (discriminación, violencia, hostigamiento y acoso sexual) por una parte, y por otro lado, cuando en la búsqueda de resultados desde la perspectiva de la gestión para resultados, se considera que la incorporación y participación activa de la mujeres en la toma de decisiones y acciones ofrece oportunidades de desarrollo institucional, territorial y nacional.

Entonces se convierte en una herramienta de gestión institucional, como un método de planeación participativa con perspectiva de género cuando se considera una secuencia lógica que vaya de los aspectos diagnósticos y de revisión de marcos normativos, hasta la formulación de proyectos con acciones específicas.

El siguiente esquema ilustra la lógica de aplicación del método de planeación, el cual mediante ejercicios de investigación en fuentes de información pública y oficial, revisión normativa y estadística, y el análisis de problemáticas, permitió establecer un diagnóstico general, para después mediante ejercicios participativos de planeación elaborar una serie de precisiones relevantes como la construcción de una visión o estado deseable de la igualdad de género en la institución, pero sobre todo un conjunto de proyectos específicos por Región Militar (RM), que constituyen la base de la ruta de acción de la igualdad entre mujeres y hombres de la institución a nivel nacional, con la aplicación de la metodología de marco lógico como se ha comentado.



Fuente: Elaboración original de Mtro. Ismael Sánchez V. y Mtra. Julieta H. Prado, 2018.

D. El proceso de vincular en la práctica

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), han desarrollado una serie de acciones encaminadas a cumplir con el objetivo de alcanzar la igualdad entre los hombres y mujeres que forman parte de la Secretaría señalado en el objetivo 6.3 del Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. Con estos antecedentes se han realizado proyectos de colaboración desde 2013 a 2018, entre la Secretaría de Desarrollo Institucional (SDI) de la UNAM y la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) de la SEDENA que refrenda cada vez el compromiso para impulsar la cultura de la Igualdad y se reitera la convicción de impulsar el fortalecimiento del Programa de Igualdad entre Hombres y Mujeres SDN 2013-2018, a través de los distintos tipos acciones.

Se ha incorporado la mujer a las filas militares, marcando así una nueva etapa cuyo derrotero es el reconocimiento de todos los aportes que, con su participación ética, profesional y comprometida, hacen las mujeres para la construcción de una nueva sociedad, robusteciendo con ello no sólo la indispensable igualdad de género que se pondera y alienta en las Fuerzas Armadas, sino también un rumbo más asertivo para lograr un mundo pleno, una sociedad en la que mujeres y hombres, a la par, edifiquen conjuntamente un mejor presente y porvenir¹⁸⁶.

1. Talleres en las regiones territoriales

El Taller Participativo implementado, cuyo objetivo fue contribuir participativamente en las regiones militares a la **formulación de una propuesta de ruta de acción para el fortalecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres**, que contenga "líneas estratégicas de acción", proyectos específicos e indicadores relacionados, con apego a la actual política nacional de igualdad de género, para mejorar las condiciones en el interior de la institución nacional, apoyados en la aplicación de la Metodología de Marco Lógico utilizada actualmente como herramienta para la planeación en la Administración Pública Federal.

Se desarrollaron 12 talleres participativos con la asistencia de 30 personas en cada uno, los cuales representaban al mando de cada región militar, con la asistencia de generales y jefes. Por tanto, se acudió a 12 regiones militares, que abarcan el territorio nacional, en los meses de julio a octubre de 2018.

El taller participativo fue diseñado y desarrollado por especialistas en el tema, con un equilibrio en la parte teórico-práctico, dinámico y flexible que busca diseñar estrategias que permitan incorporar al personal militar a la ruta de la igualdad desde la perspectiva de género, mediante una reflexión acerca de los entornos de socialización del género, que permita establecer un diagnóstico, objetivos, indicadores y proyectos específicos para cada región.

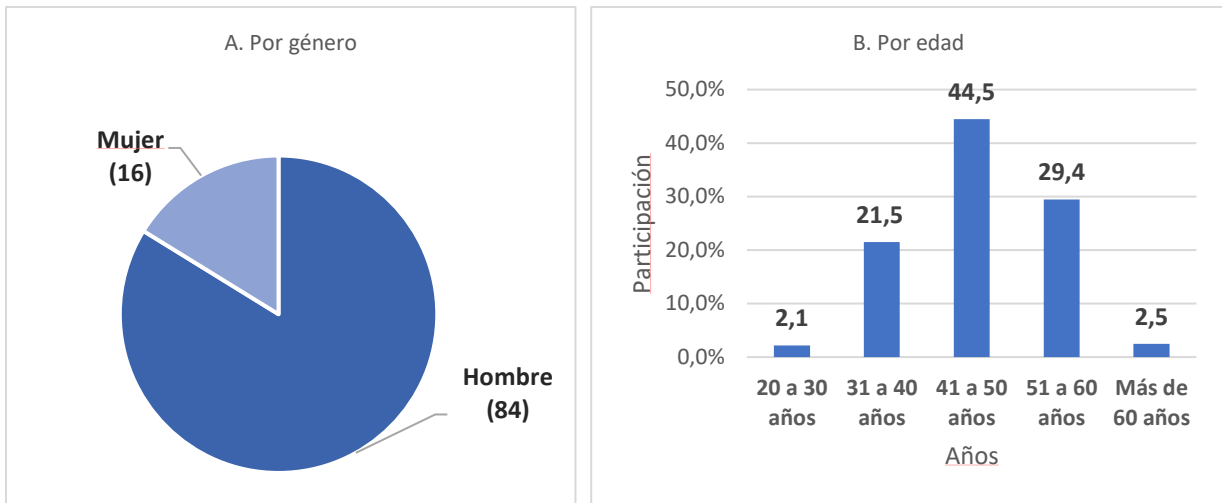
Mediante la participación activa de los asistentes al taller, a partir de ejercicios de explicación, reflexión y análisis, y mediante una serie de formatos y encuestas para el trabajo individual y colectivo en grupos, se revisaron líneas estratégicas de acción, indicadores de seguimiento relacionados, y proyectos específicos por región militar, que coadyuven significativamente en el avance hacia la igualdad sustantiva al interior del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Sobre los temas: prevención de la no discriminación de género, prevención la de no violencia de género, y prevención del no hostigamiento y acoso sexual. Tomando como base, tal como se ha comentado, el método de marco lógico.

Es importante destacar, que el taller participativo está dirigido a generales y jefes de la SEDENA, en las 12 Regiones Militares del país, por la relevancia de su cargo, los cuales son tomadores de decisiones y por tal motivo, con la finalidad de incorporar al personal militar a la ruta de la igualdad desde la perspectiva de género.

¹⁸⁶ Avances, logros y retos para la incorporación de políticas públicas en igualdad de género en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2017.

En el **taller participativo de planeación**, que se replicó en cada una de las 12 regiones territoriales del país, se contó con la participación del 84% de hombres y un 16% mujeres, mayores de 20 años, en su mayoría de entre 41 y 50 años.

Gráfico XXIV.1
Perfil de participantes en Taller Participativo de Igualdad entre Mujeres y Hombres
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración a partir de encuesta participativa sobre las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (SEDENA-UNAM, 2018). Mtra. Alejandra Ramírez A.

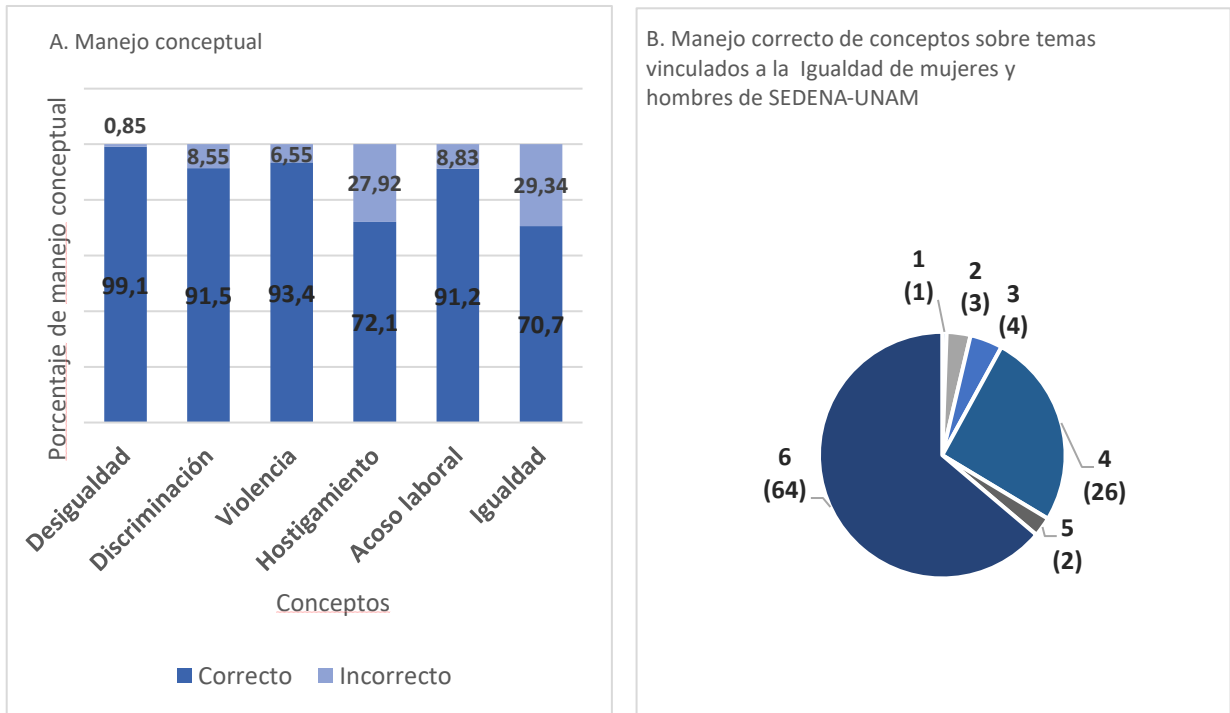
En estos talleres se reitera que los roles y estereotipos arraigados y atribuidos al género no son naturales, sino social, cultural y políticamente elaborados en un momento histórico y espacio geográfico. Ya que entenderlos como construcciones sociales permite ponerlas en duda y emprender un proceso de “desnaturalización”. Es por esto que debemos constantemente cuestionarnos: ¿de qué manera queremos relacionarnos hombres y mujeres?, y ¿qué formas de relación nos gustaría heredar a las nuevas generaciones? Todo ello es necesario en la ruta que se traza hacia una cultura de igualdad.

Asumiendo, también, que ello requiere una labor continua, tenaz y progresiva para lograr dirigirse a la ruta de la igualdad, como un rumbo claro y sólido para continuar fortaleciendo el respeto a la dignidad humana en cada uno de los ámbitos y aspectos que conlleva.

2. Resultados de conocimiento

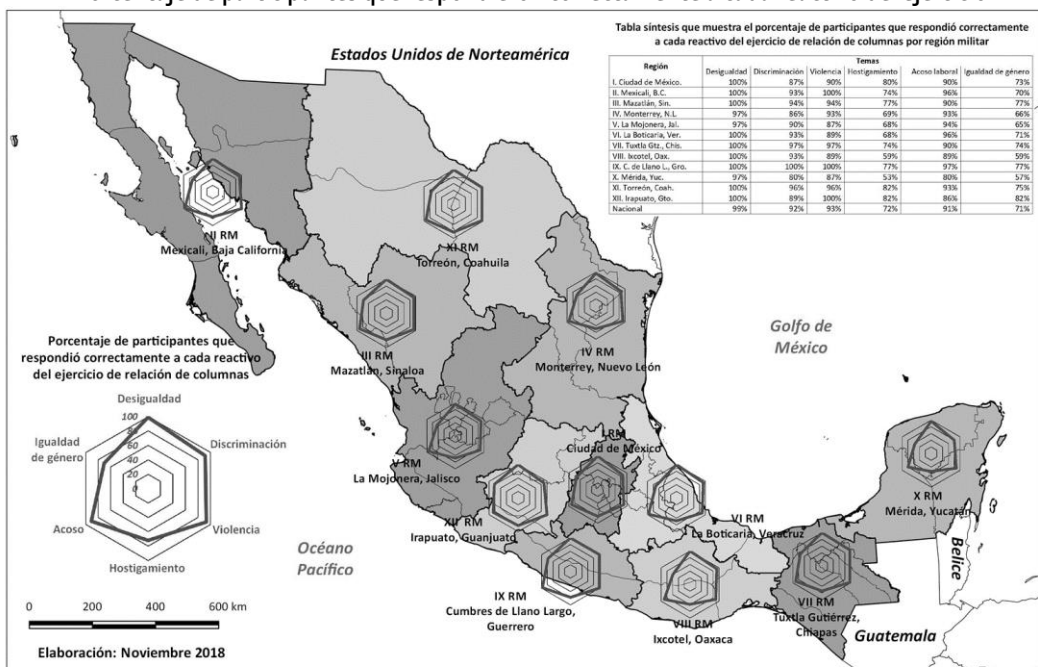
La estrategia de este proyecto desde el punto de vista de la planeación participativa incluyó una serie de talleres con persona de mando, lo cual busca obtener resultados en el proceso de aprendizaje, sensibilización y apropiación de conocimientos, lo cual fue logrado con éxito, como se aprecia en las siguientes gráficas de resultados, al aplicar una prueba después de cada uno de los talleres a los participantes.

Gráfico XXIV.2
Resultados de conocimiento
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base a Encuesta participativa sobre las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicana (SEDENA – UNAM) (2018).

Mapa XXIV.1
Porcentaje de participantes que respondieron correctamente a cada reactivo del ejercicio



Fuente: Elaboración original de Mtro. Roberto Aguilar Celis, 2018.

3. Los resultados del método aplicado

Como se ha comentado la lógica para la formulación de una ruta de acción de igualdad de género se basó en la investigación de estadísticas, el análisis de marco normativo e institucional, aplicación de una encuesta al personal, así como la realización de seminarios y talleres participativos basados en la metodología de marco lógico.

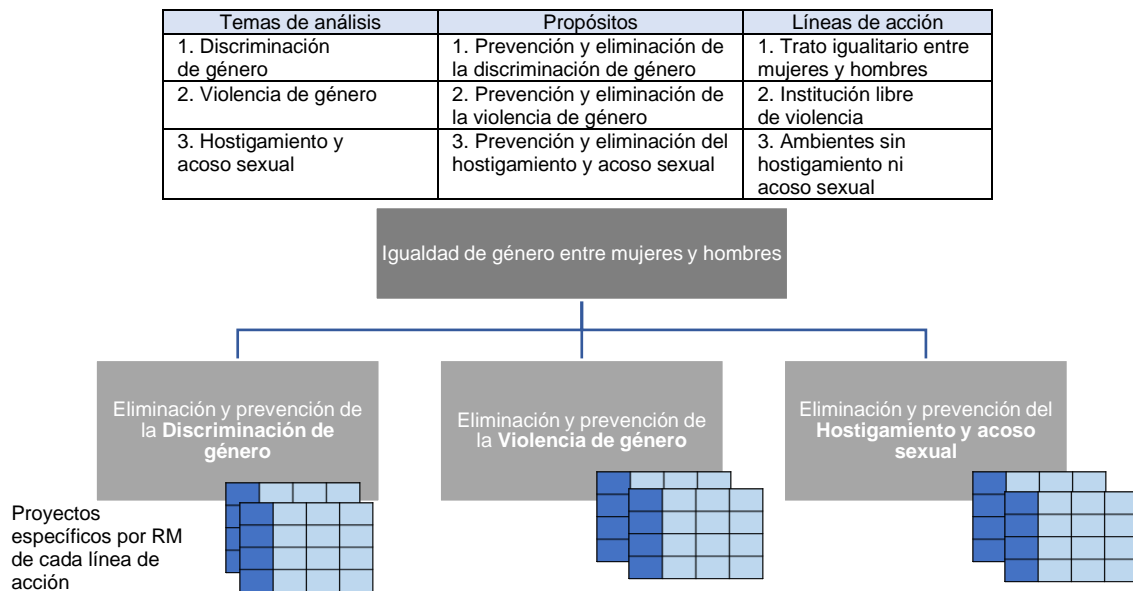
Entonces como resultado principal de este proyecto de planeación participativa con perspectiva de género, se tiene la definición colaborativa de una ruta de acción, que contiene una declaración de estado ideal en igualdad de género para la institución, un conjunto de líneas estratégicas de acción, y destacando que existe un proyecto específico para cada región militar, que contiene un análisis de problemas, análisis de objetivos, matriz de marco lógico, con indicadores y supuestos.

Entonces se plantea como propuesta de propósito general o estado deseable de la igualdad de género en SEDENA el siguiente enunciado:

Institución incluyente, respetuosa, armónica, igualitaria y con equidad de mujeres y hombres en todas las armas, ramas, servicios o unidades operativas, **mediante** mecanismos de cultura de igualdad, nuevos programas, organismos adecuados, presupuesto, sistemas, normatividad y su aplicación, **para** eliminar y prevenir la discriminación, violencia, hostigamiento y acoso, logrando mismas oportunidades de acceso y desarrollo, mayor productividad, mejores resultados y mejor calidad de vida para el personal y sus familias en general.

Se planearon los siguientes temas, que se convierten en las líneas estratégicas de la ruta de acción:

Diagrama XXIV.9
Porcentaje de participantes que respondieron correctamente a cada reactivo del ejercicio



Fuente: Elaboración original de Mtro. Ismael Sánchez V. y Mtra. Julieta H. Prado, 2018.

Para cada una de las 12 Regiones Militares se construyó el proyecto específico desarrollado en los talleres participativos con generales y jefes, con las tres líneas de acción correspondientes. En los que se

integró el análisis de árbol de problemas, árbol de objetivos, y el planteamiento de la matriz del proyecto con objetivos, indicadores, medios de verificación y supuestos.

E. Conclusiones

La **participación en la planeación** es fundamental para lograr involucramiento en acciones de gobierno por parte de los servidores públicos, autoridades administrativas, y responsables de la ejecución de los programas presupuestarios, lo que permite mayor compromiso, comprensión de las situaciones y problemáticas, pero sobre todo contribuir determinadamente a los resultados esperados en cada sector de desarrollo nacional.

Mediante la **planeación participativa con perspectiva de género** permite la formulación de programas y proyectos acordes a las políticas públicas en la materia, tomando como base las situaciones tipo de la desigualdad de género entre mujeres y hombres (discriminación, violencia, hostigamiento y acoso sexual).

Los **talleres participativos** como mecanismo de trabajo colaborativo para la gestión institucional, mediante la aplicación de la Metodología de Marco Lógico, han facilitado la generación de una propuesta de ruta de acción, que contiene un propósito general, líneas de acción estratégica, proyectos específicos por cada región territorial de trabajo y unidad administrativa.

Para ello, ha sido necesario generar un **cambio cultural** que promueva el desarrollo de espacios de respeto e igualdad tanto en el ámbito laboral como en el social y el familiar de las mujeres y hombres de las instituciones. Dicho cambio cultural se ha ido logrando paulatinamente, a través de varias líneas de acción como lo es sensibilizar y capacitar al personal de las instituciones sobre la importancia de erradicar las conductas discriminatorias y desiguales que generan incertidumbre y limitan el desarrollo personal y laboral y prioritariamente orientar a la prevención de la violencia de género, así como del hostigamiento y acoso sexual, entre otros.

Los **involucrados** que se han incorporado a esta perspectiva, a través de sus acciones, cambios de actitud, de comportamiento, y de mejora de escala de valores, pueden influenciar al medio con el que se vinculan directa e indirectamente, y como consecuencia el cambio será perceptible por lo que estarán configurándose nuevas circunstancias con mejores relaciones, mejores grupos de trabajo, mejores instituciones, y una sociedad más igualitaria.

Como **desafíos** y propuestas específicas se recomienda completar acciones vinculadas a la gestión participativa con perspectiva de género, como lo sería con instrumentos tipo: continuar con el **programa de capacitación** en las regiones territoriales con métodos participativos; elaboración de un **diagnóstico integral** de la perspectiva de género en las instituciones, integrando los estudios realizados, estadísticas disponibles y construyendo una línea base actualizada; construir un **observatorio en línea** con datos e información (de tipo estadística, geográfica y documental) actualizada, clara, atractiva y disponible de la perspectiva de género; implementación de **procesos ordenados de gestión** para resultados en las unidades responsables, sobre planeación estratégica y programación operativa, monitoreo y evaluación, con perspectiva de género.

Finalmente, se considera que una herramienta de gestión institucional efectiva, lo es la aplicación de métodos de **planeación participativa con perspectiva de género**, pues involucra a hombres y mujeres en el proceso de toma de decisiones con igualdad de oportunidades, para generar resultados institucionales a partir de la implementación de planes, programas y proyectos que cuenta con ambos enfoques.

Bibliografía

- Ackoff, Rusell L. (2000). *Recreación de las corporaciones. Un diseño organizacional para el siglo XXI*. México. Ed. Oxford.
- Aldunate, Eduardo; Córdoba, Julio (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile. CEPAL, Naciones Unidas.
- Brighenti, Agenor (1994). *Metodología para un proceso de planeación participativa*. Bogotá, Colombia. Ed. San Pablo.
- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (2018). *Ley de Planeación*. México.
- Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión (2018). *Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres*. México.
- Carbonell, M. (2013) "Teoría de los derechos humanos y del control de convencionalidad". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- CONAVIM-Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. ¿Qué es la perspectiva de género y por qué es necesario implementarla? <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-la-perspectiva-de-genero-y-por-que-es-necesario-implementarla>.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2016). *Gestión para Resultados*. México. Biblioteca básica de administración pública. Ed. Siglo XXI.
- Elborgh-Woytek, Katrin, et al. (2013) *Las mujeres, el trabajo y la economía: beneficios macroeconómicos de la equidad de género* [en línea]. Fondo Monetario Internacional, Departamento de estrategia, Políticas y Evaluación y Departamento de Finanzas Públicas. Septiembre.
- INMujeres, Instituto Nacional de las Mujeres (2008). "Guía metodológica para la sensibilización en género: una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública". Publicado por el. Vol. 1, 2 y 3, México.
- INMujeres, Instituto Nacional de las Mujeres (2017). *Boletín "Mujeres en cifras", Año 3, Número 3, 15 marzo del 2017*, México.
- INMujeres, Instituto Nacional de las Mujeres (2017). *Guía de contenidos y recomendaciones didácticas para la sensibilización de las y los Servidores Públicos*. Documento elaborado por el Equipo de la Dirección de Capacitación y Profesionalización adscrita a la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género. pp 53, 74-78.
- Lamas, M. (2013) "El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual". Ed. Porrúa. México.
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Publicada en el DOF en el 2007, México.
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2006, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Presidencia de la República. México. <http://pnd.gob.mx/>
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación 2015-2018. <http://www.gob.mx/sre/documentos/programa-para-la-igualdad-entre-mujeres-y-hombres-2015-2018?idiom=es-MX>.
- Programa Sectorial de la Secretaría de la Defensa Nacional 2013-2018. http://www.sedena.gob.mx/archivos/psdn_2013_2018.pdf.
- Sandoval E., Carlos (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. CEPAL, serie Desarrollo territorial. Santiago de Chile.
- SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional (2018). "P.S.O. para la prevención y atención del hostigamiento y acoso sexual", México.
- SEDENA. Código de Conducta de las y los Servidores Públicos de la SEDENA. http://www.sedena.gob.mx/pdf/normateca/3.doctrina_y_edu_mil/codigodeconduct.pdf.
- SFP, Secretaría de la Función Pública (2017). "Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública". Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.
- Torres Falcón, Marta (2005), *Género y discriminación*. El Cotidiano (noviembre-diciembre).

XXV. Nuevas aproximaciones a la planificación estratégica participativa: experiencias en Argentina

*Isidoro Felcman*¹⁸⁷
*Gustavo Blutman*¹⁸⁸

Resumen

La idea de planificar es antigua, también lo es la de planificar estratégicamente e incluso planificar participativamente tiene ya varios años. Hacerlo con otros marcos conceptuales y metodológicos le da cierto grado de novedad.

De allí que pretendemos presentar una sistematización en conceptos e instrumentos factibles para encarar acciones de Planificación Estratégica Participativa en la Administración Pública. La idea es poner énfasis en esa planificación que, desde el Estado, pretende promover a través de un rol activo, una visión compartida de todos los actores sociales y de mercado, para obtener como producto final un proyecto colectivo de futuro. Este enfoque sostiene la centralidad que desempeña el Estado en la vida social como garante del bien público, siguiendo la idea de generar una visión compartida. La metodología de la planificación estratégica participativa pretende que el producto final de la misma pertenezca al conjunto de la sociedad.

Para respaldar lo anterior sintetizaremos tres casos que han adquirido cierta relevancia en la implementación de acciones de planificación con las características mencionadas. Estos son: el Plan

¹⁸⁷ Doctor en Ciencias Económicas. Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor consulto de la UBA.

¹⁸⁸ Doctor y Pos Doctor en Ciencias Económicas. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Profesor titular de Administración Pública.

Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA 2010-2020), el Plan Nacional del Seguro (PlaNes 2012 – 2020) y el Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación (2013-2015). Cada caso tiene sus características específicas y sus resultados prácticos. Sin embargo, rescatamos, más allá de los avatares políticos, un modelo conceptual y metodológico claramente replicable en las Administraciones Públicas.

Introducción

En este artículo pretendemos presentar una sistematización en conceptos e instrumentos factibles para encarar acciones de Planificación Estratégica Participativa en la Administración Pública. Sintetizaremos tres casos que han adquirido cierta relevancia en la implementación de acciones de planificación con las características mencionada. Estos son: el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA 2010-2020), el Plan Nacional del Seguro (PlaNes 2012-2020) y el Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación (2013-2015).

Todos intentaron desarrollar un proceso participativo que, impulsado por el Estado, convocó a todos los actores de esos sectores u organizaciones para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida, y en ámbitos especialmente diseñados a tal efecto, elaboran un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro¹⁸⁹.

El desarrollo efectivo de los Planes se fundamenta en un diseño de procesos que contempló simultáneamente la existencia de dos lógicas: Lógica Metodológica y Lógica Participativa. Ambas tienen racionalidades diferenciales, pero se encuentran íntimamente vinculadas entre sí. La conjunción de ambas lógicas dio como resultado Planes Estratégicos Participativos (PEP).

A. Enmarcando la teoría

Mucho se ha escrito a la hora de formular propuestas para la mejora de las capacidades del Estado, su rol y la vinculación que, como instancia de orientación estratégica y articulación social, éste debe desarrollar con los actores del mercado y de la sociedad civil. Esta evolución en el pensamiento y la acción se dio con fuerza desde la misma instalación del paradigma jerárquico-weberiano y su modelo de gestión burocrático, pero se evidenció de manera más acelerada muy especialmente en estos últimos 40 años. Habiendo atravesado el Estado fuertes procesos de reformas estructurales, se pone hoy nuevamente de manifiesto la necesidad de una reconstrucción institucional sobre nuevas bases ideológico-conceptuales y nuevos modelos y tecnologías de gestión que permitan mejorar las capacidades estatales para la resolución de problemas (Kliksberg, 2011 en Felcman y Blutman, 2011).

La necesidad de mejorar los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas implica no sólo disponer de adecuados marcos conceptuales, sino también contar con tecnologías de gestión apropiadas para tener razonables probabilidades de éxito. Un recorrido histórico sobre la temática permite visualizar que, a través del tiempo, las organizaciones públicas y privadas han desarrollado diversas tecnologías de gestión orientadas a mejorar sus productos y procesos, en el marco de un mayor involucramiento de la sociedad civil en el accionar público (Felcman, 2015).

Una tecnología de gestión puede ser entendida como un conjunto de procesos más o menos estandarizados de planificación, organización, coordinación, dirección y control en el ámbito de las organizaciones; en definitiva, se trata de métodos, técnicas e instrumentos para la mejora de la eficacia y la eficiencia del funcionamiento organizacional (Suárez y Felcman, 1974). Asimismo, en un recorrido histórico puede observarse una evolución acelerada de dichas tecnologías desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, con una tasa de innovación exponencialmente creciente, desde fines de los años 70 a la

¹⁸⁹ Ver también Centro de Investigaciones en Administración Pública - CIAP y Reference Module in Food Sciences.

actualidad en el ámbito de las organizaciones públicas (Felcman y Blutman et al., 2013; Felcman, 2015; Pollit y Bouckaert, 2011; Osborne y Gaebler, 2002).

Es en esa línea que el objetivo de este trabajo realizar aportes y precisiones sobre un marco conceptual, una metodología y una tecnología de gestión de planificación estratégica participativa, que contribuya al desarrollo de las capacidades efectivas del Estado, a fin de responder con mayores niveles de eficacia a las demandas que presenta el entorno generalmente atravesado por circunstancias cambiantes.

Existen conceptos que vienen repitiendo diferentes autores y organizaciones en el sector público y privado: pensar la planificación exclusivamente como el desarrollo sistemático de una lógica estratégica. A esto se lo denomina habitualmente planeamiento normativo.

El abordaje que proponemos sostiene que el fortalecimiento de las democracias no depende únicamente de arreglos institucionales que promuevan el uso de reglas o procedimientos formales, sino que además, es importante generar capacidades que permitan la gestión de redes de actores definidos como tales por los procesos de interacción que se establecen entre ellos.

Adicionalmente, también debe señalarse que la planificación estratégica participativa es la tecnología de gestión más apropiada a una concepción ideológica de lo público, porque está basada en la participación de todos los actores de un sector u organización. Éstos, bajo la articulación del Estado, elaboran el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación esperada a futuro (visión, misión, valores, fines estratégicos y objetivos) y una situación actual (fortalezas y debilidades), teniendo en cuenta escenarios futuros más probables (oportunidades y amenazas) y promoviendo participativamente la elaboración de políticas, planes y acciones destinados a transformar lo que se tiene en lo que se quiere (metas). Todo ello se elabora colectivamente generando como producto final una visión compartida de futuro.

Como puede verse, existen fuertes vinculaciones entre paradigma, ideología, modelo de gestión y tecnología. Si queremos instalar efectivamente un Estado inteligente y participativo, la tecnología de gestión a utilizar debe ser pertinente a dicho fin. El planeamiento normativo y el estratégico participativo son la expresión tecnológica de dos paradigmas, ideologías y modelos de gestión distintos.

La necesidad de mejorar los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas implica disponer de tecnologías de gestión apropiadas para tener razonables probabilidades de éxito (Felcman, 2015).

La planificación puede considerarse bajo dos perspectivas de diferente escala: la institucional y la sectorial. La primera, enfocada al proceso intraorganizacional, y la segunda referida a un sector específico (de la economía, de lo social, de lo político, etc.).

Es importante señalar que, si bien ambos son funcionales al mejoramiento del diseño e implementación de políticas, este trabajo se enmarca dentro de la segunda de las corrientes; dicho esto, agregaremos que el planeamiento estratégico institucional se convierte en una condición necesaria para tener mayores posibilidades de éxito en la implementación de la herramienta a nivel sectorial.

Un plan estratégico participativo busca señalar un rumbo en el marco de escenarios futuros más probables que involucre a actores, los comprometa, y proporcione a la gestión pública de un modelo y un conjunto de metodologías y técnicas, diseñadas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos de determinado sector, con los objetivos de las organizaciones públicas y de los actores del mercado y la sociedad civil que en él operan.

Esta metodología puede tener diferentes orientaciones conceptuales, metodológicas y técnicas:

- Planeamiento normativo: La planificación normativa es la forma convencional de planeamiento mediante el cual un equipo técnico elabora un esquema de objetivos y metas

que expresan lo deseable para ese conjunto de expertos. El producto más destacado de este tipo de planeamiento es el denominado Plan Libro, documento creado bajo una racionalidad técnica que establece una única y mejor manera de realizar las cosas.

Desde esta perspectiva, no resulta necesario considerar los intereses sectoriales de actores diversos, ni los obstáculos y limitaciones que habitualmente condicionan la factibilidad de cualquier plan. Se puede concluir rápidamente que el habitual destino de estos planes son los cajones de los escritorios o los anaqueles de las bibliotecas.

- Planificación estratégica situacional. Dentro de los principales antecedentes teóricos que se diferencian de las posturas normativas, se encuentran los desarrollos de Carlos Matus (1993) en relación con lo que él denominó Planificación Estratégica Situacional (PES). Este enfoque sostiene que el Estado desempeña un rol central en la vida social como garante público, siguiendo siempre la idea de generar una visión compartida de futuro y la elaboración colectiva de un proyecto. En definitiva, la planificación estratégica situacional permite transformar un conjunto de intereses sectoriales en el interés colectivo de un sector.
- Planificación estratégica participativa. Es una tecnología de gestión basada en el análisis sistemático y la identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla (Felcman y Blutman, 2011). El objetivo es integrar a los actores involucrados en el desarrollo en el proceso de planificación tanto en niveles informativos, como consultivos, decisorios y de cogestión futura (ver también Sandoval, et al 2015 y Armijo, 2011).

B. Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista metodológico, un plan estratégico se construye teniendo en cuenta dos dimensiones principales:

- Un proceso sistemático basado en una secuencia de subprocesos, que llamaremos *lógica metodológica*.
- Espacios, ámbitos y procesos especialmente diseñados para la elaboración colectiva del plan, que conformarán la denominada *lógica participativa*.

1. La lógica metodológica

Puede ser entendida como aquellos subprocesos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para elaborar el Plan. La que aquí se presenta está compuesta por ocho subprocesos que señalan el camino metodológico a ser empleado por todas las instancias de participación de los actores a lo largo del proceso.

- Subproceso 1: Dirección estratégica

La dirección estratégica está conformada por cinco componentes clave: la visión, la misión, los valores, los fines estratégicos y los objetivos. Ellos conducirán el accionar hacia las metas futuras deseadas, transformándose en horizonte estratégico (ver Porter 1991; Ackoff 1992; Senge, 1990).

- Subproceso 2: Escenarios Futuros más Probables

Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles que pueden utilizarse para promover los cambios deseados. Así, el escenario es el conjunto de condiciones hipotéticas y supuestos futuros más probables donde se sitúa y opera el Plan, y desde el cual derivarán las oportunidades y las amenazas a las que enfrentar. (Taleb, 2009; Porter 1991; Matus 1987).

- Subproceso 3: Situación Actual

La descripción de la situación actual supone identificar las diversas realidades problemáticas que hay que enfrentar. El resultado de este proceso es un esquema de condiciones que señala las fortalezas y debilidades que hay que asumir para determinar la capacidad que se posee para lograr los objetivos deseados (Bendlin, 2005).

- Subproceso 4: Matriz F.O.D.A.

El análisis F.O.D.A. es una herramienta para determinar estrategias en la búsqueda de un futuro deseado. F.O.D.A. es la sigla de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, variables que se fusionan gráficamente en un cuadro de doble entrada donde éstas se cruzan para su posterior análisis. Aramayo (2006).

- Subproceso 5: Metas

Por definición, las metas se establecen como indicadores para gestionar el avance hacia el logro de los objetivos propuestos, fijando las prioridades. (Matus, 1987 y 1991).

- Subproceso 6: Brechas (situación actual vs. situación requerida).

Hacen referencia a la distancia existente entre la situación actual y la situación deseada, que permite medir distancias para el logro de las metas pautadas.

- Subproceso 7: Políticas, programas y acciones para cerrar las brechas

Las políticas se definen como los grandes cursos de acción que se despliegan en programas, actividades y tareas que permiten cerrar la brecha existente entre la situación actual y la requerida. (Matus, 1987 y 1991).

- Subproceso 8: Implementación, monitoreo y evaluación

Una vez elaborado el plan estratégico, el siguiente paso es iniciar su implementación, lo que implica un proceso de permanente seguimiento y monitoreo de las acciones y logros, a fin de reducir la diferencia entre la planificación (realizada en los pasos anteriores), su ejecución y los resultados obtenidos (Aguilar Villanueva, 1993).

2. La lógica participativa

La participación ciudadana en los procesos de políticas públicas constituye un elemento fundamental dado que son condición para la construcción de gobernanza democrática y, en este sentido, constituye un mecanismo para el empoderamiento social.

Prats (2006) señala que "para que la gobernanza sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional" (p. 28).

Sin embargo, el desarrollo de un proceso participativo requiere de institucionalización: los actores involucrados deberán apropiarse de los espacios participativos, ocuparlos y utilizar los instrumentos que faciliten la sistematización de sus aportes.

Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien plantear la participación ciudadana como eje transversal de una gestión, no es sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a la posibilidad de construir una mirada común del sector a planificar.

En este sentido, y en lo referido a la lógica participativa o método de participación que se propone, existen tres elementos claves que la sustentan:

- i) El rol de quien conduce el proceso de planeamiento y de los actores sociales.
- ii) La lógica metodológica que guía el proceso de participación.
- iii) El propio proceso de participación que, siguiendo una secuencia ordenada de actividades desarrolladas en ámbitos participativos, genera involucramiento y compromiso en todos los actores intervinientes y promueve una visión compartida y un proyecto de futuro elaborado colectivamente.

En la lógica participativa se establecen mecanismos de involucramiento a partir de la conjunción de diferentes actores sociales que, siguiendo una metodología de trabajo (lógica metodológica), pueden expresar sus expectativas, necesidades e intereses y poner en juego estrategias de cooperación, captación y conflicto, así como ejercitar la negociación, mediación, persuasión y disuasión. La lógica participativa da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo, y especialmente tiende a asegurar la interacción, la representación y el involucramiento de los actores en la elaboración del plan.

Las lógicas metodológica y participativa deben combinarse virtuosamente; no son dos lógicas que operan por separado, sino que ambas deben estar interrelacionadas. Los actores que participan del juego social no lo hacen de manera anárquica, sino que se inscriben dentro de dicho juego siguiendo de manera sistemática la lógica metodológica y su secuencia ordenada de pasos, comenzando por la dirección estratégica, luego la construcción de escenarios, etc. tal como se ha podido ver más arriba.

Describiremos sintéticamente los pasos de la lógica participativa. Para mayores detalles ver (Felcman, Blutman et al 2017)

- Paso 1: Definición de la dirección estratégica para involucramiento y compromiso de los actores en la elaboración del PEP

La construcción de visión compartida en el planeamiento estratégico requiere tomar una primera decisión estratégica de hacia dónde ir y cómo hacerlo. Debe realizarse tomando en cuenta la opinión de los actores sociales, pues es la única manera de asegurar involucramiento y compromiso. Se trata aquí de dar un primer paso de definiciones ideológicas, conceptuales, metodológicas y técnicas respecto de que se pretende hacer y adonde se quiere llegar con el PEP.

- Paso 2: Identificación de actores sociales relevantes

No se pueden lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea no está explícitamente de acuerdo con el plan. Mientras mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, mejores serán las posibilidades de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo.

Siguiendo a Belmartino, se diría que son actores sociales *"aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder"* (1998, p. 2-3).

Como participantes de la construcción de la realidad son quienes tienen intereses en los temas de debate y posibilidad de incidir en las decisiones. Dado que estos actores poseen distinto grado de capacidad de influencia, no pueden dejar de ser tenidos en cuenta a la hora de pensar un proceso de planificación.

Los actores son dinámicos y operativos, se mueven e interaccionan en diferentes contextos y situaciones (Macchiarola de Sigal, 2006). Entenderlos como sujetos predecibles, sólo pasibles de movimientos mecánicos y reactivos, es reducir el análisis a una visión incauta que opaca la compleja realidad que se intenta abordar.

Los actores sociales son los principales agentes del cambio. Son los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que les interesan o afectan de modo particular y desestimando otras.

No se trata de un juego donde por acumulación toman una decisión colectiva y donde las individualidades pesan poco, sino más bien de un despliegue con peso decisivo en la toma de decisiones, en representación de diversos tipos de organizaciones (jefaturas de partidos políticos, directivos de organizaciones gubernamentales, grupos de presión organizados, sindicatos, organizaciones religiosas, económicas y de la sociedad civil, entre otros).

El análisis de la trayectoria e intencionalidad de los actores permitirá construir un mapa para tener una mejor aproximación y cierta anticipación respecto a las acciones o reacciones que puedan llegar a desarrollar.

- Paso 3: Definición de estrategias de posicionamiento de los actores: el juego social

Los procesos políticos que se dan al interior de los subsistemas que conforman una sociedad no son únicamente aquellos en los que interviene el Estado; los mismos se encuentran a su vez atravesados por relaciones establecidas entre actores que operan en el marco de relaciones de fuerza desiguales donde el Estado cumple un rol articulador.

Cada actor orienta su accionar motivado por intereses diversos intereses, dando lugar a lo que Matus (2000) denomina el *juego de lo social*, lo que implica una diferenciación entre ellos. En palabras de Matus, "el juego de lo social exige diferencias. De otro modo no sería un juego de cooperación y conflicto en relación con los otros" (p. 166).

Por lo antedicho, el estudio de la participación de actores implica remitirse a analizar el entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales. El entendimiento de los posibles patrones de acción e interacción de los actores involucrados permitirá entender su rol en el proceso de políticas, permitiendo hablar de juego social (Oszlak, 2009).

Llevar adelante un proceso de planificación estratégica participativa implica gestionar la complejidad del juego social en términos de conocimiento, destreza y habilidades para la conducción de procesos en los cuales los actores generan y cambian recursos, procesos que se ven reflejados en las estrategias y juegos de los actores que la conforman.

- Paso 4: Determinación del rol del Estado en los procesos de planificación estratégica participativa

Pensar en transformar las estructuras sociales e incorporar tecnologías de gestión apropiadas para dicha transformación, requiere discutir acerca de qué papel se desea que cumplan el Estado y su modelo de gestión. Este paso 4 en realidad comienza a la par de los anteriores.

Tal como se ha señalado anteriormente, las reformas del Estado han vuelto a poner en el centro de los debates el rol y la capacidad del Estado, así como la necesidad de una reconstrucción institucional sobre nuevas bases para formular e implementar políticas públicas de manera exitosa.

Se puede mencionar una cantidad importante de países a principio de los 80, que dentro del mundo desarrollado han implementado algún tipo de reforma, sumándose en los 90 otras experiencias en algunos países emergentes (Argentina por ejemplo), y una profundización de las líneas originales en el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros (Blutman, 1998). Sin embargo, la idea de la reconstrucción y fortalecimiento del Estado (Oszlak en Kliksberg, 1994), en oposición a su limitación o reducción, ha vuelto a constituir una prioridad en los programas políticos. El Estado, en esta línea, tiene como finalidad proteger el interés general y asegurar el bienestar del conjunto de sus habitantes, para lo cual interviene en el funcionamiento de la economía.

Se podría decir que si las décadas del 80 y 90 estuvieron caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, desde el 2008 (después del fenómeno de la crisis de la hipotecas subprime) se visualiza una ruptura paradigmática respecto del rol estatal; asistiendo a un proceso de reconstitución y reposicionamiento del Estado como un actor activo en las distintas esferas sociales y económicas (Felcman y Blutman, 2011).

A partir de esta circunstancia, el objeto principal de debate en torno a la gestión pública se centra en la cuestión de los modelos organizacionales más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de múltiples y complejas necesidades e intereses colectivo.

Felcman, Blutman y Méndez Parnes (2002) señalan:

Las capacidades efectivas para la formulación y ejecución de políticas públicas, en un marco de incremento de la calidad de las instituciones y del involucramiento de la sociedad civil, se convierten en temas predominantes a tener en cuenta y con ello la calidad y relevancia del modelo y las tecnologías de gestión a utilizarse para tener razonables probabilidades de éxito (p. 87).

A partir de la elaboración colectiva del plan, se busca estimular la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de los actores sociales, apuntalar un proceso de fortalecimiento institucional, construir un Estado fuerte, y finalmente vigorizar la relación entre el mercado, la sociedad y sus representantes políticos, lo cual implica poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interactuar colectivamente, sino también la capacidad del Estado para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico y social, a partir de una visión colectiva de futuro construida participativamente.

- Paso 5: Definición de ámbitos de participación

La incorporación del componente participativo en el proceso de elaboración e implementación del PEP, se convierte en el elemento distintivo de esta tecnología ya que las políticas públicas no existen naturalmente, sino que se trata de construcciones sociopolíticas. En este sentido, las políticas son consecuencia de la confrontación entre diferentes actores con concepciones e intereses, visiones del mundo y hasta paradigmas diversos.

En este marco, el proceso de diseño y formulación de políticas públicas requiere que el Estado opte sólo por tener en cuenta al gobierno como el líder de su formulación, o por permitir diferentes grados de participación de los actores involucrados a fin de alcanzar mayores niveles de consenso y aprobación de sus decisiones. Para ello, y dado que uno de los objetivos de la formulación del PEP consiste en generar confianza y visión compartida del sector a planificar, un requisito indispensable para el éxito de su implementación es la institucionalización de los espacios que ordenen la participación.

- Paso 6: Elaboración de una visión compartida

Siguiendo a Senge (1990), en su análisis sobre la teoría de las organizaciones, una visión compartida es la respuesta a la pregunta: ¿qué deseamos ser?

Una visión es verdaderamente compartida cuando los involucrados construyen una imagen generadora de un vínculo común. Cuando la gente comparte una visión está conectada por una aspiración común. Como afirma el autor:

Si una idea sobre el liderazgo ha inspirado a las organizaciones durante miles de años, es la capacidad para compartir una imagen del futuro que se procura crear. La práctica de la visión compartida supone aptitudes para configurar "visiones del futuro" compartidas que propicien un compromiso genuino antes que mero acatamiento. Al dominar esta disciplina, los líderes aprenden que es contraproducente tratar de imponer una visión, por sincera que sea (Senge, 1990, p.5).

¿Por qué importan las visiones compartidas? Porque despiertan el compromiso e involucramiento de mucha gente que fue tenida en cuenta para su construcción. En una organización,

una visión compartida modifica la relación de la gente con la organización. Es el primer paso para permitir que quienes se profesaban mutua desconfianza comiencen a trabajar en conjunto, construyan una identidad común, y encuentren coincidencias.

Una visión compartida también brinda un timón para mantener el rumbo del proceso; con una visión compartida es más probable que los individuos expresen su modo de pensar, y acepten poner en un plano secundario perspectivas arraigadas reconociendo sus defectos.

Si se adaptan estas reflexiones a la planificación de un sector específico, la construcción de una visión compartida de futuro implica identificar las tensiones que se generan como producto de los diversos posicionamientos y, a partir de allí, construir una mirada común basada en las coincidencias.

C. Los planes¹⁹⁰

Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal Argentina 2010-2020 (PEA)

Como se mencionó precedentemente, el PEA basó su construcción en dos racionalidades centrales convergentes en un mismo proceso participativo. Por un lado, la Lógica Metodológica que puede ser entendida como un proceso (y subprocesos componentes) sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para arribar al resultado esperado, el Plan Estratégico (PEA). El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca condujo política y técnicamente el proceso.

Adicionalmente a esta lógica metodológica, en el esquema de funcionamiento planteado también intervino una segunda lógica: la Participativa. Allí se establecieron mecanismos de involucramiento social en base a la participación de diferentes actores sociales agrupados en grupos afines.

La participación colectiva se dio centralmente a través de Consejos y Mesas Sectoriales:

- Consejos. Se constituyeron cuatro consejos Federales: Consejo Federal Agropecuario (CFA - Provincias),
- Consejo Federal Asesor de Ciencia y Tecnología (CFACyT),
- Consejo Federal del Sistema Productivo (CFSP) y
- Consejo Federal para el Desarrollo Económico y Social (CFDEyS), todos los cuales tuvieron su representación en un Consejo General.

Mesas Sectoriales: El Ministerio también convocó a la participación de manera articulada con los consejos sectoriales y general, a través del trabajo en mesas divididas subsectorialmente, cada una de ellas representando las principales cadenas de valor agroalimentarias y agroindustriales: Acuicultura, Agricultura Familiar, Alimentos, Aves, Bioenergía, Biotecnología, Bovinos, Comunicación/Institucionales, Financiamiento, Forestal, Soja, Trigo, Maiz, Girasol, etc. (PEA- MAGyP: 2010).

Las Mesas Subsectoriales fueron articulando su trabajo con el de los Consejos Federales. Esto significó que, junto con el personal técnico del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, trabajaron las entidades representativas del Sistema Productivo de cada cadena de valor, personal de diversas organizaciones sociales y científico - técnicas y de organismos internacionales relacionados con el sector agroalimentario y agroindustrial argentino.

A modo de síntesis mencionamos a los actores más representativos que participaron en el PEA:

¹⁹⁰ Ver referencia N° 3.

- 23 provincias, que convocaron la participación de más de 7.000 actores representativos de un conjunto mayor (productores, empresarios, trabajadores, científicos, técnicos, profesionales, consultores, otros actores sociales, etc.).
- 53 facultades de Ciencias Agrarias, Veterinarias, Ciencias de la Alimentación, Agronegocios y Ciencias Económicas.
- Más de 140 cámaras empresariales.
- Más de 300 representantes del sector económico social.
- Organismos internacionales: CEPAL, FAO, IICA y PNUD.
- Más de 450 Escuelas Agrotécnicas de todo el país, que aportaron sus opiniones a partir de 15.000 encuestas respondidas por sus alumnos y familias.
- Más de 1.500 docentes y directores de las Escuelas Agrotécnicas.

En este marco participativo y a través de diferentes instrumentos de recolección de información (ver cita 3) se fue elaborando el Plan mencionado.

Plan Estratégico Nacional del Seguro Argentina 2012-2020

Los primeros lineamientos de lo que luego se consolidaría como el Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020 (PlaNeS) fueron formulados hacia finales de 2011. Una característica a destacar del proceso de gestación del plan estratégico es que se desarrolló mediante la participación de todos los actores del sector (Cámaras empresariales, Sindicatos, ONGs, actores institucionales del seguro, Universidades, entre otros), a través de múltiples reuniones, seminarios y encuentros realizados con los representantes de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

El objetivo fundamental establecido para el PlaNeS fue generar una visión compartida de futuro para el Sector Seguros, con aportes de todos los actores que lo integran. El foco estuvo puesto en el desarrollo de un ejercicio colectivo articulado por la Superintendencia (SSN), a fin de orientar adecuadamente el proceso.

La elaboración de los fundamentos ideológicos sobre los que se sostuvo el PlaNeS, se basó en el carácter estratégico que posee el sector para un importante potencial de crecimiento de la industria aseguradora local hacia el año 2020, indispensable para dotar de solidez a la economía nacional, proteger el patrimonio, disminuir los posibles riesgos en las actividades económicas y generar una mayor previsibilidad. Su propósito fue aportar una visión compartida para el sector seguros, con una clara definición de su misión, valores, fines estratégicos y objetivos fundamentales, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables (amenazas y oportunidades), identificando fortalezas y debilidades, estableciendo metas, elaborando políticas, programas y acciones destinados a transformar la situación actual en la situación requerida a futuro.

La planificación del sector se pensó a partir de la necesidad de proveer una guía de acción en el corto, mediano y largo plazo que permitiera desarrollar los pilares estructurales para su desarrollo. La decisión de llevar a cabo un proceso de planificación orientado a la generación de una visión estratégica y compartida, y dirigido a crear un desarrollo estable y consistente de la actividad aseguradora, implicó la identificación de prioridades estratégicas y elaboración de propuestas para su abordaje mediante el funcionamiento de equipos de trabajo conformados por especialistas pertenecientes a la SSN y expertos convocados a tal fin que aportaron su experiencia y conocimiento en el área, brindando antecedentes, estadísticas, diagnósticos y proyecciones para la construcción de escenarios futuros más probables, describiendo la situación actual, posibles metas futuras, estrategias y políticas viables de implementación.

El PlaNeS utilizó para garantizar la coherencia conceptual y metodológica de sus diferentes producciones, un marco conceptual general. Dicho Marco conceptual, caracterizado por dos niveles de análisis: contexto de condicionamiento (fronteras afuera) y unidad de análisis (fronteras adentro) del sector seguros. El análisis "fronteras afuera" del sector seguros contempló una dimensión de trabajo denominada contexto de condicionamiento global. En el contexto de condicionamiento global se identifican tendencias mundiales/globales que condicionan a la Argentina en general y al sector seguros en particular. Por su parte, en el contexto de condicionamiento directo o inmediato se analizan los comportamientos que tendrán los diferentes sectores económicos del país y sus actores componentes, así como la manera en que ellos influirán sobre el sector seguros. Dicha identificación de tendencias y comportamientos se realizó a través de la técnica de análisis y construcción de escenarios futuros más probables al año 2020, y se hizo desde el punto de vista económico, social-demográfico, político-institucional, ambiental y científico- tecnológico. Tanto el contexto de condicionamiento global como el directo, permiten la generación y el establecimiento de oportunidades y amenazas del sector seguros para el año 2020.

En referencia a la unidad de análisis y considerando ahora el sector seguros "fronteras adentro" se identificaron una serie de actores que interactúan en pos de alcanzar objetivos diversos, algunos de los cuales son convergentes y otros divergentes entre sí. Dentro de tales actores se mencionan grandes grupos, entre los cuales se encontraban:

- Actores del sistema científico tecnológico.
- Actores del sistema económico asegurador.
- Actores del sistema institucional.
- Actores del sistema social.

La interacción de los referidos actores en el espacio institucional del sector seguros generó elementos que deben ser tenidos en consideración a la hora de elaborar un plan estratégico participativo y adecuadamente conceptualizado. La secuencia metodológica utilizada en el PlaNeS pretendió alcanzar transformaciones importantes para el sector; estas metodologías son consideradas, en algunos casos, como instrumentos de procesos fundacionales, o bien se utilizan para instalar nuevos puntos de partida, nuevos proyectos de sector o de país.

Programa de Modernización de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina

El Programa de Modernización de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 2013- 2015 (HCDN) fue impulsado bajo la premisa de que todo el cuerpo de empleados legislativos participe activamente en la concreción de un proceso de modernización de la Cámara, en el marco de los 30 años de recuperación de la democracia argentina (1983- 2013). Dentro de los objetivos principales propuestos del programa, se encontraba el de mejorar la calidad institucional y en la eficiencia de la actividad parlamentaria, con el fin de generar una herramienta que permitiera a los legisladores mejorar el proceso de producción legislativa a través de servicios de apoyo a la tarea, así como el desarrollo y la implementación de innovadoras herramientas tecnológicas.

La HCDN ha elaborado así el Programa de Modernización de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación 2013-2015, con el fin de impulsar un programa de fortalecimiento institucional el cual contiene 10 (diez) proyectos clave, contemplando dos líneas estratégicas de trabajo: Fronteras Afuera y Fronteras Adentro de la HCDN.

Fronteras afuera, se organizó en un eje institucional que incluía proyectos referidos al funcionamiento parlamentario en su actividad legislativa, en su vinculación con otras instituciones y en su relación con el conjunto de la sociedad. Implicó también abordar estos proyectos en función de los resultados que la HCDN debía producir en base a sus atribuciones y responsabilidades con el resto del

Estado y la sociedad. El Programa de Modernización procuró lograr importantes mejoras en la calidad institucional y en la eficiencia de la actividad parlamentaria, convirtiéndose así en un instrumento para que los líderes presentes y futuros puedan encarar acciones que tiendan al bienestar común de todos los ciudadanos. Respecto a Fronteras adentro, uno de los aspectos fundamentales del Programa ha estado vinculado al fortalecimiento técnico-institucional de las Comisiones Parlamentarias. Se buscó ampliar las capacidades de análisis legislativo de los organismos de asesoramiento permanente al dotar a la HCDN de una asesoría técnica de calidad, dejando instalada una fuerte estructura de capacitación interna para atender las actuales y futuras demandas de formación.

D. Algunos resultados

El trabajo conjunto mencionado más arriba concluyó en Planes Estratégicos Participativos, en los que a modo de ejemplo mencionamos algunos resultados (para más detalles ver referencia 3).

- Se construyeron visiones, misiones y objetivos de los diferentes sectores y organizaciones.
- Se establecieron escenarios y metas a lograr que, si bien posteriormente no estuvieron enmarcadas en un Plan específico por el desistimiento en su continuación como Plan, mantienen la vigencia de lo postulado originalmente
- Se implementaron y difundieron herramientas de planificación en amplios sectores de la sociedad.
- Los niveles de participación según las lógicas metodológica y participativa fueron altos.
- Hubo un reconocimiento explícito de involucramiento y compromiso de todos los actores que, a través de una metodología establecida, se transformaron luego en protagonistas y principales beneficiarios de objetivos, metas y políticas a implementar.
- Los cambios políticos y la escasa perspectiva a largo plazo interrumpieron las acciones que se estaban desarrollando. Como contrapartida quedaron huellas y marcas en los actores de los diferentes sectores de la importancia de la planificación en el sector público.

E. Reflexiones finales

A lo largo de esta síntesis detallamos la estructuración de los diversos componentes del Planeamiento Estratégico Participativo (PEP). Está claro que no es una actividad simple: para llevarla a cabo se requiere tomar en cuenta una cantidad importante de actores, instancias, procesos, actividades y recursos.

Debe quedar claro que para todo accionar es necesario un modelo conceptual y metodológico que contemple la propuesta de planificación.

Si algo caracterizó a los PEP fue la flexibilidad para adaptarse a entornos cambiantes; diseñamos estrategias y documentos vivos que se fueron construyendo, reconstruyendo y deconstruyendo a medida que los procesos avanzaban. Esto significó mejora continua.

Construimos prototipos evolutivos que permitieron a los diseñadores e implementadores y a los actores en general, tener una comprensión cabal de todos los pasos de la planificación desde lo conceptual y lo metodológico a lo instrumental.

Finalmente, la idea principal a resaltar es que no existe posibilidad de pensar en el futuro sin un concepto y una metodología de planificación, concebida y luego ejecutada de manera estratégica con el involucramiento y compromiso de los actores sociales a fin de alcanzar un producto final: la construcción de una visión compartida de futuro.

Para terminar, y siguiendo el pensamiento de Kierkegaard, afirmamos "la vida puede comprenderse mirando hacia atrás, pero sólo puede vivirse mirando hacia adelante". Sin mirada de futuro, el presente es solo consecuencia del pasado y, en cierta forma, sólo un reflejo de lo que alguna vez sucedió. El planeamiento estratégico participativo nos ayuda a crear futuro, a generar proyecto y a poner en marcha recursos, esfuerzos y voluntades para alcanzar dicho futuro colectivamente.

Bibliografía

- Ackoff R. L. (1992) *Planificación de la empresa del futuro* – Editorial Limusa España.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio introductorio*. En Aguilar Villanueva (Ed.), La implementación de las políticas. México: Editorial Porrúa.
- Aramayo (2006). *Manual de planificación estratégica*. Santiago de Chile, Chile: Universidad de Chile, Instituto de la Comunicación e Imagen.
- Armijo M. (2011) Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES - CEPAL) Santiago de Chile.
- Belmartino S., (1998). *Nuevo rol del estado y del mercado en la seguridad social argentina*. Ponencia XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Chicago, Illinois.
- Bendlin, C. (2005). *Curso de Planificación Estratégica*. Recuperado: <http://www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificaci%F3n%20y%20Administraci%F3n%20Financiera.ppt>.
- Blutman, G.(1998) *Aproximaciones a la Reforma del Estado*. Eudeba Buenos Aires.
- Bouckaert G. y Pollit C. (2011). *Public Managment Reform: A comparative Analysis – New Public Management, Governance and New Weberian State*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Felcman, I., Blutman, G. (2018). Argentine Agri-Food and Agribusiness Strategic Plan. Reference Module in Food Science. Elsevier, pp. 1–7. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-100596-5.22457-8>.
- Felcman, I. 2017. *Nuevos Modelos de Gestión Pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático*. Buenos Aires. Editorial Errepar.
- Felcman, I., Blutman, G. (2011). *Nuevos modelos de gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.
- Felcman, I., Blutman, G., Mendez Parnes, S. (2002) *Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina*. Ediciones cooperativas. Buenos Aires.
- Felcman, I., Blutman, G. y Azcorra, A. (2012). *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. (PEA²)*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Año 3, Nro.2., Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires, Argentina.
- Felcman, I., Blutman, G., Bobeck, P., Gonzalez, I., Velazquez, R. (2017) *Planeamiento Estratégico Participativo: concepto, metodología e instrumentos*. UBA- FCE Buenos Aires.
- Macchiarola de Sigal, V. (2006). *Enfoques de planeamiento y racionalidad de la acción*. Artículo elaborado en el marco del Curso de Posgrado "Epistemología de las Ciencias Sociales". Universidad de Río Cuarto Argentina.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*, Santiago de Chile, Chile: Fundación Altadir.
- Matus, C. (1993). *Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES*. Caracas, Venezuela: Fundación Altadir.
- Matus C. (2000). *Teoría del juego social*. Caracas, Venezuela: Fundación Altadir.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina (2011). *Documento de Proyecto. Versión 3. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial*, Buenos Aires. Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Osborne, D., Gaebler, T., (2002). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. (7ª Edición). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Oszlak, O (1994) Estado y sociedad las nuevas fronteras En Kliksberg Bernardo (comp.) (1994): El Rediseño del Perfil del Estado, Fondo de Cultura Económica, México.
- Oszlak, O. (2009). *La implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico*. En Belmonte, A. (et. al.): Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y

- Sociedad Civil, II, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Agricultura (2011) Plan estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020. Buenos Aires. https://inta.gob.ar/documentos/pea%C2%B2-argentina-lider-agroalimentario-2010-2020_ recuperado el 07-09-2018.
- Prats Catalá, Joamn,(2006), "*Veinte años de Modernización Administrativas en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas*", Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2016) Programa de Modernización de la HCDN <https://modernizacion.hcdn.gob.ar/index.html> recuperado el 07-09-2018.
- Porter, M., (1993). *Estrategia Competitiva*, México, D.F., México: CECSA.
- Sandoval C., Sanhuesa 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" Manuales de la CEPAL.
- Senge, P. (1990). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Granica.
- Superintendencia de Seguros de la Nación (2015) Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020. Buenos Aires Argentina <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/ac1094.pdf> recuperado el 07-08-2018.
- Taleb, N. (2009). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, Buenos Aires, Argentina: Paidós.

XXVI. Habla Curitiba: su relación con el desarrollo sostenible y la articulación entre planificación y presupuesto¹⁹¹

*Alexandre Jarschel de Oliveira*¹⁹²
*Bruna Kipper Barreto Roca*¹⁹³

Resumen

El presente artículo tiene por objeto presentar el Habla Curitiba - Programa de Consulta Pública Municipal, proyecto desarrollado por el Municipio de Curitiba, dentro del Instituto Municipal de Administración Pública, en especial por la Directoría de Planificación, Investigación e Innovación. Así, procura demostrar cómo éste se articula con la discusión acerca del desarrollo sostenible dialogando directamente con el tema de Planificación: gestión de sistemas de planificación para el desarrollo y experiencias de articulación entre planificación y presupuesto, además de buscar atender Objetivos especiales 11.3 y 16.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) propuesto por las Naciones Unidas.

Inicialmente se explica cómo el proyecto se relaciona con la propuesta de desarrollo sostenible y con esto aclarado también como el vector Planificación: gestión de sistemas de planificación para el desarrollo y experiencias de articulación entre planificación y presupuesto se presenta. El nexo de la

¹⁹¹ Agradecimientos: A todos los que contribuyeron para la realización y reconocimiento de programa de consultas públicas ¡Habla Curitiba! Especialmente a: Alexandre Matschinske, Elaine Leal, Gabriela Berger, Guilherme Sell, Guilherme Zuchetti, Jussara Sorgenfrei, Rodolpho Feijó, Simone Lubel.

¹⁹² Alumno de Master en Gobernanza y Sostenibilidad por el Instituto Superior de Administração e Economia (ISAE), Presidente del Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP) del Municipio de Curitiba.

¹⁹³ Estudiante universitaria de Relaciones Internacionales por el Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), funcionaria en prácticas Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP) del Municipio de Curitiba.

iniciativa con la meta 11, específicamente con la meta 11.3 "De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países" y la meta 16, específicamente la meta 16.7 "Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades" es explicitado, para fin de entendimiento sobre las razones y modo de realización del Programa Habla Curitiba. A continuación, la relevancia de una gestión pública sostenible es abordada relacionando esta con el Plan de Gobierno y Plan Presupuestario. Se busca aclarar la manera de funcionamiento del proyecto para relacionar el programa de consultas públicas con las demandas de la sociedad, presentando los resultados obtenidos en 2018. Posteriormente, se demuestra cómo la participación de la población en la formación de políticas públicas es esencial y contribuye efectivamente en el proceso de toma de decisión, habiendo un análisis de cómo ese fenómeno puede recorrer dimensiones transnacionales. El método utilizado para el desarrollo de este artículo se constituyó en investigación bibliográfica y estudio de caso vivencial del plan de gobierno del Municipio de Curitiba.

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas viene asumiendo un papel esencial en la movilización de sus miembros para que reconozcan la gravedad del problema de la falta de sostenibilidad alrededor del globo y para que se comprometan con acuerdos y metas efectivas para superar esta crisis planetaria.

En septiembre de 2015, las Naciones Unidas aprobaron un conjunto de metas que venían siendo elaboradas desde 2012 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), que generó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con el propósito de que se lleven a la práctica hasta el año 2030, por lo que quedaron conocidos también como "Agenda 30", con 17 objetivos globales y 169 metas para promover la inclusión social, el desarrollo sostenible y la gobernanza democrática. Estas metas serán acompañadas por un conjunto de indicadores para que gobiernos, sociedad civil y empresas revisen sus acciones y prioridades en favor de un nuevo modelo de desarrollo, capaz de recolocar a la humanidad en el planeta y el planeta en la humanidad. En el mismo año, en diciembre, ocurrió otra iniciativa fundamental de las Naciones Unidas, la 21ª Conferencia de las Partes (COP-21), oriunda de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCC), cuando se aprobó por consenso un nuevo acuerdo global de combate a los efectos del cambio climático. El documento prevé reducir las emisiones de Estados Partes y mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C y destacar la importancia de esfuerzos para que el aumento de la temperatura en la Tierra no sobrepase los 1,5°C por encima de los niveles preindustriales.

Es notable que el término "Desarrollo Sostenible" esté en el foco del marco propuesto por las Naciones Unidas. Ampliamente comentado y difundido en el medio académico y en la gestión pública y privada, esta nomenclatura es originaria de reflexiones y debates en la década de 1970, pasando por diversas definiciones en los años 1980 hasta ser consolidada en el Informe de Brundtland, fruto de un simposio de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente en 1987, que en la ocasión establecieron desarrollo sostenible como: "capacidad de atender las necesidades de las generaciones actuales, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de hacer lo mismo". Este concepto, sintético en palabras, es complejo y profundo en significado, ya que traduce la preocupación que debe ser acuñada al tema de la sostenibilidad, enfocando en el futuro, pero, paradójicamente, con el fin de garantizar la posibilidad de que el mismo sea digno, lo que sólo será posible con una mirada atenta y cuidadosa con los impactos del presente.

Dentro de ese entendimiento acerca del desarrollo sostenible, todavía hay la necesidad de resaltar sus tres vertientes: Económica; del Medio Ambiente; y Social. Aspectos complejos y que a veces son antagónicos, lo que genera una dificultad de linealidad de entendimientos.

Todas estas observaciones evidencian la importancia de discutir la relevancia de las acciones estratégicas adoptadas por una gestión pública sostenible, presentando un plan de gobierno sólido y preocupado por las cuestiones ambientales, económicas y sociales, y además capaz de incentivar la participación de la población en la administración pública.

Conceptos como gobernanza global, integración y regionalismo, demuestran la profundización entre el doméstico e internacional acentuando la reformulación de los espacios en las relaciones entre los actores internacionales, por lo que la política internacional se realiza en diferentes niveles y ambientes, en particular, el doméstico, internacional y global y los mismos no pueden ser discutidos y analizados sin tener en cuenta las interdependencias que los unen (Booth y Smith, 1995).

En vista de lo expuesto, es de fundamental importancia que las ciudades desarrollen sus planes de gobierno y leyes presupuestarias en consonancia con las decisiones pactadas por casi 200 países, incorporando las metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la COP-21, principalmente aquellas que pueden ser implementadas a nivel municipal y regional, donde las alcaldías tienen el protagonismo gubernamental. El programa de consultas públicas Habla Curitiba forma parte de ese proyecto.

A. Habla Curitiba: una experiencia de articulación entre planificación participativa y presupuesto, y su relación con el desarrollo sostenible

La importancia de las ciudades en el desarrollo de estrategias de políticas públicas que apunten a la sostenibilidad es innegable, ya que "el modelo de producción y consumo que caracteriza el actual estilo de desarrollo tiende a consolidarse en el espacio de las ciudades y éstas se vuelven cada vez más el foco principal en la definición de estrategias y políticas de desarrollo" (Ferreira, 1998).

De esta manera, se hace necesario el uso de una gobernanza que promueva ese tipo de desarrollo, "con la inserción de ideas que converjan para ello en el conjunto de las políticas públicas y sus interrelaciones" (Moura, 2016). No es posible una separación entre las cuestiones que tratan de la sostenibilidad y la gobernanza. Ambas deben ir de la mano, persiguiendo un equilibrio dinámico entre la eficiencia de los mecanismos burocráticos de gestión y la participación de los sectores de la sociedad civil interesados en la sostenibilidad del desarrollo.

Por medio de este tipo de gobernanza (más participativa), se busca aumentar la capacidad de procesar las demandas de la sociedad y de articularlas con los procesos públicos y privados de toma de decisión, y esto sólo ocurrirá si la cuestión de la sostenibilidad esté estrechamente vinculada. Así, se propone la existencia de una sinergia entre los avances científico-tecnológico, sociocultural e institucional, que armonicen los procesos e impactos del desarrollo a nivel local, haciéndolo sostenible.

Además, el objetivo es estimular siempre la participación de los ciudadanos como forma de contribuir para la mejora de la calidad de vida en cada región, aprovechando el intercambio de informaciones y experiencias a niveles locales y globales. Con esta finalidad, dentro del Plan de Gobierno del Municipio de Curitiba, el programa Habla Curitiba merece realce como instrumento de actuación.

En el contexto regional, que es el gran enfoque de este trabajo, la Agenda 30 presentó el **Objetivo 11**, titulado: "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", detallado como sigue específicamente la meta 11.3:

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países;

Y en el **Objetivo 16**, titulado: "Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas", detallado como sigue específicamente la meta 16.7:

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades¹⁹⁴.

Al analizar estos tópicos queda comprobada, nuevamente, la importancia de las acciones regionales en el ámbito municipal en favor de los objetivos traídos por las Naciones Unidas como destaques en el plan de acción global en busca de un mundo mejor para 2030. Recibe especial destaque la relevancia de un buen plan de gobierno, que busca alcanzar este y otros Objetivos del Desarrollo Sostenible.

En lo que se refiere la área de Planificación: gestión de sistemas de planificación para el desarrollo y experiencias de articulación entre planificación y presupuesto, el Habla Curitiba se articula perfectamente, ya que es un programa de consultas públicas, que inaugura un estándar en el cual el pueblo participa, de manera decisiva, en la construcción de las piezas presupuestarias del Municipio. A través de orientación sobre la forma en que se construyen las leyes y cómo se destinan los recursos municipales, el programa busca esclarecer los límites presupuestarios, jurídicos y técnicos de la administración municipal para avanzar hacia una participación calificada y coherente.

La idea surgió para que la población ganase en calidad, a través de una construcción en fases, entre reuniones con la comunidad, gestores y responsables por la administración pública.

B. Gestión pública sostenible y su relación con el Plan de Gobierno y el Plan Presupuestario

Hay varias definiciones de gobernanza, algunas más genéricas y otras más específicas. La Comisión de Gobernanza Global (Commission on Global Governance-CGG) de las Naciones Unidas define la gobernanza de la siguiente manera:

“La suma total de los diversos modos como individuos e instituciones, públicos y privados, administran sus negocios comunes. Se trata de un proceso continuo, por medio del cual, intereses conflictivos o diversos pueden ser acomodados y una acción cooperativa establecida. Este proceso incluye instituciones y regímenes formales invertidos de poder para imponer la observancia de las reglas, del mismo modo que arreglos informales que personas e instituciones acordaron establecer o perciben ser de su interés.” (Commission on Global Governance, 1995).

En este sentido, dentro del concepto de gobernanza, el proceso de planificación puede ser entendido como parte del ciclo de políticas públicas. Aunque no exista de hecho un ciclo puro de las políticas como reza la teoría, se puede describir una serie de fases más o menos regulares: reconocimiento (diagnóstico) del problema; su inserción en la agenda de gobierno; la formulación de una política; el desarrollo de instrumentos de acción; la toma de decisión estratégica; la implantación y ejecución de instrumentos; la evaluación, y el monitoreo (Moura, 2016).

La estructura actual de planificación gubernamental brasileña tiene su marco en la Constitución Federal (CF) de 1988, la cual establece la elaboración de Planos Plurianuales (PPA) a cada período de cuatro años, modelo extendido a las demás Unidades Federales (UFs). El PPA se convierte así en el instrumento legal de mayor alcance temporal en el establecimiento de las prioridades y en el direccionamiento de las acciones del gobierno. Este instrumento establece para la administración pública, de forma regionalizada, directrices, objetivos y metas que orientarán la aplicación de los recursos para un período equivalente al mandato del jefe del Poder Ejecutivo, considerado un ejercicio financiero. Su elaboración ocurre en el primer año del mandato presidencial y tiene vigencia hasta el final del primer año del ejercicio financiero del mandato presidencial subsiguiente (Chimenti, 2010).

¹⁹⁴ Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los objetivos de Planes Plurianuales deben expresar la transformación de la realidad socioeconómica y también ser el programa que es la unidad de gestión promotora de estos procesos de elaboración, implementación y evaluación de los sistemas de planificación y presupuesto. Por lo tanto, asume la función de eslabón central en la planificación, orientando los presupuestos anuales a través de la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) - que tiene la finalidad de orientar la elaboración de los presupuestos fiscales y de la seguridad social y de la inversión del poder público, en las esferas del Ejecutivo, Legislativo y Judicial y también de las empresas públicas y municipales, - permitiendo la articulación de las acciones de gobierno ejecutadas en un horizonte de mediano y largo plazo. Según Pares y Valle (2006), el PPA emerge como un instrumento de planificación de doble propósito: orientar las políticas públicas y los grandes cambios en la sociedad, a partir de acciones ejecutadas dentro de la plurianualidad, así como apoyar la política fiscal a medio plazo, a partir de su conexión con el presupuesto.

Por su parte, el Plan de Gobierno es un instrumento de planificación y gestión que ayuda a los entes de la federación a definir las prioridades y acciones estratégicas del gobierno a lo largo de su mandato. El programa consolida las propuestas de campaña y presenta los principales compromisos de la administración con la mejora de los equipos y servicios ofrecidos a la población.

Un buen Plan de Gobierno debe contener ejes, programas, metas y marcos de seguimiento en consonancia con los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, para corroborar con la participación, transparencia y amplia responsabilidad social en relación a la ejecución de políticas públicas, considerando como criterios básicos la promoción del desarrollo sostenible, la inclusión social y el respeto a los derechos humanos, entre otros aspectos.

Con estas consideraciones, en el ámbito del Poder Ejecutivo Municipal, la elaboración del Plan de Gobierno puede ser traducida en el perfeccionamiento de la gestión pública, en su modernización democrática y en la búsqueda por la eficiencia y calidad de los servicios prestados a la población, de esta manera estos entes subnacionales ganan condiciones de superar ciertos obstáculos básicos, —que a menudo impiden el salto definitivo de la calidad de gestión pública brasileña contemporánea— para llegar más cerca de alcanzar la conquistada importancia económica internacional del país.

Dicho esto, a través del Plan de Gobierno, asociado a las Leyes Presupuestarias, el perfeccionamiento de los instrumentos y herramientas de gestión también traen beneficios y ahorros relevantes para la máquina pública, además de posibilitar la buena planificación y ejecución presupuestaria, proporcionando mayor capacidad de previsibilidad, supresión de desperdicios y ganancias de productividad. Esto permite ampliar la capacidad de realización de la gestión, además de resultar en última instancia, en reconocimiento público.

En el caso del Municipio, los compromisos previstos en el Plan deben contemplar todas las unidades administrativas de la ciudad (como los distritos y subprefecturas), además de abarcar todas las áreas de actuación de la administración municipal, por ejemplo: salud, educación, asistencia social, entre otros. Además, para ser establecidas y consideradas metas, las propuestas deben ser identificables en el territorio y medibles en su cumplimiento, para demostrar más que datos cuantitativos, información sobre los lugares, presupuesto y cronograma de ejecución prevista, que regirá la forma como esas metas se cumplen. Posteriormente, la definición de las metas y compromisos debe ser presentada a la población a través de audiencias públicas, a fin de existir un espacio para sugerencias y críticas de la sociedad civil, con la finalidad de ampliar el debate, democratizar el proceso y conferir legitimidad al Plan del Poder Ejecutivo Municipal.

Después de todas estas etapas, los gestores públicos sistematizan todas las contribuciones y evalúan, siguiendo parámetros técnicos (como cuestiones presupuestarias o de zonificación de la ciudad), la capacidad de absorber las demandas de la población, en un segundo momento la versión final del Plan de Metas es editada e publicada en el Diario Oficial con toda la información necesaria como: áreas de actuación, metas, proyectos, cronograma, regionalización, presupuesto y sistema de monitoreo.

El Plan de Gobierno actual (2017-2020) de la Prefectura Municipal de Curitiba presenta siete programas divididos en tres ejes estratégicos, reuniendo acciones de 27 órganos y entidades de la Administración Municipal. Este sirve de base para la estructura presupuestaria, orientando la asignación de recursos del Plan Plurianual, de las Leyes de Directrices Presupuestarias, y de las Leyes Presupuestarias Anuales (LOA) - responsables de definir las prioridades contenidas en el Plan Plurianual y las metas que deberán ser alcanzadas en aquel año.

La dinamicidad establecida desde los primeros días de la gestión vigente llevaron a prácticas cada vez más comunes de transparencia y la necesidad de establecer plazos y metas que pudieran ser monitoreadas lo más rápido posible exigieron que el método de construcción del corriente Plan de Gobierno ganase velocidad y compromiso técnico, estableciendo una nueva manera de incorporación en conjunto con la alta dirección de la administración municipal. Un plan basado en los compromisos establecidos con la población, resultado de escucha activa, diagnóstico y opinión técnica, en las obras y servicios en curso y en las obligaciones legales de la municipalidad, en un período de no más de 120 días.

C. El funcionamiento de Habla Curitiba

El programa Fala Curitiba fue implementado en el año 2017 y actualmente está en su segunda edición, involucrando un gran número de servidores de la Prefectura Municipal de Curitiba, además de la expectativa de la población por una práctica que satisfaga sus necesidades de manera más efectiva. El nuevo modelo de Consulta Pública inaugura una fase en que la población participa de manera decisiva en la construcción de las piezas presupuestarias del municipio - la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA).

A fin de ilustrar la relación entre los barrios y las Administraciones Regionales del Municipio de Curitiba vea el mapa XXVI.1.

Mapa XXVI.1
Delimitación de las Administraciones Regionales de Curitiba



Fuente: Prefectura de Curitiba, Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IPPUC), Curitiba, Brasil, 2015.

En vista de una determinación del Estatuto de las Ciudades y de la Ley de Responsabilidad Fiscal, las consultas públicas para la construcción del presupuesto, modificaron su formato con el paso de los años - se trataban de simples reuniones, dos veces al año en que la población exponía necesidades, deseos y, en algunos casos, quejas, en relatos al micrófono e incluso en medios más contemporáneos, como encuestas telefónicas, por la internet y en redes sociales.

Este intento de mejorar la comunicación con el público acababa siempre por responder a anhelos individuales, por comunicar peticiones de atención o por justificar obras o servicios solicitados anteriormente y aún no implantados. Estos modelos anteriores, a pesar de ser constantemente modificados, atraían siempre el mismo tipo de público: líderes comunitarios que, empoderados por el título a ellos atribuido, defendían causas no siempre colectivas; en algunos casos se proponían a fines diferentes de los intereses del conjunto de moradores que representaban.

Con un formato que multiplique el número de encuentros, que exhiba informaciones sobre cómo se definen los gastos del dinero público, que explique las etapas anteriores de ese proceso y que busque aclarar los límites presupuestarios, jurídicos y técnicos de la Administración Municipal, se avanza en la dirección de participación cualificada y coherente.

De esta forma, el Programa Habla Curitiba tiene como objetivos:

- Calificar la participación de la población;
- Atender a una demanda por innovaciones sustantivas derivadas del descontento con los modelos anteriores;
- Proporcionar la participación de diferentes personas, separadamente o en grupo;
- Priorizar medidas, pasando del querer y de la necesidad individual para la prioridad colectiva y consensual del barrio; y
- Fortalecer el papel de la Administración Municipal para con los curitibanos, a pesar de los obstáculos impuestos por el escenario económico desfavorable y por el descrédito con las funciones públicas.

El formato de este programa viene promoviendo un gran cambio en la calificación de la participación de la población en la elaboración de las piezas presupuestarias del Municipio. Buscando atender el deseo de innovación en la forma de escucha y acreditación de sugerencias por parte de la población, el proceso se fue construyendo con reuniones descentralizadas en los barrios, provocando un consenso colectivo de sugerencias a partir del elenco de prioridades individuales apuntadas por los participantes.

De esta forma, a pesar de los diversos escollos impuestos por el escenario económico desfavorable para atender todas las demandas, recayó a la Administración Municipal instituir el proceso y a partir de entonces, escuchar a cada ciudadano, propiciar el encuentro en grupos temáticos para priorizar las necesidades que posiblemente satisficiesen a la colectividad, clasificar y filtrar las prioridades colectivas, para entonces retornar con las acciones posibles de ejecución para que la propia población eligiese cuáles eran las prioridades para su barrio o región.

Ante los objetivos pretendidos, el programa se realizó, en 2017, por medio de tres fases, así descritas:

1. Primera fase

En la primera fase se organizaron pequeñas reuniones en las Administraciones Regionales. La divulgación ocurrió con el uso de banners y volantes distribuidos en lugares de gran flujo en los barrios, equipamientos públicos y casa a casa; en medios embarcados, en los autobuses y terminales de transporte público; y también a través de redes sociales y aplicaciones de mensajería rápida.

Las reuniones se iniciaron con la acogida de la audiencia, acomodada en formato de auditorio, por el Administrador Regional, siguiendo por una presentación institucional de tres videos:

- i) El primero presentaba un discurso del Alcalde Rafael Greca reforzando la importancia de la participación e invitando a la población a formar parte del Programa Habla Curitiba;
- ii) El segundo buscaba desmitificar y explicar, de manera didáctica, el significado y el encadenamiento de las piezas presupuestarias: Plan Plurianual (PPA), Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y Ley Presupuestaria Anual (LOA);
- iii) El tercero informaba sobre el proceso metodológico del Programa.

Poco después, los residentes fueron invitados a integrar grupos de discusión organizados por temas referentes a las políticas públicas (salud, educación, medio ambiente, entre otros), dependiendo de sus elecciones prioritarias. La elección fue hecha por medio de una ficha rellena con datos personales en la cual era posible clasificar tres asuntos de acuerdo con la prioridad, siendo que el primero listado dirigía al participante al respectivo grupo temático para efectuar su participación.

En algunos minutos de conversación, un técnico del área escuchaba las solicitudes individuales y encaminaba tres acciones prioritarias que atendieran a la colectividad. Estas prioridades fueron entonces presentadas a la audiencia, nuevamente reunida al final de las discusiones de los grupos temáticos.

Los grupos se organizaron en los espacios físicos disponibles, formando pequeños círculos en el propio auditorio, o reuniéndose en salas aisladas por tema.

2. Segunda fase

En la segunda fase se reunieron las prioridades de cada área y, en la Administración Regional, sin la presencia de la comunidad, las acciones fueron elegidas por criterios técnicos, presupuestarios y jurídicos. Los núcleos regionales responsables por las políticas públicas específicas analizaron, en conjunto con el nivel central de sus órganos o entidades, las demandas de cada área de actuación, y las clasificaron en cuatro categorías, divididas por dificultad de ejecución, considerando los siguientes criterios:

- Imposibles de ser realizadas en el momento - dadas las debidas justificaciones;
- A ser realizadas en el trabajo sistemático del órgano o entidad;
- A ser realizadas por otras instituciones distintas de la Prefectura;
- Que deben indicarse para la LOA 2018.

Es importante resaltar dos cuestiones que surgieron en esta fase de análisis:

- Las políticas públicas que aún no tienen estructura regionalizada fueron convocadas a participar del proceso, por medio de gestores, clasificando las demandas y reportando el resultado a las Administraciones Municipales;
- La mayor demanda fue "pavimentación", que recibió un tratamiento especial. Como ya existía un proceso en curso de captación de recursos ante el Gobierno del Estado y un Plan de Gestión de la red viaria, se optó por la utilización de estos dos instrumentos, para que el proceso del Habla Curitiba no resultara sólo en un listado de calles a ser reclasificado.

De esta manera, se llegó a un número medio de veinte acciones priorizadas por región (se consideraron las prioridades "a ser indicadas para la LOA 2018"), resultando en una cédula de votación y un edicto que presentó las demás prioridades colectivas debidamente clasificadas y, justificadas, organizadas y sistematizadas para la utilización en las consultas previas.

3. Tercera fase

En la tercera fase se realizó una consulta previa por administración regional. Antes de que las reuniones comenzaran, el edicto de clasificación de las prioridades colectivas ya estaba disponible para consulta, fijado en local de fácil visualización.

En esta fase, se siguieron los siguientes pasos:

- Las veinte acciones priorizadas fueron presentadas, una a una, detalladamente;
- El Administrador Regional dirigió la palabra a los participantes de la reunión en defensa y aclaración de las prioridades;
- Las papeletas de votación se entregaron, con un voto limitado a diez prioridades.

Por fin, se dio el recuento de los votos, hecho de manera transparente, en el propio lugar de la reunión y con la presencia de los participantes. Un gestor de la Administración Regional realizó la lectura de los votos en voz alta con el registro por escrito, por parte de otro gestor de la Administración Regional. Las personas de la comunidad fueron invitadas a acompañar el proceso al lado de los gestores.

4. Cuarta fase

En la cuarta fase se realizaron las consultas públicas oficiales para la LOA y el PPA, en las cuales las diez acciones seleccionadas fueron nuevamente presentadas y puestas en votación. Además de la votación presencial en las reuniones, en los días previos se puso a disposición también la votación por internet: el sitio del Habla Curitiba disponía de un *link* a los sistemas LOA y LDO, con el objetivo de poner a disposición las prioridades, posibilitando la elección entre cinco y diez prioridades presentadas de acuerdo con la dirección suministrada.

En la noche de la consulta oficial, las reuniones se dieron en los moldes de la tercera fase (consultas previas). Después de los trámites legales de lectura del término de apertura, se presentaron las diez acciones seleccionadas y sus debidos detalles; y luego el Administrador Regional abrió la posibilidad de defensa por parte de los participantes. Se entregaron las papeletas de votación y los resultados de internet se sumaron a los presenciales, llegándose al resultado final.

5. Resultados

En las 60 reuniones en los barrios realizadas en la primera fase, fue posible detectar que uno de los objetivos fue atendido: las indicaciones colectivas tomaron el lugar de los deseos y necesidades individuales con la escucha atenta de los mediadores de grupo, a partir del entendimiento de que en un escenario adverso es imperativo pensar en el colectivo, en una razón de cinco prioridades colectivas para una necesidad individual. En total participaron 4.185 personas en 392 grupos de discusión.

En la segunda fase, las 978 demandas colectivas se redujeron a 193. Cabe resaltar que a partir de ese proceso surgieron consecuencias positivas como:

- La aproximación de los niveles descentralizados con los niveles centrales de las políticas públicas en la indicación y discusión de sus reales necesidades y debidos límites de ejecución;
- El detalle técnico de las otras 785 acciones solicitadas justificando a los participantes los motivos por los cuales algunas de esas solicitudes no podrían ser atendidas.

Con el avance del Programa Habla Curitiba, las 193 acciones pasibles de indicación para componer las piezas presupuestarias fueron expuestas y democráticamente defendidas por los grupos que las indicaron, en un nuevo uso del espacio para hablar en las reuniones con la población. Ellas se redujeron a 104 a través de la votación de 1.051 personas.

Con el fin de facilitar la participación y diseminar informaciones sobre el programa, se puso a disposición un sitio web en el que los visitantes pudieron acceder a gráficos representativos de los resultados obtenidos hasta entonces, fotos de los encuentros, calendario de las reuniones y una encuesta para la elección de cinco de diez prioridades indicadas para la región de su domicilio.

Por último, con la edición del nuevo modelo se realizaron diez reuniones localizadas, atendiendo a la exigencia legal, con la participación de 1.338 personas que eligieron 52 demandas colectivas.

D. Habla Curitiba 2018

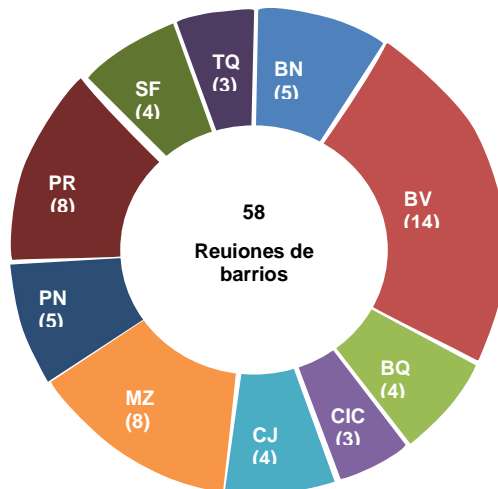
Después de una encuesta de satisfacción realizada y, ante el descontento de la comunidad, hubo cambios en las fases del Habla Curitiba. De cuatro, pasaron a tres fases, habiendo un proceso de optimización.

Así, en 2018, el Habla Curitiba se realizó, por medio de tres fases, así descritas:

1. Primera fase: reuniones en los barrios

En esa etapa, se programaron 58 reuniones, distribuidas por área territorial en las 10 Administraciones Regionales - algunas optaron por hacer una reunión en cada barrio de la regional; otras reunieron algunos barrios en una única reunión de la Administración Regional. La divulgación se produjo por medio electrónico (mensajes de WhatsApp y correos electrónicos) para los líderes de los barrios, a los ciudadanos actuantes e influyentes en las actividades de la Administración Pública Regional y los consejeros municipales de salud y seguridad, además del envío de medios digitales a los usuarios registrados en el mercado. sistema de acreditación digital de la Ley de Directrices Presupuestarias. En esta fase también se introdujo la invitación por medio de mensajes grabados y de texto vía teléfono, a una base de datos registrados, seleccionados por barrio. Se institucionalizó que todas las reuniones comenzarían a las 19 horas (véanse los diagramas XXVI.1 y XXVI.2).

Diagrama XXVI.1
Relación de cantidad de reuniones por barrio



Fuente: Prefeitura de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), Curitiba, Brasil, 2018.

Nota: BN- Bairro Novo; BV- Boa Vista; BQ-Boqueirão; CJ- Cajuru; CIC- Cidade Industrial; MZ- Matriz; PN- Pinheirinho; PR- Portão; SF- Santa Felicidade e TQ- Tatuquara.

Diagrama XXVI.2
Ejemplo de archivo para divulgación vía WhatsApp e e-mail



Fuente: Prefeitura de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), Curitiba, Brasil, 2018.

Los encuentros iniciaron con la recepción del Administrador Regional a los presentes reunidos en un único salón, seguido de la explicación del formato del proceso desde el registro de prioridades individuales de los presentes de aquel momento hasta la elección de las prioridades colectivas de la Regional, al final del proceso, el día Consulta Pública para la LOA (Ley Presupuestaria Anual).

En todas las reuniones se presentó el estado de las prioridades elegidas en el programa Habla Curitiba del año anterior para su región, y en consecuencia, distribuido el formulario de prioridades individuales para ser llenado por cada ciudadano presente.

En el formulario de prioridades individuales, cada participante rellenaba sus datos personales e indicaría hasta 3 ítems, por grado de importancia como 1ª, 2ª o 3ª prioridad. La primera prioridad dirigía al participante al grupo temático para la discusión. Estos temas indicados son diferentes en cada una de las 10 Administraciones Regionales, pues son fruto de la composición formada en el proceso de la LDO.

Posteriormente, los participantes eran invitados a integrar grupos de discusión por tema/política pública, según su elección prioritaria. Los grupos se distribuían en el espacio físico disponible; en algunos casos se formaron pequeños círculos en el propio auditorio y, en otros, se disponía de salas aisladas por tema. Estos grupos eran mediados por gestores municipales de las áreas al que el tema se relacionaba, justamente para tener una escucha activa con argumentación técnica. El grupo elegía a un relator de la comunidad, y cada participante relataba su prioridad individual, al final de las discusiones, el grupo tenía como objetivo elegir como máximo 3 indicaciones que atendieran a la colectividad. Estas prioridades colectivas fueron redactadas en un formulario de prioridades colectivas y luego se presentaron al gran grupo. Las indicaciones introducidas en el sistema LOA (digital) fueron entregadas al grupo para lectura y consideración (véanse los diagramas XXVI.3, XXVI.4 y XXVI.5).

Diagrama XXVI.3
Formulario de prioridades individuales

A PREFEITURA QUER OUVIR VOCÊ!

BOA VISTA DATA: / / LOCAL: _____

NOME: _____
 CPF: _____ CEP: _____ BAIRRO: _____
 ENDEREÇO: _____
 Nº: _____ COMPLEMENTO: _____
 CELULAR: _____ EMAIL: _____
 SEXO: _____ DATA DE NASCIMENTO: / /
 ESCOLARIDADE: Não alfabetizado Ensino Fundamental Ensino Médio Ensino Superior

A SUA OPINIÃO VAI NOS AJUDAR A DEFINIR AS PRIORIDADES DE MELHORIAS PARA A CIDADE.
 ENUMERE DE 1 A 3, SENDO 1 A MAIS IMPORTANTE E 3 A MENOS IMPORTANTE
 EXPLIQUE MELHOR O QUE VOCÊ ACHA NECESSÁRIO

SAÚDE
 UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE

 UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO

OBRAS PÚBLICAS
 CALÇADAS

 DRENAGEM

TRANSPORTE
 MELHORIAS DO TRANSPORTE COLETIVO

MEDO AMBIENTE
 LIMPEZA PÚBLICA

TRÂNSITO
 CIRCULAÇÃO E SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO

Fuente: Prefeitura de Curitiba, Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP), Curitiba, Brasil, 2018.

Diagrama XXVI.4
Sistema LOA para la acreditación de sugerencias

LOA Lei Orçamentária Anual

Nas reuniões realizadas em abril, a população escolheu os temas que serão priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias da sua Região para o ano de 2019. Agora a Prefeitura quer saber detalhadamente o que você sugere para discutirmos na Lei Orçamentária Anual para 2019.

Cadastro do Usuário

Os campos com * são de preenchimento obrigatório.

CPF*

Nome Completo*

Endereço*

Número* Complemento

*Celular

e-mail

Fonte de Acesso:

Desenvolvido por SCS - Instituto das Cidades Inteligentes

Fuente: Prefeitura de Curitiba, Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP), Curitiba, Brasil, 2018.

Para permitir la participación de la población que no podría estar presente en las reuniones de barrio, se puso a disposición el SISTEMA LOA para ellos sugiriesen sus prioridades por medio electrónico. El ciudadano accedía al sitio <www.fala.curitiba.pr.gov.br> y, al hacer clic en el enlace PARTICIPE accedía al SISTEMA LOA, se registraba y acreditaba sus sugerencias, que eran encaminadas para las reuniones cuando de la celebración del encuentro en el barrio en que el ciudadano para indicó la prioridad.

Diagrama XXVI.5
Formulario de prioridades colectivas

REGIONAL: _____ DATA: ___/___/2018

BAIRRO: _____

TEMA DO GRUPO: _____

1ª PROPOSTA COLETIVA

2ª PROPOSTA COLETIVA

3ª PROPOSTA COLETIVA

Fuente: Prefeitura de Curitiba, Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), Curitiba, Brasil, 2018.

Esta escucha individual posibilitó la oportunidad a todos los presentes manifestar sus sugerencias, además de ser mediado por un técnico del área que oía las solicitudes y en caso necesario, podría aclarar dudas, llevar el conocimiento de algunos servicios y mantener el foco de la discusión en el tema propuesto. De esta forma, se buscaba calificar la participación de la población en las consultas.

En esta primera fase hubo la participación de 4.679 ciudadanos en las 58 reuniones de barrio de modo que indicaron 6.409 prioridades individuales que después de las discusiones en grupo se convirtieron a 546 prioridades colectivas.

De acuerdo con las constataciones, el resultado de las prioridades colectivas indicadas apunta los vectores seguridad y salud como las principales necesidades, seguidas por circulación y señalización de tránsito, mejora en el transporte colectivo y drenaje.

2. Segunda Fase: análisis de las prioridades

Con la lista de las 546 propuestas colectivas provenientes de las diez Administraciones Regionales, la próxima fase demandó el empeño de los órganos y secretarías para analizar cada una de las propuestas. Estas fueron distribuidas en planillas divididas por los temas y políticas públicas y usando como criterios análisis técnicas, presupuestarios y jurídicos, los gestores involucrados en los temas junto a los Administradores Regionales las clasificaron en: Imposibles de ser realizadas en el momento (con las

debidas justificaciones); A ser realizadas en el trabajo sistemático del órgano o entidad (no necesitando ser encaminada a la LOA); A ser realizadas por otras instituciones distintas de la Prefectura (pues son servicios que no competen a la gestión municipal) y finalmente; A ser indicadas para la Ley Presupuestaria Anual de 2018.

Este proceso de análisis ocurrió primero en el nivel central de los órganos / secretarías, y en el segundo, en reuniones presenciales con los Administradores Regionales, sirviendo para complementar las planillas con las justificaciones que serían posteriormente expuestas a la población, llevando la información sobre el encaminamiento o no de las prioridades enumeradas.

Una vez clasificadas las prevalencias, las Administraciones Regionales listaron las que serían indicadas para las Leyes Presupuestarias Anuales, siendo establecido un máximo de hasta 20 acciones por Regional. Así, entre las prioridades elegidas por la gestión como posibles de indicación para la LOA, cinco de cada Regional deberían ser elegidas para el inicio de su ejecución al año siguiente.

3. Tercera Fase: elección de las prioridades

La votación sobre cuáles serían las cinco prioridades de cada Regional se inició, por medio electrónico en el sistema LOA, una semana antes de cuando comenzarían las reuniones presenciales. La divulgación del sitio para acceder al sistema de elección y las fechas de realización de las consultas presenciales fue realizada por los grupos de WhatsApp y correos electrónicos y también con la distribución de volantes en puntos estratégicos de la ciudad además de invitaciones - para una base de datos catastrados, seleccionados por barrio - por medio de mensaje grabado y mensajes de texto vía teléfono.

Las consultas públicas se realizaron del 30 de julio al 3 de agosto de 2018, en dos territorios de las Administraciones Regionales por noche. En lugar visible, en el espacio del evento, fueron expuestos los edictos con las justificaciones de las prioridades colectivas que no fueron clasificadas como posibles de encaminamiento para votación.

La lectura del acta con el término de apertura de la Consulta Pública marcó el inicio del evento, exponiendo la convocatoria popular para participar en las Consultas y Debates Públicos sobre la Propuesta de la Ley Presupuestaria Anual. Esta misma acta pasó por todos los participantes que registraron su presencia en las Consultas Públicas.

A continuación, la forma de conducción del proceso del Habla Curitiba fue presentada, exaltando que la participación de la población en el proceso fortalece la atención de la gestión pública ante las solicitudes de la comunidad. A pesar de que en este momento, la fase de votaciones ya estaba finalizada, todavía había como los presentes realizar sugerencias, solicitudes o cuestionamientos, por medio del llenado de una ficha de sugerencias, que sería depositada en una urna y luego encaminada a los debidos órganos o secretarías visando el retorno de respuestas.

Para dar inicio a la elección de las prioridades en la Consulta Pública presencial, se distribuyeron cédulas de votación y todas las propuestas que habían sido elegidas previamente y en ámbito regional (las cinco finalistas), fueron presentadas con proyección multimedia. A cada elemento expuesto, el público tenía la oportunidad de reforzar la posible elección de esa sugerencia de modo que la población podría enaltecer sus elecciones, a fin de conquistar más votos, defender prioridades y aclarar cualquier duda (ver la papeleta de votación, diagrama XXVI.6).

Al término de la presentación de los temas, un tiempo fue puesto a disposición para llenar la papeleta, que luego fueron recogidas y contabilizadas, todo con la participación de la comunidad en la conducción del escrutinio. El recuento de los votos se produjo de manera transparente, frente a todos los presentes. Por cuanto, en el momento en que un gestor de la Administración Regional leía los votos en voz alta y otro tomaba notas, personas de la comunidad eran invitadas a acompañar al lado de los gestores.

Diagrama XXVI.6 Cédula de votación

FALA CURITIBA **BOA VISTA**
A PREFEITURA QUER OUVIR VOCÊ!

CURITIBA

NOME: _____
CPF: _____ CELLULAR/FONE: _____
ENDEREÇO: _____

Marque aqui com um X as **5 AÇÕES** que você considera prioritárias para a sua Regional.

1. Unidade Básica de Saúde - ampliar os recursos humanos nas Unidades Básicas de Saúde da Regional Boa Vista.
2. Unidade Básica de Saúde - aumentar a oferta de consultas de especialidades no SMS.
3. Drenagem - contratar projeto para execução de obras de drenagem para ampliação da vazão de águas pluviais, na Rua Reinoldo Hacke, a fim de evitar enchentes.
4. Drenagem - contratação de projeto para execução de obras de drenagem, para ampliação da vazão de águas pluviais, na Rua Brigadeiro Artur Carlos Pereira, entre Leonardo Kraizinski e Waldomiro Silveira, no Boa Vista.
5. Drenagem - execução de obras de drenagem e contenção de talude, no Rio Bacacheri Mirim, a fim de evitar situações recorrentes de alagamento na Rua José Gildo Benati.
6. Mobilidade - implantação de ciclovia na Rua Carlota Straube de Araújo até a Rua Vicente Geronasso, margeando o Rio Bacacheri, Conjunto Abaeté, no Boa Vista.
7. Melhorias do transporte coletivo - contratar projeto de ampliação e reestruturação do Terminal de transporte coletivo do Baneirinha.
8. Circulação e sinalização de trânsito - contratar projeto de abertura de rua, para ligação viária entre a Vila Leonice, no Cachoera, e Santa Cândida.
9. Circulação e sinalização de trânsito - contratação do projeto executivo da rotatória das Ruas Eugênio Flor, Nilo Pegel e João Guimarães.
10. Circulação e sinalização de trânsito - implantação de sinalização na Rua Alberto Otto, no Santa Cândida.
11. Circulação e sinalização de trânsito - implantação de proibição do estacionamento de um dos lados da estrada Guilherme Winger, no Jardim Aliança, Santa Cândida.
12. Circulação e sinalização de trânsito - implantação de reforço da sinalização horizontal e faixas ao longo da Av. Anita Garibaldi.
13. Unidades de conservação - implantação de área de lazer em terreno do município, na Rua Howell Lewis Fry, na Vila Leonice, Cachoera.
14. Circulação e sinalização de trânsito - contratar projeto de obras de correção geométrica, para implantação de integração temporal, na cruz do Pilazinho.
15. Contratar estudo técnico ambiental para redução de faixa de preservação permanente, para regularização da Via Dom Pedro II, no Pilazinho.
16. Circulação de trânsito - implantação de rotatória no cruzamento da Rua Fredólin Wolf Com José Ribeiro de Cristo.
17. Circulação de trânsito - elaboração de projeto para alargamento da Hugo Simas no trecho entre a Santa Cecília e a cruz do Pilazinho para circulação livre mesmo quando os ônibus param nos pontos.
18. Sinalização de trânsito - sinalização do estacionamento do parque São Lourenço.
19. Sinalização de trânsito - reforço na sinalização da João Guariza e estudo para implantação de semáforo na esquina com a Anita Garibaldi.
20. Circulação de trânsito - estudo de circulação viária no bairro, principalmente na José Carlos Ribeiro Ribas e suas transversais, pois nos horários de pico fica tudo parado.

Fuente: Prefeitura de Curitiba, Instituto Municipal de Administración Pública (IMAP), Curitiba, Brasil, 2018.

Al final del proceso, el resultado de la parte de la elección que fue realizada por internet fue divulgada y debidamente sumada a los votos presenciales de forma que el ranking final con las cinco prioridades para toda la ciudad fue anunciado, siendo estas indicadas la Ley del Presupuesto Anual.

En 2018, el programa contó con 10.913 participaciones, superando en un 66% las presencias de 2017, que fue de 6.574 personas. Contabilizando la elección de las 10 administraciones regionales, 51 prioridades fueron indicadas para la Ley Presupuestaria Anual, porque específicamente en la Regional de Santa Felicidad ocurrió un empate con el número de votos y por eso, tuvieron 6 indicaciones mientras que todas las demás Regionales tuvieron 5 prioridades elegidas.

Los resultados demostraron que las cuestiones más demandadas fueron acerca de seguridad y salud, con el detalle de las solicitudes indicando repetidamente la necesidad de ampliación del cuadro de profesionales y garantía de suministros para la entrega de servicios adecuados a la población. El tema de seguridad fue el tercero más abordado - con destaque para la observación de la necesidad de ampliación de vacantes para niños de 0 a 5 años en los centros municipales de educación, así como la adecuación del cuadro de profesionales para estas atenciones. - seguido por pedidos recurrentes sobre lo que se refiere al mantenimiento de la ciudad. Específicamente en la Regional Matriz (centro del Municipio), el destaque fue para la atención a la población desamparada, mientras que en la Regional Pinheirinho las sugerencias electas fueron cuestiones exclusivas a la seguridad.

Con el avance del Programa Habla Curitiba las cinco indicaciones de cada Regional para componer las piezas presupuestarias del Municipio fueron expuestas y democráticamente defendidas por los grupos que la indicaron, contribuyendo directamente a la legitimidad de las acciones que iban a

estar presentes en la Ley Presupuestaria o no. El sitio web en el que los visitantes pudieron acceder a gráficos, fotos de los encuentros, calendario de las reuniones y la encuesta para la elección de las prioridades se sirvió de instrumento extremadamente facilitador, permitiendo un espacio accesible a todos. Considerando todos estos aspectos es posible afirmar que la ejecución del proyecto tuvo éxito, portándose como un instrumento de articulación entre planificación y presupuesto, contando con la participación de la sociedad civil.

E. El papel de la sociedad civil y su transnacionalidad

El tema de la Dimensión Subnacional es de extrema relevancia en ese momento de intensa integración y globalización, ya que debido a las enormes demandas que esos fenómenos generan los gobiernos centrales de los Estados acaban sobrecargados y muchas veces se encuentran incapaces de lidiar con todas las necesidades y presentarse como un agente activo. La transferencia de estos compromisos a los actores subnacionales se vuelve por lo tanto inevitable, es decir, los Estados Federados, Municipios, comunidades epistémicas, organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) y las corporaciones transnacionales (CTNs), empiezan a participar en la rutina de relaciones que ocurren en el marco campo internacional. Por lo tanto, los entes no centrales pueden realizar acciones de acuerdo con sus propias libertades de elección e intereses, aunque a veces siguen siendo restringidos por lo que es delineado a través del poder soberano del Estado.

El caso del Habla Curitiba es un claro ejemplo de esto, pues esta práctica puede contribuir significativamente con la elaboración de la planificación del municipio en conjunto con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, ya que reúne las prioridades de las diferentes áreas de la esfera pública con una mirada más amplia y completa, lo que propone un cruce de informaciones y análisis de coyuntura de los diversos planes sectoriales de la ciudad, priorizando la participación ciudadana. En este sentido Oran Young (1972, p.137), argumenta:

“[...]una propuesta empírica de que los Estados están actualmente en un proceso de recesión en relación con su papel anterior de unidades dominantes del sistema, [ante] un nuevo papel de actores importantes, pero no dominantes, de la política mundial.”

Se pudo detectar, a partir del análisis de las Consultas Públicas de 2018 que las indicaciones colectivas tomaron el lugar de los deseos y necesidades individuales con la escucha atenta a los mediadores de grupo, a partir del entendimiento de que en un escenario adverso es imperativo pensar en el colectivo, en el caso, en una razón de cinco prioridades colectivas, ya que es imposible logísticamente realizar las demandas de todos. A partir de ese proceso también surgieron grandes consecuencias positivas, como la aproximación de los niveles descentralizados con los niveles centrales de las políticas públicas en la indicación y discusión de sus reales necesidades y debidos límites de ejecución, y también la consideración presentada a través del detalle técnico justificando a los participantes motivos por los cuales algunas de las solicitudes no podrían ser atendidas.

Con esto en mente, profundas modificaciones en los campos políticos, económicos y jurídicos de las relaciones intra-estatales son posibles de identificar. De esta forma el objetivo es demostrar cómo estos actores subnacionales realizan una tarea de extrema importancia en el sistema internacional, una vez que actúan representando a la sociedad civil, revelando así una mayor participación de esos integrantes, que muchas veces no tendrían sus posicionamientos representados por el Gobierno Central, pero que de esa forma logran un diálogo más interactivo con sus intereses.

En el contexto estratégico-analítico de las capacidades y vulnerabilidades, la participación de las fuerzas de la sociedad civil en las relaciones inter-estatales es un factor determinante. Así, ocurre una interacción entre los objetivos de éstas, y la formulación de políticas. Afirman Keohane e Nyr, Jr. (1981):

"Una vez más se vuelve clara la estrecha relación entre las políticas domésticas e internacionales, y los peligros como las oportunidades de tales interconexiones, se vuelven más evidentes".

F. Consideraciones finales

Después de estas ponderaciones es posible afirmar que el avance de la dimensión subnacional ha ocurrido en las últimas décadas, sea por la "compresión tiempo / espacio", destino inevitable, presente y denominado globalización y la interdependencia que acompaña ese fenómeno, sea por otros factores.

La participación de los entes no centrales en este proceso se vuelve cada vez más clara, con la creación de bloques regionales; cooperativas en los más diversos sectores (unilateral y multilateralmente); conferencias internacionales; y varias otras acciones. Como observa Merle, (1981):

"cada actor puede y debe ser él mismo considerado como un sistema (o si preferimos como un subsistema del sistema global). Es, pues, en función de su estructura interna y de sus relaciones con el ambiente, que podemos precisar el lugar y el margen de maniobra de los diferentes actores."

Siendo el Municipio un ente no central, el arsenal de instrumentos disponibles para el desarrollo de políticas públicas sostenibles es bastante extenso: incluye leyes presupuestarias, planes de gobierno, Ley de Directrices Urbanas y también programas de participación ciudadana y planificación participativa. Cada uno de estos recursos reservando sus ventajas y desventajas, así como los costos de implementación, que deben ser conocidos y explicitados para una elección bien informada sobre las alternativas disponibles.

Frente a esto, la caracterización de la "buena gobernanza" para el desarrollo tiene aspectos de rendición de cuentas y participación social, que deben ser considerados vectores esenciales en el área de gobernanza sustentable y ejecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible en los Municipios. En este escenario, se presume que la observación del progreso e identificación de las prioridades de acción en cuanto a los aspectos de gobernanza, transparencia y otras vertientes de la Agenda 2030 están gradualmente siendo implantados en el Plan de Gobierno del Municipio de Curitiba.

En este sentido, un buen y democrático Plan de Gobierno debe contar con la participación popular a fin de articular desarrollo y presupuesto, de esa forma hay la limitación de áreas prioritarias y la acción estratégica de gobernanza entre la gestión pública y los demás interesados, beneficiando la efectividad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como la realización de prácticas y políticas más amplias de gobernanza, transparencia y ciudadanía.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt. *Globalização: As Consequências Humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- Boot, Ken; Smith, Steve. *International Relations Theory Today*. Polity Press, The Pennsylvania State University Press, 1995.
- Chimenti, R.C. et al. *Curso de Direito Constitucional*. 7a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- Commission on Global Governance. *Our global neighborhood: the report of the commission on global governance*. London: Oxford University Press, 1995.
- Ferreira, Leila da Costa. *A Questão Ambiental: Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.
- Ferreira, Maria João Militão; SANTOS, Victor Marques. *Sociedade Civil Transnacional: Atores e Forças de Pressão nas Relações Transnacionais*. Lisboa: Ed. do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Giacomoni, J.; Pagnussat, J.L. (Org). Planejamento e Orçamento Governamental. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.
- Keohane, Robert; Nye, Joseph. Power and interdependence: world politics in transition. Boston: Little, Brown, 1977.
- Merle, Marcel. Sociologia das Relações Internacionais. Brasília: UnB, 1981.
- Moura, Alexandrina Sobreira: Governança Ambiental no Brasil: Instituições, Atores e Políticas Públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.
- Oliveira, Alexandre J. Políticas públicas e sustentabilidade: Um olhar sobre o plano de governo de Curitiba. Curitiba, 2017.
- Pares, A.; Valle, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In: Pons, Rafael Reis. Ação Externa dos Governos Subnacionais: Um Estudo da Inserção internacional de Curitiba e do Estado do Paraná. Curitiba, out. 2011.
- Veiga, José Eli da; Zatz, Lia. Desenvolvimento Sustentável, que Bicho é Esse?. Campinas: Autores Associados, 2008.
- Young R., Oran. Sistemas de Ciência Política. Ed. Fondo de Cultura Economica, 1972.