

Desarrollo territorial en un escenario de transformaciones

Presentaciones del seminario
internacional Desafíos Actuales para
un Desarrollo Territorial Inclusivo y
Sostenible en América Latina y el Caribe

Elena Díez Pinto
Luis Riffo Pérez
Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

111

Desarrollo territorial en un escenario de transformaciones

Presentaciones del seminario internacional
Desafíos Actuales para un Desarrollo
Territorial Inclusivo y Sostenible
en América Latina y el Caribe

Elena Díez Pinto
Luis Riffo Pérez

Coordinadores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

En este documento se resumen las presentaciones realizadas en el seminario internacional Desafíos Actuales para un Desarrollo Territorial Inclusivo y Sostenible en América Latina y el Caribe, llevado a cabo en La Antigua (Guatemala) los días 22 y 23 de mayo de 2024, y organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El encuentro contó con el apoyo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN) y del Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua (Guatemala), se realizó en el marco de las actividades del proyecto "Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivo para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe", que forma parte de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y contó con apoyo del programa de cooperación técnica entre la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) sobre fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Agenda 2030.

La elaboración del documento fue coordinada por Elena Díez Pinto, Jefa del Área de Planificación, Prospectiva y Desarrollo Territorial del ILPES, y Luis Riffo Pérez, Asistente de Investigación de la misma área.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

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.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)
LC/TS.2025/28
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500139[S]

Esta publicación debe citarse como: Díez Pinto, E. y Riffo Pérez, L. (Coords.). (2025). Desarrollo territorial en un escenario de transformaciones: presentaciones del seminario internacional Desafíos Actuales para un Desarrollo Territorial Inclusivo y Sostenible en América Latina y el Caribe. *Serie Seminarios y Conferencias* (111) (LC/TS.2025/28). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

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

Índice

Introducción	5
I. La nueva América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos del actual contexto internacional y regional e implicaciones territoriales	7
A. Primer cambio estructural	8
B. Segundo cambio estructural	9
C. Tercer cambio estructural	9
D. Cuarto cambio estructural	10
E. Quinto cambio estructural	10
F. Sexto cambio estructural	11
G. Séptimo cambio estructural	11
H. Octavo cambio estructural	11
I. Noveno cambio estructural	12
J. Un escenario: el mapa de lo posible	13
II. Experiencias de políticas nacionales de desarrollo territorial	15
A. El caso de Brasil	15
B. El caso de Chile	18
C. El caso de Perú	21
D. El caso de Guatemala	24
E. El caso de Honduras	27
III. Experiencias subnacionales de políticas territoriales	31
A. El caso de Quintana Roo, México	31
B. El caso de Manabí, Ecuador	33
C. El caso de Tucumán, Argentina	36
IV. Conflicto, diálogo y territorio	39
A. Los conflictos sociales: una mirada hacia los territorios	39
B. Conflicto, diálogo y territorio	43

V.	Universidades, vinculación con el medio y el territorio	47
A.	Desarrollar el territorio desde sus conflictos: universidad y cárcel	47
B.	Universidades, vinculación con el medio y el territorio.....	51
VI.	Territorio y gestión de riesgos de desastres.....	57
A.	Territorio y gestión de riesgos de desastres	57
VII.	Desarrollo rural y urbano.....	65
A.	Tendencias y desafíos para el mundo rural.....	65
B.	Dinámicas urbano-rurales contemporáneas: problemas y desafíos en América Latina y el Caribe.....	68
VIII.	Conclusiones.....	75
	Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	78

Introducción

Las desigualdades latinoamericanas y caribeñas se expresan, o manifiestan, en un conjunto diverso de ámbitos, siendo uno de ellos el referido a las desigualdades territoriales. En efecto, como se ha analizado por CEPAL, los fenómenos vinculados con la aguda concentración demográfica y económica en pocos lugares de cada país, así como las brechas existentes en materia de condiciones de vida entre distintos territorios, forman parte de los hechos estilizados más visibles en el desarrollo de la región.

Las desigualdades observadas entre áreas urbanas y rurales, entre diferentes regiones de los países, o al interior de las grandes áreas metropolitanas, responden a un estilo de desarrollo que no ha logrado impulsar procesos de inclusión más efectivos y sostenibles. Ello se vincula a procesos multicausales, que van desde estructuras productivas heterogéneas, débiles marcos regulatorios, recursos insuficientes, efectos territoriales diferenciados del cambio climático, hasta la existencia de estructuras políticas y sociales que reproducen patrones de estratificación social altamente desiguales.

En materia de los avances analíticos sobre las causas de las desigualdades territoriales, deben destacarse los aportes que enfatizan la naturaleza interdependiente de las dinámicas territoriales, lo que implica que las políticas o estrategias deben considerar las múltiples interacciones entre las dimensiones económicas, ambientales, políticas y sociales, así como la naturaleza multiescalar de dichas dinámicas.

Para ello, las políticas públicas que tengan como objetivo, la promoción de un desarrollo territorial equilibrado, deben fundarse en la cooperación entre diferentes niveles o escalas de gobierno, y entre diferentes sectores y agentes, lo que conlleva grandes desafíos en materia de diálogo político y ciudadano para generar las sinergias necesarias para enfrentar un problema de naturaleza profundamente estructural.

El escenario global actual, caracterizado por múltiples crisis de naturaleza ambiental, económica, social y política, plantea serios desafíos y riesgos que pudieran reforzar aún más las brechas internas entre territorios y comunidades, entre áreas urbanas y rurales, y golpear con mayor fuerza a ciertas localidades y grupos específicos de la población. Ello plantea la necesidad de fortalecer, o incluso repensar, las políticas públicas que apuntan al objetivo de un desarrollo territorial más balanceado o equilibrado.

Al respecto debe rescatarse la larga, amplia y diversa experiencia en materia de políticas, planes y estrategias nacionales de desarrollo regional implementadas por los países de la región, identificándose actualmente numerosas iniciativas que buscan revitalizar las formas de abordar las desigualdades territoriales incorporando algunos de los retos que plantea el actual escenario.

En este marco, el presente texto entrega una síntesis de las ponencias presentadas en el Seminario internacional “Desafíos actuales para un desarrollo territorial inclusivo y sostenible en América Latina y el Caribe”, llevado a cabo en La Antigua, Guatemala, los días 22 y 23 de mayo de 2024, organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El encuentro contó con el apoyo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN) y del Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua, se realizó en el marco de las actividades del proyecto “Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivo para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, que forma parte de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Proyecto AECID sobre Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Agenda 2030.

El Seminario también formó parte de un conjunto de actividades orientadas a la preparación del Panorama del Desarrollo Territorial 2024, preparado por el ILPES cada dos años, y que fué publicado en enero de 2025.

I. La nueva América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos del actual contexto internacional y regional e implicaciones territoriales¹

Esta presentación aborda un conjunto de transformaciones en América Latina, focalizándose, entre otros tópicos, en la cuestión del Estado y la crisis de éste y del sistema político, avanzando ideas en torno de la búsqueda de una opción política constructivista, de desarrollo.

Esos temas constituyen el resultado de múltiples investigaciones históricas y empíricas sobre la región, realizadas juntamente con Manuel Castells, con base el trabajo con diversas redes universitarias desde FLACSO en México, hasta la Universidad de Valparaíso, en Chile y también en estudios y visitas de trabajo de campo y de un detallado análisis empírico, y que se materializaron en el libro *La Nueva América Latina*².

La primera idea que quiero mencionar es que tenemos que reconocer que la historia latinoamericana es una de larga duración, y el peso de las heterogéneas y diversas realidades nacionales y territoriales hace muy difícil generalizarlas. Sin embargo, es posible, con base en una perspectiva histórica empírica, detectar direcciones, sentidos, tendencias y desafíos comunes.

Es necesario ilustrar cuáles son los cambios estructurales y socio culturales más relevantes que experimentó la región en las últimas décadas en un contexto de cambio y riesgo global y, por otra parte, dibujar cuáles serían los desafíos que enfrenta América Latina respecto del Estado y de la política. En ese sentido, la experiencia de los modelos neoliberales, que por cierto todos los países aplicaron sin excepción,

¹ Charla magistra del Fernando Calderón. Doctor en sociología, fue titular de la cátedra Simón Bolívar de estudios latinoamericanos de la Universidad de Cambridge. Director del programa sobre innovación y desarrollo y multiculturalismo de la Universidad Nacional de San Martín. En Buenos Aires fue ex secretario Ejecutivo de Clacso, trabajó por casi 20 años en Naciones Unidas como asesor de políticas sociales en las CEPAL. Ha sido asesor especial regional en desarrollo humano y gobernabilidad del PNUD, ha coordinado y asesorado más de diez informes de desarrollo humano en el nivel nacional, regional y mundial, y ha dirigido el proyecto de análisis político y prospectiva para América Latina. Recientemente es profesor de FLACSO en Argentina y de la Universidad de Córdoba, de la Universidad Abierta de Cataluña y de la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile.

² Calderón Fernando, Castells Manuel. *La nueva América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México, 2019.

a partir del Consenso de Washington³, fue la política de estabilización y la reestructuración económica, válidas para Bolivia, Argentina, Guatemala, México, Brasil, etcétera, y su correlato, el fracaso de este.

En un informe que se titula “La inflexión histórica del neoliberalismo al neo desarrollismo”, publicado en la revista de la CEPAL, se describen las características y los rasgos de la crisis del modelo neoliberal en múltiples sentidos. En primer lugar, América Latina perdió posición en el PIB mundial después de 20 años de reformas neoliberales, con un aumento enorme de la desigualdad y una crisis institucional democrática liberal profunda. El caso más fuerte que nos tocó vivir fue en Argentina en 2001. En segundo lugar, los gobiernos neo-desarrollistas, en una primera fase, sí tuvieron éxito distributivo, por ejemplo, hubo 60 millones de pobres menos en Brasil, sin embargo, no fue sostenible, pues volvió a crecer la pobreza y la desigualdad con la crisis del neoliberalismo. Como resultado de esa situación, somos el continente más desigual y de los 18 países más pobres, 13 son de América Latina.

De igual forma, si bien es válido preguntarse sobre el caso de Bolivia, o cualquier otro caso nacional (Chile o Argentina), quiero referirme más bien al conjunto de cambios estructurales duros; que configuraron una nueva América Latina en su diversidad, heterogeneidad y particularidades nacionales.

En esa línea, en un libro editado por la Universidad Nacional de San Martín⁴, con estudios de casos nacionales, detallamos nueve cambios fundamentales en la región y que han tenido un impacto territorial enorme. No solamente se modificaron las territorialidades, sino que se han constituido nuevas, entre ellas, las territorialidades informacionales.

Antes de detallar cada una, quisiera agregar algo como tesis de punto de partida de una de larga duración, una tesis histórica, antigua, clásica: que la democracia nacional—y se puede agregar regional y global— será sólida en la medida que el tejido local sea fuerte. Si hay una democracia local fuerte, las opciones de una democracia nacional son mayores y obviamente, significa tejidos y políticas. Esa es una condición fundamental para la democracia. Hay una gran discusión teórica sobre esto y si es cierta la aseveración conceptual de que la democracia será fuerte si empieza de un tejido local fuerte, puede ser el municipio, el territorio, la comunidad, el grupo aymara, puede ser el grupo que sea, pero ese es el principio de que la democracia se construye de abajo hacia arriba y eso es local y es territorial.

A. Primer cambio estructural

El primer cambio estructural se produjo en el nivel de empresas, pues se instaló definitivamente un nuevo tipo de extractivismo, que le hemos denominado extractivismo informacional, núcleo de la economía latinoamericana. Eso quiere decir que se introdujeron, más allá de que si las empresas fueran públicas o privadas, tecnologías de información, comunicación, producción, comercialización y de financiamiento a escala global, con base en tecnologías de información y comunicación, aun cuando no de manera homogénea. Una cosa es el litio en el norte de Argentina y su territorio y las comunidades originarias, otra es la soya en el centro de la pampa húmeda, que tiene otra realidad, y la explotación en Neuquén, en Vaca Grande, en el sur argentino, donde son comunidades mapuches que interactúan con sindicatos inmigrantes del resto de Argentina. A su vez, hicimos estudios en México con la UNAM y FLACSO sobre el petróleo.

Una primera pregunta relevante se refiere a ¿Cómo se produce y comercializa el litio hoy? Pues, depende del lugar, pero es totalmente diferente de lo que era hace cuatro o cinco años atrás, la velocidad del cambio tecnológico en la producción extractiva informacional es brutal. En un seminario realizado en la UNSAM, donde discutían la explotación de litio y vinieron científicos y técnicos de tres países que tienen

³ El término Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson con el objetivo de describir un paquete de reformas «estándar» para países en desarrollo, azotados por la crisis financiera, según las instituciones bajo la órbita de Washington, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Las fórmulas abarcaban políticas que propugnaban la estabilización macroeconómica, la liberalización económica respecto al comercio, la reducción del Estado y la expansión de las fuerzas del mercado dentro de la economía interna.

⁴ Calderón Fernando, coordinador, prólogo de Manuel Castells, *Navegar contra el viento*, Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, México, 2018.

litio, más México. La discusión de los científicos fue alucinante, como si hablaran de Marte. Por ejemplo, para extraer el litio en Bolivia se necesitaba desagregar el mercurio 99 veces; ¿quién tiene esa capacidad para desangrarlo? China, por supuesto.

Es así como tenemos que la economía china pasa a ser una de las economías centrales en el cambio global que experimenta la región, sobre todo, Sudamérica y que, por lo tanto, el monopolio estadounidense y europeo se acabó. Basta evaluar a Chile, el país más exitoso de los Chicago Boys⁵, el núcleo de su economía está vinculado estructuralmente con la economía y el comercio chino; 59,000 millones de dólares ha exportado de litio el yerno de Pinochet. Lo mismo podríamos decir de otras empresas, tengan o no un extractivismo informacional duro, lo importante es ver cómo interactúan, dónde hay, dónde no.

B. Segundo cambio estructural

El segundo cambio, igualmente tecno informacional y brutal, por el impacto social, es la economía criminal. En los últimos 30 años, el narco no sólo ha pasado a ser una de las principales fuentes de acumulación de capital financiero global, sino que además ha producido importantes transformaciones en la economía, la cultura, la política, las redes sociales, la vida cotidiana, en Latinoamérica y en el mundo. Esta economía extractiva criminal ha penetrado la justicia, las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia internos y externos, incluso, el arte y la religión.

En ese marco, en el Museo Nacional de Medellín, el mejor artista plástico de esa ciudad, pinta a Pablo Escobar como si fuera un santo. Todos vemos cientos de películas sobre las culturas del narcotráfico y que se producen y se vinculan con toda la región. Por ejemplo, la huelga más importante que hubo en Brasil se hizo desde la cárcel de San Pablo. Un núcleo mafioso paralizó la ciudad, y que hoy controla y hace pactos con los núcleos mafiosos de mexicanos colombianos, bolivianos, rusos, ingleses, alemanes, que terminan financiando y resolviendo problemas del capital financiero global.

Debido a la industria extractiva criminal más importante de la economía mundial, ocurren más de cien mil muertos al año por consumo de drogas en Estados Unidos. Pero ¿qué dicen los poderes financieros sobre esto? Este fenómeno nos trasciende y no se va a resolver, porque significa remediar un tema global, lo que nos lleva a una interrogante: ¿Por qué millones de personas consumen drogas? Porque nos sobrevino una crisis en el plano de la subjetividad.

Al respecto, es muy recomendable un libro escrito por John Thompson⁶, colega amigo, que se llama *La crisis de Europa*, donde explica cuáles son las características de la crisis de la subjetividad en Europa y señala, entre ellas, a la neurastenia, el miedo y la ausencia del otro. Sin duda, es un tema central y en las encuestas que hacemos en América Latina, las inseguridades son los principales problemas de la región. Por lo mismo, es un tema grave de resolución y que plantea un dilema ético brutal. Otro factor asociado con la economía criminal es el tráfico de armas. El problema ético de la guerra es que las principales potencias producen más del 90 por ciento del armamento mundial y son los que las exportan.

C. Tercer cambio estructural

El tercer cambio es la nueva urbanización. La conclusión más simple es que nos hemos vuelto un continente urbano, la población vive en ciudades, en la mayoría de macro ciudades. El único lugar en el mundo que supera el nivel de urbanización de América Latina es Estados Unidos. Somos la segunda región del mundo con mayor población urbana y, curiosamente, vivimos de recursos naturales que provienen del campo, sean minerales, soya, sea lo que sea, mientras el mundo campesino, marginalizado, está redefiniendo sus territorios, buscando opciones, también en la sociedad y en la economía de la información.

⁵ Se les denomina de esta manera a aquellos economistas chilenos que, una vez cursados sus estudios de pregrado en la Pontificia Universidad Católica de Chile o en la Universidad de Chile, continuaron perfeccionando sus conocimientos en la Universidad de Chicago.

⁶ John Thompson es catedrático de Sociología en la Universidad de Cambridge y miembro de la junta directiva del Jesus College, Cambridge.

Las ciudades se han vuelto pluri céntricas y sus niveles de desigualdad son enormes y se han fragmentado los territorios; la especulación está en el centro de la reproducción urbana, el capital financiero especulativo está en el corazón de la vida económica urbana, así como las migraciones. También, el sector informal, las recomposiciones sociales, la contaminación y los nuevos conflictos gestionados informacionalmente por los jóvenes. Un rasgo para señalar es la cultura de sobrevivencia, que se instaló en las ciudades y es muy importante porque, cómo encontrar salidas a esa economía informal urbana fragmentada, es uno de los temas estratégicos de la ciudad. Sin embargo, ha surgido una suerte de sobrevivencia de una cultura de solidaridad. Un lazo comunitario en las villas miseria, como se llama en Argentina o las callampas, como les dicen en Chile.

D. Cuarto cambio estructural

El cuarto es el cambio cultural. En este ámbito, la principal mutación es la instalación de la “sociedad red” como principal forma de información y comunicación social. Tendencias reforzadas con la pandemia. Así, la red y la calle se entrelazaron de una manera inédita. Esto está asociado con una tendencia a la individualización, al consumo, a la tecno sociabilidad. También se ha reforzado por la cultura de la diáspora de los migrantes que se comunican en las redes. Este es otro fenómeno central, migrantes al interior de los países, entre países de la región y de la región hacia el resto del mundo, Estados Unidos y Europa, principalmente. También Australia y Canadá. Los migrantes son los nuevos actores globales en el mundo. No es posible entender lo que pasa en ningún país centroamericano o en Bolivia, sino entiendo estas economías familiares, solidarias y de intercambio que, entre otras cosas, se envían remesas para sobrevivir. Es decir, se exporta mano de obra a costos gratuitos para los países centrales y que, además, nos discriminan. Se ha generado una cultura informacional de la diáspora, donde la comunicación con sus lugares de origen y entre ellos es altísimo. Si yo quiero ver cómo va a ser el festival de la Virgen Urcupiña en Cochabamba, la voy a encontrar en una red social que la producen en Chicago. Entonces, este es otro cambio fundamental; es decir, hay una diáspora con cultura informacional.

También debo decir que, si hablamos del uso de los grandes sistemas de información y comunicación como Google América Latina, somos la región en donde más se consume. Producimos escasas redes informacionales, pero consumimos más que todo el mundo y, además, donde el costo es el más alto. Esta cultura informacional se ha vuelto un hecho central de la nueva realidad. Sin duda, es un cambio brutal en el nivel de individualización que se da en las sociedades. Desde luego, con luces y con sombras.

E. Quinto cambio estructural

El quinto cambio es la crisis del patriarcado. Ya no existe monopolio central del hombre como centro de organización, ya no predomina la familia mononuclear. Hoy, las redes familiares están construidas por una mayor diversidad y son más horizontales que en el pasado, de ahí que se ha incrementado el papel y el trabajo de la mujer como factor central dentro del hogar. Su rol organizador en la reproducción familiar y en la economía es fundamental. Es, sobre todo, un cambio demográfico que detectamos en los datos que sacamos de un estudio de la CEPAL. Es un estudio que hizo la División de Desarrollo Social, donde muestra la transición demográfica. Entonces, la situación de la mujer cambió objetivamente, y detrás de eso viene lo subjetivo, pero sin este cambio objetivo, que es demográfico y económico, no hay este cambio subjetivo o por lo menos, no tiene las características que tuvo subjetivamente.

Curiosamente, más allá de este cambio demográfico, el machismo es mucho más duro en la cultura de Latinoamérica que en casi la mayoría de las culturas del mundo. La violencia en América Latina contra las mujeres es una de las más altas y, además, en los sectores más populares. La aplicación del uso de las sociedades del trabajo se organiza en la casa, se estudia en la casa, la casa se reproduce en la sociedad y aunque vayan y vengan, cada vez tenemos economías familiares más complementarias y diversificadas.

F. Sexto cambio estructural

Este cambio se da en la religiosidad. Un dato interesante es que ha aumentado la religiosidad en el nivel mundial con la crisis global. En América Latina también aumentó, pero ha bajado la religiosidad católica. Creció el número de personas que adquieren alguna religión bajo la legitimidad de la religión católica, y con ello, confirmar que es la institución cultural más importante del poder religioso.

Este es un cambio histórico en la región, entre otras cosas, porque seguimos sentados en un lugar que viene de ese poderosa Iglesia católica y nada menos que de la Compañía de Jesús, que fue estratégica en la transformación cultural colonial, pero también con aspectos en la liberación de América Latina.

Un dato importante es que la religión que más crece es la musulmana. Si bien en América Latina y el Caribe crece la religión evangélica y sus derivados, en el nivel global, es la religión musulmana. Basta con ir a París y ver cómo se habla musulmán en las calles y, cómo rezan en las mismas, o a Londres o a donde se quiera.

G. Séptimo cambio estructural

El séptimo cambio en América Latina es una expansión de la democracia, en la cual, con 40 años de existencia y gracias a la fuerza de los movimientos revolucionarios y los pueblos originarios, se han valorizado las identidades culturales de los pueblos originarios. Es decir, disminuyó la discriminación. No sé si cambió la cultura de la negación del otro; pero, como sea, gracias a la democracia disminuyó. No sabemos, o sea, redefinido, por qué *Huasipungo*⁷ sigue existiendo en toda América Latina. No olvido un encuentro en España y ahí se decía: "Yo lo que más quiero de América Latina son las mujeres ecuatorianas, porque no sabes lo bien que han cuidado a mis hijos". Ante esa nueva realidad, la democracia está asociada con la lucha de los pueblos originarios y afrodescendientes. Es cardinal valorarlas en un continente que tiene un racismo duro.

Esta percepción la confirmamos, entre otras fuentes, con estudios de casos de investigación de movimientos sociales, como los movimientos indígenas en el Chapare, en Bolivia, el de los Lumaco en Chile, los movimientos afrodescendientes en el Brasil por los derechos humanos y otros más en México. Es un cambio fundamental, como se proclama en "El Buen Vivir". Quiere decir, igualdad y diferencia, y eso es lo más difícil en este continente, pero eso es un triunfo, una meta. También es de procesos, aunque eso es muy trascendental. No obstante, en otros lugares, vemos un brutal retroceso.

H. Octavo cambio estructural

Lo constituye la emergencia de nuevos movimientos sociales de jóvenes que demandan ética en la política y conservación ecológica de los territorios. A su vez, en las redes están presentes movimientos de género, de mujeres, de LGBT, nuevos movimientos ecológicos, en buena medida, vinculados con los pueblos originarios y a redes de ONG. Está presente una opinión pública ecologista global que tiende a crecer en los movimientos de mujeres brasileñas, argentinas, colombianas y chilenas, además, con repercusión global. Se canta de la misma manera que se canta en Santiago o en Buenos Aires.

La otra cara de la moneda la constituye las protestas de sectores medios conservadores en América Latina, incluso con reclamos de inclusión social. Son jóvenes de Brasil, Bolivia, Perú, Colombia. Es una de las pocas veces en la historia de América Latina donde se rompe el monopolio de la izquierda en la calle. Es un tema serio que se tendrá que estudiar con mayor objetividad, sin entrar en menosprecios ideológicos, y entender en toda su complejidad, tanto como querer explicar a Bolsonaro o a Trump.

⁷ *Huasipungo*, novela de Jorge Icaza, escritor ecuatoriano, primera edición 1934.

Otra dirección de ese cambio tiene que ver con la emergencia de nuevo movimiento conservador emergente en el nivel global que vincula Estados Unidos, Israel, Argentina, sólo para mencionar algunos de esos espíritus que dan vueltas por todas partes, y que tienen tasas de legitimidad que oscilan entre 20 y 29%.

I. Noveno cambio estructural

El noveno cambio es la emergencia de un nuevo espacio público estructurado por la comunicación digital y en cuyo centro está la política. Este es un fenómeno complicado, no hay lugar en el mundo donde no se haga política en este espacio comunicacional digital denominado las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TEC), donde se analiza la publicidad, la comunicación y la construcción comunicacional. ¿Cuáles son los juegos de poder en la comunicación y el enorme poder de las transnacionales de comunicación? Hoy están en el centro de la evaluación ciudadana.

En síntesis, el espacio público cambió. Ya no es el espacio público de la calle, la calle se combina con la red. Chile, México y otras ciudades, ilustran estas afirmaciones: "A qué horas nos sentamos, cuántos vamos, dónde vamos, en qué esquina y a qué hora", se consultaba en el celular y a la media hora se congregaban a 30.000 personas y decían dónde se iban a reunir el jueves y cuáles eran las consignas. Lo mismo se puede decir de diversos movimientos a nivel mundial, con las primaveras árabes e incluso, los movimientos en Nueva York, en España, etcétera.

En todo caso, quiero decir que se instaló en la región la política del escándalo de judicialización de la política, y se establece una relación amigo-enemigo en la cotidianidad digital, o sea, estamos en otro mundo que es la política digital.

En medio de esta situación de cambios de la era del capitalismo informacional global, la cuestión que se plantea acerca de estas mutaciones es la capacidad de gestionar el cambio y los nuevos problemas desde la política, es decir, desde el sistema político, los partidos y el Estado. Da la impresión de que una cuestión central radica en los límites del Estado y en la crisis de este, asociado con la disposición y corrupción en diferentes planos e intensidades en el nivel nacional e internacional.

En el libro que escribimos con Manuel Castell, detallamos varias tendencias a destacar, tanto bajo el neoliberalismo como el neo desarrollismo. La corrupción se asoció con la integración en la globalización, vía el mercado. Bajo esa lógica: "Soy el Estado bueno, voy a dar la concesión para trasladar una empresa estatal a una empresa transnacional global, ahí hay un negocio, voy a privatizar y a ver a cuál le doy".

Asimismo, la mediatización de la política fue un factor concurrente sobre el costo de la publicidad, que es cada vez más decisiva para ganar elecciones. Hay un desfase entre el incremento de los recursos para financiar campañas y el precio del financiamiento de estas. Cada vez prima el financiamiento ilegal y "si yo no tengo plata, no puedo hacer política, no me importa los valores que tengas". Obtener un favor por parte del Estado es clave para el mercado en medio de lógicas de consumo y de competencia empresarial.

Concurren tres consecuencias fundamentales respecto a la corrupción del Estado y esto es importante, por lo menos, discutir. La primera, la ruptura del vínculo gobernantes-gobernados, la desconfianza tiende hacia el divorcio Estado y la comunidad nacional. La segunda radica en la primacía de una política del escándalo asociado con una imagen perversa del opositor. ¿Quién es más corrupto? Y la tercera, la judicialización de la política y de la misma corrupción judicial.

Hoy todo es confuso, porque vivimos unas crisis en la subjetividad cotidiana que nosotros, utilizando una metáfora andina, la Camanchaca, no solamente boliviana, sino también chilena, argentina, etcétera, es una niebla que entra a las minas, baja de las montañas, se mete al interior de éstas, ingresa a la casa de los mineros, va al campo, a todos los lugares y deprime, no puedes trabajar, no puedes comer, te deprime, esa es la Camanchaca. Ciertamente, hay camanchacas en todas partes del mundo que tienen otros nombres. Existen múltiples conceptos similares, pero la Camanchaca global es una trama central. Una vez le pregunté

a Domitila Chungara⁸ (una dirigente aimara, minera que tumbó al dictador Banzer en Bolivia): “Domitila ¿y qué hacemos?” Y respondió: “En medio de esta camanchaca sólo hay dos posibilidades, paciencia y resistencia. Si no tienes paciencia y resistencia, no vas a poder aguantar la Camanchaca”.

Es decir, no solamente es oponerse y resistir a un poder en decadencia, sino fortalecer y renovar la arcana cultural de la resiliencia, como la de los pisos ecológicos y los territorios en el mundo amazónico y andino.

J. Un escenario: el mapa de lo posible

Trataré de trabajar, a partir de datos empíricos, un escenario constructivista de salida progresista, basado en experiencias que se dan en diferentes realidades, planteando que parece que existe la posibilidad de cambiar y producir una transformación política en sociedades cada vez más complejas y diversas por medio de una política deliberativa y asociativa. Una nueva publicidad que le da sentido a la vida social y se constituye en el mapa de lo posible.

Esta es una política de intercambio entre diferentes. Es decir, que en el proceso de deliberación para conseguir una nueva meta se pueda vincular el resultado de lo que se delibera con el procedimiento para conseguirla. Yo no puedo pedir igualdad y hacer un camino autoritario. Hay una articulación entre resultados y procedimientos. Esa cultura de solidaridad procedimental se asocia con lo dicho por Gianni Vattimo: “...no es cuando tenemos la verdad que nos ponemos de acuerdo, es más bien cuando nos ponemos de acuerdo que encontramos la verdad”. Ya hay experiencias fantásticas en territorios urbanos. La experiencia participativa en Porto Alegre es fascinante que, además, se reprodujo en Rosario, en Lima, en Villa El Salvador, etcétera. Hay experiencias en varias partes y secciones en las ciudades de América Latina de este tipo en el nivel local.

El otro desafío de la política deliberativa es su carácter psico cultural que tiene que ver con el principio de alteridad, referido a la equidad del acto del habla entre diferentes, y estudia cómo es realmente la comunicación con sentido democrático y cómo, dentro de ello, cambia y modifica su opinión, puesto que en democracia no hay valores absolutos en el corto plazo. La cuestión parece estar en cómo se delibera, para alcanzar un mínimo de gobernabilidad sistémica. Discutíamos en Chile, cuando asumió el actual presidente, Gabriel Boric, que para alcanzar ese mínimo grado de gobernabilidad sistémica, es vital reconocer que la misma democracia es un cambio y un campo de conflicto de poder institucional. Por cierto, siempre inconcluso. Pero hay que aceptar que los umbrales mínimos están en el nivel institucional, social, económico para pensar en una comunidad de largo plazo. Es importante reconstruir, sin perder la memoria, los nuevos mapas de desarrollo y de la democracia.

¿Podrá América Latina, en esta crisis global, jugar un papel importante? ¿Podemos ir más allá de nuestras miradas hacia nosotros mismos o en la región, Estados Unidos o Europa, o inspirarnos en mapas europeos y mirar otros lugares? Ya he dicho, si no vemos a China y no la entendemos, no vamos a entender Chile, para poner un ejemplo. Menos, si obviamos las transformaciones en la India, ignoraremos lo que se viene en tecnología. Nos hemos hecho mirando a Europa, conscientes de que somos distintos, pero allá están en crisis, aunque no digo que no hay que mirar hacia ella, desde luego que sí. Yo me he formado ahí también, pero es absolutamente insuficiente porque ya no existe un proyecto de modernidad.

América Latina podrá construir un proyecto de modernidad, mirando y dialogando con los otros continentes y las otras culturas. Sé que son preguntas ambiciosas y fuertes, pero son absolutamente verdades. Se trata de compartir un conjunto de valores fundamentales de un nuevo orden político institucional que cuestione, en primer lugar, una lógica “amigo-enemigo”, tanto en el plano político militar como económico, y que busque construir puentes.

⁸ Domitila Barrios de Chungara, destacada líder boliviana. Su libro *Si me permiten hablar* fue leído profusamente en las últimas décadas del siglo XX.

Un tercer desafío está asociado con la renovación del espacio público mediático, es decir, una reforma del Poder Judicial que acabe mediante pactos con la privatización patrimonial y clientelar del Poder Judicial. Es posible cambiar el Poder Judicial en Cochabamba. Muy difícil si hay algo que tiene una herencia colonial que persiste y se reproduce; está estructurado con base en esos rasgos y cambiarlo es cuesta arriba. Una de las razones del fracaso de estos gobiernos, en el caso boliviano, ha sido el Poder Judicial y sus rasgos de funcionamiento y corrupción.

Otro desafío lo constituye la renovación del Estado, es decir, el estado de lo público, donde se expandan nuevas interacciones entre Estado y mercado. Donde se pueda yuxtaponer la eficacia y la eficiencia de los mercados con la solidaridad y la ética humana, que los mercados busquen ser favorables a un público económicamente sostenible. El *Informe de Desarrollo Humano* de 1993 trabaja el concepto del Estado y de la integración entre lo nacional y lo popular, sobre lo público y los mercados, y desarrolla una importante argumentación respecto a la propuesta que se postuló en la CEPAL y que fue la transformación productiva con equidad para lograr un desarrollo sostenible.

¿Es posible un desarrollo sostenible con una transformación productiva? ¿Es viable todavía esa tesis? No lo sé, pero fue algo clave para entender la línea para América Latina. No miran a Europa, menos a Alemania o Italia, sino hacia la experiencia del sudeste asiático. El ex presidente de Chile Ricardo Lagos escribió un libro donde dice que Chile es parte del sudeste asiático. No le fue tan bien como el sudeste asiático. La idea es que el enfoque de un desarrollo sostenible, informacional y economizado buscaría recuperar metas, centrándose en la dignidad de las personas y las comunidades, y una cultura de la igualdad, siempre buscada en el continente. Quizás la misma coyuntura mundial permita imaginar estrategias de desarrollo agrícola, más sostenibles y menos dependientes. Probablemente uno de los desafíos cruciales es cómo combinar el desarrollo informacional, tanto en el plano técnico económico, con la navegación de las redes de información y comunicación con los sectores más excluidos e informacionales del continente. Ya hay experiencias de los sectores más pobres que se vinculan con la economía informacional de punta y empiezan a hacer una renovación espectacular.

Ellas se pueden estar comunicando con economías globales. En este ámbito, el papel estratégico y la articulación que pueden jugar las universidades es fundamental, porque históricamente los jóvenes y las distintas generaciones han jugado en América Latina, a lo largo de los siglos, un papel estratégico en los cambios. Basta mencionar la reforma de Córdoba de 1917. Querían una salida a la crisis de la Primera Guerra Mundial con una filosofía, por cierto, que es el origen del pensamiento de la CEPAL y que tiene que ver con el pensamiento de un uruguayo loco, genial, que se llamaba José Enrique Rodó⁹ y con un poeta nicaragüense¹⁰ y otro poeta cubano.

Es decir, ¿es posible retomar esas concepciones éticas para construir nuevas opciones para América Latina? No lo sé, pero es el objetivo. Ciertamente el cambio brutal, y tiende a superar la velocidad de la capacidad de gestionarlo en la política y también, en su comprensión. Pero tenemos que tratar de hacerlo y no solos, hay que hacerlo con una mirada regional. Por eso, yo creo que Naciones Unidas y fundamentalmente la CEPAL, tienen que fortalecer en esa dirección los esfuerzos. Debo decir, por último, que, aunque no he querido desarrollar ese aspecto, América Latina, como dice la cultura kuna panameña, pueda ser una tierra que empiece a vivir en plena madurez.

⁹ Escritor y político uruguayo, creador del Arielismo.

¹⁰ Rubén Darío, poeta nicaragüense. Creador del Modernismo.

II. Experiencias de políticas nacionales de desarrollo territorial

A. El caso de Brasil¹¹

La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) de Brasil está hoy en su tercera versión. El primer decreto que estableció la política es de 2007, durante la Presidencia de Ignacio Lula Da Silva; el segundo decreto se dio a conocer en 2019, durante el gobierno de Bolsonaro. Este último no fue expresión de esa administración, sino producto de un trabajo que se había realizado con la presidenta Dilma Rousseff, donde se hizo una consulta a la sociedad civil, pero dado el golpe efectuado¹², fue guardada esa consulta y recién en 2019, vio la luz el decreto.

La nueva política, en su tercera versión, corresponde a un decreto muy reciente, del 22 de marzo de 2024, el decreto número 11.962. La finalidad de la política en esta tercera versión es la reducción de las desigualdades económicas y sociales, intra e interregionales, mediante la creación de oportunidades de desarrollo que resulten en mayor crecimiento económico, generación de ingresos y mejoras en la calidad de vida de la población.

Pensamos el Brasil desde una perspectiva macrorregional, pero a su vez, con escalas intrarregionales, entendiendo que cada una de las macro regiones contiene profundas desigualdades. Asimismo, pensamos en el desarrollo productivo, en el crecimiento de los ingresos, pero también, en mejores servicios públicos que incrementen la calidad de vida de la población. La desigualdad del país está radicada de igual modo en los vacíos institucionales, donde la presencia del Estado no es fuerte en muchos de nuestros territorios.

El binomio que sostiene la PNDR lo constituyen la competitividad y la equidad.

No sólo se trata de generar empleo, sino también de conferir dignidad a las personas. No podemos transformar los mecanismos de competitividad en la reproducción de las desigualdades territoriales. Los territorios pueden dinamizar la vida de las personas.

¹¹ Exposición de Joao Mendes da Rocha Neto, director de políticas de desarrollo y ordenamiento territoriales, del Ministerio de Desenvolvimento Regional de Brasil.

¹² El 12 de mayo de 2016, en el Senado, para decidir si Dilma Rousseff debiese ir a juicio político el resultado final fue de 357 votos a favor, 137 en contra y 7 abstenciones en la Cámara y de 55 votos a favor y 22 en contra en el Senado, por lo que fue apartada del gobierno durante 180 días.

Por ello, es importante que, al análisis macrorregional de las desigualdades, se sumen los análisis intrarregionales, es decir, desigualdades al interior de una misma región. En ese sentido, si bien el nordeste es una región que se constituye en la máxima expresión de las desigualdades, donde, además, faltan recursos hídricos, el sur y el sureste de Brasil, en la actualidad, muestran grandes desigualdades en su interior, por exceso de agua. En este sentido, no es el tema del agua el que provoca las desigualdades sino los vacíos institucionales los que retrasan las respuestas o no las dan a tiempo.

Esta tercera versión de la PNDR se asienta en ciertos principios:

- Transparencia y participación social;
- Solidaridad regional y cooperación federativa;
- Planeamiento integrado y transversalidad;
- Actuación multiescalar en el territorio nacional;
- Desarrollo sostenible;
- Reconocimiento y valorización de la diversidad ambiental, social, cultural y económica de las regiones;
- Competitividad y equidad en el desarrollo productivo.

Además de los principios que comparte la PNDR, la misma se estructura en torno a ejes estratégicos, que se constituyen en la base de las acciones que la política pretende poner en marcha.

Ellos son:

- Desarrollo productivo;
- Difusión de conocimiento, de la tecnología y la innovación;
- Educación y cualificación profesional;
- Infraestructura económica y urbana;
- Desarrollo social y acceso a servicios públicos esenciales;
- Fortalecimiento de capacidades gubernativas de los entes federativos;
- Medio ambiente y sostenibilidad.

Por mandato del presidente Lula, se solicitó trabajar entre múltiples instituciones en forma convergente en los territorios escogidos.

Muchas de las cosas que no funcionan es por insuficientes capacidades en los niveles subnacionales considerando además que Brasil es un país muy heterogéneo. Las políticas más convencionales (salud, vivienda, educación) tienen más experiencia y sus interlocutores en los territorios son fácilmente identificables; en el caso de otras políticas, como la PNDR, es difícil encontrar interlocutores, tanto en gobiernos locales como en gobiernos subnacionales y eso es un desafío para enfrentar. Para ello se cuenta con un programa dedicado al desarrollo de capacidades.

En el decreto de 2019, se establecieron cuatro macroobjetivos de la política, diferenciándose de la política propuesta en 2007, que contaba con un solo objetivo.

En 2019, la política fue producto de la discusión de conferencias realizadas entre municipios y estados subnacionales, participando 13,000 personas aproximadamente. En esa dinámica se comprendió que la situación de desigualdades en Brasil, al interior de cada macrorregión y entre regiones, obedece a causas histórico-estructurales, pero igualmente, a hechos recientes. En esa línea, surgió la necesidad de pensar y proponer cuatro macroobjetivos.

- i) El primero de ellos, de carácter estructural, indica la necesidad de reducir brechas entre los niveles de desarrollo, que son consecuencia de 500 años de historia: reducir las diferencias

en el nivel de desarrollo y en la calidad de vida entre regiones e intra-regiones brasileñas, promoviendo la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo para los territorios y las personas que en ellos viven.

- ii) El segundo objetivo tiene relación con la necesidad de abordar los procesos migratorios de población económicamente activa. En Estados con buenos niveles de educación (Paraná, Santa Catalina y Río Grande del Sur) la población migra a ciudades grandes o a la sierra gaucha, a Florianópolis o Curitiba, ciudades con alto dinamismo económico. El desafío es estimular la productividad y la competitividad en esas regiones que expulsan población.

El objetivo lo expresa así: Estimular ganancias de productividad y aumento de la competitividad regional, sobre todo, en regiones que presentan una declinación poblacional y elevadas tasas de migración.

- iii) El tercer objetivo hace referencia a áreas dependientes de los *commodities*. El mismo expresa: En las áreas con fuerte especialización en la producción de *commodities* agrícolas y/o minerales, con bajo valor agregado en las exportaciones, baja diversificación económica, elevada desigualdad social, y elevado riesgo ambiental, se debe pensar en diversificación productiva y agregado de valor a la producción. Son áreas vinculadas con la minería de hierro y del manganeso, además de mucho rubro de agronegocios. Dos ejemplos son MATOPIBA (Marañón, Tocantins, Piauí, Bahía) y AMACRO (Amazonia, Acre y Rondonia), conglomerados de estados en el norte y nordeste que presentan esa lógica de economías de enclave, áreas en el corazón de la floresta amazónica que cuentan con una carretera que fue pavimentada durante la dictadura militar y se ha hablado de reasfaltarla; esto ha traído polémica dado que ese asfaltado tendrá el efecto de "espina de pescado", difundiendo por la Amazonia actividades legales e ilegales que causarán enormes daños ambientales.
- iv) El cuarto objetivo expresa: Colaborar para constituir una red de ciudades más equilibradas, identificando y fortaleciendo centros urbanos en diferentes escalas, que puedan operar como vértices de una red policéntrica que contribuya a la desconcentración e internalización del desarrollo.

En agosto de 2024 se lanzará un programa de "Ciudades intermediadoras" para el desarrollo regional, vinculado con este cuarto objetivo, porque de los cuatro se derivaron y crearon cuatro programas.

En este 2024 se implementarán dos programas, el primero, el de "Ciudades para la integración territorial y el desarrollo regional", y segundo, el "Programa de acceso a renta y ciudadanía"; en 2025 se implementarán el "Programa de valorización territorial para la innovación y la competitividad regional" y el "Programa de diversificación económica y alternativas productivas para el desarrollo regional integrado". Estos cuatro programas tienen por metas alcanzar los objetivos propuestas en la PNDR.

Respecto a la gobernanza de la PNDR, la propuesta que se hizo y comenzó a operar es la siguiente:

Una Cámara de Integración Nacional y Desarrollo Regional es la máxima autoridad, integrada por seis ministerios, incluyendo la Casa Civil²³.

El Comité Ejecutivo sigue coordinado por el Ministerio de Integración y Desarrollo Regional. Muchas atribuciones se depositaron en ese comité, para que las decisiones sean más rápidas, vinculadas con temas técnicos. Los temas político-estratégicos quedan bajo las atribuciones de la Cámara.

Un núcleo de inteligencia regional es el encargado de producir conocimiento sobre las regiones, este núcleo está inserto en el Ministerio de Integración y Desarrollo Regional.

También se cuenta con consejos deliberativos y órganos autónomos, pero dependientes del Ministerio de integración, que forman parte de los mecanismos de gobernanza, denominados superintendencias: la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), la Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia (SUDAM) y la Superintendencia de Desarrollo del Centro-oeste (SUDECO).

²³ El jefe de Gabinete de la Presidencia de la República (en portugués, *chefe da Casa Civil da Presidência da República*) es el miembro de más alto en rango de la Oficina Ejecutiva de Brasil, y un importante asesor del presidente.

Coexisten con esos órganos de gobernanza, comités especiales de la faja de frontera, comités de desarrollo de capacidades, comités de rutas de integración y, finalmente, se contempla un canal abierto a la participación de la ciudadanía que también forman parte de ese mecanismo de gobernanza.

Junto a los mecanismos de gobernanza, la PNDR cuenta con mecanismos de financiamiento, recursos reembolsables y no reembolsables, que permiten la implementación de los cuatro programas propuestos para alcanzar los objetivos.

Respecto a los procesos de evaluación y monitoreo, la PNDR cuenta con un Sistema Nacional de Información de Desarrollo Regional y mediante el mismo, se monitorean y evalúan los instrumentos financieros, los planes regionales y subregionales. Se da cuenta de un informe anual de monitoreo presentado a finales de cada año al Comité Ejecutivo y un informe cada cuatro años que se prepara para la Cámara, integrada por los seis ministros y encargada de las decisiones político-estratégicas que debe seguir la PNDR.

También, la PNDR cuenta con fuentes de innovación. Éstas tienen por objetivo dinamizar, retroalimentar y mejorar la implementación de la PNDR:

- Planes regionales compatibles con el plan plurianual, en el caso de las regiones centro-oeste amazonia y nordeste que no entraban al parlamento antes de la publicación del plan plurianual y, por tanto, no tenían fuerza de ley;
- La incorporación de la dimensión ambiental;
- La adopción de lenguaje simple en la difusión de la PNDR, para mejorar la comunicación con la ciudadanía; toda la administración pública debe transformar sus programas a un lenguaje simple;
- Co-creación de compromisos con juventudes para que éstos-as se sientan parte de la implementación de la política;
- Cooperativismo de plataforma, para que los actores interesados intercambien saberes;
- Encuentro de la ciencia con el territorio;
- Cursos cortos acerca de la PNDR, Resiliencia territorial y Rutas de integración;
- Presencia en redes sociales;
- Fortalecimiento de la agenda federativa;
- Territorio e industria.

B. El caso de Chile¹⁴

Como es de dominio público, en 1973¹⁵, hace 51 años, se interrumpió la democracia en Chile y ese mismo año se crea la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, que, en 1974, determina que se pone fin a las 25 provincias del territorio de Chile y se crean 13 regiones.

Esta Comisión, en sus primeros años, entregó varios informes y recomendaciones que justifican la creación de éstas, basadas en tres ejes: el aprovechamiento de los recursos naturales; la distribución geográfica de la población; y la seguridad nacional, claramente vinculada con el control político administrativo de la dictadura y asociada con las condiciones geopolíticas que se materializaban en dicha distribución y que hasta hoy administra el territorio de Chile.

¹⁴ Presentación de Martina Valenzuela Levi, Jefa de la División de Desarrollo Regional, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Chile.

¹⁵ El golpe de Estado en Chile del 11 de septiembre de 1973 fue una acción militar llevada a cabo por las Fuerzas Armadas de Chile conformadas por la Armada, la Fuerza Aérea, Cuerpo de Carabineros y el Ejército, para derrocar al presidente socialista Salvador Allende y al gobierno de la Unidad Popular.

Más adelante se crearon otras tres regiones y actualmente son 16. El concepto que primaba fue la ocupación eficiente del territorio. Así, me permito revivir estos hechos porque creo que algunos elementos para la reflexión son relevantes. Por lo mismo, podemos plantear la siguiente pregunta: ¿Qué entendemos por eficiencia y cómo se administra eficientemente el territorio y el Estado en sus distintas expresiones? En eso centraré mi exposición, y se comprenderá por qué hice este ejercicio de memoria.

En aquel tiempo, cuando se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), en el transcurso de las recomendaciones, se determina instaurar en el Ministerio del Interior a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), entre cuyos objetivos se hallaban coordinar, impulsar y evaluar el Desarrollo Regional y, por tanto, serían quienes distribuyeran el FNDR en los territorios bajo distintos criterios y modelos.

Pero, en aquel momento, la asignación del FNDR tenía que ver mucho con la cantidad y pobreza de la población. Se invertía en cobertura de servicios básicos, saneamiento sanitario, agua potable, electrificación, conectividad.

Esta breve revisión de la época más adelante permitirá contar lo que hacemos ahora. Tan pronto empieza la democracia en Chile, se toman las primeras medidas. Lo que antes era la Oficina de Planificación, pasa a ser el Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (Mideplan,) que después tomará un rol en la planificación más vinculado con los programas sociales y no con los servicios. Posteriormente éste pasa a ser el Ministerio de Desarrollo Social y se crean dos subsecretarías, que son las de Evaluación Social, que tiene a su cargo el Sistema Nacional de Inversiones y la de Servicios Sociales, quien determina los programas de prestaciones de programas.

En esa misma línea, la SUBDERE tutelaba los recursos que se entregan a las intendencias. Empero, en 1992 se escogen por primera vez democráticamente a los alcaldes, al modificar la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En 2005, se inician algunas modificaciones relevantes. Se puso fin a los senadores designados y vitalicios, nombrados por la dictadura y que, por tanto, aún tenían un rol en la administración del presupuesto nacional. En 2007, se crean dos nuevas regiones y luego, en 2017, la número 16. Estas son Arica y Parinacota, que se separa de Tarapacá, la Región de los Ríos, que se separa a su vez de la Región de los Lagos y la Región de Ñuble, que se separa de la Región del Biobío.

En todo este período siguen siendo designados los intendentes que administraban los gobiernos regionales, pero en 2014, en el Gobierno de Michelle Bachelet, convoca a una comisión asesora presidencial para avanzar en materia de descentralización. Esas propuestas se materializan en la Ley de Fortalecimiento a la Regionalización (Ley 21074), que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales y Administración.

Al decretar las nuevas competencias, se mandata que los gobernadores serán electos democráticamente. Igualmente, se crean nuevas divisiones en los Gobiernos regionales vinculadas con el desarrollo productivo, social, humano y del transporte. Por ley se abre la posibilidad de establecer áreas metropolitanas y se le otorga la competencia del ordenamiento territorial a los gobiernos regionales.

Este largo proceso de democratización, a lo largo de los últimos años, ilustra una idea del actual presidente de la República de Chile, Gabriel Boric Font: "Entregar el Gobierno con menos poder del que recibió al asumir el cargo". En consecuencia, estamos desafiados a materializar esa distribución del poder.

Resulta relevante hablar sobre cuáles de las iniciativas del programa de gobierno tienen que ver con descentralización y desarrollo regional, cómo las implementamos y cuáles son los desafíos que enfrentamos. Si bien en el programa de Gobierno se planteó que se iban a inyectar 1000 millones de dólares al fondo común municipal, no será posible ejecutar esa cantidad. En esa misma línea, con la Ley Royalty se aumentó la recaudación al *royalty* minero¹⁶ y con esos recursos se crearon cuatro fondos diferentes. Dos de ellos irán directamente a los municipios y con ello, esperamos, a partir del 2025, recaudar anualmente 450 millones de dólares, casi la mitad de los alcaldes.

¹⁶ El *royalty* minero es una iniciativa apoyada por el Gobierno que modifica los impuestos que pagan las grandes empresas del sector y que establece la distribución de mayores recursos a gobiernos regionales y municipios de todo el país.

Se crean dos fondos para los municipios, uno para el aumento del Fondo Común Municipal y el otro, el Fondo de Equidad Territorial. Con ello se busca distribuir recursos del *royalty* en aquellas comunidades y municipalidades con menos capacidad de generar ingresos propios y, por tanto, entregarles más recursos para aumentar el per cápita municipal. Pero también está el Fondo a las Comunas Mineras, que busca devolver de alguna manera las externalidades del extractivismo minero en las localidades mismas. Como se ve, tratamos de distribuir los recursos con algunos criterios de equidad territorial que a nosotros nos parecieron pertinentes.

Como no se pudo aprobar la reforma tributaria, los recursos del *royalty* minero sirvieron de tabla de salvación. Además, se realizó un esfuerzo fiscal para que este año llegue a la mitad de esta proyección, es decir, 225 millones de dólares para un fondo puente y a partir del próximo año, aumente la recaudación, lo que significa que unas 345 comunidades de Chile le llegarán nuevos recursos de libre disposición para mejorar las condiciones de vida de los territorios.

El actual programa de gobierno tiene cuatro ejes que son transversales a todas las iniciativas: el feminismo; la transición ecológica, el trabajo decente y la descentralización, que se materializan en impulsar nuevos modelos de desarrollo en los territorios. De igual modo, quiero poner énfasis en el proyecto de Ley de Rentas Regionales, porque, así como costó esfuerzos aumentar los recursos para los municipios, hoy nos encontramos en un contexto de descentralización política, administrativa y fiscal, en la que antes administrábamos los recursos, ahora los administran los gobiernos regionales con los gobernadores electos y sus equipos. Las regiones no tienen posibilidad de impuestos verdes de recaudación local. Entonces, la idea es abrir ese debate en la Comisión de Hacienda de la Cámara. En eso estamos en la discusión de los impuestos territoriales.

Otro eje tiene que ver con planificación territorial y la posibilidad de implementar las áreas metropolitanas, que están en la ley, pero con la crisis que vive Chile y el territorio latinoamericano en general, vinculado con la gestión de residuos sólidos domiciliarios, el modelo de administración económica ha hecho que los rellenos sanitarios existan donde más bien el mercado decidió que existan, creando zonas de sacrificio que viven las externalidades de tener un relleno sanitario que, no necesariamente está normado y que no fue parte de una planificación del territorio, sino más bien de la venta de un terreno y de la instalación de un relleno sanitario.

Los servicios de recolección de residuos tienen un precio según qué tan distante está éste del lugar donde se recolecta. Por ejemplo, quienes conozcan Chile, podrían entender la dimensión de mis palabras. Toda la isla de Chiloé dispone sus residuos sólidos en la comuna de Los Ángeles, eso es, se trasladan en camiones los residuos a 1200 km diarios, porque en la isla no hay en este momento un espacio, a propósito de las dificultades que ya mencioné, de tener un relleno sanitario en las condiciones dignas que requiere el territorio y eso hizo crisis, porque en la isla dejaron de recoger la basura. Imagínense una isla en una semana sin que se recolecten los residuos sólidos domiciliarios. Crisis sanitaria, entonces. Ha sido un sobre costo tremendo para el Estado la no planificación.

Otra de las prioridades de gobierno y no menos importante, se vincula con la transferencia de competencias. Una discusión muy compleja a propósito de cuáles son las competencias, los servicios, el ejercicio de distintas etapas de un proceso. En otras palabras, debemos pasar del nivel central al de los territorios.

Por otra parte, después de 50 años de administración regional, de más de 30 años de democracia y construcción democrática, de tres años recién en que los gobernadores fueron electos democráticamente, nos enfrentamos a una crisis de seguridad tremenda por la disputa del control territorial y ese fenómeno posee una estrecha relación con el crimen organizado y el control de los territorios y la presencia del Estado en esos territorios.

También, la pandemia evidenció la necesidad de reconocer las labores de cuidado y las labores reproductivas. A pesar de la pérdida de organización local que hemos vivido en las últimas décadas y destacando el rol de las ollas comunes en la distribución de alimentos y de las distintas cadenas sobre las que organizaciones populares y locales se hicieron cargo, también debe señalarse la ausencia del Estado y la necesidad de la planificación territorial. ¿Y por qué lo digo?, por las cuarentenas. En varios territorios no había farmacias y la respuesta fue: "Tomen Paracetamol de un gramo para sobrevivir o compren mascarillas". Pero hay territorios donde no existen farmacias, porque éstas se distribuyen según las necesidades del mercado, en otras palabras, donde hay demanda existe el mercado.

Por lo mismo, se volvieron interesantes aquellas políticas de las farmacias populares de los servicios municipales, al entregar recursos a los municipios para que pudiesen ofrecer comida y medicamentos a los habitantes de los territorios.

Ahora bien, a propósito de la pandemia, mucha gente compró terrenos parcelados en el campo y se fue a vivir allí, pero los terrenos que compraron a precio accesible estaban sin agua potable, sin electrificación, sin camino. Como resultado, una demanda creciente para que el Estado rápidamente se haga cargo de los servicios básicos en una condición de no planificación.

Finalmente, la crisis derivada del cambio climático en Chile tiene graves repercusiones en ciertas localidades donde ya no tienen agua. Encaramos una situación de crisis hídrica aguda, donde existen localidades que tendrán que empezar a racionalizar el consumo humano de agua y hace tiempo ya racionábamos para la producción agrícola.

En relación con los incendios, éstos obligan a incluir en nuestras políticas públicas, no sólo la mitigación del cambio climático, sino la gestión de riesgo de desastre, que en Chile siempre estaba vinculada con los terremotos y tsunamis; tenemos mucha experiencia y los edificios y puentes no se caen, pero se quemaron 70,000 hectáreas en tres días el año pasado. A ese respecto, la industria maderera llega hasta los caminos y las casas sin cortafuegos. Entonces, el fuego se expandió y no hubo cómo controlarlo, por lo mismo, nos obliga a la discusión en cuanto al uso de suelo.

Una última observación es sobre cómo se ejecutan los recursos en los gobiernos regionales, porque hay mucha pérdida de legitimidad, y la ciudadanía no entiende cuál es el beneficio de haber escogido a los gobernadores. Sin la menor duda, este pequeño avance de la descentralización en Chile es histórico. El desafío más grande en la defensa de la democracia, en octubre de este año, serán las elecciones por segunda ocasión de los gobernadores.

A propósito de la fundación de áreas metropolitanas, tenemos nuestra primera área metropolitana, Iquique. Esperamos terminar el Gobierno con siete áreas metropolitanas en el territorio nacional, pero requiere implementar departamentos de área metropolitana, planes maestros de planificación, de inversión y es el desafío que afrontamos desde la división.

C. El caso de Perú¹⁷

Como se sabe, en Perú, se producen cambios de presidente con frecuencia. Desde 2009, cinco presidentes han pasado por el poder, lo que deviene en un panorama muy complejo para el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que es uno de los once sistemas administrativos de Perú.

El planeamiento nace en 1962¹⁸, pero fue disuelto por el presidente. Más adelante, en 2008, el Instituto Nacional de Planeamiento crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. No obstante, desde su surgimiento, nace, incluso, sin la fuerza que debería tener el planeamiento en un país tan importante, y es un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de ministros, el órgano central de Gobierno.

Tiene poca fuerza porque poco aporta el planeamiento en la toma de decisiones. En otros términos, su participación es mínima. Quienes conforman o quienes están obligados a trabajar con el ente rector, en el marco de sus funciones y competencias, son todos los órganos públicos del país, entendiendo, obviamente, que el planeamiento tiene que responder a actores públicos y privados. Es más, no se posee una suerte de articulación de nuestros instrumentos, políticas y planes de nuestro sistema, incluso, las políticas de Estado, que son las que trascienden de gobierno a gobierno, por ejemplo, los acuerdos internacionales como la Agenda 2030.

¹⁷ Presentación de Daisy Heidingger, Directora Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Perú.

¹⁸ El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es un organismo técnico adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. De acuerdo al Decreto Legislativo N°1088 es la instancia gubernamental rectora del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico peruano.

La política general de gobierno y el Plan Nacional busca esta lógica de cadena de resultados, porque, finalmente, el planeamiento tiene que mostrarlos, y para ello, hay que mirar claramente cómo se articulan.

En el Perú se busca que los instrumentos terminen acoplándose y, a la postre, diseñar los planes operativos en las instituciones públicas. Todas nuestras políticas y planes se enmarcan en ese ciclo. Para tal fin, tomamos como base un análisis real del territorio, considerando las características propias del mismo, que constituye un gran desafío en el Perú, con más de 54 pueblos indígenas. La mayoría de ellos son de la parte amazónica y cuatro en la parte andina, que tienen miradas e idiomas diferentes.

Otro gran desafío es la falta de información, porque sin evidencias no podemos tomar decisiones y eso sí es un gran reto. Por lo mismo, cuando se hace planificación, ésta debe contener una mirada prospectiva y desde ese esfuerzo, realizar escenarios, tendencias, riesgos, etcétera. De esa manera, todas las políticas y planes tienen que ser implementadas y, por ende, posibilitar su seguimiento y evaluación, con indicadores, e igualmente desarrollar las metodologías idóneas. Asimismo, ese plan contiene un observatorio donde se visibilizan tendencias, mega tendencias, riesgos y brechas, tanto en el nivel de la región como del país.

En esa línea de brechas, afrontamos una realidad bastante dolorosa. Hace poco, el INEI¹⁹ nos dio datos muy duros, muy complicados, producto de lo que hemos vivido en nuestro país, y no sólo desde la pandemia. Es decir, la conflictividad social y los problemas de gobernanza, son realmente complejos. En la zona urbana, por ejemplo, la pobreza creció de manera dramática²⁰.

En relación con los logros educativos, persisten muchos problemas con el tema de los resultados. Así, la prueba Pisa²¹ confirma los mismos y señala complicaciones, no tanto en comprensión lectora, como en comprensión matemática²². Estamos por debajo de los niveles adecuados. Desde el planeamiento tratamos de incidir, pero lamentablemente, la situación impide tener una mirada a mediano plazo.

Otra preocupación gira en torno a los locales educativos, donde sólo un 29.1% poseen infraestructura educativa apropiada; por otra parte, los menos atendidos, siempre van a ser de las zonas rurales.

Siguiendo con algunos indicadores, la electricidad es la que tiene menos brecha presenta. Gracias al programa del Ministerio de Energía y Minas, con los paneles fotovoltaicos, pudieron llegar a gran parte de la zona amazónica, que es la más difícil. Sin embargo, en el país, los índices desarrollo humano son difíciles. Por ejemplo, la informalidad se incrementó a un 73% no así, la recaudación tributaria. A su vez, nuestra una competitividad promedio está por debajo los países de la OCDE.

El año pasado aprobamos el Plan Estratégico Desarrollo Nacional, con una mirada al 2050, que contiene tiene cinco ejes, y cuatro grandes objetivos nacionales. Toma como fuente importante, nuestra Constitución, las 35 políticas de Estado y los compromisos de la Agenda 2030. Asimismo, esos grandes objetivos se distribuyen en 27 temáticas, 27 objetivos estratégicos y 162 acciones, cada una de esas con sus indicadores, próximos a medirse para hallar algunas luces de qué es lo que avanza y qué no, también qué lecciones aprendidas o qué buenas prácticas se observaron.

De los objetivos señalados, el primero está vinculado con la persona y garantizar servicios; el segundo, vinculado con gestión del territorio; el tercero, dirigido a elevar la competitividad de la economía, pero una que no solamente busque generar desarrollo económico, sino creación de un empleo decente. Y el cuarto, garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio a las personas. En resumen, un gran desafío para un país, que en un corto período de años ha cambiado a más de seis presidentes.

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI.

²⁰ En 2023 se registran 3,5 millones más de pobres urbanos que en 2019 y las zonas urbanas pasaron de concentrar el 56,7% de la población pobre al 73% en ese período (Instituto Peruano de Economía).

²¹ Mide el conocimiento aplicado y las competencias en lectura, matemáticas y ciencias de los estudiantes de 15 años, además de sus actitudes hacia el aprendizaje con el objetivo de comprender el rendimiento global del centro educativo.

²² La medida promedio del país disminuyó nueve puntos (391) respecto de la edición del 2018 (400). Esta diferencia es estadísticamente significativa. Periódico *El Peruano*.

En otro orden de ideas, surge la pregunta sobre qué debemos hacer para descentralizar el Perú. Esa condición afecta en la mejora de los servicios públicos a favor del ciudadano. Así, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aborda la exclusión social que genera pobreza a lo largo del ciclo de vida de las personas. Ese es el principal problema por solucionar y lo que se espera en el 2030, es que la pobreza monetaria sea del 15%. También, mejorar el desarrollo infantil temprano y el desarrollo físico cognitivo, a su vez, incrementar las capacidades para la inclusión económica de jóvenes y adultos, mejorar la calidad de vida de las personas y las condiciones del entorno de la población para asegurar una inclusión social. Esta política es multisectorial y abarca 14 ministerios, incluye la Presidencia del Consejo de ministros, a los gobiernos regionales y locales, o sea, es una política muy desafiante.

Los 19 lineamientos y los 81 servicios son estratégicos para lograr solucionar el problema público. En el marco de la estrategia de implementación de esta política, se impulsan instancias de articulación regional y local. En principio está el Consejo Interministerial de Asuntos Sociales, donde se discuten los temas más grandes de la política; luego, está la Comisión Intergubernamental del Desarrollo e Inclusión Social, también la Instancia de Articulación Regional.

En el Perú no tienen instancia de articulación en el nivel de gobiernos locales y trabajan con las mancomunidades regionales y locales. Es decir, se trata de generar un ecosistema de redes y de actores activos o comprometidos con la implementación de esta política de inclusión social. Como parte de su estrategia, están involucrando a la academia, al sector privado y a la sociedad civil, con la idea de que una política como la inclusión social definitivamente debe tener un enfoque multi actor. Así, no hay forma de trabajar una política de inclusión social sólo pensando en el Estado. Necesitamos que el sector privado se involucre en la generación de mecanismos que permitan no sólo la gestión del conocimiento, sino plantear alternativas o propuestas de solución.

En ese sentido, tenemos gerentes de Desarrollo Social en el nivel de los gobiernos provinciales y de gobiernos distritales; son más de 1800 municipalidades distritales, así que es un batallón de gente trabajando en la implementación de esta política.

Igualmente, todas las regiones ponen en práctica políticas regionales de alimentación, fortificados, plan regional de competitividad y productividad, estrategia de ceguera reversible. En ese mismo sentido, la lucha contra la anemia, que abarca todo lo que es municipio saludable, comunidad saludable, familias saludables, escuelas saludables. También, la conformación de los Consejos Regionales de Juventud.

En el contexto de cuáles son los desafíos más importantes que tenemos en el marco de este planeamiento, en principio, es que el Sistema de Planeamiento Estratégico aún no es el orientador del desarrollo nacional y cuando los tomadores de decisión no miran a éste como un instrumento clave para el desarrollo, no hemos hecho nada o en todo caso, hecho muy poco.

El otro gran desafío es que el Sistema de Planeamiento Estratégico aún no se encuentra articulado completamente al presupuesto. Otro gran desafío es que persisten importantes brechas de cobertura de planeamiento. Lamentablemente aún tenemos más del 80% de municipalidades del país que no planifican, lo que implica que no haya calidad del gasto y este a su vez depende de la decisión de un alcalde que siempre va por lo urgente, porque es lo más fácil.

Por otra parte, en el nivel del diseño de la política, encontramos problemas muy serios relacionados con los conflictos y competencias entre ministerios. Tenemos ministerios que se han creado recién, y los otros, más antiguos, creen tener la competencia y la función, y el otro, el nuevo, quiere atropellar.

En fin, cuando hacemos la política nos damos cuenta de que no están tan claras nuestras funciones y es una tarea por definir. Entonces, sí genera problemas complejos. Por ejemplo, en relación con la política de transformación digital, tan importante, pasa por un espacio que se llama Consejo de viceministros. Ahí estuvo ocho meses, y la razón fue que era una pelea entre el Ministerio de Transporte y la Secretaría de Centralización.

El otro gran desafío se refiere a las capacidades técnicas y la carencia de evidencia relevante. Nosotros, desde el planeamiento, siempre vamos a buscar evidencia para cada problema abordado, analizando causas y efectos, ya que, si no evaluamos correctamente, vamos a apuntar a cualquier lado. A este respecto, la carencia de datos resulta un gran problema y por lo mismo es indispensable una “minería de datos”. Los sectores se pasan meses buscando evidencias para sustentar su problema y sus causas.

Otra dificultad son los recurrentes cambios a nivel de ministros, viceministros, directores y una mala lógica de rotación de personal. Hay políticas que se han aprobado luego de 15 ministros, lo que es una razón para las frecuentes demoras.

Existe un informe de ese plan que menciona que sólo el 3% de nuestras políticas tuvo una participación efectiva, y claro, si no tenemos la capacidad de hacer partícipe a la ciudadanía —quienes son los usuarios de los servicios y resultan los más afectados por un problema público— no esperamos que nuestras políticas tengan los mayores resultados. Y esto es un desafío para lograr que los sectores comprendan la importancia de la participación.

Los servicios aún no incorporan completamente la pertinencia cultural y territorial. Hacemos un esfuerzo para ello, pero bajo la misma línea, la participación. No entienden por qué deben tener servicios diferenciados. Por ejemplo, en la Amazonía hay diferencia con la parte Andina, también de la costa, en la zona rural, en la zona urbana.

El otro desafío es la implementación, donde tenemos falencias en la entrega de los servicios públicos, porque existe una gran duplicidad de esfuerzos. Hace unos días me escribió un alcalde que me comentaba que un mismo problema de su municipio lo había abordado el gobernador regional, el provincial y ahora lo tiene el Ministerio, y el mismo lo había trabajado. Los cuatro niveles de gobierno hicieron el mismo expediente del mismo problema, de la misma situación en el mismo territorio. Esta falta de articulación nos complica porque gastamos recursos públicos que pueden ser optimizados y estamos más bien, peleándonos entre políticos, entre quienes deciden.

Otro problema es el seguimiento y evaluación, donde, por ejemplo, de las políticas que han sido evaluadas hasta 2022, se avanzó sólo al 46,2%, o sea, por debajo del 50%.

Finalmente, no se utiliza la información de los reportes. Por lo mismo, carecemos de una cultura de evaluación correcta. A saber, evaluamos para sancionar, para sacar las malas noticias, pero no evaluamos para ver buenas prácticas y lecciones aprendidas, para ver qué parte del proceso no funcionó, qué parte de la estrategia no funcionó aún. Nos falta construir esa mirada diferente de la evaluación de las políticas, de los planes.

D. El caso de Guatemala²³

En Guatemala se han identificado los actuales desafíos para alcanzar el desarrollo territorial equilibrado, inclusivo y sostenible. Por lo mismo, hablar sobre el desarrollo en el territorio, significa que haya participación de varios actores, lo cual implica, a su vez, diversos intereses, sin dejar de lado la posibilidad del conflicto o conflictividad, el cual habrá que saber manejar.

SEGEPLAN cumple este año su 70 aniversario de existencia, y en una primera actividad se buscaron documentos y se encontró el primer plan económico de Guatemala para los primeros cinco años, de 1955 a 1960. El plan de inversión pública señalaba cuál debía ser la inversión en vivienda, en infraestructura portuaria, en el ferrocarril interoceánico, en el Corredor Seco²⁴ y ya se hablaba el tema de las carreteras principales. También, la electrificación, los aeropuertos, los silos para los granos básicos, las escuelas, agua potable y drenajes.

²³ Presentación de Carlos Mendoza Alvarado, Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

²⁴ Según la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), esta es una extensa área que corre paralela a la costa del Pacífico desde Chiapas, en México, hasta al occidente de Panamá, dejando tierras áridas también en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y parte de Costa Rica.

Esta era la Guatemala post derrocamiento de Jacobo Árbenz Guzmán, y todo lo que se utilizó para esta planificación, se construyó a partir de un estudio que encargó, nada más y nada menos que Juan José Arévalo Bermejo, el primer presidente de la Revolución. Le pidió un estudio al Banco Mundial y cuando lo termina, se lo entrega a Jacobo Árbenz y, a partir de esos insumos, se genera este plan de inversiones públicas en hospitales, unidades sanitarias, etcétera.

Debe reconocerse que en muchos indicadores se está lejos de otros países. Guatemala cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo "Katún nuestra Guatemala 2032" que se elaboró alrededor de 2012-2014, y fue uno de los esfuerzos recientes de planificar el territorio. En ese documento se plantea la necesidad de tener un modelo que articule, sobre todo, el área urbana y rural y la importancia de las ciudades, e introduce el término de ciudades intermedias.

De acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas, utilizado y aceptado para medir pobreza estructural, en particular para ver las condiciones de la vivienda, de ingresos del hogar, nivel educativo del jefe del hogar, al comparar los dos censos más recientes, 2002 y 2018, se observa una mejoría a lo largo del tiempo en este tipo de indicadores y, de hecho, mejoró bastante el indicador en el área rural, sin embargo, se mantiene la brecha entre lo rural y lo urbano.

El "Katún nuestra Guatemala 2032", se hizo sin ese censo de población 2018, es decir, hubo muchos supuestos que se basaban en datos del 2002, y ahora uno de los propósitos de SEGEPLAN es actualizar ese Plan Nacional de Desarrollo, con los nuevos análisis situacionales de población, y planteamos la necesidad de que ya no sea sólo a 2032, sino tener un horizonte a 2050.

En SEGEPLAN existe en ocasiones brechas entre lo que se desea y lo que ocurre en realidad. Así, por ejemplo, se habla de pensar en un desarrollo integral del área rural, y en efecto tenemos una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, pero también se razona sobre un desarrollo urbano sostenible, pero se carece de una Política de Desarrollo Urbano. Ahora se está replanteando la necesidad de elaborarla de manera participativa y que el desarrollo territorial en el nivel local sea sostenible, resiliente y multinivel, y articulando lo nacional con lo regional, departamental y municipal, pero en la práctica, no se avanza mucho.

Estos esfuerzos se impulsan en SEGEPLAN desde 2010. Es decir, planificación para el desarrollo en determinadas regiones del país, como en el litoral del Pacífico, en la Franja Transversal del Norte, entre otras. Un ejemplo es Petén que, por cierto, en su extensión es mayor que la República del Salvador, y que cuenta con la riqueza de la selva y el área arqueológica de Tikal y otras ciudades mayas. Ahí se promueve una política de ordenamiento territorial y una política de competitividad, donde es visible la influencia de ciertos centros de pensamiento del sector privado organizado, que han logrado posicionar su agenda en este tipo de políticas gubernamentales. En ese sentido, la nueva administración ha publicado la política general de gobierno, que da ciertos lineamientos para las instituciones públicas en materia de planificación para el desarrollo.

Asimismo, se está por elaborar o redefinir el plan estratégico institucional, habiéndose llegado a la conclusión de que el Sistema Nacional de Planificación es demasiado complejo para ser implementado y, de hecho, se requiere de su simplificación para que se pueda aplicar y, por lo tanto, tenga mayor efectividad. También se ha tratado de alinear la planificación nacional con lo regional, departamental y municipal.

Para que se tenga una idea de la cantidad de actores y niveles, Guatemala tiene una ley de Sistemas de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, vigente desde principios de este siglo, y que pretendía que la planificación fuera de abajo hacia arriba y contemplaba la existencia de consejos comunitarios, municipales, departamentales, regionales, hasta llegar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Esto ya se consideraba en la Constitución de 1985, pero fue hasta principios de este siglo que se desarrolló dicha ley, junto con una ley de descentralización y un nuevo Código Municipal. Se hizo con las mejores intenciones, pero ahora, en esta administración de Gobierno, se va a repensar el nivel intermedio del Gobierno departamental, pero también la instancia del Gobierno regional por arriba del departamental.

Por lo mismo, hemos concluido que el tema de los incentivos financieros nos ha jugado una mala pasada desde el punto de vista de que este sistema de Consejos de Desarrollo se ha visto cooptado por la corrupción, porque ahí se decide el destino de miles de millones de quetzales al año que van para inversión pública en esos territorios, y donde participan alcaldes, y los gobernadores seleccionados por el presidente a partir de una terna. Lo que hemos descubierto, ahora que se les pidió a estos actores de sociedad civil presentarlas al presidente, es que se ha creado un ecosistema de corrupción en torno a esos fondos públicos.

Siempre se afirmó que el cargo de gobernador era básicamente ornamental, con funciones como: inaugurar ferias, representar al presidente a la coronación de la reina de la feria, entre otras. No obstante, se llegó a manipular las postulaciones para llegar a esa posición a partir de pagos financieros.

En esta institucionalidad los recursos se diluyen en pequeños proyectos que van a los municipios que no están pensados de manera estratégica para resolver problemas que son supramunicipales, y que deberían ser de impacto para el departamento y no solamente convertirse en ingresos adicionales para el alcalde.

El problema del sistema de Consejos de Desarrollo, no es necesariamente la falta de recursos para financiar el desarrollo, sino la corrupción. Es inocultable que persisten inequidades y desigualdades entre los territorios, particularmente donde habitan los pueblos indígenas.

Por otra parte, por el impacto de la pandemia, ignoramos si empeoraron los indicadores, aunque lo sabremos con certeza en agosto de este año. Lo que sí sabemos es que existe una gran cantidad de hogares con necesidades insatisfechas. El indicador de desarrollo municipal que SEGEPLAN, a partir de indicadores institucionales, demuestra la poca calidad del servicio que se presta dentro del municipio. Asimismo, el índice de desarrollo humano municipal, que utiliza datos del censo 2018, se usa para tener la noción dónde está la mayoría de la población indígena. Al respecto, aunque en el área metropolitana vive bastante población indígena, porcentualmente es más densa en el noroccidente y el altiplano occidental. A su vez, en el mapa lingüístico pueden verse dónde se encuentran los 22 grupos etno-lingüísticos. En fin, no hay escasez de planes de desarrollo en el nivel municipal ni departamental.

Hay planes de desarrollo departamental actualizados, aunque esto fue en la administración anterior, y no es posible garantizar que hubo procesos participativos para actualizarlos, y esto también tiene que ver con los indicadores de gestión municipal. Existe un *ranking* de la administración en los municipios que supuestamente establece niveles de cumplimiento de las metas.

Por otra parte, ahora que hemos restablecido relaciones diplomáticas más sanas con la cooperación internacional, existe una cartera de proyectos para el desarrollo en los departamentos. Desde el inicio del mandato del presidente, se decidió bajar la planificación sectorial a nivel territorial y la pregunta obligada fue cómo hacerlo. Sin duda, fortaleciendo capacidades técnicas, financieras, administrativas y de ejecución, sobre todo en las direcciones de planificación de los municipios. Debe recalarse la gran brecha existente en esta materia entre el gobierno nacional y gobierno local, y por eso se habla de una mayor coordinación, la cual creemos se va a lograr con los Gobiernos departamentales, a partir de ampliar el acceso y la interacción con la población del territorio, permitiendo que el ejercicio ciudadano sea legítimo, atendiendo a las necesidades y prioridades de la población en el territorio.

Aunque estos planes enfrentan los asuntos de interlocución, de representatividad y legitimidad y se espera que el Ejecutivo defina metas estratégicas para poder llegar de manera efectiva a los territorios. En esa línea, buscaremos coordinar efectivamente a ministerios, secretarías, gobernaciones departamentales y municipales, articulándolos con ese sistema de Consejos de Desarrollo, que tiene actualmente el mandato de esa planificación del desarrollo urbano y rural. A ello, agregamos la complejidad de los pueblos indígenas que no están ubicados en los territorios oficialmente reconocidos por el Estado, que son esos niveles que mencionaba en la división política administrativa, pero que están en territorios que los trascienden y que bien podría ser el inicio de una nueva Ley de Regionalización.

Creemos que la planificación debe ser adaptativa —como dijo la colega del Perú: “No está escrita en piedra”— sino que debe evaluarse, revisarse, actualizarse. La pandemia nos dio una gran lección sobre cómo reaccionar de manera efectiva a los *shocks* externos inesperados. Por lo mismo, es pertinente una

planificación abierta, dinámica, participativa y prospectiva, porque generalmente planificamos viendo en el retrovisor, con indicadores del pasado, ni siquiera del presente, por ende, trabajar en esos escenarios de futuro. Entonces, la pregunta es cómo hacer realidad los planes de desarrollo territorial. Cómo las instituciones públicas, que van desde los ministerios, los municipios y los Consejos de Desarrollo, logren una formulación, una articulación y una implementación adecuada del Sistema Nacional de Planificación.

Nuestras hipótesis son tres y no son mutuamente excluyentes. Puede ser que realmente haya problemas de capacidades en las direcciones de planificación. Es posible que el Sistema Nacional de Planificación sea tan complejo que no lo sabemos comunicar y los que lo tienen que ejecutar, les cuesta comprenderlo y, por lo tanto, aplicarlo. O somos nosotros los que tenemos grandes dificultades técnicas, operativas y políticas, porque también nos hace falta los dientes y las garras para conectar esa planificación con el presupuesto y el territorio.

E. El caso de Honduras²⁵

Resulta importante conocer en primer término el contexto en que asumió el Gobierno, porque este condiciona mucho los avances, retrocesos y estancamientos en materia de planificación y su implementación.

El nuevo Gobierno asume en 2022, después de tres gobiernos seguidos de cuatro años del Partido Conservador, además, en el escenario de un golpe de Estado en 2009. Desde que llegamos, nos encontramos con que la Secretaría de Planificación había desaparecido y fue convertida en una dirección presidencial a cargo de la oficina del presidente, entonces, en esa situación del golpe de Estado, se crea un plan de largo plazo en Honduras mediante una Ley de Planificación. En el recorrido para aprobarla, se da un proceso de concesiones de contratos, de exoneraciones y de leyes que van a comprometer durante los próximos diez años, la capacidad financiera del Estado para implementarlo.

En ese ambiente político, se derogan leyes que se habían aprobado y que permitían la participación ciudadana. Esa Ley de Planificación se dividió en dos fases de planes de nación, de 2010 a 2022 y la segunda, hasta 2038. Es decir, antes de 2022, ya había empezado a acelerarse el deterioro del Estado y eso explica las condiciones en las que actualmente se encuentra el país.

En esa lógica, concentran el poder, pero a la vez, reducen la intervención del Estado. Por consiguiente, se crean leyes para la concesión del territorio nacional, los recursos naturales, la infraestructura productiva y se renuncia a la soberanía nacional por medio de leyes a modo. Para ello, destituyen a los magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, porque éstos dictaminan que la ley que concesionaba el territorio y entrega de la soberanía es inconstitucional. Recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Honduras por ese hecho.

Se dicta la Ley de Regiones Especiales de Desarrollo, también conocida como “Honduras is open for Business”, y que tenía la intención de atraer inversión extranjera directa mediante los regímenes especiales de desarrollo, que posteriormente se llaman zonas especiales de desarrollo económico. Y se cambia el nombre porque debe someterse nuevamente al Congreso, pero no con el mismo nombre, pero sí con la misma intención, por ejemplo, la entrega de una zona específica del territorio y ceder autonomía a los inversionistas para determinar, incluso, su marco jurídico, sus sistemas judiciales, su sistema económico y tributario. En resumen, esa era la visión para la atracción de inversión. Como era de esperar, esto generó conflictos territoriales en zonas, por ejemplo, del Litoral Atlántico o en comunidades de afrodescendientes.

Como ya se apuntó, entre 2014 y 2022 se profundiza el debilitamiento del Estado y se consolida un narco-Estado. Como es de dominio público, el expresidente y su hermano fueron sentenciados por narcotráfico en Estados Unidos. En ese período, el Gobierno prometía seguridad, porque así lo estipulaba el plan de nación y resultó que el Gobierno estaba aliado con las maras y pandillas para generar violencia, caos y de ello las pruebas están suficientemente documentadas.

²⁵ Presentación de Marco Acosta, Director de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planificación Estratégica de Honduras.

Adicionalmente, aumenta el endeudamiento del Estado. En 2009 la deuda interna era de 52.000 millones y a 2021 alcanzó la cifra de 381.000 millones de lempiras. En esa Ley de Planificación se creó una estructura de gobernanza y la lógica era más o menos esta: una pirámide que tenía como base los Consejos Regionales de Desarrollo, Consejos Comunitarios, Municipales, Departamentales. Además, había 13 subregiones y seis macro regiones, también un Consejo Nacional de Competitividad e Innovación, y un Consejo de Plan de Nación, con representación de diversos sectores, donde debía deliberarse y tomarse las decisiones, y una Secretaría de Planificación, que sería el instrumento del Ejecutivo para coordinar toda esta estructura de gobernanza.

A partir de 2010, se elimina la Secretaría de Planificación y se invierte la lógica. El peso que debería tener la participación ciudadana, lo toma el Poder Ejecutivo, que crea la Secretaría de Coordinación General de Gobierno y la Oficina Presidencial de Planificación y Presupuesto, con la función de definir cuáles son los programas y proyectos que el Gobierno va a ejecutar, alineado con las prioridades del presidente.

A su vez, se crean los gabinetes sectoriales para ejecutarlo y la dirección ejecutiva del plan de nación adscrita a la Secretaría de Presidencia. Baste mencionar un dato, durante el periodo 2005-2009, la pobreza se redujo del 63% al 58% y el instrumento que regía la planificación en ese momento, era la estrategia de reducción de la pobreza.

Entre las acciones que se habían desarrollado, en el marco de su implementación, podemos señalar las siguientes: subsidios al transporte, a la energía eléctrica, matrícula gratis, merienda escolar y una revisión de los privilegios de algunos grupos económicos ligados con la cuestión de importación y distribución de carburantes. Asimismo, se crean leyes para la transparencia y el Instituto de Acceso a la Información Pública, que posteriormente son derogadas.

En otras palabras, se establece un régimen bajo la lógica extractivista y concesional. Para lo mismo, se produce la concentración de la actividad económica y de la inversión en ciertos sectores del territorio nacional y excluyendo a otros. El sustento de atraer la inversión era mediante beneficios fiscales, la flexibilización del trabajo, la concesión de recursos naturales, la reducción de la inversión pública y esa función pasa al sector privado. Además, entrega contratos desfavorables para el Estado en la concesión de obras de infraestructura pública, como energía, carreteras, puertos, aeropuertos e infraestructura urbana.

En el caso de energía, hoy tenemos una crisis que se agrava por la crisis climática. Los contratos están amarrados a 30-50 años, con canonjías como la cuestión de costo fijo. Esta semana se discutió en el Congreso la revisión de algunos contratos y se llegó a un acuerdo con alguno de ellos para redefinir las tarifas, porque son las más altas de Centroamérica, incluso, si es energía renovable, entonces esto ayudará a aliviar de alguna manera la presión fiscal que el sistema energético ejerce sobre el presupuesto de Honduras. Además de ello, las carreteras están concesionadas, pero sobre una lógica donde el Estado desarrolla poca infraestructura y luego la concesiona.

En cierta parte del territorio, algunos grupos económicos desarrollaron inversiones en aeropuertos, generación de energía y en la explotación de otros recursos naturales. Para realizarlo fue necesaria una idea de gobernabilidad, en el contexto del bipartidismo, mediante acuerdos en el Congreso, y hay algo que reconocerles, es que todo lo que hicieron lo lograron legalizar y eso dificulta impulsar los cambios.

En relación con la propuesta de reducción de la pobreza, presentada en 2010, denominada "Vida mejor", sería financiada mediante el aumento del impuesto a la población, dejando de lado al sector privado, o sea, asumimos la carga de financiar como pueblo la estrategia, gracias al acuerdo entre los dos partidos políticos tradicionales y el sector privado. Más adelante se desarrolla un nuevo esquema tributario, que hoy está en discusión, porque como han advertido organismos internacionales, el país puede ser declarado paraíso fiscal, pero los grupos económicos se resisten a hacer el cambio, a pesar de las advertencias.

El instrumento de planificación que nos vendieron como el instrumento macro y el que ejecutaron para sacarnos de la situación en la que estábamos, de 65 indicadores, cumplieron siete, y no hay forma de evaluar 16 que se propusieron, como reducir el índice de conflictividad territorial, no se sabe cómo calcularlo, no se tiene información para ello.

Por lo mismo, la naturaleza de la estrategia requiere que el Estado, que fue debilitado, sea más dinámico en la economía, mediante inversiones estratégicas y, a su vez, fomente el crecimiento económico hacia adentro, porque continuamos impulsando un desarrollo hacia afuera, concentrado, en las exportaciones de cuatro productos, es decir, el monocultivo de la palma, el café, el banano y el azúcar. En los análisis realizados, estos monocultivos sustituyeron a otros cultivos que servían de alimento en los territorios, pero los incentivos fueron para hundir la producción. Y la pregunta ahora es cómo nos alimentamos. Sumado a que dependemos de las importaciones de comida, vestido, es decir, todo es importado. Eso explica por qué la capacidad productiva del país fue en detrimento por esa promesa de atraer inversión extranjera y el desarrollo mediante el goteo.

Dicho ello, en este Gobierno se pretenden a partir de ahora, generar inversiones en infraestructura, estimular esa dinámica económica interna, fortalecer el aparato productivo nacional, concentrado esta vez en los productores nacionales, campesinos y trabajadores. Aunado a ello, un Estado que garantice elecciones libres y transparentes, en donde la participación del pueblo sea masiva y decisiva y ya no se elija por medio de fraudes electorales y que no sea un ente extranjero el que diga cuál es el resultado final.

Esta es la dimensión ética que el Gobierno se ha propuesto, un nuevo sujeto hondureño, que se encuentra en permanente revolución contra el modelo económico neoliberal que excluyó a las mayorías y alcanzó el 74% de pobreza, 3/4 partes de la población es pobre, más del 50% en pobreza extrema. Aspiramos que, en la primera fase de construcción de este Estado, implique que al finalizar este período de gobierno nos encaminemos hacia una realidad de felicidad, justicia, bienestar y prosperidad.

Por las razones antes mencionadas, los ejes y las prioridades serán acceso a servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento, electricidad, empleos con salarios justos y plenos derechos. Entre los problemas más complejos está el acceso a crédito. En Honduras es fácil acceder a crédito cuando éste es para consumo. Quienes acceden a créditos para producción representa un pequeño segmento de la población. Igualmente, existen problemas de tenencia de la tierra, el campesino que no la tiene, no es sujeto de crédito para la banca. Derivado de esta situación, se revitalizan las instituciones públicas como el Banco Hondureño de la Producción y la Vivienda y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, para permitir mecanismos de acceso a crédito a los pequeños productores que no pueden en la banca privada. También, se aprobaron mecanismos de alivio temporal para 63 micro y pequeños productores que tenían problemas para los pagos de los préstamos que habían obtenido.

En esa misma línea, se da asistencia técnica a productores del agro. Anteriormente la asistencia que se daba desde las instituciones del Estado iba enfocada hacia los productos de exportación y aunque la producción de café es importante, sobre todo en el Occidente, y genera ingresos para el país, también se concentraba en otros productos como la palma.

El 80% del maíz que se consume es importado, cuando antes, nosotros éramos de los principales productores en Centroamérica. Eso sí, el año pasado tuvimos cifra récord de producción de frijoles y no tuvimos que importarlo, hecho significativo para nuestras finanzas de por sí débiles, por fortuna no utilizamos las divisas para la importación de este producto. Hay que puntualizar la presencia del bono tecnológico productivo, que no es más que es acercar insumos, que se dispararon después de la pandemia, y asistencia técnica a los productores, gracias a los silos o asistencia técnica por medio del equipo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, ese bono también se destina a ganadería y café.

Merece la atención que miles de familias fueron beneficiadas mediante la entrega de 10,580 silos metálicos para el almacenamiento de la producción y el establecimiento de 900 huertos familiares o escolares. Temas prioritarios, sin duda, y que reafirman la idea de que es necesario desconcentrar la inversión en infraestructura social y productiva, para lograr el desarrollo e integrar a los territorios que han sido excluidos.

En otro tema, Puerto Cortés genera alrededor del 65% del empleo, tales como servicios de carga, transporte, almacenamiento, pero excluye al resto de territorios. En ciudades como Choluteca, San Lorenzo, donde se encuentra el Puerto de Amapala, posee dos polos urbanos, Tegucigalpa, el centro político y San

Pedro Sula, en el Valle de Sula, que es el centro de una conurbación muy fuerte. En esa zona pasa por Siguatepeque, Comayagua, un valle muy importante en la producción agrícola del país, pero de tránsito, no es un lugar donde se tenga que desarrollar más la producción industrial, por ejemplo, en el Valle de Sula, y donde se halla la industria de maquila de transformación.

Los sistemas de agua potable y saneamiento más desarrollados están también en esa zona del desarrollo, por eso se propone desconcentrar la inversión pública. Y en ese caso, vemos varias iniciativas que se han empezado a construir, como el caso de la Política Nacional de Desarrollo Urbano o la política urbana que, con asistencia de "ONU-Habitat", en algún momento nos acompañó México con algunas experiencias y el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo de Cuba. Por lo mismo, se pretende, dentro de sus objetivos, promover el desarrollo de ciudades intermedias para descongestionar las grandes ciudades, distribuir de manera más equitativa el crecimiento económico, mejorar la calidad de vida en todo el país por medio del ordenamiento territorial, inversión en infraestructura adecuada, como redes de agua potable, alcantarillado, electricidad, telecomunicaciones y servicios de calidad.

Como ven, los ejes estratégicos están alineados a la propuesta del nuevo gobierno, es decir, la planificación urbana territorial sostenible, el desarrollo de infraestructura social, vivienda digna y acceso a servicios básicos, a su vez, la revitalización y recuperación del espacio público, desarrollo económico y mecanismo financiero y, por último, gobernanza urbano territorial.

Me detendré en los desafíos de la gobernanza urbana y territorial en las conurbaciones como en la zona del Valle de Sula y alguna en Tegucigalpa. Concluimos que la visión de municipio ya no es suficiente para gestionar los problemas, porque el marco legal actual toma como frontera el municipio y hay que actuar, planificar y ejecutar con base en la frontera. Necesitamos nuevos marcos, como un reglamento para permitir otras instancias de gestión territorial.

Ello se discute actualmente en las áreas metropolitanas, pero no hay un reglamento y hay que crearlo. Y en eso estamos. Pero el desafío va a estar en cómo los gobiernos locales, mediante su alcalde, cedan terreno, porque van a sentir que cederán poder también y lo van a tener que compartir con otros y por ahí va el desafío de cómo superamos la forma tradicional de gestionar políticamente los territorios cuando siguen siendo vistos como un feudo.

III. Experiencias subnacionales de políticas territoriales

A. El caso de Quintana Roo, México²⁶

Quintana Roo se ubica en la parte este sureste de la república de México, y ahora es uno de los Estados más jóvenes de la República. Para hacerse una idea, la cultura maya, presente tanto en esta parte de México como Guatemala y Honduras, comparten lazos culturales comunes. La presencia de los pueblos originarios ha permanecido en el tiempo y siguen con nosotros.

Como relata la historia, cuando Hernán Cortés y sus tropas arribaron a la costa de Quintana Roo, se asentaron en Isla de Mujeres y en otra parte en lo que se conoce hoy como Bacalar, en territorio continental y establecieron un fuerte precisamente para evitar las invasiones o ataques de piratas. Y desde ahí construir cierta hegemonía en la zona para avanzar más adelante tierra adentro.

Más adelante, durante la independencia de México, el 4 de octubre de 1824, entró en vigor la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y tuvo como fin principal declarar el carácter independiente de México como país, y el primero de octubre de 1841, es presentado el proyecto de acta de independencia del Estado de Yucatán. Es decir, Quintana Roo pertenecía a Yucatán como tal, pero el 8 de octubre de 1974 fue que el Gobierno del presidente Luis Echeverría decreta la creación del Estado libre y soberano de Quintana Roo.

Por lo tanto, este año Quintana Roo va a cumplir 50 años de su creación. Sin embargo, las poblaciones tienen muchos más años que esa fecha. Durante todo este tiempo, una vez que se separa el territorio y se crea el Estado, toda la actividad económica que se hacía en el territorio o en Estado de Quintana Roo, se vinculaba con el tema forestal, maderas preciosas, entre otras. No obstante, no existía ninguna regulación estricta que diera seguimiento y permitiera una regeneración, ante lo cual, se fue acabando la actividad forestal. Por otro lado, Yucatán perdía fuerza con el tema del henequén, porque durante muchísimos años fue una industria muy fuerte; entonces, se colapsó y deprimió la economía en la zona.

²⁶ Presentación de Sergio de Luna Gallegos, Secretario Ejecutivo del Acuerdo por el Bienestar y el Desarrollo de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, México.

Frente a ello, el Gobierno central evalúa cómo sacar al sur del Estado de esa posición de incapacidad para generar riqueza, entonces, se le encargó al Banco de México diseñar algún mecanismo para potenciar el desarrollo económico en la zona. Como se consideró en ese momento, Quintana Roo, aparte de mucha selva, los productos maderables ya eran pocos. Por lo mismo, se decidió impulsar un espacio de turismo y generar recursos para que los habitantes de la zona pudieran de alguna manera salir del estado de pobreza que se encontraban.

Siendo así, se instituyen los primeros Centros Integralmente Planeados (CIP), entre los que están Cancún, Huatulco, Ixtapa Zihuatanejo y Los Cabos. Cancún es donde nace el primer centro integralmente planeado del país. El Fondo de Fomento para el Turismo (FONATUR), que ya no depende del Banco de México, ahora es un organismo del Gobierno Federal, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es quien proporciona recursos para empezar a construir infraestructura en la zona. La gran ventaja en ese entonces era que no había prácticamente nada, y no es lo mismo planear sobre una ciudad o un poblado, donde trae históricamente una serie de problemas o conflictos, que planear desde cero. Con esas ventajas competitivas trajeron gente de otras partes de la república a poblar la zona de Cancún.

Cancún vino a desarrollar y a detonar un crecimiento económico importantísimo en el Caribe, porque a raíz de que empieza a crecer, todo el mundo puso la vista en la zona costera. Cuando se pone la primera piedra en 1975, avanzan los programas y los proyectos de inversión, financiados con FONATUR y otros con recursos propios. A partir de una visita presidencial, se le denomina la Riviera Maya. Se delimita a partir del municipio de Puerto Morelos hasta Tulum. Ante esa connotación, comienza la especulación y un crecimiento desordenado, porque los instrumentos de planeación o de planificación territorial iban a la zaga de esa nueva realidad.

Cancún, hasta la fecha, aún sufre de múltiples dificultades, entre las que están, un crecimiento poblacional de los más altos del país, aunque ahora es Baja California que lo lidera. Lo que se conoce como playa del Carmen Tulum crece a unas cifras muy aceleradas, tal vez comparadas con Baja California.

El Estado cuenta con 130.000 cuartos distribuidos en 1.349 hoteles. La oferta de rentas vacacionales es otro fenómeno de la tecnificación y la tecnología. Los Airbnb y Booking, mecanismos que el 3 de mayo de este año, por ejemplo, registraban 30.623 rentas activas, que se suman a los 130.000 cuartos mencionados, es decir, la oferta asciende a 160.000 espacios para albergar a las personas a un costo promedio de 2.900 pesos.

Además, en Quintana Roo operan cuatro aeropuertos internacionales. El de Tulum, inaugurado hace tres o cuatro meses, tiene 176 operaciones diarias. El de Chetumal registra 56 operaciones, el de Cozumel 118, pero el de Cancún, del 27 al 3 de mayo, tuvo 3.553 operaciones. Es decir, en 2023 se movilizaron 33.8 millones de pasajeros en este aeropuerto.

Además de esos millones de turistas, están los seis millones que llegan vía cruceros, porque Cozumel y Mahahual son los dos muelles más importantes de México en recibir cruceros de gran calado, que compiten con países como Dominica, Cuba y los países de Centroamérica. Ese flujo genera al año 20,500 millones de dólares por concepto de turismo solamente para el estado de Quintana Roo. Además, las obras de infraestructura que el Gobierno federal hace en la zona, entre las que podemos señalar la ruta del Tren Maya, que nace en Tabasco, va hacia Campeche, Yucatán y de ahí hasta Quintana Roo, la zona norte y después baja a Chetumal, de ahí a Escárcega, para regresar nuevamente a Campeche y luego bajar a Tabasco.

Noticias recientes indican que el presidente de la República de Guatemala se reunió la semana pasada con el de México y ya han establecido pláticas y convenios para que este tren también llegue hasta Flores, para activar el desarrollo arqueológico en esa zona y que detonaría al Petén. También hay interés del Gobierno del Estado de Quintana Roo para desarrollar ese vínculo económico, no solamente por medio del Tren Maya, sino mediante otros mecanismos de comunicación, como los cruceros o través de una carretera que nos una.

Por otra parte, uno de los grandes dilemas es cómo equilibramos el éxito en la zona norte con el desarrollo hacia la zona sur, inclusive en la zona centro y sur, y pensar en la franja costera y la selva.

Tenemos claro que ese desarrollo económico descansa sobre el turismo. En 2023, el Producto Interno Bruto del Estado se duplicó en términos de servicios terciarios, pero también en el sector secundario, porque con las inversiones del Tren Maya, más las inversiones del bulevar Luis Donald Colosio, las cuales ascendieron más o menos cerca de 11.000 millones de pesos, más la construcción del puente lagunary Nichupté. A partir de la modificación de la Ley de Vida Silvestre, Nichupté es una zona protegida y en uno de sus artículos establece que es penado tocar el mangle.

Sin entrar en pormenores, a Quintana Roo la inversión llega por sí sola, a pesar de que tenemos pésimos mecanismos de mejora regulatoria, sigue siendo un éxito y siguen invirtiendo, pero Cancún ha sido víctima de su propio éxito.

La migración desnuda su éxito. En los últimos cinco años migraron de todos los Estados 191.167 personas, la mayoría de Tabasco, Chiapas, Veracruz, con ello, la población de Cancún es de 900.000 habitantes, el Estado tiene 1.800.000, es decir, la mitad de la población vive en una zona urbana.

Los factores que los llevan son laborales, familiares, etcétera. En ese sentido, la CEPAL nos ayuda a identificar, mediante una serie de entrevistas con expertos, que muchos de estos encajan perfectamente bien en esa problemática. De cara a esa complejidad, debemos buscar grandes soluciones, por lo mismo, se modificó la Ley de Planeación, y la novedad es que incorpora la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Lo que haga el Estado, la ciudadanía lo debe ratificar y validar, y ese mandato permite hacerlos parte de la inteligencia colectiva. Así, en ese marco, encontramos muchas de las soluciones al incorporar este mecanismo de participación en términos de ley.

En esa línea, la Ley de Participación Ciudadana considera estos nuevos mecanismos a incorporar a los entes públicos, los autónomos, al Ejecutivo, y ahora están obligados el Legislativo y el Judicial. Para decirlo de manera llana, la visión y propuestas ciudadanas, deben prevalecer en el tiempo y también las decisiones de la ciudadanía en conjunto con el Estado deberán persistir. Pero la única manera de hacerlo es que el ciudadano se apropie de esto y que en términos de ley sea vinculatorio con los programas estratégicos. Los programas derivados del plan y los programas presupuestarios, es decir, amarrar el plan estratégico a largo plazo con nuestros planes presupuestarios.

Como sea, el trabajo que hacemos es juntar a la ciudadanía y lograr acuerdos, porque cada uno desea obtener algo que los beneficie. Por lo mismo, la idea es encontrar un equilibrio para que las decisiones sean colegiadas y mejoren las condiciones de las mayorías. Forman parte de este proceso de planeación, otras organizaciones internacionales y la academia a modo de delegar la función de generar diagnósticos mediante los cuerpos de investigadores. Entonces, las universidades forman parte fundamental a la hora de tomar decisiones, inclusive a la hora de generar indicadores.

Estamos elaborando un plan estratégico a 25 años y qué es lo que vamos a hacer a 2050 y de ahí, todos los demás se debe vincular con los programas presupuestarios. Dicho de otro modo, no se debe perder ese vínculo de lo que decimos hoy para que, dentro de 25 años, veamos que lo que se hizo durante ese tiempo, esté respondiendo a una problemática o que la modifiquemos, como si fuera un esquema de un estudio de prefactibilidad.

B. El caso de Manabí, Ecuador²⁷

El Ecuador tiene tres divisiones político-administrativas. De mayor a menor primero son las provincias, de donde soy parte del Gobierno, luego los cantones, con sus alcaldes elegidos por la ciudadanía y, finalmente, las parroquias, con sus presidentes de juntas parroquiales.

²⁷ Presentación de Armando de Sosa Lloor, Director de Planeación de Planificación para el Desarrollo de la Prefectura de Manabí en Ecuador.

Manabí es una de las 24 provincias del Ecuador y tenemos 22 cantones. Éstos están regidos por 22 alcaldes, 56 parroquias regidas por igual número de presidentes de juntas parroquiales, todos estos alcaldes más ocho miembros de las juntas parroquiales. De las juntas parroquiales se forma la Cámara, lo que es la grandeza del Consejo Provincial de Manabí, donde se elevan las decisiones y ellos votan para que se continúe sí o no con el desarrollo de la provincia o los diferentes proyectos en marcha.

Como prefectura de Manabí, las competencias principales son, sobre todo, en el ámbito de planificación, infraestructura, productividad, turismo, ambiente, entre otras más. En ese sentido, se enfrenta a muchísimas adversidades naturales, sociales, económicas y políticas. Por ejemplo, a inicios de 2016 ocurrió un problema de inundaciones nunca vistos en la provincia. Otro hecho ocurrió el 16 de abril, un terremoto de 8 grados sacudió a la provincia por un minuto y el epicentro en Pedernales²⁸ y en Portoviejo²⁹, o sea, toda la placa tectónica se movió y hubo muchos muertos. Las construcciones colapsaron y fue un desastre terrible. Desde luego, para un gobierno enfrentar un terremoto de una magnitud implica muchos costos.

Más adelante, durante la presidencia de Lenin Moreno ocurre un paro nacional, porque el pueblo estaba cansado de la política de Gobierno y casos de corrupción, y también peleas internas que desataron otra conmoción política como no nos ocurría en más de una década. Fue un mes de incertidumbre, las empresas extranjeras no se atrevían a invertir y, para colmo de males, aparece el COVID en 2020. En consecuencia, en todos los territorios con pandemia, la mayor parte de todos los recursos que teníamos los Estados fue para enfrentarla y salvaguardar a nuestra población.

Más tarde, en 2022, el Ecuador enfrentó una crisis de inseguridad terrible, que ha limitado nuestro accionar: a saber, narcotráfico, sicariato, etcétera. Esa situación provoca estados de excepción, en donde el sector productivo se va afectado porque tiene ciertas horas para trabajar en la noche y la gente no quiere salir, no consume y obviamente, la empresa privada y los negocios, si no quebraron en pandemia, ahora terminarán haciéndolo en este contexto.

El Prefecto Lenoardo Orlando, de Manabí, de la línea política de Rafael Correa, entró a su primer período de Gobierno de 2019 a 2023 y fue reelecto hasta 2027. En la época de Lenin Moreno, que en principio fue "Correísta", abandonó a Manabí porque Orlando era una persona incómoda para él. Entonces, cambian el tema constitucional y técnico de la institución por disputas políticas, así, prácticamente hemos sido abandonados por el Gobierno.

En ese sentido, desde 2023, el Gobierno adeuda a la provincia 40 millones de dólares, prácticamente casi la mitad de lo que nos inyecta en un semestre de inversión, que debe dar el Gobierno nacional al gobierno provincial. La deuda, hasta hace 15 días, ascendía a diez millones, aunque es de reconocer que el presidente Noboa está cumpliendo y cubriendo deudas de los dos presidentes anteriores, como el presidente Guillermo Lasso, quien también dejó a Manabí de lado, porque según él, éramos una provincia enemiga.

Al nuevo gobierno le toca enfrentar una situación compleja, en la medida que encontró una casa completamente desordenada, desatendida y tiene 16 meses para tratar de ordenar y cumplir. En efecto, cumple en temas de recursos y los ministerios trabajan y se encuentran más abiertos con nosotros.

Se implementó un impuesto pequeño para los automóviles y el tema del peaje en la provincia. La aplicación exhaustiva y constante de los principios y valores son la roca más sólida sobre la cual se construye el desarrollo en la provincia. Adicionalmente, se tiene como principio rector no dejar a nadie atrás del desarrollo sostenible que garantice la satisfacción de las necesidades presentes, sin tener que sacrificar las necesidades futuras. Por eso, se piensa mucho en la protección, en la conservación y cuidado del medio ambiente.

Otro tema que preocupa es el cambio climático. Las estaciones han cambiado, ya no llueve de la misma forma que hace diez años, tampoco en los mismos meses, y quienes sufren son los agricultores. La provincia tiene una gran cantidad de territorio rural y la mayoría de la población se dedica a la agricultura.

²⁸ Pedernales, es una ciudad ecuatoriana; cabecera cantonal del Cantón Pedernales, así como la octava urbe más grande y poblada de la Provincia de Manabí. Se localiza al centro-norte de la región litoral del Ecuador, a orillas del océano Pacífico, atravesada por el río Marcos.

²⁹ Portoviejo, también conocida como San Gregorio de Portoviejo, es una ciudad ecuatoriana; cabecera cantonal del Cantón Portoviejo y capital de la Provincia de Manabí, así como la segunda urbe más poblada de la misma.

Entonces, sin producción no habría ingresos para las familias. Dicho ello, hay que actualizar el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que se actualiza con el cambio de gobierno o cuando ha sucedido un evento catastrófico. Este Plan nace del plan de gobierno del candidato, quien lo lleva al Consejo Nacional Electoral, como parte de sus promesas de gobierno.

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial se alinea con el Plan Nacional de Desarrollo. Con ese fin, buscamos reducir la fragmentación existente en la planificación territorial, porque detectamos una falta de integración entre los planes nacionales, provinciales, cantonales, y parroquiales. Para cumplir ese propósito, trabajamos en una planificación de abajo hacia arriba, es decir, una construcción colectiva entre todos los diferentes niveles de gobierno, la academia, los gremios y asociaciones productivas, todos los actores políticos y los actores sociales y la ciudadanía en general.

El Plan de Gobierno es impulsado por una visión que nace desde el territorio con las "5i" para ser un territorio integrado, inteligente, incluyente, innovador y con identidad al que hemos alineado con la agenda de desarrollo global, como la agenda del 2030 de Naciones Unidas, donde buscamos consolidar los esfuerzos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con nuestros ejes: "Manabí Estratégico", "Manabí Vivo y Sostenible", "Manabí Humano", "Manabí Integrado" y "Manabí Próspero". Este año, la actualización decidió utilizar la ecografía de los símbolos ancestrales de nuestra cultura. "Manabí Estratégico" es el eje político institucional, por eso lo representamos con el sol; "Manabí Vivo y Sostenible", significa cuidar los temas físicos y ambientales del territorio, para así, llegar a un "Manabí Humano", donde tratamos todos los temas sociales y culturales. Luego, trazamos un "Manabí Integrado" de asentamientos humanos, infraestructura vial, para seguidamente tener un "Manabí Próspero", donde se trabaja la infraestructura productiva y el eje económico. Nuestros ejes del POT también se alinean con las "5i" y la agenda de desarrollo global de Naciones Unidas y con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por otra parte, en 2021, de todas las metas, se cumplió un 75.74% de ejecución; en 2022, el 96.18% y en 2023, 86.98%, debe cumplirse un mínimo 85%, pero siempre tratando de cumplir el 100%, porque eso es lo que promete el Gobierno local y hay que cumplir con lo que se promete.

En relación con la coordinación institucional, lo más complejo suele ser que hay una desarticulación entre los distintos niveles de gobierno y actores territoriales. Para enfrentar ese desafío impulsamos una iniciativa para crear una estrategia para la provincia, para el desarrollo para todos, en otras palabras, trabajar en armonía y alineadamente. Para tal efecto se revisó el plan de Gobierno de cada una de las autoridades que han ganado las elecciones y lo contrastamos con el plan de gobierno del Prefecto para, de esta manera, mirar las líneas de lo que tenemos en común para optimizar el uso de recursos y trabajar en planes y proyectos articulados por zona y evitar duplicidades en el territorio, además de negociar y saber que no debemos enfrentarnos y trabajar en conjunto, porque así ganamos todos.

Acerca del Plan de Seguridad, es competencia nacional, pero no significa que como gobiernos intermedios se descuide ese tema. Por consiguiente, se cuida al ser humano de una manera preventiva y articulamos con el gobierno nacional para ejecutarlo. Además, se financiará un observatorio de seguridad y criminalística, y la Provincia ha sido escogida para trabajar en el nivel del país como Gobierno intermedio de la provincia. Son dos cantones y luego se articuló con nueve cantones más de carácter nacional.

En otro sentido, los mecanismos de interacción son de alta relevancia para lograr una cohesión territorial apropiada. Desde la Prefectura y del trabajo de nuestras direcciones, se realizan programas para implementar las escuelas de formación ciudadana y de liderazgo territorial en todas las parroquias rurales, donde los ciudadanos conocen sobre derechos humanos, participación ciudadana, liderazgo y organizaciones sociales. Igualmente, a partir de esos principios, enseñamos sobre políticas públicas y cómo elaborar proyectos para que éstos nazcan desde su territorio, porque constituye la parte más importante a trabajar en una planificación de abajo hacia arriba, dicho de otra manera, para que el ciudadano sepa lo que quiere y que esté acorde con las competencias de nuestra Prefectura.

Enseguida, se puede mencionar el ejercicio del presupuesto participativo, realizado cada año. Para ello, tenemos 22 asambleas cantonales, 56 asambleas parroquiales, donde las personas y el tejido de liderazgo territorial rural, discuten y recaban proyectos, ideas, iniciativas del territorio, además, se sienten partícipes, porque son responsables de que se cumplan las estrategias, los planes y los proyectos que llevamos desde la Prefectura. En tal sentido, gracias a estas alineaciones y a la identificación de derechos territoriales, plasmamos los instrumentos de planificación. Manabí está posicionada como la provincia con mayor inversión en número de vías de comunicación, de puentes para conectar al campesino con la ciudad y con el mar.

En otro orden de cosas, se emitió una resolución en 2023, avalada por los que conforman el Pleno, de que Manabí debe posicionarse como un territorio comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por medio de una ordenanza, estamos obligados a presentar un informe anual. De esta manera, mostramos que no sólo estamos comprometidos en generar desarrollo en la provincia, sino que aumentamos conocimiento técnico entre todos los niveles de gobierno. Dicho ello, trabajamos para la dignidad humana y el desarrollo territorial sostenible, en sintonía con los ODS.

Los actores del territorio se han sumado a la lucha contra el crimen y se apunta a optimizar los recursos y al desarrollo en común, a saber, Manabí es un gobierno abierto, certificado con normas ISO, antisoborno. La transparencia es lo principal y se fomentan las capacidades endógenas, tenemos ya nuestro producto local, que antes era una economía extractivista de primer nivel sin dar valor agregado. Ahora se tienen productos certificados y se exporta el producto a nuestro emprendedor manabita con registros sanitarios, lo cual constituye un logro, porque antes lo que se dedicaban era armar unas canastas de verduras y con eso ayudaban a la gente del campo, ahora dotamos de maquinarias, suministramos transformación.

También, articulamos con las cadenas grandes de supermercados del país, donde está el producto. Y, sobre todo, hemos llegado a una muy buena cohesión con la banca privada, en donde hemos conseguido más de cuatro millones en préstamos para estos emprendedores. Nosotros garantizamos y el nivel de pago de la deuda es excelente. Para nosotros es importante medir de manera cuantitativa y cualitativa nuestros esfuerzos en el territorio para brindar un mejor estado de vida a nuestros compatriotas.

Sin ninguna duda, el talento gana partidos, pero el trabajo en equipo y la inteligencia gana campeonatos, por eso sabemos que los niveles de Gobierno, la sociedad civil, la academia y el sector privado, son los actores principales para el desarrollo provincial. No somos enemigos, no estamos en competencia, el desarrollo no es aislado, por eso nosotros trabajamos en unidad, es lo que puedo decir.

Para recapitular, el 70% de nuestros proyectos y de recursos que no teníamos —30 millones— vinieron de otras instituciones, el 70% de estos fue financiado por la Cooperación Internacional, el 15% por la banca privada y por los Gobiernos más pequeños. Y el 10% por nosotros para proyectos en común. Termino con la frase de Tránsito Amaguaña³⁰: “La unidad es como la mazorca, si se va un grano se pierde la fila y si se pierde la columna, se acaba la mazorca”.

C. El caso de Tucumán, Argentina³¹

Tucumán se encuentra en el noroeste de Argentina, además, es el lugar donde se declaró la independencia de Argentina. Hoy, los ODS constituyen el marco estratégico de su sistema de planificación. Se coordina intra ministerialmente las metas estratégicas.

Alrededor de 2002, en el marco del diálogo social, se eligió hacerlo con instituciones de la sociedad civil, de gremios, colegios profesionales, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales. Ese fue el nivel del diálogo social, con sus límites, pero allí se consensuaron las primeras metas estratégicas.

³⁰ Rosa Elena Tránsito Amaguaña Alba (Pesillo, Cayambe, 10 de septiembre de 1909-Pesillo, Cayambe, 10 de mayo de 2009), fue una activista indigenista ecuatoriana que, a mediados del siglo XX, junto a Dolores Cacuango, dirigió la primera huelga de trabajadores en Olmedo.

³¹ Presentación de Julio Saguir. Secretario de Gestión Pública y Planeamiento del Gobierno de la provincia de Tucumán en Argentina. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Chicago, tiene una amplia experiencia gubernamental en planificación estratégica, políticas públicas, planificación y gestión basada en resultados.

Eso conformó el primer plan estratégico territorial y pasaron los años. Un segundo momento relevante fue en 2015, porque a partir de la experiencia de aquella primera planificación, se diseñó la Ley de Planificación.

A partir de lo que ya se había andado, se normó la Gestión previa en 2016 y en 2017, para lo cual se contó con la asistencia técnica del ILPES de CEPAL, que nos ayudó a ordenar la planificación. Entonces, como ya existían las líneas de las metas estratégicas, la pregunta fue qué cómo se logran. En consecuencia, surgió la idea hacerlas públicas, y para ese fin, se diseñó un portal, al cual puede acceder desde su casa cualquier ciudadano.

En primer lugar, se tomaron los ejes estratégicos, los objetivos y metas de los ODS, con la intención de priorizarlos. A partir de 47 indicadores, que son los que se encontró para la provincia, se bajó la expectativa de las distintas metas para las que se tenían indicadores y se puso una meta estratégica provincial. Por ejemplo, la meta 1 consiste en poner fin a la pobreza.

Por otra parte, bajo la Secretaría está la Dirección de Estadística de la provincia, lo cual facilita bastante la recopilación de información. Dicho ello, se reunió todo el accionar del Poder Ejecutivo provincial. Después se revisaron las leyes de la legislatura provincial vinculadas con ello. Luego, los proyectos de investigación de la ciencia.

Cada una de esas iniciativas se vincularon con una meta estratégica, de tal manera que el programa "Copa de leche", por ejemplo, podía vincularse con la meta de educación, pero a su vez, con la meta de nutrición.

Por ello, debe resaltarse la importancia de la relación con la Universidad, en donde toda la investigación de la provincia se concentra en 17 institutos del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Al vincular de esta manera, los distintos ministerios desempeñan no sólo sus funciones propias de sus misiones y responsabilidades establecidas. Para ilustrar, está el programa de atención y cuidado a familias en riesgo social, que es de ayuda directa, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, pero aparecen todos los ministerios, porque al haber vinculado cada programa a un objetivo, todos los ministerios están vinculados a esa meta, por lo mismo, el nivel de coordinación de las diferentes instituciones, tienen potencial muy fuerte.

Otro caso puede ser el de la malnutrición, vinculado con salud, pero también con la pobreza, entonces, encontramos programas del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Educación, de la Secretaría General de la Gobernación, entre otras, enfocados en ello, y sabremos cuáles son las leyes vinculadas, enmarcando normativamente este aspecto. Al mismo tiempo, es posible determinar lo que hace el sector académico en este tema.

Siempre en el tema académico, con relación a la calidad del hábitat urbano en contexto de desigualdad, en la Universidad Nacional de Tucumán, la Facultad de Arquitectura y Urbanismo aborda la cuestión de la desigualdad del pensamiento económico.

En ese marco, todos los proyectos de investigación que dan vuelta en la provincia en los institutos del CONICET, entre ellos no sabían quiénes lo hacen.

He ahí la importancia del potencial coordinador que hay por atrás de todo esto. Por esa razón, se rompe con la idea de los compartimientos estancos, en el sentido de que, al ponernos por detrás de las metas, nos muestra cómo el Estado no es compartimiento estanco, y efectivamente, en la realidad lo que pasa es que no lo sabemos, porque seguimos moviéndonos por los compartimientos estancos, pero cuando uno va por el lado de las metas, capta rápidamente que una información disponible de golpe nos abre a otro tipo de accionar bien coordinado bien.

Otra columna fue el sistema estadístico provincial a partir de 2016. Con la dirección de estadística se coordinó un repositorio común de todas las áreas de gobierno, donde se coloca la información relevante de la provincia, por ejemplo, canasta básica alimentaria, déficit habitacional, etcétera.

IV. Conflicto, diálogo y territorio

A. Los conflictos sociales: una mirada hacia los territorios³²

Empezaré compartiendo una visión regional del tema de los conflictos sociales y, específicamente, aterrizar en los territoriales. En general, los conflictos sociales de América Latina se refieren a disputas, tensiones y confrontaciones que surgen de diferentes grupos dentro de la sociedad, debido a las desigualdades económicas, políticas, culturales o ambientales y éstos pueden manifestarse en diversos ámbitos. Es decir, movilizaciones, huelgas, enfrentamientos violentos y resistencia civil.

El tema de la desigualdad, tal como lo señaló el secretario Carlos Mendoza y Fernando Calderón, está al centro de muchos de estos conflictos. También afirma Calderón que el conflicto no es sinónimo de guerra, sino que más bien es el orden conflictivo de la diversidad y de la interculturalidad y que ocupan un lugar central en la política, en el poder y, especialmente, expresan consecuencias, límites y necesidades en los procesos de desarrollo y la calidad de la democracia.

Otras definiciones de conflictos, según diferentes autores, es que el conflicto es un proceso complejo en el que sectores de la sociedad poseen una percepción sobre sus objetivos, intereses y valores. También implica una dinámica confrontativa entre los actores y una relación de interdependencia y en desacuerdos sobre el orden imperante, como la distribución de recursos y materiales simbólicos, lo cual nos lleva a actuar basándose en estas incompatibilidades. También definirse como una lucha compleja por el esclarecimiento de un problema que tiene lugar cuando se presentan demandas sociales, derechos o servicios no satisfechos que afectan la distribución y su acceso. En ese contexto, los actores involucrados perciben que satisfacer los intereses de una parte, implica necesariamente desatender las pretensiones de la otra y actúan apoyándose en la percepción de tales incompatibilidades.

³² Presentación de Elena Díez Pinto, jefa del área de planificación, prospectiva y desarrollo territorial del ILPES, también posee una amplia experiencia, tanto en diseño como en facilitación de procesos de diálogo en el nivel de multi actor y en planificación estratégica y temas de transformación social. Ha trabajado en una variedad importante de organizaciones, tanto privadas como de desarrollo, en América Latina, Europa y Estados Unidos. Además, ha publicado una amplia variedad de trabajos de investigación, tanto económica como social y de evaluación de políticas públicas y de diálogo.

Como se ve, existen varias definiciones de lo que constituye un conflicto. Es decir, éste siempre está presente y no necesariamente es negativo, pero, en general, puede transformarse, aunque, un conflicto de larga data resulta destructivo y muy doloroso.

En cuanto a sus tipologías, hay muchas maneras de organizar o de analizar qué tipos de conflictos están presentes en la región. Existe un estudio que estuvo a cargo de Fernando Calderón, realizado en 2011 con el PNUD³³; y debo decir que es el estudio a la fecha más completo de las tipologías y del análisis de conflictos en toda la región. Estas tipologías se explican sobre la base de las demandas por reproducción social, para satisfacer necesidades básicas de bienestar social, institucionales por una mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado y capacidad de respuesta para cumplirlas. Asimismo, las demandas culturales, cuyo objetivo es el cambio en los modos de vida y promover nuevas formas de buena convivencia y del buen vivir, teniendo un efecto sistémico global que les da la categoría de conflictos estratégicos.

Pero hay otras formas de conflictos según ciertos temas. Por ejemplo, conflictos laborales, sindicales, por el acceso y el control de los recursos naturales, socio ambientales, los territoriales, éticos, por el cambio climático, que es una categoría por sí misma, ya que implica conflictos políticos y de gobernanza.

Ahora bien, cuando se analizan los conflictos se establece que hay factores comunes, especialmente en los temas de conflictividad relacionados con la lucha de los derechos humanos, el acceso a los recursos naturales, a la distribución de la riqueza, a la justicia social, a la no discriminación étnica o de género. O, en todo caso, son producto de tensiones entre actores distintos, a saber, comunidades indígenas, campesinos, trabajadores, movimientos estudiantiles, organizaciones civiles que buscan influir de una u otra manera en las políticas públicas.

¿Qué es lo que manifiestan? Pues, propósitos, intereses, distintos actores, sus identidades, metas, agendas, lo que evidencia las relaciones de poder. Este es un tema importante, porque los conflictos pueden ser expresiones legítimas de estas demandas de justicia, equidad, descontento ante la falta de respuesta por parte de las autoridades. Por ello, la comprensión de éstos es fundamental para analizar la dinámica social y política de la región, pero también para buscar soluciones de manera sostenible que promuevan una convivencia pacífica, democrática y que atiendan el sentir y los anhelos de las poblaciones.

Nosotros sabemos que en América Latina existe una historia común de conflictos que se remonta a la colonización, el sometimiento y al surgimiento de rebeliones sociales durante la construcción de Estados independientes, gobernados por grupos oligárquicos, altamente elitistas en la época colonial y poscolonial.

Es a partir de los años noventa del siglo XX que se avanzó en la profundización de las democracias en la región, por lo mismo, se han abierto nuevos campos de conflictividad. O sea, la democracia también ha ido de la mano de la conflictividad.

A finales de los noventa, irrumpe en el escenario un nuevo tipo de conflicto, con una mayor complejidad y de tipo multifacético, caracterizado por una multiplicidad de actores. En ese sentido, en democracia hay más intereses, más actores, más participación, la gente quiere tener más voz.

Actualmente, uno de los rasgos centrales y comunes en la dinámica de los conflictos, es la creciente desigualdad social, presente particularmente en los territorios, y caracterizada por ser persistente y que se produce en un ámbito de baja movilidad socioeconómica. Ese contexto da luces de cómo se desarrollan la mayoría de los conflictos y las protestas. La ciudadanía percibe como injustos estos niveles de desigualdad, lo que genera una demanda de cambio que se materializa precisamente en la protesta y en los movimientos sociales.

Otra característica de los conflictos sociales en las regiones es que se desarrollan de manera asincrónica, es decir, descoordinada, con distintas direcciones e intensidades y distintos objetivos. En suma, lo que en algunos momentos se llama la conflictividad.

³³ *Los conflictos sociales en América Latina*, coordinador Fernando Calderón, PNUD, septiembre, 2011. Bolivia.

Desde esta realidad, las demandas suelen estar relacionadas con la búsqueda de niveles básicos de vida, que incluyen demandas especialmente dirigidas al Estado para una gestión institucional eficaz y legítima, así como demandas para cambiar las dinámicas de convivencia. Pero, más allá de su temática, hay factores comunes a estos conflictos y el principal tiene que ver con el incumplimiento de promesas y expectativas respecto a los beneficios de desarrollo. También influye la diferencia en las cosmovisiones y preferencias respecto al modelo económico de desarrollo. Otro asunto que da muchos problemas en la región es el modelo extractivista versus un modelo más sostenible. Otros dilemas son la información y las asimetrías de poder que se dan en torno a los conflictos, en donde las partes suelen presentar narrativas radicalmente diferentes sobre cuál es su origen, cómo resolverlo, cuáles son los derechos, cuáles las obligaciones de cada uno de los actores.

Con base en lo anterior, el nivel de radicalidad y las formas en que se expresa el conflicto en la región, según el "Atlas de Justicia Ambiental"³⁴, lo que prevalece en general son acciones pacíficas, como declaraciones públicas, asambleas, campañas de activismo judicial, producción de información alternativa. Concurren otras formas de expresión, por supuesto, más disruptivas como las protestas, las manifestaciones, las huelgas, los sabotajes, los bloqueos de vías, las ocupaciones de tierra y las acciones de desobediencia civil. Aun así, el recurso de la violencia sigue siendo muy poco frecuente. En general, los movimientos sociales prefieren acciones enunciativas sobre acciones confrontativas y que únicamente ocurren cuando el conflicto social alcanza niveles de radicalización demasiado altos.

Respecto a los tipos de conflictos presentes en América Latina y el Caribe, el "Atlas de Justicia Ambiental" ha recogido en los últimos años a la fecha 1037 conflictos y aquí no están incluidas las demandas por reproducción social y las no resueltas³⁵. Estos son conflictos un poco más grandes, que tienen que ver, particularmente, con temas de minería, de combustibles fósiles, justicia climática o los conflictos que afloran por la búsqueda de minerales para la transición energética, como el caso de litio, la gestión de la basura y del agua, los conflictos industriales y de servicios públicos, de biomasa y acceso a la tierra, el uso de la tierra para agroindustrias. En el caso de Guatemala, están los conflictos por minerales y materiales de construcción (cementera), el manejo de basuras, infraestructura y construcciones, el medio ambiente, minería, gestión del agua, conflictos de tierras, etcétera.

Respecto a quiénes son los actores de estos conflictos, en general, son los hombres y las empresas y grupos empresariales nacionales e internacionales, mineras, hidroeléctricas, agroindustria de palma africana, caña de azúcar, ingenios, etcétera. De igual modo, los pueblos indígenas, los jóvenes y las mujeres defensoras del territorio son actores absolutamente relevantes de lo que sucede en la conflictividad de la región. Es decir, las organizaciones ambientales, de la sociedad civil, movimientos sociales y, por supuesto, los Gobiernos nacionales, mediante sus secretarías, programas diferentes y sistemas específicos de atención a conflictos, determinados ministerios de minería, medio ambiente, etcétera, los Gobiernos territoriales y como se ha mencionado, la importancia que tienen los medios de comunicación; las redes, por ejemplo, se han convertido en actores muy importantes.

De estos grupos habría que destacar, en primer lugar, a los jóvenes, que son sujetos de movilización y productores de nuevas demandas sociales, se caracterizan por tener una mayor tendencia a la movilización e incorporar nuevos temas, por ejemplo, cambio climático, debido a una considerable frustración de sus expectativas en relación con la generación anterior. La juventud es un sector crucial de la sociedad, porque son portadores de grandes potencialidades de cambio y de nuevas propuestas. Y, al mismo tiempo, un grupo que puede generar mucho caos si no se logran canalizar sus demandas, por lo mismo, se debe ofrecer una respuesta como se debe. Ya lo decía Fernando Calderón: "Los jóvenes son potencialmente peligrosos, pero al mismo tiempo, son renovadores del orden social" y esa frase los define bastante.

³⁴ Atlas de Justicia Ambiental, presentado por primera vez en Bruselas, en 2012. Es una plataforma interactiva de mapas que analiza la trayectoria de más de un millar de conflictos ecológicos y espacios de resistencia en el nivel mundial.

³⁵ El Atlas de Justicia Ambiental (EJAtlas), creado por investigadores del Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals de la Universitat Autònoma de Barcelona (ICTA-UAB), ha documentado hasta el momento 4.100 conflictos socioambientales en todo el planeta, el 75% de los cuales tienen lugar en países de rentas bajas.

Otro grupo de especial interés en este ámbito son las mujeres, que desempeñan roles multifacéticos y fundamentales, desde la prevención, la resolución y la construcción de paz. Desde el postconflicto se siguen reproduciendo las desigualdades de género y las mujeres siguen, en gran medida, siendo excluidas de participar y de mediar en diferentes procesos de paz y diferentes conflictos, pero al no considerarlas para la resolución de conflictos, se carece de una perspectiva de género y con ello, resulta más difícil alcanzar acuerdos duraderos y sostenibles.

Y esto no es una opinión, es el resultado de una investigación realizada en el marco de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad³⁶. Ahí se detalla que ellas son especialmente vulnerables a la violencia, la discriminación y el abuso de derechos humanos. La situación se complejiza aún más, pero han probado ser defensoras muy valientes de los derechos humanos y de la justicia. Han trabajado para proteger a sus comunidades, la tierra y promover la rendición de cuentas.

Por otro lado, se debe tener en cuenta, además de la perspectiva de género de los jóvenes, a los pueblos indígenas que encabezan dos tipos de conflictos en la región: los culturales y por la propiedad de la tierra. La situación más crítica se encuentra en Colombia, país que tiene la cifra más alta en el continente de conflictos en donde están involucrados los pueblos. En Perú, los problemas que más destacan son las grandes invasiones territoriales, impulsadas por la extracción de recursos naturales como madera, petróleo y minerales; en Guatemala, Nicaragua y Honduras, predominan conflictos relacionados con las actividades extractivas, la instalación de empresas en tierras de los pueblos indígenas, así como la falta de titulación de sus tierras.

Claramente, las mujeres centroamericanas son muy activas en tema de resolución, la participación y en la movilización de conflictos de agua, tierras y en el manejo de basuras y de la defensa de la biodiversidad. En América del Sur, la mayor parte de mujeres participan en los conflictos de minería, en el acceso al agua, en biodiversidad y en el manejo de la basura. Los pueblos indígenas, por su parte, participan abrumadoramente en la defensa del territorio. Sus movilizaciones se registran en gran parte de los conflictos en el continente.

Con relación a las estrategias y políticas para la gestión y transformación de conflictos, la clave para transformarlos está en el aparato institucional; si las instituciones son débiles, los resultados en términos de democracia y desarrollo serán problemáticos. Dicho ello, desde el Estado, la capacidad de procesamiento de los conflictos estaría dada, tanto por las capacidades institucionales para gestionarlos, como la forma en que tiene éste para abordarlos.

Al respecto, encontramos una gran cantidad y diversidad de mecanismos de respuesta por parte del Estado, las empresas y la sociedad, en diferentes países de la región. Dentro de las estrategias para resolverlos está la promoción del diálogo y la negociación entre los actores involucrados en el conflicto. Esto implica la creación y la apertura de espacios de encuentro donde las partes puedan expresar sus preocupaciones, intereses, necesidades, buscando puntos de acuerdo y compromisos. También, desarrollar las capacidades del Estado y otras instituciones para gestionarlos de manera efectiva y legítima, tanto en el nivel nacional, pero también con los territorios, lo cual incluye la promoción de mecanismos de resolución de conflictos como la mediación, el arbitraje, la conciliación, la garantía del acceso a la justicia, el cumplimiento de los derechos humanos.

Por otra parte, impulsar la participación de la ciudadanía, la identificación en la prevención y en su resolución en todo el ciclo de la gestión de conflictos, implica promover la participación de grupos vulnerables o que han estado tradicionalmente marginados, lo que incluye a las mujeres, los jóvenes, las comunidades indígenas, igualmente en la formulación de políticas públicas que les den una respuesta. La promoción de la cultura de paz y valores como la tolerancia, el respeto mutuo y la no violencia, se vuelve vital y también es crucial abordar las causas subyacentes y estructurales: La pobreza, la desigualdad, la exclusión social y el racismo, por lo mismo, deben abordarse mediante políticas y programas de desarrollo inclusivos y equitativos para reducir las tensiones y construir sociedades más cohesionadas y resilientes.

³⁶ Se trata de la primera resolución que reconoció el liderazgo de las mujeres para lograr la paz y la seguridad internacionales y sus contribuciones a la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la resolución de disputas y la consolidación de la paz.

Cierro con algunas recomendaciones y con esto algunas políticas para la resolución de conflictos:

Resulta primordial la disponibilidad de datos, contar con plataformas integradas de conflictos sociales. La región, en general, carece de una plataforma de registro y análisis de datos sobre éstos que permita establecer cuáles son los patrones regionales, las tendencias por país y esto genera dificultades, porque no se puede dimensionar realmente cuántos conflictos existen, de qué tipo son y cómo abordarlos. De igual modo, es necesario la implementación de mecanismos de gestión y coordinación interinstitucional. O sea, no basta con que un Gobierno central resuelva los conflictos y los gestione, es preciso implementar mecanismos de coordinación con los gobiernos, los territorios y los gobiernos locales. En otras palabras, que la intervención del Estado sea holística e integral, para que den una respuesta coherente y sostenible. Es muy importante, a su vez, generar espacios para la provisión de información. La experiencia demuestra que el acceso a la información de calidad y veraz contribuye a la definición de las causas para dirimir las diferencias. No va a resolver todo el problema, pero sí buena parte de este.

En relación con la institucionalización de los mecanismos de respuesta, éstos muestran diferencias importantes en cuanto al grado de complejidad. Las propuestas más sofisticadas para atender la conflictividad cuentan con protocolos de actuación, con rutas de implementación, con estándares formales para la elaboración de sistemas establecidos con recursos humanos capacitados.

Para resumir: institucionalizar mecanismos de respuesta consiste en generar ese sistema.

B. Conflicto, diálogo y territorio³⁷

Quisiera hacer dos acotaciones antes de empezar con la presentación. La primera, toda la información que compartiré es a diciembre de 2023. Hago esa aclaración porque muchas de las debilidades que señalaré son causadas por las políticas que se implementaron en los gobiernos anteriores. Es temprano para calificar, aunque ya hay señales de cambio, pero no suficientes aún, y desconocemos lo que impulsará el nuevo gobierno en términos de atención a la conflictividad. Lo segundo, la mayor parte de la información que proporcionaré, en buena medida, es fruto de una experiencia propia en la intervención en conflictos, aunque también de un estudio que hicimos recientemente para la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, relacionado con la conflictividad de la tierra, particularmente del tema de las ocupaciones de tierra y de los desalojos en el país. Otra fuente es un levantamiento de una línea basal que hacemos para la FAO en 29 municipios del país y la situación del campesinado. Todavía no está procesada, pero saqué algunos datos para efectos de esta presentación.

En un pequeño video que bien podría titularse “Del arte del diálogo en Guatemala”, porque lo que van a ver es a un diputado que perdió la elección pasada, realiza un esfuerzo por intervenir en un conflicto enfrente del edificio del Congreso de la República. Él, básicamente, después de golpear a un policía, se mete entre el grupo de personas y dice: “Vengo a mediar”. Bueno, es un ejemplo de esos estilos de arreglar el conflicto, todavía muy basados en el autoritarismo.

Quiero compartir con ustedes algunos datos que van de 2000 a 2020, por desgracia no tenemos más recientes, pero impulsamos una iniciativa que denominamos “Del conflicto”, y lo que hacíamos era dar un seguimiento a casos reportados por medios de comunicación o redes sociales en diferentes tipos de conflictos sociales. Entre mayo y agosto de 2020 teníamos reportados 1.100 casos de conflicto con diferentes intensidades y actores. Por otra parte, 49% eran conflictos históricos, es decir, vinculados con demandas que vienen de muchos años atrás. Especialmente ligados con temas de tierra, agua o de acceso a infraestructura, por ejemplo, ausencia de servicios básicos o de políticas estatales. Del porcentaje

³⁷ Presentación de Claudia Villagrán, Coordinadora del Ejecutiva del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural de Guatemala, con más de 20 años de experiencia en temas de conflicto, sensibilidad, negociación, mediación e investigación social, tiene una amplia experiencia como consultora y formadora internacional en temas de transformación, de conflictos, negociación y la sensibilidad en torno a estos conflictos, actualmente trabaja en CEDER, una ONG sin fines de lucro que se especializa en negociación e investigación social comunitaria, tiene en su haber una cantidad importante de libros y artículos de investigación.

anterior, un 33% tienen como raíz diferencias relacionadas con asuntos de carácter ambiental: uso del agua o explotación de recursos naturales. Un 13% de éstos tiene que ver con el municipio: manejo de basura, acceso a agua potable e infraestructura local y mercados.

Frente a esa situación, entre enero de 2000 y octubre de 2022, el expresidente Alejandro Giammattei implementó 24 estados de excepción. Esa cifra incluye Estados de sitio, o sea, privación de todas las libertades y Estado de calamidad relacionados con algún desastre. Privilegió el carácter autoritario y represivo contra la protesta social; hizo a un lado el diálogo y la negociación como mecanismos de solución de estas disputas.

Al partir el país en dos, el mapa nos señala la mayor cantidad de puntos de conflicto en el norte, particularmente en la Franja Transversal del Norte y en el Valle del Polochic, que va desde oriente, en Izabal, hasta el otro extremo del país, territorios, fundamentalmente indígenas, sobre todo quekchí, grupo étnico que se asienta en una buena parte de esos territorios, bastante empobrecidos, por cierto. Aunque también habitan los quichés, mames, entre otros.

En una encuesta reciente a miembros de familias, más o menos de cinco cada una, una de las preguntas fue: ¿Cuál es su ingreso mensual? El 68% de la población del nororiente, en siete municipios, la gente vive en condiciones de pobreza. Es decir, hablamos de población indígena en condiciones o en situación de pobreza y pobreza extrema. Otro 19%, más o menos, dicen vivir con menos de un dólar diario. Y todo ello, en medio de conflictividad agraria, la histórica del país, sobre la cual se suma la explotación minera, la agroindustrial, entre otras. Es como agregarle pisos a la misma problemática, porque en esa misma zona se concentran hidroeléctricas, agroindustrias, minería; es evidente, pues, una fuerte presencia del sector empresarial.

Anteriormente, en seis de cada diez casos reportados, estaba involucrada alguna instancia institucional. O sea, algún reclamo podía realizarse frente al Estado, ya fuera el alcalde municipal, un ministro o el presidente. La dinámica que empezó a manifestarse en 2005, aproximadamente, siendo yo, Subsecretaria de resolución de conflictos de la Presidencia de la República, empezamos a notar que la conflictividad que atendíamos no se parecía a lo que se nos presentaba y notamos que esa nueva conflictividad tenía, fundamentalmente, como origen el uso de la tierra. A partir de ese momento aumentó la conflictividad relacionada con cómo se usaba la tierra. De esa cuenta, aparece el primer caso, el de Cementos Progreso, en uno de los municipios del departamento de Guatemala y el segundo, por la mina Marlín, en el occidente del país. Esas fueron las primeras expresiones que empezamos a detectar sobre esa nueva conflictividad, o sea, una nueva dinámica de esta.

Por otra parte, la nueva incursión del sector empresarial en ese territorio al norte del país prometió generar inversión y desarrollo, pero éste nunca llegó y convirtió esos territorios entre los más empobrecidos. La gran paradoja: a la par de una hidroeléctrica, una agroindustria, una minera, pueblos miserables.

Ante esas adversidades, las poblaciones empezaron a mostrar más capacidad organizativa. No hay que pasar por alto que estos territorios fueron muy afectados por el conflicto armado interno. Las víctimas fueron, principalmente, de esas tierras. Entonces, empezó a revivir la capacidad organizativa, en particular de organizaciones campesinas o de derechos de los pueblos indígenas. Así, se ampliaron en función de que empezaron a tener más disponibilidad de recursos, más información, y se vincularon con redes latinoamericanas.

El tercer tema complejo fue la ausencia de mecanismos de consulta a pueblos indígenas, porque nunca se consultó a nadie. En consecuencia, a partir de la existencia del Convenio 169³⁸, muchas de estas organizaciones o poblaciones empezaron a utilizarlo como un mecanismo de exigencia de los derechos que les que les correspondía y la posibilidad de determinar qué sí se hace en sus territorios y qué no. En aquel momento, un empresario me decía: "Nos sorprendieron con el 169, pero no nos sucederá de nuevo".

³⁸ El Convenio 169 de la OIT establece que debe tomarse en consideración el derecho consuetudinario de los pueblos a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente vigentes.

Otro elemento para destacar es la casi total ausencia estatal de la institucionalidad en esos territorios. Acabamos de realizar un estudio sobre temas juveniles en tres departamentos. Descubrimos que de nueve instituciones que tienen que ver con temas de juventud, solamente dos tienen presencia territorial en el nivel municipal, las demás sólo están en las cabeceras departamentales, incluso, un ministerio sólo tiene sede en ciudad de Guatemala y no tiene sede en ningún otro lugar. Entonces, lo que conoce la gente como Estado, es la escuela, quizá el centro de salud mal atendido y dejemos de contar, en otras palabras, prácticamente la presencia del Estado es nula.

Aunado a lo anterior, en últimos cuatro años de gobierno de Alejandro Giammattei, se decidió cerrar la institucionalidad de la paz, que son aquellas instituciones que surgieron a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Estaban, la Secretaría de Asuntos Agrarios, que tenía como mandato la mediación de conflictos de tierra, de por sí un conflicto estructural e histórico. También, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos y el Programa Nacional de Resarcimiento, encargado de resarcir a las víctimas del conflicto armado. Tres instituciones que generaban y promovían el diálogo en Guatemala y deciden concentrarlo todo en una institución absolutamente debilitada. Así, cualquier posibilidad de diálogo y negociación, se elimina del esquema de relación Estado-ciudadano, y de ahí, pues los veintitantos Estados de excepción que dictó el presidente.

Ahora bien, cuáles son las dimensiones del conflicto, al menos en una dimensión cuantitativa, pues, desconocemos cuántos están activos y de qué naturaleza. Carecemos de una estadística que nos señale tipologías. Por ejemplo, sobre el asunto de los desalojos, los datos del Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría de Derechos Humanos no cuadran por ningún lado, de tal forma, no hay ninguna manera de darle sentido a los datos, porque ni siquiera ellos, en un caso tan particular como ese, pueden decirnos cuántos casos se han generado en el país.

Otro tema es la demanda versus la oferta en el caso Fondo de Tierras, único mecanismo mediante el cual, la población puede acceder a créditos para la compra de tierras y único programa de gobierno disponible para la compra de fincas. En la actualidad, 69,710 expedientes están abiertos, pero en los últimos dos años, solamente se han otorgado dos créditos. A esa velocidad, llegaremos a tres generaciones y todavía estarán intentándolo.

En el tópico del costo del conflicto, es relevante su valor económico, pero igualmente, lo es en lo social, en la salud mental, con la vida misma. A saber, sólo el conflicto de la energía eléctrica, que es un problema de impago y de conexiones ilegales, representa casi el 2% del Producto Interno Bruto. Si bien posee una dimensión en términos numéricos, también en una dimensión más cualitativa.

Por otra parte, en el conflicto de la tierra, en siete municipios del país, encontramos que el problema de las invasiones, se relacionan con la realidad de los pueblos, recuperando territorios que les fueron expropiados a lo largo de los años. En fin, demandan recuperar tierras ancestrales o tierras sobre las cuales argumentan tener algún derecho histórico. Otra razón se presenta cuando invaden tierras porque existen demandas laborales no resueltas, y al no remediarlas, se usan como mecanismo de cambio; se invade la finca para ver si con eso les pagan o recuperan algo de lo perdido. Así, pues, sin duda hay un tema de disputa de derechos que, básicamente, significa que dos personas reclaman tener propiedad sobre el mismo bien. En tal sentido, ha surgido una nueva corriente que es la especulación inmobiliaria. Encontramos muchos casos de personas que han sido llevadas a fincas o a tierras en centros urbanos, bajo el argumento de que es tierra que no tiene dueño. Y alguien atrás está cobrando, haciendo dinero alrededor de esa ocupación ilegal.

A lo anterior, habría que agregar la conflictividad en las áreas protegidas, en consecuencia, las poblaciones ingresan en áreas que han sido declaradas protegidas y degradan el ambiente. A esto se suma la lucha por el control territorial del narcotráfico y el crimen organizado. Sí, también es una nueva dinámica presente en estos territorios. Para resumir, el abordaje desde el Estado frente a estas problemáticas, que son completamente diferentes, la respuesta es exactamente la misma: judicializar o reprimir.

Ahora bien, poco hace el Estado frente a ello y no existe una respuesta institucional. Caso contrario, la ciudadanía procede sobre algo que no debería. Como muestra, alguien se conecta ilegalmente a la

energía y espera a ver si el Gobierno responde. Me decía un señor: "Mire, si viene la policía, ya no me conecto, pero si no vienen, nos vamos a conectar todos". El diálogo se hace desde la improvisación, para ganar oxígeno. Solamente a solicitud de parte, no hay nadie que actúe bajo las normas, puede estar sucediendo el conflicto en frente, pero si nadie me pide que me involucre, no pasa nada. No existe una propuesta nacional de atención al conflicto, hay mesas técnicas que nunca van a ningún lado, porque no tienen capacidad política de decisión. La idea es entretener a la gente y hacer estudios, para evaluar qué puede hacerse. Así, se recurre a la judicialización y represión del conflicto. En ese escenario de precariedad laboral y debilidad o ausencia institucional, ocurre la dispersión total del tema y el desinterés de los actores políticos por involucrarse.

En ese mismo orden, la idea de generar espacios locales de resolución de conflictos, por ejemplo, el propietario de la finca habla con los señores que lo van a invadir, se antoja impensable. No hay que olvidar que los espacios nacionales donde se discutía políticas públicas y se reflexionaba sobre el desarrollo rural, desaparecieron. En una ocasión, entrevisté a varios empresarios y uno de ellos dijo: "Miren, el desarrollo rural no existe", literalmente lo afirmó. Y continuó: "No existe, en el momento que lo rural se empieza a desarrollar, se vuelve urbano, entonces, no hablemos más del desarrollo rural, no hay por qué hablar de políticas de desarrollo rural, no vale la pena, de lo que hay que hablar es de ciudades intermedias y abandonemos la discusión, apostémosle a la certeza jurídica. Dejemos las mesas de diálogo por fuera, ya no conversemos sobre estos temas, todo va a través de tribunales, Ministerio Público, y ahí que se resuelva".

Ya para finalizar, como todos saben, el conflicto no es atractivo porque no genera capital político para los alcaldes o funcionarios electos. Pero sucede la siguiente dinámica: "Vaya con el diputado, con el gobernador, con el presidente, aunque mejor si nosotros no nos metemos". Por otra parte, el conflicto está vinculado con casos de corrupción. En concreto, el alcalde cobra para extender una licencia, o el líder quiere dinero para convencer a sus compañeros del comité, etcétera. Por lo mismo, no ha funcionado centralizar y el diálogo no se puede centralizar, debería ser descentralizado, pero las oficinas municipales de conflictos funcionan mientras haya plata. Si no la hay, funcionan los espacios exclusivamente ciudadanos, donde tratan de resolver sus problemas o esas mesas técnicas que no tienen poder político. Por tal razón, son necesarias las mesas técnicas de mediación, jueces o fiscales con capacidad para entender que no todo tiene que llegar a un tribunal, sino que hay procesos intermedios que se pueden aplicar antes de judicializar el caso.

No cabe duda de que estamos ante un cambio de actitud frente al conflicto y la protesta social, y no todo el conflicto y la protesta implica a un montón de bochincheros que no tienen nada más que hacer. Para ello, hay que impulsar reformas legislativas e institucionales, definir protocolos y estándares en el marco de los derechos humanos, generar alianzas institucionales, sobre todo para el tema de información. A su vez, dar equipamiento y tecnología a las instituciones. Por ejemplo, no puede ser que un técnico tenga que llevar su computadora de su casa porque en la oficina no le pueden dar una y es el encargado del Sistema de Información Geográfica de la institución. Es decir, generar estos espacios de diálogo es poner la palabra en acción. Por último, promover la formación técnica y judicial, y a la vez, fortalecer la institucionalidad y el diálogo, especialmente, respetando los acuerdos que se construyen, si queremos recuperar, de alguna manera, la credibilidad en estos procesos.

V. Universidades, vinculación con el medio y el territorio

A. Desarrollar el territorio desde sus conflictos: universidad y cárcel³⁹

El propósito de esta sesión es compartir la experiencia de la Universidad Nacional de San Martín, la cual se relaciona con obtener de esta práctica, algunas ideas generales sobre el desarrollo territorial y, en particular, qué rol poseen los saberes en la transformación del territorio, entendido como transformación de subjetividades sociales, o sea, no solamente como una cuestión de territorio o su dimensión física, sino en su dimensión subjetiva.

Para ello tengo que referirme mínimamente a todos y todas los que trabajaron en este proceso, porque siempre lo fue, porque siguió lo que nosotros calificamos de metodología liminal, en el sentido de que siempre nos hemos posicionado en la frontera entre lo académico y lo político, en la frontera de distintas disciplinas, analíticas, sociológicas, antropológicas, históricas, económicas, y tomamos esa posición liminal como un punto clave para poder pensar.

Pensar en uno de los temas más sensibles en la Universidad Nacional de San Martín, es el de la violencia *per se*, y ahí una pequeña aclaración conceptual. No hablaré de violencia, no en términos de violencia en sí misma, sino violencia como concepto fundamental para pensar la estructura social y, por ende, un poco más amplio, el concepto de conflicto. ¿Y por qué? Porque la Universidad de San Martín se sitúa en un territorio donde hay aproximadamente 500.000 personas, de las cuales, casi un 40% vive en el Área de la Reconquista. Muchos de sus habitantes viven en y para la basura y el resto está vinculado básicamente con la economía delictiva.

El tema de la violencia nos interesa también en términos conceptuales, más allá de la experiencia que voy a describir, la cual arrancó en 2008. Estábamos acostumbrados en los años noventa, con algunas patologías de la violencia, por lo mismo, es difícil negar sus distintas formas en la sociedad: económica, vinculada con la inseguridad, pero también, de género; en Argentina, el movimiento "Ni una menos" se estructura en 2015 y cobra una potencia y una fuerza grande en muy poco tiempo. Asimismo, luchar contra el deseo de ocultamiento de esta, siempre presente en la sociedad argentina, atravesada por múltiples violencias. Algo que ocurre también en el nivel global, como bien nos describió Fernando Calderón: Agudiza una conciencia de una sociedad que no encuentra la forma de regularla.

³⁹ Presentación de Alexander Roig, Docente e investigador de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina.

Por consiguiente, nos parecía relevante el punto de vista de la Universidad, en otras palabras, ir a la raíz y por esa razón, pusimos la cuestión de la violencia en el centro y por tanto, no la idea de su erradicación, sino cuáles son los procesos institucionales para transformar una violencia existente y en el caso de San Martín, no aspirábamos a resolver desde la Universidad los problemas, pero sí darle otro cauce y ello implicó entender una topología, y saber que una Universidad distinta a la que en general estamos acostumbrados, era posible.

Muchos de ustedes tendrán en sus distintos territorios una Universidad y hay una tendencia, inclusive en la forma en la cual se conceptualizó la "Extensión" en América Latina, es decir, pensar una especie de adentro y de afuera de la Universidad, no la "Extensión" como ese movimiento que lleva lo que está adentro de la comunidad universitaria hacia afuera de la misma, obviamente a veces privilegiadamente en los territorios colindantes, donde se desarrolla la Universidad.

Eso para nosotros siempre ha sido un gran problema, una especie de rompecabezas conceptual, porque, finalmente, los sujetos que habitan en la Universidad son sujetos que forman parte del territorio que está afuera. Entonces, estamos más cerca del "nudo de Möbius" que de una frontera que separa el adentro del afuera, por eso nos parecía mucho más interesante para la Universidad, pensar el territorio como un espacio de trabajo subjetivo, en el sentido de que no entendemos lo subjetivo en términos de la interioridad, sino la forma en la cual se construyen los sujetos.

La Universidad trabaja la dimensión y la formación en el plano de la investigación, porque es una institución que valida saberes y prácticas y eso, a la hora de pensar un territorio y su transformación, es clave. Desde el punto de vista pedagógico, permite entender la realidad como un modo de existencia. La gente le dice contexto, pero son modos de existencia de los estudiantes que pasan por nuestras aulas, situación que veremos en la experiencia que hicimos en la cárcel. Es muy común hablar de educación en contexto, de encierro, pero la realidad es que, en el propio campus de la Universidad, todos nuestros estudiantes tienen un contexto particular, es un modo de existencia específica que la pedagogía no registra, y supone un estudiante imaginado, imaginario, cosa que en la cárcel no ocurre, porque las rejas son objetivas. La textualidad ha sido la llave, porque ha permitido desmenuzar no solamente formas pedagógicas, sino formas de hacer investigación y de poner en el centro de la Universidad, la validación de prácticas y de saberes.

Nosotros trabajamos con Eduardo Rojas, quien escribió un libro hermoso hace muchos años, se titula *El saber obrero y la innovación en la empresa*⁴⁰, en él, da cuenta de cómo en la fábrica, los cuadros y los ingenieros captaban los saberes de los obreros para resolver los problemas dentro de la fábrica. A saber, formas de captación de saberes para transformar los procesos productivos. Por lo mismo, para la Universidad es fundamental validar los saberes populares, de los obreros, los trabajadores, los estudiantes y que no se han usado aún por mediaciones, sino que se puedan expresar directamente.

En consecuencia, quién asume que no sabe algunas cuestiones sobre la realidad que piensa y sobre las que interviene, ese punto de vista metodológico es clave. Y, por ende, es esa posición de "no saber" que habilita el encuentro con saberes: "Sabes que saben y que no saben" y por eso, saben juntos y que entonces organiza la Universidad de manera totalmente distinta. No es la Universidad, digamos occidental, moderna, tradicional, que viene a traer una enseñanza ya establecida, sino que desarrolla formas de construcción, de saber y de procesos pedagógicos, desde esa posición epistemológica y pedagógica es constitutiva de un proyecto de Universidad y que hace que, por lo mismo, el adentro y el afuera no sean el problema central, sino cómo se construye subjetividades en un territorio particular. Y eso es justamente lo que hemos trasladado a la experiencia en la cárcel.

Una experiencia que surge en 2008, cuando creamos un centro universitario en una unidad penitenciaria de máxima seguridad en la Unidad 48 de San Martín, a raíz de una demanda de los estudiantes por algunos procesos. A diferencia de otras experiencias, no piden una formación en abogacía porque, en general, en toda cárcel, por razones obvias, piden que los formen en esa materia para lograr su libertad más rápido. Así, nos interpelaron: "A nosotros nos gustaría entender por qué caímos acá y nos gustaría formarnos en sociología". Yo era director de la carrera de Sociología. Ante el pedido, formamos con los estudiantes una carrera de Sociología en la cárcel; la misma carrera que había en el campus.

⁴⁰ *El saber obrero y la innovación en la empresa*, Eduardo Rojas, OIT/CINTEFOR, 1999.

Hay que remarcar que no hay otro sistema así en Argentina. Nuestra decisión consistió en abrir una carrera presencial en la cárcel, para ello, los estudiantes podrían cursar el turno de la mañana, de la noche o el turno de la cárcel, inclusive, los que estaban en libertad, podían realizar un estudio de manera diferente. Otra característica fue que cursaban juntos, presos y guardias, y eso para nosotros fue esencial, porque el punto de partida de la reflexión sobre la experiencia carcelaria es que el mundo de la cárcel expresa la realidad del mundo popular y que, por lo mismo, ser guardia, o preso, básicamente es una distinción de trayectorias de vida. En definitiva, provienen exactamente del mismo lugar, el barrio. Y si el objetivo es transformar la realidad territorial, hay que asumir todas las subjetividades que están dentro de esas territorialidades y eso incluye presos, guardias, cárceles.

Me gustaría referirme a la cuestión del arte en la cárcel, lo cual supuso una transformación del territorio. Entre otras cosas, produjimos numerosas obras de teatro adentro de la cárcel, y fue un mundo de enseñanza en un contexto de encierro. Creo que cada compañero que ingrese a este lugar debe captar el sentido y el significado de una Universidad dentro de una cárcel, comprender el vínculo entre el trabajo y la educación, porque son primas hermanas y para que la persona pueda cambiar ese sentido de vida, habrá de generar un espíritu de trabajo e intuir la historia de vida de cada uno de los actores. Trásfundir esta frontera de los muros, donde están recluidas las personas y que la educación transforma realidades, porque da palabra, da voz a lo que siempre estuvo callado, porque nunca se escuchó. ¿Entonces, qué es lo quiere la educación? Sin duda, transformar la realidad. Pareciera utópico, lo sé, pero es algo que nosotros queremos transmitirle a toda la comunidad universitaria: "Se puede cambiar y el acto de solidaridad no significa carrera, sino simplemente un vínculo humano, donde podamos ser un poco mejor personas".

La cárcel, de la misma forma que los barrios populares o muchas instituciones, sólo funcionan con la lógica de la heterotopía⁴¹, un lugar totalmente "otro", pero que revela lo que es la sociedad o la Universidad en ese caso, por lo mismo, es fundamental que todos los profesores y los estudiantes, que pasaron por el curso, cambiaran sus puntos de vista, la manera en que piensan; de hecho, su propio proceso formativo y de investigación, porque ahí, en los lugares heterotópicos se objetiva gran parte de la realidad social. Y, en ese caso, tuvimos un proceso de transformación fenomenal, en el sentido de que esa cárcel tenía los mayores niveles de asesinatos y tortura por parte del propio sistema penitenciario y éstos disminuyeron. No hubo más tortura, ni más asesinatos, entre otras cosas, porque los propios guardias eran compañeros de clase y por una cuestión práctica, la formación sociológica los transformó.

También instituímos cooperativas adentro y afuera de la cárcel, con los liberados y eso permitió una transformación en relación con el trabajo, con lo cual organizamos el proceso de formación, arte y trabajo, que nos condujo a que las tasas de residencia pasaran de 50% a 4%, en otras palabras, bastante efectivo en términos de política de seguridad. Por lo mismo, nos lleva a explicitar el modelo. Hay mucho del aprendizaje *in situ*, aunque también un modelo de intervención territorial que requirió, entre otras cosas, asumir un conflicto. Lo que nosotros llamamos la "Perspectiva Cónica"⁴², porque todos estamos formados en la línea del antropólogo francés Marcel Mauss⁴³, quien defendía siempre la perspectiva agonística⁴⁴, por lo cual, analizamos la situación territorial en un modelo que toma en cuenta las dimensiones de lo social, lo político, lo económico, lo simbólico y lo afectivo, para luego preguntarnos cómo hacemos para transformar concretamente, de tal manera que se modifiquen las instituciones por medio de actores existentes y que se condensen en hechos, y no suceda lo que muchas veces ocurre en la planificación de la transformación territorial. En ese sentido, uno tiene objetivos, pero después no se concretan porque se carece de los actores

⁴¹ Es un concepto elaborado por el filósofo Michel Foucault para describir ciertos espacios culturales, institucionales y discursivos que son de alguna manera "otros". Además, son mundos dentro de otros mundos, que reflejan y, sin embargo, alteran lo que está fuera.

⁴² La Perspectiva Cónica es un sistema de representación gráfico basado en la proyección de un cuerpo tridimensional sobre un plano, mediante rectas proyectantes que pasan por un punto; lugar desde el cual se supone que mira el observador. El resultado final es una representación en el plano de la visión realista obtenida cuando el ojo está en dicho punto, lugar desde el cual aumenta la sensación de estar dentro de la imagen representada.

⁴³ Marcel Mauss (Épinal, 10 de mayo de 1872-París, 10 de febrero de 1950) fue un antropólogo y sociólogo considerado como uno de los padres de la etnología francesa.

⁴⁴ En filosofía política, el agonismo es una teoría política que enfatiza los aspectos potencialmente positivos de ciertas (pero no todas) formas de conflicto político, difiriendo de la descripción de la democracia como la búsqueda de consensos.

de nuestros objetivos. En este caso, resultó clave identificar una matriz rápida que construimos en el plano político y la pusimos en el centro del conflicto, léase, las tensiones que había en la cárcel.

Se puede generalizar en términos de reflexión política sobre el sistema social en su conjunto. Pero, el problema entre la representación de los problemas políticos en la cárcel o los de expresión política de lo que pasa en ella, es que gran parte de los conflictos dentro del sistema penitenciario y del sistema universitario, es quién habla en nombre de quién. Existen 15 pabellones, uno es universitario. Ahora bien, cómo se expresa la realidad de lo que sucede en los distintos pabellones, que son un mundo en sí. Y quién dice lo que ocurre en un territorio carcelario, que a su vez es universitario, que al mismo tiempo es la expresión de la realidad del mundo popular y de los barrios donde están gran parte de la cultura popular.

En Argentina, gran parte de la cultura popular se cocina y anticipa en el mundo carcelario, aún no se puede saber qué pasará en el barrio cinco años después. En consecuencia, es imprescindible conocer qué acontece en la cárcel en ese momento, qué organizaciones forman parte de esa discusión sobre la representación. Con un actor local que se llama la "Mesa de reconquista", organizamos desde la Universidad, que nuclea gran parte de las organizaciones comunitarias y territoriales que estaban ahí, esa discusión.

Si bien, el Estado acompaña un proceso de organización, en ese caso, con un objetivo común, con algunos recursos, pero no suficientes. Entonces, los actores no se sientan porque hay recursos, sino porque hay una política y un deseo común. De hecho, sobre la base de esa experiencia, después fundamos una escuela secundaria técnica a pocas cuadras de la cárcel, para que los pibes puedan estudiar antes de caer presos, porque estamos frente a la siguiente paradoja: "Para formarse tienen que caer presos". Los estudiantes son hijos de cartoneros, de recicladores o de narcotraficantes, y están ahí en la escuela, y eso también es una forma de regulación política de territorio, desde el punto de vista institucional.

Pongo la idea de Estado social, pero no lo es en términos de Estado de protección social, sino de la forma en que la sociedad está dentro de éste. En la universidad le dimos representación al territorio por medio de referentes que expresan directamente el territorio dentro de ésta. Por ejemplo, Diego, el que vieron en el video, él se convirtió en un sujeto político del territorio, pero también referente en el nivel nacional. Ellos hablan de la política carcelaria en Argentina. Waldemar Cubillo, hoy es director de cárceles en la provincia de Buenos Aires.

En el orden económico, la atención central es fundamental a la hora de lo que pasa en los territorios, esto es, la valorización del trabajo. Porque, si hay una causa fundamental del delito, tiene que ver con el problema del trabajo y, en particular, cómo se articula el valor del mismo con la renta financiera en los sectores populares y hoy, parte de la cuestión rentística, está vinculado con el narcotráfico e inclusive, en los barrios.

A ese respecto, la dinámica de la jerarquía de los delitos de los presos adentro de la cárcel es histórico. De modo similar, se ha pasado a una legitimación progresiva del problema del narcotráfico y en un momento, la casi validación de los delitos sexuales, donde tuvimos que intervenir porque se trastocó el orden carcelario. Por tal razón, trabajamos mucho sobre el sistema monetario. Elaboramos una serie de investigaciones participativas sobre los sistemas monetarios en la cárcel, en ella está prohibido el dinero, sin embargo, circula y las formas de dinero que corren, se ajusta con ese tipo de sujeto de subjetividades que se producen en la cárcel. Y eso valida pensar en términos de instituciones y convenios de valorización de trabajo, es decir, los que trabajamos en otro ámbito y los trabajadores de la economía popular, y que, por las razones antes mencionadas, proceden esas innovaciones institucionales, es decir, cómo se discute el valor de trabajo cuando no hay un patrón visible, solo usamos mucho la categoría de convenios de valorización con patrón oculto.

Para finalizar, este esfuerzo de la experiencia carcelaria se tradujo en la organización de cooperativas adentro y afuera de la cárcel y la organización de una Mutual de liberados para organizar un sistema de Seguridad Social. Recuerdo que cuando empecé a dar clases de Sociología, les hablaba de Durkheim⁴⁵, mientras un pibe me narraba su experiencia carcelaria. Entonces, entendí que usaban a la Sociología para procesar su propia experiencia. A partir de ahí, planeamos una serie de talleres artísticos, de los cuales

⁴⁵ Émile Durkheim fue un sociólogo, pedagogo y filósofo francés. Estableció formalmente la sociología como disciplina académica y, junto con Karl Marx y Max Weber, es considerado uno de los padres fundadores de dicha ciencia.

surgieron de un conjunto de propuestas gracias al arte. Por otro lado, hicimos una serie de experiencias con centros culturales y trabajamos mucho la cuestión migratoria. "Osadía"⁴⁶ es una organización de mujeres que hacen teatro del oprimido y trabajaban temas violencia de género y eso nos permitió transformar los imaginarios adentro de la cárcel, y eso se traduce en lo que nosotros llamamos en la universidad, un "no saber" como forma institucional.

En la línea de la articulación de saberes, tenemos dos carreras universitarias dentro de la cárcel: Trabajo Social y Sociología, e impulsamos una diplomado de animadores culturales. En otro orden, sobre el orden sexo afectivo, está el tema del individualismo y sabemos que el ámbito carcelario es un ámbito comunitario, pero que expresa también las actividades populares y las formas de actividades en los sectores los más jóvenes e igualmente trabajamos las ideas de nuevas familias y comunidades y cómo se constituyen las nuevas formas afectivas en el mundo popular. Eso dio lugar a organizaciones muy específicas, la Biblioteca Popular de la Cárcova o el Jardín comedor La Montaña o La Colmena, en territorio de San Martín.

Los pibes que salen en libertad establecen una organización territorial y llevan adelante una metodología y es el modelo que nosotros trabajamos, uno que viene la teoría de la Revolución Francesa. Hablamos de derecho, moneda, régimen, sexo afectivo, cultura, pero tiene que ver justamente con la manera en la cual se constituyen los sistemas de obligaciones y derechos en el ámbito popular y el modo en cual se constituyen en sistemas simbólicos, propios de la cultura popular. Finalmente, las transformaciones subjetivas se corporizan y es en el momento que se hacen cuerpo que se producen otras formaciones subjetivas.

B. Universidades, vinculación con el medio y el territorio⁴⁷

Es indudable la necesidad de esfuerzos denodados y de manera colaborativa para el diseño de las políticas que, de una buena vez, resuelvan algunos de los problemas que son parte de esta teoría matemática, que mientras más uno quiere que algo cambie, no cambia. Y los ciclos de la historia no se repiten, como decía Juan Bautista Vico⁴⁸.

A fines de los 90, en Chile se hizo un esfuerzo muy grande para hacer un diagnóstico respecto de las deficiencias que tenía la administración del Estado en todos sus niveles. Éste justificó la solicitud de un préstamo al Banco Mundial, que tenía un solo titular: "La modernización del Estado de Chile". Estamos en 2024 y, por supuesto, hemos avanzado, pero sigue habiendo nuevos críticos de esa modernización y de la forma en que concebimos el Estado. Así, compartiré con ustedes la experiencia de 18 universidades que pertenecen al Estado de Chile, las cuales representan el 16% de la matrícula total de la educación superior.

En ningún país existe un modelo como el nuestro, es decir, un neoliberalismo inspirado en la Escuela de Chicago, pero que los chilenos lo llevamos al extremo. Creo que Milton Friedman diría: "Yo no dije eso, no me echas la culpa a mí". Pero la consecuencia de aquello es que, en el año 1981 del siglo pasado, hubo dos sectores estratégicos que comenzaron a construirse sobre lógicas del mercado, a saber, la desregulación y el desmantelamiento del Estado fue la ecuación. Adoptaron la frase *laissez faire, laissez passer*⁴⁹, desde la lógica de que el mercado se regula solo. Significó que, a partir de ahí, hubo un abandono del Estado respecto de sus propias universidades y las hizo competir en igualdad de condiciones con aquellas universidades con respaldo de grupos económicos nacionales e internacionales, sin ninguna diferencia ninguna. En esa línea, sólo los esfuerzos de los últimos gobiernos democráticos, palió esa situación.

⁴⁶ Es un colectivo de mujeres que trabaja con la metodología del Teatro del Oprimido. Surgió en 2008, en el Barrio Independencia de la localidad de José León Suárez. Utiliza la técnica foro del Teatro del Oprimido para problematizar el fenómeno de la violencia de género en diferentes escenas y situaciones.

⁴⁷ Presentación de Osvaldo Bernal. Presidente del Directorio de la Red de Vinculación con el Medio del Consejo de Universidades Estatales de Chile, Chile.

⁴⁸ Juan Bautista Vico fue un filósofo, napolitano. Solía afirmar que la historia no se repite, lo único que permanece intacto a lo largo del devenir de la humanidad es la estructura eterna dentro de la cual aquella se desarrolla.

⁴⁹ "Dejen hacer, dejen pasar", refiriéndose a una completa libertad en la economía: libre mercado, libre manufactura, bajos o nulos impuestos, libre mercado laboral y mínima intervención de los gobiernos.

La ley 21000 regula y especifica la función de las universidades del Estado de Chile, así como otros órganos del Estado. Sabemos que, dentro del papel de las universidades del Estado, entre otras cosas, está en contribuir al desarrollo territorial equilibrado y sostenible, para que la gente pueda tener mejor calidad de vida. De esa cuenta, ignoramos si podremos recuperar la matrícula histórica, porque represento un directorio y un sistema de gobernanza, que es la plenaria de las 18 universidades del Estado, y lo diré en términos coloquiales: "Pelear hasta el último respiro y hasta el último día", porque sin ello no se puede entender el desarrollo nacional del país, es decir, sin sus universidades estatales.

La génesis del desarrollo industrial, la cultura, el arte y el patrimonio, lo podemos rastrear en la Universidad de Chile, fundada en 1842⁵⁰ y con una trayectoria extraordinaria. Al mismo tiempo, se crearon las escuelas o los colegios regionales a lo largo de todo el país. Más adelante, la Universidad de Chile y los colegios regionales se convirtieron en institutos profesionales y después, durante el Gobierno de Patricio Aylwin⁵¹, tuvo que hacerse un gran esfuerzo por devolverle el estatus universitario. Y entonces aparecieron las universidades regionales, de las cuales, 16 son hijas de la Universidad de Chile y de los colegios regionales o de la Universidad Técnica del Estado. Ésta es conocida porque ahí hizo su vida artística y social Víctor Jara.

Los antecedentes de la Universidad Técnica vienen de la Escuela de Artes y Oficios. Lo que quiero decir con esto es sobre un conjunto de principios que hoy han cohesionado a los equipos técnicos, no a los equipos políticos, porque en esa parte nos ha costado mucho tener un plan y una ruta de trabajo común para transformar el país. Todos conocen nuestra peculiar geografía, algo de ello dijo en su momento Gabriela Mistral. Ahora bien, esta Universidad hace esfuerzos por fortalecer su *ethos* estatal, a lo largo del país, desde Arica, que es el extremo norte, hasta la Universidad de Magallanes, que tiene una sede en Puerto Williams.

Señalo un ejemplo, las prácticas con los estudiantes en Puerto Williams son mucho más caras que una práctica en terreno. En Santiago, sin embargo, las universidades reciben la misma cantidad de recursos porque se considera que el sistema es homogéneo. Lo que hemos descubierto con este proyecto es que las 18 universidades estatales comparten principios, pero son heterogéneos por los territorios donde están emplazadas, por la historia particular que tienen, incluso, por su financiamiento. La ley de presupuesto tiene un ítem en particular para la Universidad de Chile y para sus centros de extensión cultural.

Si uno toma el presupuesto del centro de extensión cultural, supera con creces a 456 universidades del propio consorcio. En el caso contrario, tenemos universidades en que los equipos de extensión o vinculación con los medios, como es el caso de la Universidad de O'Higgins, en el centro del país, apenas tienen cinco personas para articular políticas de vinculación con el medio del interior de la Universidad y tenemos el caso de la Universidad de Santiago de Chile, con 135 funcionarios en esa área.

No son iguales, pero tienen la misma convicción respecto a lo que hay que hacer. El mapa de oportunidad significa trabajar con las universidades del Estado en cada una de las estrategias regionales que tienen los propios gobiernos, los municipios y los servicios públicos. Las universidades estatales ya hacen un doble "clic", en materia de confianza, según los datos de la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP). Pero esa cifra corresponde entre 2020 y 2023. No ha variado mucho. En otras palabras, el 54% de esa confianza ciudadana está en las universidades y constituyen capital relacional.

Recuerden que, con la crisis de legitimación, esta desconexión del sistema político con las necesidades reales dio origen a una caída completa de estas encuestas. Baste señalar que el Congreso está con 18%. Nadie podría negar la relevancia que tiene ese 54% respecto de cómo las universidades usan ese capital para trabajar en los territorios en los temas que hemos escuchado hoy, como el cambio climático y la inequidad territorial. Entonces, hablamos de vincular la competitividad, el equilibrio y la equidad, porque no se puede equilibrar en una balanza la competitividad, los rendimientos crecientes de la economía y lo que ello significa para las futuras generaciones.

⁵⁰ A fines de 1842 se fundó la Universidad de Chile y a comienzos de 1843 asumió la rectoría Andrés Bello, cargo que mantuvo hasta su muerte.

⁵¹ Miguel Patricio Aylwin Azócar. Viña del Mar, 26 de noviembre de 1918-Santiago, 19 de abril de 2016), fue presidente de la República durante el período comprendido entre los años 1990 y 1994.

Las universidades están en el territorio como cualquier industria o como cualquier organización y se perciben como parte del territorio. Así, éstas están para incidir y transformar, y no necesariamente para interpretar. Como muestran las universidades de Brasil, Ecuador, Chile, Perú, hoy uno podría sacar una radiografía y decir que los científicos, los profesores y los líderes, ocupan ese espacio donde se toman decisiones, entendiendo que la Universidad de San Pablo, por citar un caso, no es hacedora de política pública, porque no es su rol, pero sí puede aportar con criterios, con orientaciones, con datos para que surja una nueva generación de política pública.

Entonces, ¿incidimos, transformamos o nos quedamos con interpretar la realidad y especular? De lo contrario, es como si no estuviéramos conectados con lo que sucede en los territorios. En este largo trayecto de trabajo aprendimos una lección: simplificar para actuar. Imagínense empujar 18 universidades del Estado. Y lo que escuché en estas sesiones, me lleva a una pregunta: ¿Por qué complejizar los instrumentos de planificación, ¿quién podría avanzar si hay tantos niveles e instrumentos de coordinación? No hay que pasar por alto que quien coordina es un ser humano. Simplificar nuestra metodología no significa sacarle contenidos, sino adecuarlos.

En esa línea, la construcción de esta política de la red de Universidades del Estado, se realizó en una plenaria, donde surgieron algunos principios que regirían nuestro camino. Las 18 universidades, con su respectivo equipo *online* y presencial, definimos que había principios que iban a fundar la agenda de esta red, como contrapunto respecto de cómo funciona el sistema de educación superior en Chile, porque éste opera de manera individual. Cada uno se salva por su cuenta, porque es hiper competitivo. Nosotros quisimos dar una señal en otra dirección. Las 18 universidades somos capaces de tener una agenda común, más allá de las particularidades y la respuesta fue sí.

Veamos, entonces, cuáles son los temas que nos unen y el dilema de la misión universitaria. Dicho de otro modo, o es una tarea funcional de formación de capital humano para el sistema o desarrollar una visión crítica para la transformación territorial sustentable. Para nosotros el desafío fue el equilibrio y concluimos que se puede trabajar con la empresa, se puede trabajar en transferencia tecnológica, pero también con las comunidades indígenas y buscar ese equilibrio fue derribar un complejo ideológico. ¿Cómo las universidades del Estado iban a trabajar con el sector privado que está asociado con la derecha en términos ideológicos? Pero resulta que las 18 universidades del Estado tenían aceleradoras de negocios *startups*⁵² en las universidades y tenían consejos en las carreras donde estaban invitados los empresarios para opinar sobre el perfil de egreso y, además, los estudiantes tenían prácticas con esos empresarios. ¿Quién podría negar que no es virtuoso tener una relación entre las universidades estatales y el sector industrial del país?

En este caso, vemos demasiados argumentos a favor del tema, sin perder de vista el rol de la Universidad estatal. En particular, si se trabaja con una empresa que atropella a sus trabajadores y no tienen trabajo decente, por consiguiente, decidimos no trabajar con ese tipo de empresas. Otro principio de la red es una misión siempre contextualizada en las particularidades históricas y territoriales. Por lo mismo, una Universidad no se puede desacoplar de esa circunstancia. En ese marco, no es lo mismo hacer universidad en el norte de Chile, que hacerlo en la Región Metropolitana del país, en donde hay cuatro universidades.

En una ocasión, la presidenta Michelle Bachelet manifestó la intención de una universidad estatal para emprendedores y familias que deseaban educación superior para sus hijos e hijas, pero que no tenían los recursos para trasladarse a Puerto Montt, mucho menos a Santiago, por tal razón se pensó en una Universidad en la región de Aysén⁵³.

En otro orden, me gustaría hablar sobre una tradición que hay que recuperar y valorar. Partimos de la base de que esto no empezó de cero, sino de una larga tradición en América Latina: la contribución de las universidades al desarrollo de los territorios, la transformación y la justicia social. Allí tenemos

⁵² Las aceleradoras de *startups* buscan impulsar el crecimiento de empresas de nueva creación, trabajando de la mano de los emprendedores para ayudarles a desarrollar sus ideas de negocio y transformarlas en proyectos viables capaces de escalar rápidamente.

⁵³ Administrativamente, la región está compuesta por las provincias de Aysén, Capitán Prat, Coyhaique, General Carrera, que en total suman diez comunas. También es un área escasamente poblada del sur de Chile, con grandes glaciares, fiordos y montañas nevadas.

el antecedente la Reforma de Córdoba de 1918⁵⁴. Hicimos un trabajo como una línea de tiempo de la trayectoria histórica de la extensión en América Latina y que surge, como ya indiqué, en Córdoba, y se propaga en Guatemala, Chile, México, entre otros, para llegar a esta idea de que la vinculación con el medio es una tarea sustantiva y consustancial a la misión de cada una de las universidades, entonces no estamos descubriendo la rueda, es parte de la historia.

En síntesis, estamos hechos para cooperar. Nosotros afirmamos que la universidad en general y, en particular, la Casa de Estudios de carácter estatal, deben promover la cooperación de los actores de todo el ecosistema territorial, no hay otra alternativa que cooperar, aunque sea difícil. Un arduo cooperar cuando los instrumentos son complejos, cuando son muchos y no tenemos tres objetivos, sino diez, pues se hace cuesta arriba resolverlo.

Además de eso, estamos frente al agotamiento del modelo neoliberal, que ha puesto el acento en el individualismo e inhibió los impulsos sociales que caracterizan a los grupos humanos. Nosotros como mamíferos, estamos hechos para cooperar, para estar juntos, porque somos mamíferos, necesitamos estar cerca, yo necesito estar cerca del profesor, forma parte de nuestra naturaleza y porque, además, nosotros venimos equipados genéticamente y preparados para la interacción mediante algo que no distingue del resto de nuestros hermanos animales.

Y aquí llegamos al punto: ¿Universidad en el territorio o del territorio? Yo estudié en una Universidad que estaba en el territorio y era del territorio. Y hemos dicho en la red, el *ethos* estatal de una Universidad considera como principio el diálogo, el respeto y la participación con quienes habitan un territorio, esto implica el desafío de integrarse a él con todo lo que somos y lo que conlleva este proceso.

Cuando aparece una crisis, sin que hayamos construido confianza, la crisis pasa a ser letal. Sin embargo, cuando poseemos capital relacional, la crisis es una oportunidad de aprendizaje. Las acciones de las universidades son construidas al generar legitimidad, en el sentido que lo plantea Humberto Maturana en un libro que se llama *La revolución reflexiva*⁵⁵, en este caso, la Universidad estatal no sólo está físicamente en el espacio territorial, sino que es de ese territorio; lo contrario a estos principios está lo más cercano a un enclave institucional, así como los enclaves industriales que extraen, en este caso, una oportunidad de negocio. Aquí, hablamos de una Universidad en el territorio y no del territorio.

Adicionalmente, incidir y transformar significa que las universidades estatales deben comprometerse con los procesos de desarrollo, al lograr que el conocimiento general y la formación de personas sean una herramienta de contribución a la calidad de vida de quienes habitan el territorio. Aportar a nuevas y mejores políticas públicas es el camino e incidir en la toma de decisiones mediante la participación de espacios de deliberación, mesas, comités, consejos. Frente a ese reto, una Universidad tiene que atreverse a ocupar esos espacios; en definitiva, a ir a buscarlos, también, simplificar agenda y modelo para actuar.

Asimismo, cooperar e interactuar para un fin común requiere que las universidades estatales sepan, primero, saber qué somos y qué tenemos, es decir, realizar diagnósticos precisos sobre las capacidades institucionales de las universidades. La pregunta es: ¿Cuáles son esas capacidades? ¿Dónde está el informe, dónde la evidencia? Conocer y observar el entorno territorial, su capacidad de redes, de actuar en el ecosistema territorial.

También tenemos que saber cuáles son los *stakeholder* que a nosotros nos interesan, y tener algo que se llama sistemas o modelo de relacionamiento. Si una Universidad no lo tiene quiere decir que le falta una parte importante del plan.

⁵⁴ La Reforma Universitaria de 1918 o Reforma Universitaria de Córdoba, fue un movimiento de proyección latinoamericana para democratizar la universidad y otorgarle un carácter científico, que se inició con una rebelión estudiantil.

⁵⁵ Maturana Humberto, Dávila, Ximena. *La revolución reflexiva, una invitación a crear un futuro de colaboración*. Paidós, abril de 2021. Los grandes cambios no se producen sino hasta que empiezan a cambiar los individuos, en sus localidades y contextos personales, para luego tocar a sus personas cercanas. Las transformaciones se mueven como un virus, que va contagiando de uno en uno, hasta formar un movimiento.

En consecuencia, las 18 universidades estatales representan una visión y un horizonte común de acción de una contribución al desarrollo nacional, regional y local del país, sobre la base de decisiones colectivas. La plenaria de la red levanta una agenda y un proyecto que materializa en líneas de trabajo y la fortalece para que aporten al desarrollo de los territorios. En ese esquema, lo vemos como un flujo, un territorio que es y se está haciendo en ese sentido.

Respecto de que el territorio es una construcción social, por supuesto, tiene un carácter simbólico y dinámico, presenta un juego de intereses, por eso se generan los conflictos, bienvenidos éstos, pero, qué hay que hacerlo sencillo, no hay que gestionarlos cuando ya ocurren, hay que ser más proactivos y menos reactivos frente a ellos y ahí cobra sentido el concepto de flujo: el entorno donde concurren las necesidades y los desafíos. La retroalimentación entre el territorio y la Universidad genera beneficios mutuos, que después se convierten en resultados a difundir y comunicar.

Y termino con el modelo conceptual de relacionamiento que la Universidad tiene con el sistema y la necesidad y requerimiento del ecosistema público regional. Eso significa la continuidad del trabajo desarrollado por el Consejo y mesas de trabajo. Tampoco ignoramos los problemas sociales, económicos, de inversión, de desarrollo tecnológico, cultural e infraestructura. Reconocemos que, a ese desarrollo territorial, con todas sus brechas, le falta información, data para tomar decisiones. Ahí está la necesidad, entrar al sistema. ¿Y cómo entran? Con un marco regulatorio, el sistema de financiamiento de inversión pública del Gobierno, y una normativa de las universidades que la ley estatal no regula. ¿Cuál? El ecosistema público regional, Corporaciones de Desarrollo Regional, Gobierno regional, el municipio, la sociedad civil y los mecanismos para conversar, con agendas, consejos, mesas de trabajo permanente o transitorias para la toma de decisiones. ¿Sobre qué pilares están fundadas?

Esta relación bidireccional con el ecosistema público regional está en la direccionalidad, es decir, vamos hacia una meta y un proyecto que alcanzan la construcción de conocimiento y alcance colaborativo. Esto, además, acompañado de un instrumento de monitoreo y evaluación de las acciones.

Por último, las 18 universidades se reparten en cuatro objetivos estratégicos y se sustenta en tres pilares; a su vez, nos integramos en el territorio y la doble incidencia sobre la política pública e institucional.

Además, me gustaría puntualizar sobre la valoración de la vinculación con el medio, porque los profesores no querían participar en dichos proyectos porque no eran reconocidos en la carrera académica, entonces, lo que hicimos las 18 universidades fue decir a los rectores que era necesario actualizar el Reglamento de jerarquización y calificación académica para que se le reconozcan a éstos cuando salen a trabajar con los estudiantes al territorio. Este año, finalizamos por primera vez en Chile la segunda versión de un diplomado de Gestión de la vinculación con el medio integral y el territorio; ya fueron diplomados 70 académicos y este año vamos por otros 70.

VI. Territorio y gestión de riesgos de desastres

A. Territorio y gestión de riesgos de desastres⁵⁶

Para empezar, pude destacarse el hecho de que los desastres afectan a todas las personas. Al final, somos un poco especialistas en ello por la experiencia personal. Eso es fundamental, porque, de alguna manera, somos sobrevivientes de desastres que hemos experimentado.

Como primer punto, se entregarán algunos datos e información relevante y luego se señalará cómo estos desafíos planteados en la exposición tienen su expresión, tanto en México como en Chile.

Los riesgos ambientales tienen consecuencias en daños y pérdidas, y sus impactos afectan la calidad de las personas y la seguridad de los territorios. Hay repercusiones de corto y largo plazo y, de alguna manera, el desastre, en su origen, tiene bien poco de natural. El desastre en sí tiene bien poco de ello⁵⁷. Ocurren múltiples componentes para que sobrevenga una amenaza natural que gatilla un evento que afecta personas e infraestructuras críticas o al medio ambiente. Es innegable, están expuestos y son vulnerables, por lo mismo, configuran lo que es el riesgo del desastre.

Para contextualizar un poco el tema de los desastres hay diferentes tipos de daños, pérdidas e impactos. Seleccionamos el indicador de personas afectadas ya que engloba todos los tipos diferentes de afectaciones de las personas, entre las que están: fallecidos, desplazados o heridos, también quienes

⁵⁶ Presentación de Víctor Orellana y Naxhelli Ruiz. Víctor Orellana es arquitecto, experto y consultor en gestión de riesgo y resiliencia urbana. Consultor experto en gestión de desastres, sistemas de alerta temprana y preparación comunitaria, en el ámbito nacional e internacional. Fue parte del equipo coordinador de la reconstrucción post terremoto del año 2010 para el MOP. Además, fue subdirector Nacional de la Oficina Nacional de Emergencia entre 2014 y 2018. Ha trabajado para el Banco Mundial, la Agencia de Cooperación de Japón (JICA) y el BID en proyectos para fortalecer capacidades para la reducción del riesgo de desastres tanto en Chile como también en el resto de Latinoamérica y el Caribe. Naxhelli Ruiz es investigadora titular del Instituto de Geografía de la UNAM, México, doctora en estudios del desarrollo, es tutora en programas de posgrado en geografía y Ciencias de la sostenibilidad de la UNAM y es profesora también de la Escuela Nacional de Ciencias de la Tierra. Es coordinadora del seminario Universitario de riesgo socio ambientales. Es miembro del Sistema Nacional de investigadores, es miembro del Comité científico, asesor en Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Protección Civil de México. Es coordinadora de la Comisión Técnica de Resiliencia urbana y territorial del Consejo de Resiliencia de la Ciudad de México y sus publicaciones y proyectos se enfocan en entender la vulnerabilidad socio ambiental, las políticas públicas en torno a la reducción del riesgo de desastre.

⁵⁷ Según la OEA: "Un desastre no es un proceso puramente natural, sino que es un evento natural que ocurre en lugares donde hay actividades humanas".

hayan perdido sus hogares; todo eso lo engloba el indicador general de personas afectadas. En este indicador, dentro de los países de América Latina, el número uno lo ocupa Brasil, con 56 millones de personas afectadas en el período 2020-2024. Lo curioso es que el siguiente país, aunque tiene menos eventos, pero en número de afectados es Cuba, Guatemala y luego, México. Resulta interesante entonces ver esta correlación entre eventos y afectaciones, porque nos habla precisamente de que hay componentes sociales que son relevantes en la forma en la que se configuran las afectaciones de los eventos.

Una primera forma de evaluar los desastres se refiere al componente de vulnerabilidad. En América Latina y el Caribe, entre 2000 y 2024, hubo 217 millones de personas afectadas en alguna medida por un desastre. Se trata de un problema verdaderamente grave, prevalente en la vida de las sociedades latinoamericanas. Por añadidura, el concepto de gestión de riesgo es un concepto un poco difuso. Los clásicos de la gestión de riesgo hablan de que el riesgo de desastre se crea por la falta de capacidades y por la creación de vulnerabilidades.

Si se atiende desde seis frentes, denominados procesos misionales de la gestión del riesgo, el primero tiene que ver con la necesidad de generar conocimiento sobre el riesgo, pero no sólo el conocimiento científico que viene de las ciencias de la tierra y de las atmosféricas, sino de toda la clase de conocimiento, a saber, desde el conocimiento local de las comunidades, hasta el conocimiento más especializado.

Otros tienen que ver con la prospectiva, es decir, prevenir el riesgo futuro o, en otras palabras, hacer escenarios de riesgo y reducirlos en todas las condiciones, sobre todo, de vulnerabilidad, que están realmente ya por ocurrir y que no sea la diferencia entre estas dos cosas, que es el sentido de urgencia. Los escenarios nos hablan de lo que nos puede pasar en 20 años.

En la UNAM se trabaja sobre la fase de recuperación en particular, que no termina a las semanas de la emergencia, sino que puede durar, típicamente, entre cinco y diez años, estos son procesos de larga data. Ahora bien, respecto de gestionar el riesgo, descomponerlo en sus elementos es relevante, porque permite asignar muchas tareas a distintos agentes. Igualmente, el conocimiento de la amenaza tiene un dueño: los organismos científicos, académicos, los monitoreos, esto es, los que están visualizando si esas esas potenciales amenazas pueden llegar a un umbral que puede ser peligroso para la población, pero también la vulnerabilidad y la exposición, elementos que tienen su ámbito de gestión bastante acotado en términos de vulnerabilidad social, cultural, económica, etcétera.

En ese sentido, descomponer el riesgo implica el modo de gestionarlo y, a manera de un naipe, barajar entre los responsables, qué pueden en conjunto colaborar, para efecto de reducirlo.

Resulta difícil representar esta dinámica como un ciclo, porque estos hechos pasan todos al mismo tiempo y en distintos lugares. En algunas oficinas de emergencias se plantea el dicho, "Hay un tiempo de paz y un tiempo de emergencia" lo cual no es correcto ya estas cosas se superponen cuando haces a la vez, en distintos lugares, prevención, respuesta, reconstrucción y esa capacidad se despliega en su conjunto y al mismo tiempo.

En realidad, el proceso de reconstrucción es la base perfecta del siguiente desafío. Lo que acaba pasando es que si uno no atiende bien estas fases se acaba creando el riesgo de desastre del futuro. El marco internacional, por ejemplo, el Marco de Sendai, plantea el concepto de reconstruir mejor, de tal manera de incorporar, desde la rehabilitación, la reconstrucción y mecanismos que permitan fortalecer lo dañado para repararse para el siguiente desastre.

Un componente importante es la información demográfica y geográfica. Empero, depende de qué disponibilidad tenemos de ella y de qué manera ayuda a representar y entender los escenarios de riesgo y eso es un desafío considerable, porque hay una brecha en todos nuestros países.

El desastre es el quiebre de los malos procesos de desarrollo territorial. Cuando se tienen entornos multi actor y se habla de gestión de riesgos, a veces se dice: "Vaya a la Oficina de Protección Civil o de Defensa Civil", pero no se entiende que la mayor parte de las acciones de gestión de riesgos responden a procesos de desarrollo territorial, y no a esas oficinas.

En consecuencia, estos desastres, conceptualmente, se consideran el quiebre de los malos procesos que hemos omitido, intencional o no, en el proceso de desarrollo y en el ordenamiento del territorio y eso implica, sobre todo, que parte de la conceptualización presenta problemas de falta de capacidad, por ejemplo, en la regulación del territorio.

Es conocido el hecho, por ejemplo, de los asentamientos que están en zonas no reguladas, pero lo cierto es que, en esos territorios, para que esas personas estén allí sujetas a riesgos, es porque hay procesos mucho más profundos de desarrollo, por ejemplo, falta de acceso a suelo asequible y seguro y que puedan tener una vivienda adecuada.

Así que, para pensar cómo se vería un sistema de información territorial sobre riesgos, pueden mencionarse tres puntos muy importantes y que se refieren a las diferencias conceptuales. La primera es la diferencia entre daños, pérdidas e impactos. ¿Por qué es relevante esto? Porque los daños y las pérdidas son expresiones monetarias, mientras, en el otro sentido, están las métricas de sufrimiento y esa es una diferencia sustantiva. Ambas son importantes, porque nos sirven para diferentes cosas.

Para ilustrarlo de forma muy gráfica, considerando los daños. Si un edificio se destrazara, el costo de éste o de un objeto con daño, con valuadores adecuados, se puede establecer casi de inmediato a cuánto asciende el daño. Pero tenemos que esperar varios meses o años para evaluar lo que la gente dejó de percibir de salario, los negocios que ya no abrieron, entre otras consecuencias del desastre y ese criterio está bien para hacer planeación regional, pero en realidad no nos dice qué le pasó con los 217 millones de personas que fueron afectadas. Si lo que se mide son daños y pérdidas, ello está bien, pero se está viendo la mitad de la película. La otra mitad es determinar impactos.

En relación con el tema de daños y pérdidas, se poseen metodologías crecientemente sofisticadas. De hecho, CEPAL editó el *Manual para la Evaluación de Desastres*, el cual se usa en el nivel mundial como la metodología para la evaluación de daños y pérdidas, es decir, las métricas de valor.

Igualmente, los impactos afectan el desarrollo territorial, en particular en estas economías de escala que se pueden destrozar. Por ejemplo, si estamos en un territorio con infraestructura turística o portuaria, ya no irán turistas, como en el caso de Acapulco. Los afectados deben desplazarse y, a nuestro juicio, el desplazamiento interno forzado es una de las formas más extremas de impacto de los desastres. Además es necesario revisar los indicadores de calidad de vida, los medios de vida, las afectaciones ambientales, el manejo de los residuos, algo que muy muy poca gente toma en cuenta; se cuentan en millones de toneladas métricas de residuos por una muy mala gestión, y a la postre, impactos ambientales importantes.

He ahí, la importancia de una combinación de indicadores para armar los sistemas de información y, como podrá imaginarse, éstos implican acuerdos entre muchos actores, porque quienes realizan estos indicadores, los hacen desde diferentes áreas.

Uno de los impactos más relevantes es el desplazamiento interno forzado. El informe *Global Report on Internal Displacement*, señala que Brasil sigue a la cabeza de los desplazados forzados por desastres, seguidos por Estados Unidos y México. Como una muestra, el huracán Otis desplazó a 187,000 personas en octubre del 2023, y esa cifra se basa en reportes de campo y cifras oficiales. Por ejemplo, en uno de los mapas que se tiene sobre desplazados del sismo de 2017, en la zona central de México, la cifra asciende a 16000 personas.

En el mejor de los casos, los gobiernos nacionales, el de México, por ejemplo, sólo tienen informes de daños, ni siquiera de pérdidas. En todo caso, el informe del CENAPRED⁵⁸ no contiene este tipo de cifras donde hablamos del detrimento en la calidad de vida o pérdidas de empleo o de impactos en las economías regionales, es decir, son inexistentes.

En algunos países se elaboran los “Libros Blancos”, pero no son lo que normalmente estamos acostumbrados a pensar en “Libros Blancos de finanzas”, o sea, de cuánto se gastó en un desastre, sino que hablan precisamente de indicadores de desarrollo humano relacionados con desastres. En el caso de

⁵⁸ Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Río Grande, Brasil, por ejemplo, las inundaciones abren la posibilidad para que el daño sea permanente, porque trastoca el modo de vida más allá del *shock* inicial del desastre. Luego queda un remanente que empuja, incluso, a cambiar la condición de vida para siempre.

Otro ejemplo es lo que ocurre en Chile con la condición social de los asentamientos informales, bastante comunes en países como los nuestros. En la región de Antofagasta, al norte del país, región minera y en promedio, la más rica de Chile, presenta inequidades importantes en términos de pobreza y asentamientos informales, en muchos casos de población migrante. Por ejemplo, un chico colombiano que habita el lugar, lleva agua en un balde a una zona de vivienda informal, hecha con material ligero, que está en una condición de paisajes muy distinta de donde él proviene. Estos migrantes colombianos tienen una percepción diferente de los desastres, bastan 5 mm de lluvia para activar una quebrada y para ellos significa pasar a un estado de alerta.

Éstos llegan a rentar habitaciones en condiciones de hacinamiento bastante compleja, pero llegan a ese lugar porque tiene accesibilidad, comercio, servicios y les permite tener cierto nivel de protección dentro de lo que es la ciudad consolidada. Pero a medida que esa zona empieza a tener una densificación, aparece una presión sobre el precio de la renta de esas habitaciones y eso hace que las personas no tengan dinero suficiente para permanecer allí y son expulsados hacia los bordes. Lugares donde nadie vive y es peligroso, donde se generan los 5 mm de lluvia a los que refería anteriormente.

Así, cuando se cruza información de la amenaza desde el punto de vista oficial sobre la condición de hacinamiento y la ubicación de campamento y la incorpora a las leyes de información de concentración de población migrante, surge el problema en toda su magnitud, en un nivel de profundidad mayor. Frente a ello, no existe una organización única que pueda generar este análisis, por lo mismo, requiere una conjunción de distintas visiones y fuentes de información para empezar a ver cada parte de este problema.

Cuando discutimos la preparación de esta mesa quisimos destacar la importancia de los sistemas de información institucionales, porque éstos, en muchos de nuestros países, se conocen como Atlas de riesgos. En México existen los Atlas, el "Atlas Nacional de Riesgos"⁵⁹, más los Atlas estatales y municipales. ¿Cuál es el problema de la coordinación entre esos tres? El Atlas nacional está hecho con insumos muy técnicos de geografía, pero tiene que ver con las capas de información que constituyen los insumos de análisis del territorio.

Estas capas de información se hacen con un satélite con una resolución muy gruesa, por ejemplo, una imagen de medio millón a 1 250000. Lo que vemos son tendencias generales del territorio y el problema de eso es que la mayoría de los desastres y de las amenazas tienen dinámicas muy locales que necesitan información de alta resolución. Esa información de alta resolución es costosa. Entonces, se diseñó un sistema en el cual, se le encarga al municipio que haga ese análisis de las diferentes amenazas. Para ello, el municipio subcontrata a un consultor o a una universidad a un costo muy alto por estudios que, en última instancia, no tienen continuidad y bien podrían hacerse por la propia institución de educación superior como un proyecto, por ejemplo, la universidad en el territorio.

En consecuencia, el municipio acaba con unos insumos muy caros y poco relevantes para los procesos de gestión, porque sólo entiende la amenaza, pero no la vulnerabilidad, y menos la exposición y no considera la capacidad instalada.

Parte de nuestro problema no sería tan complicado si tuviéramos la capacidad de contar con estos sistemas de información territoriales adecuadamente elaborados con visión de gobernanza y de conjunción de conocimiento técnico y científico.

Por tanto, eso nos lleva a otro de los grandes problemas, asumir que el desastre natural es un fenómeno de la naturaleza, de la madre tierra enojada que viene a castigarnos. Juzgamos que lo importante es representar la amenaza y en el problema es que no tenemos nada de la otra información y eso tiene

⁵⁹ La información que contiene el Atlas Nacional de Riesgos permite a la ciudadanía tomar acciones de prevención, ubicando los refugios temporales y rutas de evacuación en caso de una emergencia.

como correlato: tenemos información de daños, pero no tenemos información de impactos, ni cómo a llegar a las personas desplazadas, si no tenemos idea de cuántas hay.

Por ejemplo, un tema de salud crónica, que no puede atenderse en un hospital porque la infraestructura hospitalaria se dañó, y desconocemos el número de adultos mayores, cómo viven con discapacidad en ese territorio, no sabemos nada de eso y todas esas cosas son indicadores de impacto.

Lo poco que existe está en otros sistemas, no en los Atlas de riesgo y resulta un gran desafío de gobernanza trabajar con esa información para decir cuál es el impacto humano y territorial de un desastre, para que se desarrollen las intervenciones. En el lenguaje de desastres se dan varios vicios. En particular, el damnificado no es la carretera, pero la información equívoca señala como si lo que importara fuera repararla. Se repara porque es una vía para llegar a alguien para salvarle la vida, para llegar a una comunidad que no tiene insumos y esos indicadores no están en ningún lado, no existen, ese es el verdadero núcleo del problema.

El siguiente desafío se relaciona los arreglos institucionales, donde hay muchos actores involucrados. Al respecto, esta dimensión del problema no ha seguido en América Latina necesariamente arreglos descentralizados, siendo que la presencia de tantos actores obliga a considerar alguna forma de descentralización. Ello depende de la organización territorial de nuestros países, en donde en algunos casos hay descentralización fiscal y en otras, como en México, una descentralización parcial, en la cual le dicen al Gobierno local: "Te tienes que hacer cargo", pero fiscalmente no tiene los recursos de libre destinación o etiquetados para hacer las acciones y ello explica por qué no hay acciones en el nivel local.

Asimismo, observamos ciertos casos no colaborativos y descentralizados, sino por el contrario, que tienden a la centralización. En algunos casos, como desafortunadamente es el caso de México, hay un acento hacia la militarización de la gestión y a la intervención. Esta concepción, clásica de los años setenta del siglo XX, establece que es el Ejército es el que debe estar en las zonas de emergencia y que una vez que se controla la situación, hay una distribución directa de víveres y eso es todo. El gran punto es cómo se hace la gobernanza de la gestión del riesgo y aquí el tema es interesante y contradictorio, porque en realidad ésta es un acuerdo o un conjunto de acuerdos y de colaboraciones entre actores que vienen de muchos lugares. Si se centraliza y militariza, la respuesta, eso por definición, es el antagonismo de la gestión del riesgo, o sea, la gestión del desastre.

Es un poco el lenguaje que se tenía en los años noventa del siglo XX en el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, y cuando se habla de reducción del riesgo de desastre, en realidad se expresan acuerdos mucho más difusos y mucho menos relacionados con la idea de gobernanza territorial y que los actores vayan hacia acuerdos sinérgicos. Por esa razón, nos enfrentamos con modelos extractivistas y con formas de trabajo en el territorio. Los antagonistas de la gestión del riesgo y que acaban siendo hasta agonistas de las acciones que nosotros podemos tomar en todos los otros frentes, incluyendo la cartografía, los acuerdos de gobernanza, entre otros, pero esos acuerdos se vuelven muy difíciles de lograr cuando tenemos sociedades polarizadas.

Como se ha visto en algunos países, a veces los desastres se vuelven las arenas políticas, por ejemplo, de las cifras de los impactos, de cuántos muertos hubo, de cuántas afectaciones hubo. Con estas dinámicas, menos posibilidades hay de lograr un resultado o una rendición de cuentas y un aprendizaje sobre cuáles fueron las lecciones que nos dejó el desastre para evitar esa repetición de condiciones. Por ello, los gobiernos subnacionales que padecen polarización política no tienen capacidades en los territorios y se vuelve muy complicado gestionar políticas. En consecuencia, son necesarias estas formas más colaborativas y deliberativas, porque de otra manera, simplemente lo otro no funciona. La idea de Protección Civil es una práctica vertical de asistencialismo.

Retomando el tema de la militarización de gestión del riesgo, ello genera ciertos conflictos, y al final, tensiona la institucionalidad y genera diseños forzados y eso de alguna forma habrá que revisarlo, ya que la gestión del riesgo es una cosa muy distinta a la protección. La distinción entre gestión del riesgo civil y la gestión militarizada tiene que ver con las capacidades de los altos funcionarios de la Coordinación

Nacional de Protección Civil de México donde debe reconocerse que claramente hay un gran problema de debilidad institucional. El problema es que, si se sigue trabajando con la perspectiva militar, menos se desarrollarán las capacidades civiles necesarias para trabajar en esos entornos.

Al respecto, las universidades tienen un gran papel en la generación de capacidades locales, porque a veces ni siquiera las localidades pueden realizar diagnósticos de riesgo. Pero, la cuestión central es cómo pasar de la idea de gobernabilidad del desastre a la de gestión del riesgo. Y ese es realmente el punto para para nosotros.

Las fuerzas armadas están preparadas para la guerra y se entrenan para ello. Y cuando ocurren catástrofes se define estado de excepción constitucional para efectos de guardar el orden de la zona afectada. Por lo mismo, se abre la posibilidad de que el Ejército tome el control del orden y de esa manera, resguarde que las condiciones de reparaciones de construcción tengan un espacio adecuado. Sin embargo, a partir de ahí se empiezan a generar tensiones, por ejemplo, respecto de cuáles son los mecanismos de control policiaco del Ejército. Basta mencionar que salen a guardar el orden con un fusil M-16, y eso es perturbador cuando hay una condición de desastre, donde todos son igualmente afectados. Por ejemplo, considérese el caso de los saqueos, que en sí, no se entienden como un robo, porque en ese escenario de desabastecimiento, aparece una condición casi de supervivencia, sobre todo, cuando los grandes desastres, como los que tenemos en Chile y México, dejan a los afectados en la condición de abandono absoluto y el sistema formal no alcanza a articular rápidas y eficaces acciones, al grado que el hambre y el miedo dominan la situación.

Vale mencionar la intervención del Ejército en el huracán Otis, en octubre y noviembre pasados, donde su presencia territorial se vuelve crucial, no solamente para la primera intervención de emergencia, sino para distribuir lo que ellos llaman apoyos directos, costumbre frecuente en muchos desastres en América Latina; porque predomina la idea de que la distribución o la dispersión de recursos económicos y monetarios tiene que hacerse a partir de un censo que reconoce derechos de atención, o sea, no todos tienen derecho de atenderse. En el caso de México, por ejemplo, para la reconstrucción se debe demostrar que se es propietario de la vivienda, si no, no hay derecho al apoyo. Mejor dicho, no son programas universales, son dirigidos a ciertas formas de intervención que muestran numerosos problemas para distribuir recursos, porque cuando hay desastres, una parte importante del sistema financiero colapsa, por lo menos al inicio. No hay cajeros automáticos, a veces se tiene el dinero, pero no hay que comprar con ese dinero.

La opción que se vio en el último desastre fue distribuir los apoyos por medio de módulos del Ejército, por lo tanto, lo que sucede es una especie de gobernabilidad del desastre y luego, el control de las narrativas de estos, porque en el control de los desastres, por antonomasia, se dirá que la culpa corresponde a todos los gobiernos. En tal caso, los costos políticos del desastre pasan por el control de las narrativas y en el control de éstas, pasa por frases como: "No pasa nada, el Ejército ya está aquí, hay control de la situación. En diciembre Acapulco estará abierto" y eso no es ni más ni menos que, un control de narrativa, porque si se acude al campo, es increíblemente brutal el impacto. Por supuesto, la idea es brindar apoyo a los empresarios para que el turismo se normalice, y éste va a tener la derrama económica necesaria para atender a las personas en la situación de desastre y lo que no dice el informe de desplazamiento, es que, a raíz de esto, tenemos 186.000 personas fuera de casa.

Al conversar sobre de control de narrativa y de control absoluto, puede considerarse el caso del terremoto de Chile en 1985, en plena dictadura militar. Ese fue el primer gran desastre que le tocó gestionar a la dictadura. Después de un discurso en un podio, con seis banderas desplegadas, se presenta al damnificado como una persona a proteger, un débil, sin capacidad de autogestión, donde el gobierno local no aparece y emerge un único controlador, que es el hombre fuerte, es decir, el dictador.

El 22 de mayo se conmemora el aniversario del terremoto de Valdivia de 1960, el terremoto hasta ahora más grande en la historia, de 9.5 de magnitud Richter, el cual incluso ayudó a confirmar la teoría de las placas tectónicas y que inclinó el eje de la tierra, fue un fenómeno global que no hemos tenido hasta

ahora. La discusión en torno a ese evento abrió paso a preguntarse qué capacidades poseían los países para enfrentar desastres de ese tamaño. Dicho ello, esa discusión inicia en el año sesenta, en Chile y se empezó a desarrollar de manera sistemática, desde el conocimiento científico y desde la capacidad del Estado para hacerse cargo de eventos de esa magnitud.

Históricamente, el Ejército tenía un rol en términos de logística, pero el país se dio cuenta que necesitaba una estructura mucho más robusta para enfrentarlos y lo que podrían suceder a futuro, incluso mayores. Esa discusión duró, por lo menos, diez años, para lo cual se diseñó un sistema de gestión de riesgo bastante progresista y relevante, con instrumentos legales que hasta hoy están vigentes, como la implementación de centros sismológicos, que en esa época eran de vanguardia.

Ese diseño incorporó la visión progresista del Gobierno de la Unidad Popular. En 1971, donde también hubo un terremoto, se echó a andar un plan de reconstrucción, el cual se puso a disposición del presidente Salvador Allende y de las masas organizadas. La persona no era una víctima, sino alguien que también podía ser parte de su proceso de reconstrucción. Ese plan no alcanzó a implementarse porque en 1973 se produce el golpe militar.

Ese gran tema que se discutía desde el año sesenta, se redujo a una oficina de coordinación que tenía una línea de telecomunicación y de abastecimiento con un militar. De hecho, a partir de la recuperación de la democracia en los años noventa, los cambios, lentos, comenzaron su andar de nuevo. Así, la nueva ley que se promulgó en 2021 busca la perspectiva de la gestión de riesgos mucho más progresista, más preventiva, aunque aún presenta falencias y vicios de las viejas ideas sobre la gestión de riesgos. Por lo mismo, hablamos de gestionar el riesgo de una manera mucho más crítica, más integral y, por lo menos, el concepto de Protección Civil ya no existe.

Retomando el caso de Acapulco, que pertenece al Estado de Guerrero, y es uno de los más pobres del país, vale señalar que esta ciudad turística ya estaba en declive en el momento en el que ocurrió el huracán Otis, sin embargo, pese a ello, más o menos el ingreso que provenía del turismo era el 70% del ingreso de los impuestos estatales del Estado. Cuando éste sobreviene, Guerrero se queda sin ingresos locales. Al revisar el costo de este desastre, en pesos mexicanos, fue de 500.000 millones y el presupuesto federal para atender desastres era 20 veces menor a la cantidad del fondo de contingencias, resultando obvio que el hecho en sí fue y es catastrófico para las finanzas públicas locales.

En la mayoría de los países, los gobiernos locales apenas cuentan con recursos para cubrir el gasto corriente de los servicios públicos. Es muy extraño encontrar fondos de contingencia de este tipo, ahorro o fondos multianuales, o alguna figura que ayude a trabajar con éstos. Ante hechos catastróficos es imposible que un gobierno local tenga un fondo de este tipo, pero los gobiernos federales tienen el problema de que contratan bonos catastróficos con el mercado internacional y éstos no siempre ofrecen condiciones ventajosas para los países. Se pagan muy caros y con escasos beneficios. Por ejemplo, para los sismos de México, si éstos son de magnitud 7.6 en adelante, se paga un bono catastrófico, pero el sismo del 19 de septiembre de 2017, que tuvo muchos más daños y pérdidas, no se pagó porque su magnitud fue de 7.1, según esto, porque no cumplió con los parámetros del bono catastrófico. Ni pensar en considerar indicadores de desarrollo humano, porque lo que miden los inversionistas es el riesgo país, el resto no interesa. Ante ello, es necesario examinar estas condiciones para pensar en la forma en la que gestionamos los instrumentos financieros.

Adicionalmente, es crucial definir cuál es nuestra caja de herramientas y de la regulación desde el punto de vista jurídico y técnico, también, las normas de diseño, para garantizar cierto nivel de gobernabilidad, para efectos de apuntar a la solución: disminuir y reducir esos riesgos, porque el riesgo cero no existe. Fijar reglas, por ejemplo, para el desarrollo inmobiliario, urbanístico, etcétera. Lo que observamos es que algunas normativas urbanísticas empiezan a ser antagónicas, porque los efectos que buscan terminan por anularse. A saber, la innovación de grandes áreas forestales, zonas de interfaz entre el bosque y la ciudad, que son plantaciones artificiales de pino o de material para ser madera. Tal es la situación de una ciudad precaria, en una zona de conflicto y detención, un borde que nos gobierna, sin

embargo, no hay una regla que permita generar un acuerdo o por lo menos una regla de convivencia, en términos de esos dos destinos: el formal y el informal. El caso de las grandes empresas y los grupos con cierto nivel de organización en asentamientos precarios, presentan condiciones muy asimétricas en ese borde. Hay que hacer notar que el riesgo de incendio forestal no está definido en la norma urbanística. El retraso, en términos de jurisprudencia, para efectos de gobernar estas franjas de conflicto, es muy grande y para efectos de sismos también.

La Ciudad de México fue construida en el lecho de un lago, es decir, un suelo lacustre que tiene arcilla con mucha agua, como una gelatina. Por esa razón, lo que da estabilidad a los edificios es una locura, es decir, agua en el subsuelo, porque cuando hay mucha, la tensión del suelo permite sostener una cimentación, no obstante, hemos extraído agua, especialmente ahora que no ha llovido y ésa la tiramos a otra cuenca.

El efecto que eso tiene en la comprensión de las arcillas es crear condiciones sísmicas mucho más peligrosas, porque las edificaciones más afectadas por esa compresión de arcillas son las casas más pequeñas, que suelen ser de autoconstrucción o unifamiliares en las zonas populares. Además, en las colonias Roma y Condesa, el peligro sísmico es inconmensurable. O sea, hablamos de escenarios de aceleración sísmica verdaderamente catastróficos para los siguientes años.

Por otra parte, lo que nosotros conocemos como plantas bajas activas en las zonas comerciales y de mayor plusvalía, ahí colocan pequeñas tiendas abajo y que alteran estructuralmente los edificios; tumban una pared para que se vea un mostrador o una fachada para entrar a la tienda. Esas alteraciones estructurales en la Roma y la Condesa son prevalentes, generan un efecto estructural que se llama plantas bajas débiles y éstas, por definición, son las que tienen mayor probabilidad de colapso en un sismo.

Entonces, convergen el tema de la exposición y del peligro sísmico con el de la vulnerabilidad estructural. Resulta increíble que en el valor de esas construcciones no se tome en cuenta ese aspecto, y no lo es porque está disparado el precio inmobiliario en esa zona. En otras palabras, la valuación inmobiliaria no considera el tema del riesgo, al contrario, valúa más alto las construcciones que son más riesgosas. ¿Por qué lo hacen? Pues, porque está presente una plusvalía importante no regulada. Entonces, por ejemplo, entre los instrumentos que se discuten sobre la gestión del riesgo urbano, están los sistemas de captura de plusvalías, algo súper satanizado por el sector inmobiliario, pero que en realidad permitiría tener más control sobre el crecimiento vertical, la valuación inmobiliaria, para distribuir y captar recursos y distribuirlos en zonas más vulnerables de las ciudades, en zonas de asentamientos irregulares o que están en los bordes.

Muchas veces se satanizan estos instrumentos de gestión urbanística, volviendo al tema de los controles del discurso del desastre. Cuando se habla de esto, se plantean acusaciones de querer volver socialistas a las ciudades, y robar la plusvalía del sector inmobiliario. Lo que se debe afirmar es simple: redistribuir los costos del riesgo. A saber, el suelo urbano expulsa a las personas hacia las periferias, porque es tan caro adentro, que los suelos bien servidos, no están accesibles para éstas.

VII. Desarrollo rural y urbano

A. Tendencias y desafíos para el mundo rural⁶⁰

La FAO es una de las agencias de Naciones Unidas que actúa en la región cumpliendo ciertos mandatos y el gran desafío es la coordinación interna dentro del propio Sistema de Naciones Unidas, ya que se trabaja en conjunto en varios espacios de diálogo, como el Sistema de Integración Centroamericana, con el Mercosur y el Caricom, entre otros, donde se abordan temas de agricultura familiar, además de procesos globales en marcha.

De las 169 metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, pueden resaltarse 132 (78% de las metas) con fuertes implicancias/relevancias rurales. Estas 132 metas se dividen entre metas altamente relevantes en el entorno rural (96) y metas que se deben cumplir exclusivamente en/desde el entorno rural (36). De este último grupo, las metas se concentran en los ODS 2, 13, 14 y 15 e incorporan metas sueltas de ODS 6 y 7. Es decir, corresponden directamente a temas de producción agropecuaria sostenible, cambio climático, sistemas marinos y terrestres, así como manejo de sistemas hídricos / fuentes de energía renovable.

De las que llamamos altamente relevantes en el entorno rural, hay metas que pueden ser también muy importantes en lo urbano, pero se considera que la brecha que abordan es particularmente alta en los entornos rurales (i.e. pobreza, salud, educación, igualdad de género, saneamiento, trabajo decente, mujeres rurales invisibilizadas, etc.).

Uno de los grandes dilemas de la humanidad es comprender el funcionamiento de los sistemas alimentarios. Por un lado, tenemos cada vez más claro que el modo cómo funciona el sistema alimentario global, no resuelve la situación de seguridad alimentaria y nutricional, surgiendo la interrogante sobre la relación entre sociedad y naturaleza, la cual, sin duda, ha llegado hacia el límite del uso de los recursos naturales. Es decir, proveer a las personas de alimentos frescos, sanos y nutritivos. En vez de eso, enfrentamos una situación muy compleja. Si bien el sistema alimentario hay que verlo como un todo y no sólo como un sistema económico, por lo mismo, más o menos 1.000 millones de personas y sus medios

⁶⁰ Presentación de Luiz Beduschi. Oficial de políticas de desarrollo territorial de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Es ingeniero agrónomo, con maestría y doctorado en ciencias ambientales de la Universidad de Sao Paulo. También, antes de ingresar a FAO, se ha desempeñado como titular profesor de la misma universidad, donde ha sido jefe de la división científica y de gestión territorial y tecnología ambiental y coordinador del programa de doctorado en ciencias ambientales, coordina el programa de transformación rural inclusiva de la FAO para la región, con énfasis en la construcción de sociedades rurales prósperas, inclusivas y sostenibles.

de vida, están en una situación donde pobreza y desigualdad son idénticas. Estas grandes contradicciones nos sugieren poner la necesidad de transformar los sistemas alimentarios como una tarea fundamental, urgente y compleja.

Ante ello, dialogar con los territorios rurales no es hacerlo en el vacío. Y ahí otra paradoja: En una región productora de alimentos, a veces resulta caro e imposible alimentarse bien. Algo está pasando, que no está funcionando y eso tiene consecuencias para el mundo rural. La FAO, básicamente, busca esa transformación para mejorar la producción y garantizar una mejor vida a las poblaciones.

Pasando a la discusión sobre lo rural, da gusto que se aborde esta dimensión, porque en general, ese mundo es un poco invisible en las discusiones actuales, más centrada en los rápidos e intensos procesos de urbanización. Existe un porcentaje grande de la población con cierta tensión con la propia forma sobre cómo miran la propia urbanización. No puede negarse, pero sí puede ponerse en discusión, si la urbanización que uno tiende a pensar siempre sean las metrópolis como Santiago, San Pablo o la Ciudad de México⁶¹. Al final, quizás se esconde un mundo bastante más complejo en las ciudades más chicas, las que tienen otro tipo de configuración y muy dependientes del mundo rural. En el caso de Chile, si se sale de la Región Metropolitana, encontraremos un Chile rural o casi. El caso de Brasil es un poco raro, porque cualquier aglomerado urbano, el censo lo considera como tal.

Es verdad que la agricultura pierde fuerza desde el punto de vista de su contribución al valor agregado, aun cuando no como porcentaje del PIB de los países. Pero si se mira de una forma más amplia, más allá de la agricultura, se comprende que sigue siendo un sector importante al estar encadenado con otras actividades que configuran ese sistema agroindustrial. Algo significativo en la discusión latinoamericana son las estrategias de desarrollo, especialmente en los países del Cono Sur, demasiado orientadas a las exportaciones de materias de agricultura y minería⁶². Casi 75% de las exportaciones de los países del sur están basados en eso⁶³.

La pregunta fundamental quizás sea qué clase de futuro se desea para ese tipo de industria, especialmente en una región que pasa por un proceso de destrucción de industrialización temprana. Ni logramos industrializarnos, ni hacemos más inversión en ese tipo de actividades. En relación con el empleo en la agricultura, un actor importante es la agricultura familiar campesina. En cada país es responsable por más de la mitad del empleo en el mundo rural, con más de 80% de las unidades productivas agrícolas, pero con poquísimo acceso a tierra y a recursos naturales.

A partir de 2001 venía bajando la pobreza de forma bastante acelerada, pero este proceso se estancó en los últimos diez años y ocurrió una inversión de la curva. El año pasado cumplimos una década de un ciclo de estancamiento y retrocesos en reducción de la pobreza rural. Obvio que es más difícil llegar a los rincones más aislados, pero acá no hay que olvidar que una población importante que vive en esos lugares cuida, o están a cargo, de parte significativa de los recursos naturales.

Entonces, habrá de poner atención oportuna para no olvidar al mundo rural en las discusiones sobre desarrollo territorial, porque también responde a trayectorias que se encuentren, no desde la geografía económica, pero sí desde el mundo agrario. En ese sentido, existen desigualdades, sobre todo en relación con el acceso a servicios. No se aprendió nada de lo que pasó con el *boom* de las *commodities*. Éste se concentró en el crecimiento de algunos sectores y algunas empresas y en ciertas regiones, pero la desigualdad, en muchos casos, aumentó.

Al revisar los datos de agricultura familiar puede comprobarse que ésta ha sido siempre un sector rezagado en la distribución de los recursos en los territorios y, por ende, con menos recursos simbólicos, es decir, a la hora de las discusiones del futuro de los territorios rurales. Esto es lo que muestra la altísima

⁶¹ Según el Banco Mundial, con datos al 2018, 56% de la población mundial —4.400 millones de personas— viven en ciudades.

⁶² Las exportaciones de minerales y energía, por su parte, predominan en la mayoría de los países andinos. En 2020, el cobre fue el producto más exportado por Perú y Chile, mientras que el petróleo lo fue para Ecuador, Colombia y Venezuela. CEPAL.

⁶³ En el capítulo de «Perspectivas del Comercio Internacional 2023» se aborda la relación comercial entre América Latina y el Caribe y China. En el período 2000-2022, el comercio de bienes entre la región y China se multiplicó por 35, mientras que el comercio total de la región con el mundo solo se multiplicó por 4. El intercambio bilateral, que en 2000 apenas superaba los 14.000 millones de dólares, en 2022 se acercó a los 500.000 millones de dólares. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

concentración de tierra, en donde un 1% de las explotaciones concentra un 58% de tierras en nuestra región. Esa discusión ocurre en Guatemala, en Colombia, Brasil y otros países y puesto en el contexto, son las instituciones que deben configurar las redes de protección social y del empleo. Como sea, en relación con la agricultura, presenciamos una brecha y una enorme deuda hacia ese sector.

Tampoco habría que olvidar la brecha laboral entre lo urbano y rural. Por ejemplo, las diferencias y brechas entre mujeres y pueblos indígenas. Sin duda es más dura para las mujeres indígenas, las mujeres jóvenes indígenas, aunque es de mencionar, a su vez, a las poblaciones afrodescendientes, en particular, las que habitan regiones rurales. En general, tampoco se piensa en ellos, menos en sus formas de uso de la tierra y sus estructuras comunales. Esa complejidad marca, a mi juicio, tres grandes desafíos: el primero, el del cambio climático y las desigualdades climáticas. Es posible hacer una discusión sobre transición ecológica, cargando sobre las espaldas de los más vulnerables, el costo de esta.

La segunda discurre alrededor de lo que son las transiciones en los sistemas agroalimentarios. Están a la vista los retrocesos que esa región vivió en relación con un fenómeno muy complejo, las personas tienen hambre, sobrepeso y obesidad; es la gestión que tiene más altos índices de sobrepeso y obesidad, lo que se refleja después en las cuentas públicas. Algunos opinan sobre una solución tributaria, o sea, el mismo impuesto a una lechuga que a una bolsa de esas comidas ultra procesadas, pero, sin duda, esa discusión es obviamente política y puede tener fuertes implicaciones en el propio territorio, no obstante, lo podemos ver como un desafío y también como una oportunidad. En esta línea, nuestro sistema alimentario está basado básicamente en 67 productos de los 6,000 conocidos y ahí está la fuente, en el mundo rural, y que, en alguna medida, esa biodiversidad del mundo rural nos podría evitar algún tipo de colapso del propio sistema agroalimentario.

Y, por último, vemos que, con esos cambios tecnológicos muy acelerados, puede ser una puerta de entrada estratégica a innovaciones, desbloquear determinadas iniciativas. Sin embargo, el riesgo de generar más desigualdad es fuerte y hoy no está llegando la gente que tiene que llegar. Como señaló el profesor Calderón, el desafío es cómo traer ese mundo a ese universo, que no es completamente nuevo, que pasa no sólo por equipamientos a red eléctrica, también por una alfabetización digital, aprender a usar esas nuevas herramientas.

Otro desafío no menor, son los ciclos políticos con políticas que, por lo general, son regresivas e históricamente insuficientes para actuar en el mundo rural. En fin, un escenario con fuertes debates y una agenda discutida con los movimientos. En ese plano, se requiere hacer del sector agrícola algo más eficiente para sacar a los habitantes de la pobreza e impulsar el mundo de la agricultura como instrumento a aplicar en los territorios. Aquella idea de que podemos superar la agricultura en el mundo rural latinoamericano me parece todavía incompleta siempre y cuando vayamos mucho más allá.

En otro sentido, habrá que impulsar una nueva generación de programas socio productivos, y ampliar la cobertura en general y más cobertura de protección social, o sea, una adecuación de la protección social, pero también como herramienta para la inclusión productiva, especialmente en las instituciones más rezagadas. Además, la biodiversidad de la región debe ser un factor para la gestión sostenible de la naturaleza. En este ámbito las universidades tienen un rol importantísimo, a mi juicio, de cómo transitar hacia una economía del conocimiento, de la naturaleza y no sólo de la explotación de ésta, eso es un cambio cognitivo no menor. A su vez, tenemos un espacio para vincular esas políticas de reducción de pobreza y recuperación económica con gestión de los recursos naturales y sostenibilidad ambiental. Hay algunos ejemplos de eso, pocos todavía, pero que van hacia esa idea de promover una transición ecológica justa.

Otro acelerador del cambio en los territorios, lo constituye el fortalecer la infraestructura, más inversión pública que vaya de la mano con formación de capital humano. Y, por último, esa idea de que esa amalgama necesita que, desde el mundo público, reconozcamos la necesidad de fomentar y fortalecer el capital social como un activo clave de los territorios: los circuitos cortos de producción, de consumo, esferas locales, comunitarias y compras conjuntas. Hay una diversidad de experiencias aún aisladas y que el poder público no siempre se sienta a dialogar con ellas. Un ejemplo en Brasil: un millón

de cisternas fue una innovación social que, partir de las redes y de los movimientos sociales, lograron estructuras de captación de agua de lluvia que generó una dinámica muy potente. Así, cuando el Estado toma eso y cambia las reglas y desembolsa recursos para que el ayuntamiento contrate, hoy es parte de lo que explica el nordeste brasileño.

Además, esa idea de intercambio de conocimientos entre los niveles subnacionales y también la cooperación sur-sur. Nosotros, desde un organismo internacional, mucho de lo que hacemos es ayudar a los países a pensar, como dice el director, como si fuera un espejo. Cada uno mira, el otro se reconoce y ve cómo es a sí mismo y su experiencia para apoyar el desarrollo de capacidades de los encargados de la toma de decisión. En esa línea, profundizar los procesos de centralización, con devolución de poder, y no a que las decisiones se tomen en los territorios, sino para los territorios.

No se puede pasar por alto que la implementación muchas veces es sectorial y no va a cambiar de la noche a la mañana. Entonces, cómo creamos mecanismos para que desde los territorios puedan ir de forma más articulada, he ahí el reto. Finalmente, por acá hay una pista y debemos pensar algo juntos. Y frente a ese escenario, lo que se necesitan son liderazgos políticos de gran envergadura. Está complicada la situación, el desafío es tan complejo, tan grande, que solo da para poner parches. No me pregunten cómo, pero estoy seguro de que no da para ir mucho más allá, por esa razón, la importancia del diálogo, de la discusión pública para pensar los caminos de salida.

B. Dinámicas urbano-rurales contemporáneas: problemas y desafíos en América Latina y el Caribe⁶⁴

Esta presentación plantea bastantes más interrogantes que certezas, bajo la constatación de que la aceleración y la profundidad de las transformaciones del espacio que hemos vivido durante estos últimos años, son inconmensurablemente más rápidas y profundas que los instrumentos y los mecanismos que tenemos para gestionar el cambio. Esta es la idea básica, y tiene que ver, por ejemplo, con el hecho de que la dicotomía campo-ciudad, o urbano-rural, es una cosa que ahora mismo está bastante en cuestión, porque es muy difícil plantearse una política regional si se considera la *aglomeratum*⁶⁵ urbana y que enfrentamos unos niveles de concentración demográfica, económica y social, inconmensurablemente complejos para su gestión.

Se piensa, a veces, que el espacio, la ciudad y el territorio son una segunda naturaleza, porque hay que partir del hecho de que, efectivamente, es un producto social y humano. Esta idea no es cierta, al menos no del todo, puesto que es fruto de una historia y un proceso y esto es clave, porque cuando uno hace planificación espacial, lo que regula son comportamientos, incluso, en cosas más específicas como la planificación urbana, no se regulan edificios, se regulan comportamientos que configuran unas formas concretas, en donde ese espacio se produce. Es tanto un producto de la acción humana, como también un elemento preexistente. Posee esta doble condición y el planteamiento de esta mirada es que, en efecto, lo que explica gran parte de este espacio es su relación con la economía y la política. Es imposible disociar el tema del espacio del poder. Por lo mismo, no es una segunda naturaleza, sin que expresa relaciones de poder, y esto, que se plantea muy rápido, es bastante más complejo y multi-escalar y, tal vez, no alcanzamos a entender, la forma, la escala en donde la globalización resuelve la localización es una escala planetaria. Por ejemplo, las plantaciones de soya o donde están las fábricas de zara, sus

⁶⁴ Presentación de Augusto Barrera. Director del centro para la transferencia del Conocimiento e innovación Social de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctor en Ciencias Políticas y de la administración de la Universidad Complutense de Madrid. También es máster en Ciencias Políticas en Elvin América, en la Universidad Internacional de Andalucía, se ha desempeñado, entre otros cargos, como secretario nacional de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología del del Ecuador. También han sido ministro coordinador del Consejo Social del Gobierno de Ecuador y también algo muy relevante como alcalde del distrito metropolitano de Quito en Ecuador.

⁶⁵ Una aglomeración urbana es la región urbanizada que se extiende sin solución de continuidad a lo largo de varias circunscripciones administrativas; normalmente comprende una ciudad central y pueblos o ciudades satélite a los que ésta ha absorbido en su crecimiento. Los aglomerados tienden a constituirse alrededor de los grandes centros administrativos (Wikipedia).

procesos se resuelven a escala planetaria, sin embargo, en el caso de la vida de las personas su reproducción se produce a escalas urbanas, locales y barriales. Entonces, este carácter multi-escalar es un elemento fundamental, para comprender lo que proponemos. Cada vez tenemos más claridad de que el espacio es, desde esa perspectiva, un acumulado de tiempo y, sobre ello es vital hablar de espacio y temporalidad.

Detengámonos un poco en el caso de América Latina y su configuración espacial constitutiva de base, fundamentalmente de carácter colonial, y después neocolonial. Lo que la CEPAL llamó "la dependencia de la heterogeneidad estructural". Encontramos autores muy potentes en América Latina, Milton Santos⁶⁶, entre algunos, que señalan con claridad sobre esa condición: aquí la modernidad llega en pulsos y configura ciertos espacios, pero la dinámica general, por ejemplo, de la vocación agroexportadora o primaria, no está determinada por las necesidades de consumo local. Esos circuitos históricamente hoy están mucho más rotos desde el punto de vista funcional, pero tampoco es que hayan sido muy fuertes, es decir, empresas y fábricas que produjeron para nuestros propios obreros. Eso es más la excepción que la regla en la historia espacial de América Latina.

Lo que se busca plantear es el hecho de que la noción de esta separación entre lo urbano y lo rural, esta especie de dicotomía conceptual es una cosa que no funciona, más bien es insuficiente. Esto fue útil hasta la primera mitad del siglo XX pero hoy ya no lo es. Un hecho ilustra lo afirmado: un indígena que vive lejos, pero está conectado al teléfono tiene una nueva forma de configurar su comprensión, su *ethos*. El mismo planteamiento debe hacerse respecto de la dimensión urbana. Hasta hace algunas décadas prevalecía la idea de una noción de ciudad compacta y los criterios de definición eran la densidad, la aglomeración, que es básicamente industrial, de servicios y un tipo de intercambio intenso.

Esa condición ahora no es tan clara. Por lo tanto, el planteamiento es que efectivamente hemos pasado a un modelo de territorio discontinuo, hasta encontrar nuevas formas espaciales en donde hay una pérdida de continuidad y de una relación funcional, digamos campo-ciudad.

Por consiguiente, tenemos una evolución desde la ciudad colonial, compacta, pequeña, que marca un proceso fundamentalmente explicado desde la lógica de la materialización del poder político, militar e ideológico: la ciudad del Virrey, del Ejército y de la Iglesia, que permanecen así en buena parte de la Colonia emergiendo luego transformaciones de una ciudad polarizada y fragmentada o fractal. En el caso de América Latina, en los últimos 70 años, acontece un proceso tremendamente acelerado, con la formación de la típica ciudad industrial, en la cual florecen unos barrios ricos y emplazamientos comerciales, pero su crecimiento empuja a las comunidades campesinas y reconfigura la lógica del uso del suelo, entre otros fenómenos.

Algunas de esas tendencias son muy fuertes y, de alguna manera, reordenan los territorios y los espacios en América Latina, situación vinculada con la globalización, la cual implica una integración organizacional del proceso productivo basado en otras escalas. En ese sentido habría que insistir en dos cosas: la globalización es un hecho construido políticamente, asumir la idea del libre flujo resulta un equívoco. Los tratados de libre comercio, la arquitectura financiera, el flujo de bienes y de mercancías versus el flujo de personas, son construcciones de los Estados, expresadas por medio de un poder, dicho de otro modo, no son condiciones naturales.

Uno puede pensar que vive en libertad, pero es fruto de una falacia, porque implica unos procesos de construcción muy pulidos, y cierto tipo de arquitectura, ya que supone unas formas productivas que, si bien han tenido o tienen en este momento una gran capacidad de deslocalización, presentan un alto nivel de centralización y de concentración. Es decir, para que tengamos Starbucks, son necesarios unos procesos de concentración y descentralización extraordinarios en el nivel empresarial que, auxiliados de un marco jurídico, pueden establecer un tipo de impacto en el territorio.

⁶⁶ Milton Santos (Brotas de Macaúbas, Bahía, 3 de mayo de 1926 – São Paulo, 24 de junio de 2001), fue un reconocido geógrafo y abogado brasileño, nombrado doctor *honoris causa* por veinte universidades europeas y latinoamericanas. Intelectual de referencia y gran comprendedor de los problemas de la globalización y el Tercer Mundo.

En conclusión, no significan una segunda naturaleza, al contrario, provienen de un proceso construido, lo cual debe enfatizarse, porque la acción humana, la acción colectiva, tiene que operar sobre esos factores de producción del espacio o declararse rendidos. Ese es el rostro de la globalización: estamos frente a un proceso muy fuerte de heterogeneidad estructural y de insuficiencia dinámica, para utilizar en términos de la jerga dura de la CEPAL.

En este aspecto, encontramos un núcleo globalizado que se conecta solo parcialmente, con el país y la ciudad, y entonces uno ve unos edificios y unas empresas en Puerto Madero⁶⁷ y en términos de flujos y la intensidad económica, social y cultural, están mucho más conectados, con México, Londres y Nueva York, que con "La 31"⁶⁸ o con las cooperativas del lugar. Es decir, este tipo de configuración es un elemento vital y fundamental para entender el nivel que esta fragmentación implica, esto es, la pérdida de unidad funcional en los territorios. Ese es el cambio fundamental que tenemos a partir del siglo XX.

Antes, entendíamos qué producíamos y consumíamos. Para nadie es desconocido que consumíamos naranjas de California o uvas de Chile y cuando éstas no están disponibles, lo hacemos de otros lados. Por tal motivo, idea de la ruralidad como proveedora del alimento de la ciudad ya no existe, es un componente cada vez más marginal, por consiguiente, son otras las lógicas de transformación de los sistemas alimentarios, cosa que implica distintos niveles de incorporación de estos procesos de fragmentación y constituye, por tanto, uno de los temas más complejos en la gestión de la política de la planificación general, de la política en particular y de la planificación.

El dibujo de Eduardo Gudynas ilustra la geografía realmente existente de los Estados como configuraciones, como formaciones socioeconómicas no homogéneas, la presencia en el territorio no es la misma. Uno podría, incluso, hacer estos dibujos para explicar bastante de la economía criminal y para encontrar unas geografías en las cuales el Estado está ausente.

Dentro de los nuevos factores de expansión metropolitana, otra de las características de la estructuración productiva, los impactos de la globalización y la expansión metropolitana, y la actual fase de acumulación capitalista, se cuentan el extractivismo informacional y los desarrollos inmobiliarios. A veces se tiene la percepción errónea de que lo que importa son los sectores mineros o petrolero y no el informacional que configura los mercados, entre ellos, el inmobiliario, porque buena parte de la producción de vivienda nueva en nuestros países no está orientada a satisfacer las necesidades de la gente, sino fundamentalmente a fortalecer operaciones de carácter financiero.

La "financiarización" de la vivienda es uno de los elementos clave junto con la falta de regulación en el suelo. El componente que implica la renta del suelo produce una enorme expansión inmobiliaria y metropolitana. Una evaluación reciente del ODS 11 realizado en CEPAL muestra que los resultados son muy negativos: se están perdiendo densidades, o sea, no mantenemos las densidades de hace 10 o 15 años, la expansión de las ciudades es más o menos 3 a 5 veces mayor que el crecimiento demográfico⁶⁹.

El Ecuador, antes del auge bananero, poseía un ecosistema de bosque primario enorme en la costa, eso ahora desapareció por la expansión de la plantación bananera a lo largo de 20 o 30 años. Permanece un pequeño pedazo donde ahora se siembra palma africana y es una de las zonas más violentas, y más o menos una cosa parecida ocurre con la Amazonía con la extracción de petróleo y la minería. Igual caso sucede Colombia y Bolivia. Es decir, asistimos a un proceso de reconfiguración y de incesante y acelerada apropiación del espacio y reconversión en un recurso productivo.

⁶⁷ Puerto Madero es un barrio porteño ubicado en la Comuna 1 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A su vez, es uno de los cuarenta y ocho barrios oficiales en los que se subdivide la capital argentina. Su ubicación cercana a la zona este de la ciudad, lo extenso de su área y su vista al río hacen que este distrito sea uno de los más valorados de Buenos Aires.

⁶⁸ La Villa 31, barrio 31 o barrio Padre Carlos Mugica es una villa miseria ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Está repartida entre la Comuna 1, que contiene al barrio de Retiro, y la Comuna 2, correspondiente a Recoleta.

⁶⁹ La distribución poblacional es predominantemente urbana y se estima que actualmente el 80% de la población de la región reside en ciudades. La región presenta una gran diversidad de patrones. Estos imponen retos específicos para las políticas públicas, tanto económicas como sociales. América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Dos tercios de la población latinoamericana vive en ciudades de 20.000 habitantes o más y casi un 80% en zonas urbanas. Las previsiones sugieren que el porcentaje urbano en la región seguirá en alza.

Es evidente esta lógica con la cual se configuran el espacio. Al menos la historia espacial del Ecuador se encuentra ligada con las conformaciones del espacio a los distintos modos de producción. Es decir, cuando hay la crisis bananera, se puebla la costa. Además, se consolidan las ciudades industriales y crecen con una lógica neoliberal, por lo cual, se abre otra vez la frontera urbana y la frontera agrícola. Es decir, si no se asumen estas dimensiones estructurales, el resto termina en el papel, porque no se posee ninguna capacidad de incidencia objetiva.

Otro tema, con excepción de Colombia, es la tendencia de macrocefalia y centralización. Así, la constante en América Latina es una gran macrocefalia, por lo mismo, es oportuno discutir lo que llamo periferias estructurales, es decir, zonas de vaciamiento y envejecimiento y zonas de autoconsumo, conceptos que desde el punto de vista espacial deben ser considerados. Trabajamos unas tipologías de esas formas socio espaciales, que en América Latina producen el primer tipo de configuración espacial que no son más que estas metrópolis "posfordismo"⁷⁰, como pueden ser México, San Pablo, Buenos Aires, quizás Santiago, y que casi podrían adscribir, en alguna medida, la idea de ciudad global.

Cabe señalar que para la región no es exactamente lo mismo el concepto de ciudad global con servicios especializados de alta calidad. En el caso de las nuestras han transitado a economías basadas en servicios, pero, un tipo de servicios de muy baja calidad, o sea, de baja productividad, en donde tenemos una articulación parcial. Pienso en Lima, en Santiago, en Quito o en Guayaquil, en donde una parte que está conectada, aunque la otra está desconectada y opera en una lógica de marginalidad, a veces como una especie de ejército de reserva, de informalidad. Así es como funciona, lo cual plantea una cantidad enorme de problemas en términos de gestión, porque lo que normalmente existe es una conurbación de un conjunto de unidades administrativas.

Baste señalar que en el área del Valle de México son cerca de 40 municipios, al igual que San Paulo, lo cual es un disparate para efectos de plantear cómo gestionar esta aglomeración, cómo dar agua a la gente, cómo resolver el problema del ecosistema; condición que plantea unos problemas de otra escala, un segundo tipo de configuración.

Las ciudades y localidades satélites tienen funciones complementarias, o a veces, sustitutivas de la metrópoli, en consecuencia, tenemos la metrópoli y su gran mancha extensa. Por ejemplo, Samborondón⁷¹, queda cruzando el Golfo de Guayaquil y se ha convertido básicamente en la zona rica, ante ello, Guayaquil tiene unas funciones, pero no es posible entender esa realidad si se entiende que la gente rica se va al cantón de al lado. Entonces, cómo gestionar Guayaquil si se administran ese conjunto de ciudades satélites. Eso plantea unos problemas, pero es una tipología que no es menor. Ustedes pueden revisar en muchos de sus países este tipo de casos.

Luego tenemos un tipo de ciudad intermedia ligada con procesos productivos desde el punto de vista agrario o minero, por ejemplo. En tal sentido, no es tanto el tamaño de la ciudad, menos la definición de grande, mediana o pequeña. Si se coloca en el rango de que habitan más de diez millones de personas, ya no entra a categoría, lo que obliga irse a una clasificación funcional y relacional que a una clasificación clásica. De nada sirve preguntarse por cuántos habitantes viven ahí, esa interrogante ya no sirve.

A este respecto, debe pensarse en ciudades intermedias por las funciones que tienen un cierto desborde espacial, servicios de baja calidad e insertas en zonas con actividades turísticas o agrícolas. Esa otra tipología la llamo la "espacialidad del extractivismo", o sea, tienes la ciudad en donde se vende comida y cosas para la mina y la carretera de la mina al aeropuerto. Y esa es la forma que comienza a adoptar una tipología cada vez mayor de esta especialidad.

⁷⁰ Cuando se habla de posfordismo se refiere al modo de producción en los países industrializados. Se caracteriza principalmente por la incorporación a la producción de nuevas tecnologías de información y un énfasis en la diferenciación de los tipos de consumidores, más que en las clases sociales.

⁷¹ Samborondón es una ciudad ecuatoriana; cabecera del cantón homónimo, así como la quinta urbe más grande y poblada de la provincia del Guayas. Se localiza al centro sur de la región litoral del Ecuador.

Por lo mismo, todavía existen zonas urbano-rural de producción articulada y diversificada de base local, es decir, en donde no hay flujos unidireccionales, sino más bien bidireccionales con cierto nivel de proceso productivo local con un mayor vínculo con sistemas alimentarios y dinámicas de comercio; en América Latina algunos de estos espacios son como el sueño del desarrollo regional. Ahora bien, cada vez son menos los lugares los que se configuran de esa manera y finalmente, las zonas rurales manifiestan una lógica cada vez más de consumo, por tanto, son una "periferia pasiva".

En el caso ecuatoriano, entre el sur de Quito, Cotopaxi hacia el norte⁷², es una zona indígena con un poco más de un millón de personas, pero en términos de PIB, su economía funciona de auto subsistencia. Lo que no deja de ser interesante es el hecho de que muchos de estos territorios son los extractivos, y ahí, si la cosa se pone diferente, porque el conflicto está activo, no es igual al conflicto agrario o campesino, de ahí el necesario matiz, porque un territorio que no puede ser explotado, es complicado. No se entra a la discusión sobre regalías, es decir, cual sí o cuál no. Por eso estoy seguro que vamos a vivir un proceso ascendente de conflictos territoriales por una sencilla razón: la naturaleza del capitalismo extractivo y su lógica de apropiación territorial. Además, eso se fundamenta frente a la nueva ruralidad, vista desde una perspectiva del materialismo histórico y geográfico, tenemos la perspectiva de modelos espaciales, también desde la lógica de estructura ecológica principal y aproximaciones más sistémicas de servicios ecológicos.

Para finalizar, apunto tres problemáticas fundamentales. La primera, es cómo gestionar la localización y la función económica al territorio. Y ahí la impresión es que América Latina tiene una amplia libertad de localización empresarial, ya sea por la debilidad de ausencia de parámetros ambientales o de la propia capacidad de acción pública. Lo que digo es que hay una localización vinculada con la rentabilidad. Hay una ausencia de mecanismos concretos de gestión de la localización y, en general, las estrategias territoriales nacionales y los planes orientativos, son tremendamente débiles. Uno pensaría que los crecimientos deberían ser medianamente compactos, orientados a fortalecer la estructura del territorio y a tener una lógica de multiusos.

Por otra parte, me parece que hay que recuperar el grado de localidad de los actores económicos. Simplifico: normalmente discutimos cuál es la inversión extranjera directa a mi país y a mi localidad. La pregunta es, cuál es el nivel de ahorro e inversión local, cuál el nivel de empleo, el de fortalecimiento del capital físico local. Es decir, definamos bien cuál es la frontera de una lógica extractivista, porque si al final la contradicción será entre dinámica global y el territorio, habría que definir conceptual y operativamente de qué hablamos. Lo que obliga a un análisis integral de coste beneficio y de impactos en esas economías.

Nos debatimos entre la lógica de que no hay que tocar el territorio, perspectiva de sectores ambientales, indígenas y campesinos, contra los que afirman que la única salida es el extractivismo, porque somos riquísimos y estamos sentados en oro, petróleo, litio, uranio. Antes fue Cortés⁷³, ahora es de Elon Musk⁷⁴, para el efecto da lo mismo. Sin duda, pues, somos ricos y lo que hay que hacer es poner al servicio de esa riqueza a las personas. Pero no me cabe duda de que la centralidad de los conflictos extractivos será fuerte y surgirá la reivindicación del derecho al territorio que alguna vez era el derecho a la ciudad. El derecho de los pueblos y las nacionalidades indígenas. Indudablemente, el territorio va a ser un protagonista clave en las dinámicas de tensión y de disputa.

⁷² Cotopaxi (pronunciado [ko.to`pak.si]) es una de las veinticuatro provincias que conforman la República del Ecuador, situada al centro del país, en la región interandina o Sierra, principalmente sobre la hoya de Patate en el este y en los flancos externos de la cordillera occidental en el oeste. Su capital administrativa es la ciudad de Latacunga, la cual además es su urbe más grande y poblada.

⁷³ Hernán Cortés de Monroy y Pizarro Altamirano, primer marqués del Valle de Oaxaca (Medellín, 1485-Castilleja de la Cuesta, 2 de diciembre de 1547), fue un conquistador, descubridor, fundador, capitán general español que, a principios del siglo xvi, lideró la invasión contra México-Tenochtitlan, que significó el fin de dicha cultura, poniéndolo bajo dominio de la Corona de Castilla y dando lugar a la creación del Virreinato de Nueva España.

⁷⁴ Empresario, inversor y magnate sudafricano que también posee las nacionalidades canadiense y estadounidense. Es el fundador, consejero delegado e ingeniero en jefe de SpaceX; inversor ángel, director general y arquitecto de productos de Tesla, Inc.; fundador de The Boring Company; cofundador de Neuralink y OpenAI.

Otra dimensión gira en torno a los temas de regulación. Por eso me gustó la siguiente frase: “La planificación no tiene dientes”, ya que efectivamente es así. Entonces, si el Estado es la forma en que la sociedad se organiza para cumplir objetivos y no tiene dientes, o sea, fuerza, no tendrá la capacidad de establecer una mínima orientación sobre tu territorio. Opino que hay unos elementos clave, me refiero a la debilidad de la escala intermedia. Ahí está, por ejemplo, el lío sobre la titularidad de la competencia de suelo, y una ausencia de instrumentos supranacionales, básicamente, instrumentos de regulación del suelo.

Por lo mismo, es evidente un problema de capacidad y voluntad política de regulación en esos contextos. Asimismo, ver por dónde van las inversiones y un debilitamiento de la eficacia y el valor de lo público. Sería interesante repensar un relanzamiento de la planificación regional, pero bajo estas nuevas perspectivas, lo que hace urgente la consideración de este tema.

Por último, la conformación de sujetos regionales para la construcción de la región no es una gestión tecnocrática. Insisto, el territorio se construye como un proyecto político y entonces, el efecto que tiene esta transformación acelerada es la conformación de lo que yo llamo espacios mosaicos, espacios temporales.

VIII. Conclusiones

Del conjunto de experiencias consideradas, unido a los debates e intercambios realizados en el seminario internacional, pueden extraerse un conjunto de aprendizajes y sugerencias que permitirían orientar una agenda de investigación aplicada futura en el ámbito de las políticas públicas territoriales. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes.

- Se requiere repensar las políticas territoriales frente a un marco de incertidumbres, múltiples crisis y complejidades del entorno global reciente. Deben actualizarse los marcos conceptuales y aplicados frente a los desafíos impuestos por las profundas transformaciones experimentadas en la economía global, las nuevas tecnologías, los patrones migratorios, los impactos del cambio climático, y la economía criminal entre otras dimensiones.
- Deben repensarse tanto los marcos interpretativos de las desigualdades territoriales, como la institucionalidad asociada con las políticas territoriales y con la organización de competencias, recursos y funciones de los distintos niveles o escalas territoriales de gobierno.
- Debe profundizarse el análisis, y propuestas de solución, de los impactos en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas, derivados de los serios problemas de la crisis de gobernabilidad y de la pérdida de confianza ciudadana.
- Resultan cruciales las medidas destinadas a fortalecer la participación y el control ciudadano en las políticas y la gestión territorial, entre ellas el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia en los actos gubernamentales, para lo cual deben fortalecerse capacidades en estas materias en todas las escalas o niveles.
- Deben desarrollarse y fortalecerse las instancias y métodos de diálogo social para la resolución de conflictos territoriales, impulsando programas de fortalecimiento de capacidades en todos los niveles del Estado en particular en las escalas locales.
- Otra sugerencia clave, en un contexto en el cual ha aumentado la complejidad de los ecosistemas de las políticas públicas, es la de fortalecer los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional, diseñando instancias e incentivos adecuados.
- Otra conclusión relevante se refiere la necesidad de simplificar para actuar, sin que ello signifique disminuir el rigor técnico o financiero. Una acción más rápida es justamente la requerida para enfrentar el contexto de rápidos cambios y crisis globales, para lo cual se requiere de marcos institucionales lo suficientemente adaptativos a entornos rápidamente cambiante.

- Las experiencias latinoamericanas muestran una gran dificultad para alinear de manera correcta los planes, los presupuestos y las inversiones, lo cual impacta en los resultados esperados, en este caso, en materia de desarrollo territorial.
- Otro aspecto importante se refiere a la necesidad de estabilizar a los equipos humanos, sobre todo de los gobiernos intermedios y locales, considerando que transformar las condiciones estructurales que explican las brechas territoriales requiere de iniciativas estables en el tiempo, conspira contra este propósito la elevada rotación que se observa en los recursos humanos, sobre todo especializados.
- Deben fortalecerse vínculos virtuosos con el mundo académico, sobre todo en la dimensión referida a las interpretaciones de nuevos fenómenos y sus causas, lo que contribuye a orientar mejor las políticas públicas territoriales.
- Deben desarrollarse y fortalecerse sistemas de información institucional e interoperables, arreglos institucionales sustentados en un correcto sistema de incentivos.
- Debe buscarse consolidar sistemas nacionales de planificación sin que se tornen demasiado complejos e inmanejables, y que impidan medir de manera correcta los resultados.
- Debe avanzarse hacia una planificación flexible, participativa y contar con mecanismos y recursos financieros y capacidades institucionales y funcionales para implementar esa planificación para monitorearla y evaluarla.
- Finalmente, pero no menos importante, resulta fundamental contar con buenos sistemas de información territorial, confiables, actualizados y transparentes, para lo cual se deben fortalecer las coordinaciones entre instituciones productoras de información, contar con adecuados métodos analíticos, y orientar recursos para la producción de información en áreas deficitarias que permitan orientar correctamente al diseño, implementación, evaluación y monitoreo, de las políticas de desarrollo territorial.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Seminarios y Conferencias

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

111. Desarrollo territorial en un escenario de transformaciones: presentaciones del seminario internacional Desafíos Actuales para un Desarrollo Territorial Inclusivo y Sostenible en América Latina y el Caribe, Elena Díez Pinto y Luis Riffo Pérez (Coords.) (LC/TS.2025/28), 2025.
110. Informe de la reunión internacional de especialistas Medición de la Violencia de Género contra Mujeres y Niñas: Lecciones Aprendidas y Retos, Alejandra Valdés (coord.) (LC/TS.2024/73), 2024.
109. Desafíos y oportunidades para la ejecución de proyectos de inversión pública con criterios de sostenibilidad: presentaciones en el XI Seminario de la Red de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, Valeria Torres y Dante Arenas (coords.) (LC/TS.2024/65), 2024.
108. Report of the Second Annual Forum on Human Rights Defenders in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (LC/TS.2024/22), 2024.
107. Fortalecimiento institucional y financiamiento sostenible para las ciudades de América Latina y el Caribe: intervenciones en la XXXII Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (LC/TS.2024/16), 2024.
106. Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social. Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe, Andrés Espejo y Valentina Cortínez (comps.) (LC/TS.2023/180), 2023.
105. Financing for climate change mitigation in cities. Statements made at the 2023 Ministerial Meeting of the Forum of Ministers and High-level Authorities of Housing and Urbanism in Latin America and the Caribbean (MINURVI) (LTC/TS.2023/134), 2023.
104. Transformación del hábitat y las ciudades: hacia un desarrollo urbano sostenible en América Latina y el Caribe. Intervenciones en la XXXI Asamblea General del Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) (LC/TS.2023/133), 2023.
103. Décimo Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe, Valeria Torres y Dante Arenas (eds.) (LC/TS.2023/110), 2023.
102. Informe del Primer Foro Anual sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales de América Latina y el Caribe (LC/TS.2023/38), 2023.

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Números publicados:

- 111 Desarrollo territorial en un
escenario de transformaciones
Presentaciones del seminario internacional
Desafíos Actuales para un Desarrollo
Territorial Inclusivo y Sostenible
en América Latina y el Caribe
Elena Díez Pinto y Luis Rizzo Pérez
Coordinadores
- 110 Informe de la reunión internacional de
especialistas Medición de la Violencia
de Género contra Mujeres y Niñas
Lecciones Aprendidas y Retos
Alejandra Valdés
Coordinadora
- 109 Desafíos y oportunidades para la
ejecución de proyectos de inversión
pública con criterios de sostenibilidad
Presentaciones en el XI Seminario
de la Red de los Sistemas Nacionales
de Inversión Pública de América Latina
y el Caribe
Valeria Torres y Dante Arenas
Coordinadores

