



# Hélices y anclas para el desarrollo local

***Directores:***

**Juan Antonio Márquez Domínguez**

**Jorge Luis Llamas Chávez**





# **HÉLICES Y ANCLAS PARA EL DESARROLLO LOCAL**

Juan Antonio Márquez Domínguez  
Jorge Luis Llamas Chávez  
(Directores)

2019



# HÉLICES Y ANCLAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

Juan Antonio Márquez Domínguez  
Jorge Luis Llamas Chávez  
(Directores)

2019

Patrocinan la edición:

Diputación de Huelva (España). Universidad de Cartagena de Indias (Colombia).  
Universidad de Huelva, CIPHCN (Universidad de Huelva).



Hélices y anclas para el desarrollo local  
(2019)

© Juan Antonio Márquez Domínguez

Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)

Universidad de Huelva (España)

Diputación de Huelva

Año de edición: 2019

ISBN papel: 978-84-8163-601-7

ISBN CD: 978-84-8163-602-4

Depósito legal papel: H 252-2019

Depósito legal CD: H 253-2019

Impreso en España

Editado por Consorcio Universidades Huelva-Cartagena de Indias

*Promotores de la publicación:*

Plan Propio de la Universidad de Huelva. Asignación presupuestaria al G.I. Instituto de Desarrollo Local (UHU).

Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural (CIPHNCN)

Diputación Provincial de Huelva

Instituto de Desarrollo Local, G.I. Universidad de Huelva

Grupo de Trabajo Desarrollo Local de la AGE

Turdetania Cosmopolitam. Asociación Internacional para el Desarrollo

**INCLUIR FICHA CATALOGRÁFICA**

Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos conlleva sanciones legales y puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

Las opiniones y juicios de valor de los textos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

## EQUIPO DE TRABAJO

### DIRECCIÓN EJECUTIVA

**Juan Antonio Márquez Domínguez**

Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Huelva

**Jorge Luis Llamas Chávez**

Profesor en Ciencias de la Educación. Univ. de Cartagena de Indias

### COORDINACIÓN EJECUTIVA

**José Manuel Jurado Almonte**

Profesor Titular de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Huelva

**Julio Adolfo Amezcuita López**

Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno (IPREG)

**Alejandro Villarreal Gómez**

Grupo de Investigación Ciencia Tecnología y Sociedad (CTS)

Universidad de Cartagena

### COORDINADORES LOCALES

**Edilbert Torregroza Fuentes.** Universidad de Cartagena.

**Rosaura Arrieta Flores.** Universidad de Cartagena.

### SECRETARÍA

**Daniela Guardo Rúa.** Universidad de Cartagena.

**Vanessa Bohórquez Herrera.** Universidad de Cartagena.

**Leidy Ruiz Borja.** Universidad de Cartagena.

### REDACCIÓN

Autores (ver índice de créditos)





# ÍNDICE DE TEXTO IMPRESO

Página

## INTRODUCCIÓN

Presentación

*Ignacio Caraballo Romero. Presidente del Fondo Andaluz Municipal de Solidaridad Internacional* .....23

Hélices y anclas, una metáfora para el desarrollo local

*Juan Antonio Márquez Domínguez. Universidad de Huelva*

*Jorge Luis Llamas Chávez. Universidad de Cartagena de Indias* .....25

Desarrollo local para los lugares

*José Manuel Jurado Almonte. Universidad de Huelva*

*Julio Adolfo Amezcquita López. Universidad de Cartagena de Indias*

*Alejandro Villareal López. Universidad de Cartagena de Indias*.....31

## EJE 1. EMPRESAS Y REDES

El papel de los viveros de empresas en la creación de nuevas empresas: el caso de Andalucía

*Antonio Cáceres Mora. Universidad de Sevilla (España)*.....41

## EJE 2. GOBERNANZA Y GESTIÓN LOCAL

Factores y mecanismos genéricos del desarrollo local: capacidades para su gestión

*Ibrahim Ambed León Téllez. Universidad de Granma (Cuba)*.....57

## EJE 3. TURISMO Y AGRICULTURA

Educación ambiental y turismo comunitario sostenible en comunidades rurales de la región de Azuero en la República de Panamá

*Mario Pineda Falconett y Xenia Batista. Universidad de Panamá* .....73

## EJE 4. ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Nuevas perspectivas en la ordenación territorial y la planificación urbana

*Julián Mora Aliseda. Universidad de Extremadura (España)*.....83

## EJE 5. LA MUJER EN EL DESARROLLO LOCAL

Mujer y Objetivos del Desarrollo Sostenible

*Juan Antonio. Márquez Domínguez y Cinta Martos Sánchez. Universidad de Huelva (España)*.....97

# ÍNDICE DE TEXTO DIGITAL

Página

## EJE 1. EMPRESAS Y REDES

Problemas y beneficios de las pequeñas y medianas empresas de alimentos de Jalisco, México, como proveedoras de grandes autoservicios. <i>Ana Rosa Moreno Pérez; Guillermo Martínez Cons y Martín Villalobos Magaña.</i> .....	118
Factores que influyen en los artesanos del municipio de Amealco, México, para no generar marcas en sus productos. <i>Andrea Sainz Ramírez, Iliá Violeta Cazares Garrido</i> .....	130
Aproximación teórica en el establecimiento de un proceso contable, tributario y financiero con Niif para un modelo e-business mercantil. <i>Diego Mauricio Díaz Rojas, Anyu Paola Jiménez Hernández y Jeisson Armando Macías Castañeda</i> .....	140
El espíritu emprendedor de las empresas familiares en Venezuela. Una experiencia de sostenibilidad. <i>Francisco José Contreras Márquez y M<sup>a</sup> Consuelo Diaz Martínez</i> .....	151
Gobernanza empresarial en pequeñas y medianas empresas de países frágiles. <i>Francisco José Contreras Márquez y M<sup>a</sup> Consuelo Diaz Martínez</i> .....	158
Exportaciones y planificación territorial de la provincia de Santa Fe, Argentina. <i>Hernán Javier Revale y Rubén Ascúa</i> .....	167
Análisis de las implicaciones económicas, sociales y culturales del ingreso de nuevos competidores de comercios minoristas de descuento duro al canal del comercio minorista tradicional de las tiendas de barrio en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia. <i>Javier del Carmen Martínez Pérez y Fco. Javier Maza Ávila</i> .....	176
Análisis de la percepción de la pertenencia y el compromiso en la transición generacional: ensayo empírico de un consorcio mexicano de empresas dedicadas al comercio exterior. <i>Karla Yvohone Delon Bacre y José G. Vargas-Hernández</i> .....	185
Desarrollo local y economía creativa: iniciativas y nuevos aprovechamientos en el caso del estado de Jalisco (México). <i>Katía Magdalena Lozano Uvario y Pedro Méndez Guardado</i> .....	211
Los propósitos emprendedores de las personas estudiantes del grado en fisioterapia: caso del municipio de Osuna (Sevilla, España). <i>Isadora Sánchez Torné, Macarena Pérez Suárez, José I. Belda Álvarez, Juan A. Marquez Dominguez</i> ,.....	223
Plan de estrategia comercial de la región Ancash (Perú, 2015-2018) <i>María Isabel Leiva Espino y Antonio Cáceres Mora</i> .....	235
El Condado de Huelva (España). Modelo para el estudio de un territorio ante un posible cambio de ciclo. <i>Mayte Jiménez Díaz</i> .....	245

El nivel de producción y su aporte al desarrollo local de la parroquia Abdón Calderón del cantón Portoviejo (Ecuador).	
<i>Mercedes Intriago Cedeño, Nancy Bravo Rosillo y Astrid Karolina Ceballos Sánchez</i> .....	256
Crecimiento económico de pequeñas empresas: estudio de caso del centro de desarrollo de negocios de Arica (Chile).	
<i>Rodrigo Barra Novoa</i> .....	269
Reindustrialisation and spatial effects in the context of the local development in Bulgaria.	
<i>Velislava Simeonova y Kalina Milkova</i> .....	281
<b>EJE 2. GOBERNANZA Y GESTIÓN LOCAL</b>	
El desarrollo local y la dimensión simbólica en el desempeño de directivos municipales cubanos.	
<i>Ana Hernández Apán y Mayra Sánchez Medina</i> .....	293
Aportes de las remesas al desarrollo de las comunidades mexicanas.	
<i>Ana Margarita Alvarado Juárez</i> .....	301
Tensiones y desafíos económicos en el proceso de reincorporación. Experiencias de economía comunitaria en el Espacio de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Icononzo (Tolima, Colombia).	
<i>Andrea Neira Cruz y Andrea Castillo Olarte</i> .....	310
O aumento do conflito sobre as águas na Amazônia: agudização da perda de biodiversidade e dos impactos sociais nas populações tradicionais.	
<i>Artur de Souza Moret y Clara Miranda Santos</i> .....	322
El proyecto de emisora comunitaria “Radio única” del corregimiento de Pontezuela Bolívar y la aplicación del proyecto “voces líderes de pontezuela” como espacios para la participación ciudadana.	
<i>Bryan Antonio Buelvas Salgado, Andrés Felipe Cassiani Cuadro y Stephanny Galeano Urzola</i> .....	331
Desarrollo y cambios sociales en San Mateo de Otao y Callahuanca (Huarochiri, Perú).	
<i>Carlos Meza Arquíñigo y Alida Isidora Díaz Encinas</i> .....	338
El trabajo social comunitario: aportes a su comprensión desde las organizaciones sociales, populares y comunitarias.	
<i>Carol Vivian Perilla Ruiz y María Fernanda Gómez Gómez</i> .....	358
La gestión pública como herramienta de gobernanza para la generación de desarrollo local sustentable en las zonas metropolitanas de Oaxaca (México), periodo 2000-2017.	
<i>Christian Martínez Olivera, Andrés E. Miguel Velasco y Luz Astrid Martínez Sánchez</i> .....	365
El trabajo social como disciplina desde las epistemologías del Sur.	
<i>Diana Marcela López Jaramillo</i> .....	374
Pedagogía para la paz como herramienta para la gobernanza en un contexto de pos-acuerdo: el caso del PDET Pacífico-Frontera nariñense (Colombia).	
<i>Doris Vanessa Valencia Celemín y Raúl Iván Clavijo Mejía</i> .....	384

Gobernanza- patrimonio cultural. Bases para un modelo de desarrollo local: Comunidad el cobre. <i>Erich Mosqueda Mosqueda, Rodolfo Hernández Despaigne y Yinet Domínguez Ruiz</i> .....	396
Herramientas de comunicación para el aumento de la autogestión y construcción de desarrollo comunitario. El caso La María (Cartagena de Indias, Colombia). <i>Geraldine Zambrano Orozco, Luz Adriana Oliveros Jiménez y Camilo Martelo Llerena</i> .....	404
Análisis de organizaciones de base comunitaria; como alternativa de gestión para el desarrollo del turismo rural en el cantón de Buenos Aires (Costa Rica). <i>Ileana Isabel Arauz Beita</i> .....	413
Gobernanza con enfoque de promoción de la salud. <i>Ileana Mercedes Crosby Ramón, Sary Marmolejo Orellana y Félix Mayorca Soto.</i> .....	425
Caracterización de los vendedores informales en el centro histórico del distrito cultural y turístico de Cartagena de Indias (Colombia). <i>Isabella Caicedo y Heibert Oyola Jiménez</i> .....	436
Integración territorial y construcción de paz: una reflexión a partir de dos experiencias de desarrollo local. <i>Jeison Stevens Fuentes Ríos y Dina Marcela Narváez Hoyos</i> .....	446
Analíticas de las dimensiones interculturales y de derechos humanos en las políticas educativas y los programas académicos de etnoeducación en Colombia. <i>Jenny Marloidy Arias Durán, Lina Juliana Robayo Coral, Carlos Alberto Velasco Díaz y Jhon Freddy Caicedo-Álvarez</i> .....	457
El papel de la Política Pesquera Común en la promoción de la cooperación entre zonas de pesca. Diversidad regional en España. <i>Jesús Felicidades García y María de los Ángeles Piñeiro Antelo</i> .....	465
Análisis de la calidad de las instituciones en los departamentos de Colombia. <i>José Gabriel Suárez Villarreal y Heibert Oyola Jiménez</i> .....	476
El tipo penal de explotación ilegal de yacimiento minero en Colombia: una aproximación a los conceptos de ilegalidad, ilicitud e informalidad en la minería aurífera. <i>Julián Andrés Álvarez Restrepo, Jorge Eduardo García Zapata y Juan Alejandro Sánchez Muñoz</i> .....	493
La cooperación Internacional en Cartagena de Indias (Colombia) y su impacto en el desarrollo local. <i>Laura Agámez G., Mirleth M. Barrios Lady O. Bossio y Anyis M. Martínez.</i> .....	502
El emprendimiento social y el desarrollo local: una mirada desde el papel de la IES. <i>Luis Vergara Gómez y Francisco Zúñiga Gaviria</i> .....	511
Valorización del patrimonio cultural en el contexto de las estrategias de Desarrollo municipal. <i>Mailyn Esther Castro Premier</i> .....	521
De la responsabilidad social empresarial a la responsabilidad social territorial: apuestas para un desarrollo local sostenible. <i>Marelis Castillo De la Torre, Amelia Segreña López y Gygey Agudelo Chi</i> .....	533

Los conflictos ambientales relacionados con la producción de vivienda de interés social – VIS en Bogotá y la Sabana Centro (Colombia). <i>Martha Janneth Sanabria Martínez</i> .....	542
Articulación territorial para la consolidación de procesos de desarrollo local, El caso de vida AC. <i>Mónica Severiano Hernández, Gisela Illescas Palma y Denisse García Moreno</i> .....	552
Algunas reflexiones en torno a la política de recuperación del espacio público en Cartagena de Indias: el caso de los vendedores informales. <i>Nathalia Cásseres Carrascal, Katherine Jiménez Malambo y Germán Ángel González Torres</i> .....	562
Incidencia de las políticas gubernamentales de ecoturismo en los Montes de María (Colombia): ¿desarrollo económico o exclusión comunitaria? <i>Nathaly S. Ramos Maiguel y Ana G. Flórez Sáez</i> .....	571
El autodesarrollo comunitario como mini-industria endógena para el desarrollo local. <i>Ninel Rivera Ferrer y Cira Noelia Francisco Maceira</i> .....	584
Gobernanza, participación social y gestión local de políticas públicas de empleo hacia la discapacidad en Cuba. <i>Osmanys Soler Nariño, Varinia González Estévez y Yinet Domínguez Ruiz</i> .....	593
Es factible pensar en un desarrollo sustentable de Guardia Mitre (Provincia de Río Negro, Argentina). <i>Pablo Esteban Viretto y Marcelo Daniel Rago</i> .....	602
El extractivismo como sinónimo de destrucción integral de la estructura de vida: Zacatecas (México), crónica de un desastre inminente. <i>Rodolfo García Zamora, Ada Rebeca Contreras Rodríguez, Lucía Alcalá Gurrola, Claudia Gabriela Moreno Sánchez, Ramón Lozano Lugo y F. Javier Contreras Díaz</i> .....	620
Experiencias de actores locales en desarrollo local. El caso del municipio de Tecámac (Estado de México) y el Grupo Ricardo Flores Magón AC. <i>Rolando Velázquez Badillo</i> .....	630
Desempeño fiscal y competencia política: evidencia para los municipios de Colombia. <i>Sandra Daniela Ariza Marín y Germán Augusto Tabares Pozos</i> .....	640
Consideraciones para la articulación interinstitucional para desarrollo local: sistematización de dos experiencias en Guanacaste (Costa Rica). <i>Sandra Lezcano Calderón</i> .....	652
La academia universitaria como institución social en la transformación ciudadana. El caso de la parroquia La Pila (Manabí, Ecuador). <i>Silvio Alejandro Alcívar Molina, Patricia Santos Loor Karlina y María Alejandra Alcivar Guillen</i> .....	658
O ambiente escolar no circuito inferior da economia: a escola como reprodutora das desigualdades. <i>Suelen de Queiroz Rebouças y Artur de Souza Moret</i> .....	667

Economía comunitaria: experiencias del cuidado en el espacio de capacitación y reincorporación de Icononzo (Tolima, Colombia).	
<i>Xiomy Valentierra Estupiñan y Angie Vargas González</i> .....	677

### EJE 3. TURISMO Y AGRICULTURA

Fortalecimiento del desarrollo turístico en el distrito de Platanares (Costa Rica).	
<i>Abigail Elizondo Ortiz, Grettel González Beita, Hellen Méndez Godínez, Ana Sánchez Rivera y Gabriela Valverde Arauz</i> .....	687
Soberanía alimentaria y cooperativismo: una inter- cooperación necesaria. El caso de Alicante (España).	
<i>Adriana Álvarez Vanegas</i> .....	696
El papel de la asociatividad en la innovación tecnológica y en desarrollo de la competitividad de la pequeña agricultura familiar.	
<i>Alipio Montes Urday</i> .....	705
Soberanía alimentar na América Latina: Feiras camponesas no Brasil e Equador.	
<i>Ana Carolina de Oliveira Marques y Gabriela Ruales Orbes</i> .....	718
Estudio de caso: aplicación del turismo comunitario e incluyente como base de desarrollo en barrios de la localidad 2 “la Virgen y turística” en Cartagena de Indias (Colombia).	
<i>Annie Beltrán Barreto</i> .....	730
La diversidad paisajística del olivar como recurso turístico: una propuesta basada en la provincia de Jaén (España)	
<i>Antonio Garrido Almonacid, José Domingo Sánchez Martínez y Egidio Moya García</i> .....	743
Visibilizar el corcho: estrategia comercial y ambiental.	
<i>Antonio José Carrero Carrero</i> .....	758
Intercambio solidario y patrimonio agroalimentario. Estudio de caso: el amaranto: Centéotl, A.C. Zimatlán, Oaxaca, México	
<i>Beatriz Rebeca Hernández Hernández, Juan Regino Maldonado, Andrés Enrique Miguel Velasco y Juan Antonio Márquez Domínguez</i> .....	766
Percepción de la comunidad v/s gobernanza local: el progreso turístico de Cobquecura (XVI Región de Chile) desde la mirada del desarrollo endógeno.	
<i>Carolina Giacaman Becerra y Patricia Becerra Aguayo</i> .....	784
Rutas del vino y denominaciones de origen en Castilla y León (España). Sinergias y estrategias para el desarrollo local	
<i>Carlos Hugo Soria Cáceres</i> .....	791
El turismo patrimonial: la cultura “en venta”.	
<i>Celeste Jiménez de Madariaga</i> .....	803
La ruta del Jabugo. Alcance y territorialidad.	
<i>Cristina Pérez Mora, María Bahamonde Rodríguez, Antonio Pizarro Gómez y F Javier García Delgado</i> .....	813

Gobernanza del agua: un escenario para la participación comunitaria <i>Daniela Guardo Rúa, Leidy Ruiz Borja y Vanessa Bobórzuez Herrera</i> .....	830
El turismo como herramienta de desarrollo local. Combatiendo la estacionalidad del turismo en Ushuaia (Argentina). <i>Edgardo Daniel Vaca y Marcelo Alejandro Vaca</i> .....	839
Relaciones sociales y turismo alternativo en el marco del desarrollo local de las comunidades de Bellavista y la Escondida en el municipio de Tepic (Nayarit, México). <i>Fabián René Hernández Cruz y Emma Lorena Sifuentes Ocegueda</i> .....	851
Acuicultura intensiva del camarón y estrategias para la implementación de nuevas tecnologías al sector productivo: una alternativa para la sustitución de cultivos ilícitos en el municipio de Tumaco (Nariño, Colombia) <i>Favio Andrés Noguera Muñoz, Sergio G. Castillo-Vargasmachuca, Jesús T. Ponce-Palafox, Omar Wicab Gutiérrez y Álvaro J. Burgos Arcos</i> .....	863
El idioma inglés, una necesidad entre el empresario turístico y el turista: el caso del territorio indígena de Boruca (Costa Rica). <i>Floria Ma. Sáenz Benavides</i> .....	874
El agua, factor limitador o potenciador en el desarrollo local de la región de Murcia (España). <i>Francisco José Morales Yago y María Luisa de Lázaro y Torres</i> .....	886
Turismo y desarrollo local en la ciudad de Cartagena (España): un paisaje cultural y patrimonial en crecimiento. <i>Francisco José Morales Yago y María Luisa de Lázaro y Torres</i> .....	898
Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria en México. <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i> .....	910
Peregrinación y turismo religioso. El santuario de Caacupé (Paraguay) <i>Gladys Estela Zorrilla Delvalle</i> .....	919
Importancia de la gastronomía tradicional en la zona costera en Centla (Tabasco, México). <i>Jaime Carrillo Contreras, Carlos Martín Jiménez Arano, José Andrés Chávez Pérez y Beatriz Hernández Luciano</i> .....	930
Diseño e implementación de vivero y sendero ecoturístico en archipiélago de Islas del Rosario (Colombia) <i>Jorge Sánchez Hoyos, Jotty Arroyo, Leonor Cervantes Ceballos y Harold Gómez Estrada</i> .....	940
Agricultura familiar y desarrollo local. <i>José Arturo Méndez Espinoza y Itzel Valencia Bastida</i> .....	947
Turismo sostenible en territorios desérticos, ¿paradoja o realidad? <i>José Jardani Giraldo Uribe, Héctor Hugo Ruiz Agudelo y María del Pilar Sánchez Muñoz</i> .....	955
Desarrollo turístico sostenible de Imbabura (Ecuador), una contribución desde el marketing digital. <i>Juan Guillermo Brucil Almeida, Isis Alejandra Camargo Toribio y Lucia Maribel Pinargote Yépez</i> .....	966



Finca orgánica el jardín, modelo de buenas prácticas en la comunidad de San Miguel de Pejibaye (Costa Rica) <i>Katherine Araya Blanco, Christopher Araya Segura, Alejandro Barrantes Moraga, Jesús Carrillo Abarca y Estrella García Rivera</i> .....	978
Fortalecimiento de la calidad en la gestión local de proyectos innovadores en turismo rural y urbano en el ámbito de la municipalidad provincial de Puno – Fogeltur (Perú). <i>León Isaac Quispe y Yon Mamani Lerma</i> .....	987
La denominación de origen como estrategia para la competitividad de la agroindustria del bocadillo en Vélez (Santander, Colombia) <i>María Mercedes Melo Torres y José Manuel Jurado Almonte</i> .....	991
Turismo cultural y bienestar: temazcal en la ciudad de Guanajuato (México). <i>Mónica Isabel Mejía Rocha, Mónica Pérez Sánchez y Betzabeth Dafne Morales</i> .....	1.003
Desarrollo local: la producción en el agro con valor agregado y su uso en el turismo rural comunitario, como forma de mejorar los ingresos del productor. <i>Roy Atencio Morales</i> .....	1.011
Los retos del desarrollo turístico local y la gestión del ecoturismo como estrategia de conservación en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo (Colombia). <i>Yemenis Ordosgoitia Montero</i> .....	1.018

#### EJE 4. ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Políticas territoriais e urbaniza�o: o avanço da fronteira capitalista sobre a Amaz�nia brasileira <i>Adão Francisco de Oliveira, Sheryda Lila De Souza Carvalho y Helbaneth Mac�do Oliveira</i> .....	1.025
Motivos para una alianza institucional: la relación entre planificación urbanística estratégica y gobernanza <i>Alexey Martín López y José Manuel Jurado Almonte</i> .....	1.037
Acceso a la información y costes de transacción: una mirada neoinstitucionalista al planeamiento urbano español <i>Alexey Martín López y José Manuel Jurado Almonte</i> .....	1.050
Derechos humanos y calidad del aire: estudio de caso en Colombia <i>Andrés Felipe Castañeda Ospina, Valeria Salazar Reinoso y Julián Andrés �lvarez Restrepo</i> .....	1.061
Conocimiento del entorno del territorio. Experimento con un identificador de faros <i>Carlos Maximiliano Barranco Molina</i> .....	1.071
Patrimonio natural y ordenación urbana. Los cabezos en la ciudad de Huelva (España) <i>Cayetano Campero Romero, Jesús Felicidades García y Francisco Javier García Delgado</i> .....	1.080
El Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental – CIDEA: Una experiencia de articulación para el impulso de la educación ambiental en el Departamento de Bolívar (Colombia). <i>Claudia Salcedo Oviedo, María Auxiliadora Banda, Ubaldo Elles, Carmiña González, Nelson Torres, Donaldo Berrio, Medardo Quiroz, Jorge Luis Llamas, Edilbert Torregroza Fuentes</i> .....	1.094

La ciudad inteligente y el desarrollo local. <i>Enric Sigalat Signes, Ricard Calvo Palomares, Bernat Roig Merino y Juan Manuel Buitrago Vera</i> .....	1.111
Vivienda y desarrollo urbano en Texcoco, Estado de México (2000-2015). <i>Enrique Moreno Sánchez, Melesio Rivero Hernández y Yasmín Hernández Romero</i> .....	1.117
Cuba: la dimensión territorial en el diseño de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo <i>Faustino Cobarrubia Gómez</i> .....	1.129
A efetividade das leis sobre a produção do espaço e mobilidade urbana: os planos diretores de Manaus (Amazonas, Brasil). <i>Geraldo Alves de Souza</i> .....	1.139
Costa Rica: un estudio geográfico de la pobreza. <i>Guillermo Calderón Ramírez</i> .....	1.151
Revisión de procesos productivos con anclaje territorial en el Departamento Lago Argentino (Santa Cruz- Patagonia Argentina). <i>Hugo Rene Núñez</i> .....	1.162
Las Zonas metropolitanas del Occidente de México: metabolismo urbano, sustentabilidad y periurbanidad. <i>José Juan Pablo Rojas Ramírez</i> .....	1.176
La cartografía histórica como instrumento de análisis territorial: el caso de las nuevas poblaciones de Sierra Morena (Jaén, España). <i>José Miguel Delgado Barrado, María José Cuesta Aguilar, José Luis Anta Félez, Santiago Jaén Milla y Juan Manuel Castillo</i> .....	1.187
Análisis geo-histórico de territorios complejos y propuestas de revalorización del paisaje: el caso de Gibraltar (Andalucía, España). <i>José Miguel Delgado Barrado, María José Cuesta Aguilar, José Luis Anta Félez, Santiago Jaén Milla y Juan Manuel Castillo</i> .....	1.202
Geografiando. Geografía, educación y ciudad. <i>Julio César Rubio, Lina Juliana Robayo Coral, Nilson Fajardo Quiñones</i> .....	1.217
Evaluación de los efectos de la gentrificación y la turistificación sobre áreas urbanas centrales. Los casos de Sevilla y Cádiz <i>Julio José Parralejo Sánchez y Ibán Díaz Parra</i> .....	1.222
Gentrificación y overtourism en destinos urbanos. El caso del Barrio de San Pedro en Santiago de Compostela (Galicia, España). <i>María de los Ángeles Piñeiro Antelo, Lucrezia Lopez y Miguel Pazos Otón</i> .....	1.231
Gobiernos locales y el proyecto del nuevo aeropuerto internacional de México. <i>Melesio Rivero Hernández y María de los Ángeles Velázquez Moreno</i> .....	1.242
Paisaje protegido de Cerro Kavajú (Paraguay) como estrategia de conservación. <i>Montserrat García Calabrese, Natalia Peralta Kulik, Vanessa Valleau Vazquez, Hugo Villalba, Carolina Wenninger I, Griselda Zárate Betzel y Stella Mary Amarilla</i> .....	1.254

Un transporte a ciegas: estrategias comunicativas empleadas en la movilidad de la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia).	
<i>Olga Bonivento Duchemín y Ilkelis Carrillo Solano</i> .....	1.265
Es factible pensar en un desarrollo sustentable de Guardia Mitre (Provincia de Río Negro, Argentina)	
<i>Pablo Esteban Viretto y Marcelo Daniel Rago</i> .....	1.272

## EJE 5. LA MUJER EN EL DESARROLLO LOCAL

Rol de las mujeres de las comunidades indígenas wayuu en La Guajira (Colombia) en torno a la actividad ganadera.	
<i>Clara Viviana Rúa Bustamante, Juan Sebastián Valencia Sánchez, Juan Ricardo Zambrano Ortiz y Mario Augusto Zapata Tamayo</i> .....	1.286
Fomento de emprendimiento social de las mujeres que se encuentran vinculadas a los servicios mineros en la parroquia de San Antonio de Pichincha (Quito, Ecuador).	
<i>Francisco Esteban Hernández Pereira y Dayra Maricela Avalos Valenzuela</i> .....	1.293
Inserción de la mujer en el mercado laboral como factor de desarrollo local. El caso de Carmona (Sevilla).	
<i>Gina Patricia Suárez Cáceres, Olta Braçea y Marco Garrido-Cumbreira</i> .....	1.305
Impacto socioeconómico generado por la creación de la marca en las muñecas artesanales de Amealco de Bonfil (Querétaro, México).	
<i>Iliá Violeta Cázares Garrido y Luz Elena Álvarez Urquiza</i> .....	1.313
Problemas y conflictos en grupos de mujeres indígenas que afectan a los proyectos productivos en la montaña del Estado de Guerrero (México).	
<i>José Isabel Olvera Hernández, Norma Marcela Álvarez Calderón, Juan de Dios Guerrero Rodríguez y Ernesto Aceves Ruiz</i> .....	1.321
El éxodo de mujeres y jóvenes del medio rural. Un desafío para el desarrollo local en España. Un caso de estudio.	
<i>Juan A. Rodríguez del Pino, Enric Sigalt Signes y Ricard Calvo Palomares</i> .....	1.331
Estudio de la relación familia Norte Caucana y violencia en el Municipio de Puerto Tejada y Villa Rica (Departamento del Cauca, Colombia). A propósito de la crianza y el cuidado de la vida misma.	
<i>Lina Juliana Robayo Coral, Adrián Solarte Cruz y Wilson Noé Garcés Aguilar</i> .....	1.338
Mujeres emprendiendo el rumbo al empoderamiento.	
<i>Lucy Mariella García Vilela</i> .....	1.345
Gestión local para comercialización de la agricultura familiar: el programa cambio rural en el mercado Saropalca de Morón (provincia de Buenos Aires, Argentina).	
<i>María Carolina Feito</i> .....	1.354

La mujer artesana en el proceso de desarrollo de la comuna de Sosote (Manabí, Ecuador). <i>Nadya Judafet Jalil Vélez, Roberto Garcés Gonzáles, Yamila Roque Doval</i> y <i>María Elena Mendoza Vélez</i> .....	1.364
Participación ciudadana y el rol de la mujer en el desarrollo local en el contexto actual de Cuba. <i>Sandaliz Rafoso Pomar y María Alina Pestana Álvarez</i> .....	1.371
Mediación local, diversidad cultural y conflicto. <i>Selena Garavito Tarrifa</i> .....	1.383
Gobernanza y participación femenina: alternativa para la gestión local de la seguridad alimentaria familiar en Cuba. <i>Yinet Domínguez Ruiz y Miladys Vaillant Delis</i> .....	1.392
Las fincas familiares espacios naturales promotoras del desarrollo local sostenible <i>Yuneidys González Espinosa, Mercedes González Fernández-Larrea y Marta Rosa Campos</i> .....	1.401



## INTRODUCCIÓN

---



## PRESENTACIÓN

En los últimos años se está produciendo de una profunda revalorización de los estudios locales, la mayoría de ellos con un alto rigor científico, ocupando extensos trabajos en el contexto de la investigación universitaria y en el quehacer político. Este hecho no puede más que ser sinónimo de una comunidad que está viva, que se echa a andar en la búsqueda del preciado desarrollo territorial.

Como Presidente del Fondo Andaluz Municipal para la Solidaridad, FAMSI, y Presidente de la Diputación de Huelva, siento el deber de apoyar iniciativas que, desde la Universidad o los Ayuntamientos traten de impulsar el desarrollo local. Cada municipio y cada territorio tiene una historia singular configurada a través de siglos, pero interesa mejorar el presente y afianzar el futuro.

Pero no es una tarea fácil. En este libro se recoge la importancia de incorporar el pensamiento estratégico en lugares concretos para impulsar el desarrollo local. La necesidad de identificar las clases creativas y su papel en el desarrollo es consustancial de la preocupación por elevar el nivel de vida y mantener el progreso. Los empresarios, las instituciones, con las buenas prácticas en la gobernanza, y las mujeres, especialmente en el ámbito latinoamericano, constituyen las principales clases creativas. Pero la creación y el efecto hélice no bastan para asegurar el desarrollo, es necesario tener estrategias para retener y anclar el mismo y, en este libro, se ha tratado especialmente la agricultura y el turismo, como actividades con un fuerte componente territorial, como antídotos para las deslocalizaciones que se vienen produciendo y afectando a los núcleos de población más pequeños.

Como militante del desarrollo local, es necesario buscar la capacidad para generar iniciativas y estrategias «desde abajo». Todavía existen comunidades donde es posible recrear el estado de bienestar y evitar relatos donde lo global es la única opción a estrategias de desarrollo. De esta manera, el Plan Estratégico de la provincia de Huelva es un proyecto ilusionante para diseñar el futuro de una provincia rica y diversa, donde es imprescindible crear un marco de colaboración que impulse un desarrollo inteligente, sostenible e integrado.

Desde otro frente, desde la presidencia del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, se pretende promover un mundo más justo desde la cooperación de los gobiernos locales y la solidaridad andaluza, mediante procesos de coordinación, participación y articulación en red. El trabajo del FAMSI se asienta en el convencimiento de que es necesario trabajar por la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030.

En este contexto, el espacio local y los asentamientos humanos son los territorios reconocidos para la ejecución de los Objetivos del Desarrollo. La construcción de ciudades y comunidades sostenibles constituye una tarea ilusionante para tod@s.

*Ignacio Caraballo Romero*  
Presidente del FAMSI  
Huelva (España), octubre de 2019





## AVANZAR CON HÉLICES Y AFIANZAR CON ANCLAS, UNA METÁFORA PARA EL DESARROLLO LOCAL

JUAN ANTONIO MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ  
*Universidad de Huelva (España)*  
[antonio@uhu.es](mailto:antonio@uhu.es)

JORGE LUIS LLAMAS CHÁVEZ  
*Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)*  
[jllamas@unicartagena.edu.co](mailto:jllamas@unicartagena.edu.co)

La forma de abordar el desarrollo local tiene múltiples aristas. Las distintas disciplinas sociales, ya se trate de la sociología, la geografía, el derecho, la antropología, la psicología o la economía suelen analizar ángulos parciales de la complejidad del desarrollo.

Cuando en 1973 Jean Labasse publicó el libro *organización del espacio*<sup>1</sup>, muchos científicos creyeron encontrar las herramientas y claves para un desarrollo armónico de los territorios. Nació la Planificación como tarea para intervenir, esencialmente, en el medio urbano y ordenar los elementos que componían y contenían el espacio. Durante casi 25 años se estuvieron buscando y aplicando claves para el desarrollo desde despachos y ministerios. La política de polos perruxianos<sup>2</sup> fue un producto de aquellos años.

Por suerte, las tecnologías disruptivas están transformando todo el ciclo tradicional de la producción y los modelos de negocio, en la mayoría de los sectores de la economía y, especialmente, puede revertir las deslocalizaciones industriales, permitiendo que procesos antes impensables en los ámbitos locales, por sus necesidades de economías de escalas, puedan realizarse hoy en pequeñas comunidades, ciudades y núcleos rurales.

### DESACTIVAR LAS ECONOMÍAS DE ESCALA

Anclar las riquezas naturales y culturales y sus cadenas productivas al territorio debe ser un objetivo del desarrollo local. Retener el mayor valor añadido posible debe ser la política de salvaguardia de las comunidades locales. Evitar desarrollos coyunturales e impedir fugas de empresas, a favor de las grandes ciudades, debe ser el gran reto para el desarrollo local. A la luz de los cambios disruptivos se abre un camino de hélices y anclas que brinda grandes esperanzas al nuevo desarrollo local. Esta dialéctica enfrenta, aparentemente, el avanzar de las hélices con el afianzar de las anclas y constituye una metáfora de cómo debería plantearse las estrategias de desarrollo local. A veces, es importante avanzar, pero también lo es afianzar lo conseguido.

Es importante reactivar el desarrollo mediante hélices para tener un puesto en un mundo competitivo, pero anclar los actores a los factores del territorio es más inteligente. Por encima

---

<sup>1</sup> Labasse, Jean (1973). *La organización del espacio*. Instituto de Administración Local. Madrid.

<sup>2</sup> Perroux, F. (1963). "Consideraciones en torno a la noción de polos de crecimiento". *Revista Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Vol II, nº 3-4, Caracas.

## AVANZAR CON HÉLICES Y AFIANZAR CON ANCLAS, UNA METÁFORA PARA EL DESARROLLO LOCAL

de posturas excluyentes, la sinapsis entre los conceptos metafóricos de hélices y anclas puede suponer un camino exploratorio para el éxito de los sistemas productivos locales.

En este contexto y con estos principios, el *V Congreso Internacional de Desarrollo local de Cartagena de Indias de 2019* se ha orientado al intercambio de experiencias entre académicos, planificadores, políticos, especialistas y gestores del desarrollo local, con abordajes innovadores y transdisciplinares, que ayuden a comprender la diversidad territorial y aprender de experiencias exitosas de desarrollo local. Unos hechos que justifican el lema del congreso: “*Sistemas socioeconómicos con anclajes territoriales*”. Sin embargo, este encuentro puede ser considerado de especial importancia porque se pretende sentar las bases del desarrollo local, tras momentos de crisis y mutaciones que han acontecido en los últimos años y que han puesto en tela de juicio e invalidado teorías asumidas durante largo tiempo.

Desde el marco incomparable de la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), este V Congreso Internacional de Desarrollo Local busca abrir un espacio de discusión y análisis en torno a los modelos, estrategias y finalidades del desarrollo local sostenible, a la vez que, promover el debate sobre las posibilidades de pilotar y empoderar, desde lo local, el desarrollo comunitario dentro de un mundo global.

La capacidad para incorporar conocimientos y realizar innovaciones se ha convertido en el paradigma del modelo para el desarrollo, junto a la emergencia de una nueva cultura territorial que dedica una atención especial a las ciudades medias. Se considera que éstas pueden inducir efectos multiplicadores sobre su entorno y contrarrestar así los procesos concentradores provocados por las grandes ciudades.

El desarrollo local se plantea, en un contexto cultural, como la necesidad de activar un proceso donde se experimenta crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental, en un espacio de identidad común reconocido por usuarios que trabajan o viven en el mismo. “*Es una estrategia que intenta, mediante diversos mecanismos, superar dificultades, estableciendo un entorno favorable para incrementar las capacidades de la colectividad*” (Vachon, 2001)<sup>3</sup>.

Las revoluciones tecnológicas, que propiciaron la deslocalización de factores productivos y emergencia de las grandes ciudades como centros de atracción, frente a la fragilidad de comunidades locales más reducidas y un sistema perverso de darwinismo territorial, han avanzado, acabando con *la tiranía de las economías de escala* y con las propias teorías de la economía clásica. La búsqueda de las claves del desarrollo no ha dado un modelo de complejidad territorial que describa las interacciones endógenas y exógenas del sistema ganador. La variedad necesaria de R. Ashby (1965)<sup>4</sup> requiere un sistema tan complejo como el que se trata de explicar.

Efectivamente, la exploración de “las cajas negras del desarrollo” se ha concretado en diversas teorías de la acumulación capitalista, de la existencia de clúster, de las clases creativas... y, recientemente, de las hélices y anclas territoriales. La causación acumulativa ha sido un serio reto para el desarrollo local. Las economías de escala, los costes de transporte o la movilidad de trabajo colocaron en un aprieto a los núcleos de población pequeños que no tenían el suficiente tamaño para competir.

---

<sup>3</sup> Vachon, B. (2001): *El desarrollo local: teoría y práctica, reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*. Ed. Trea, Gijón, p 120.

<sup>4</sup> Ashby, R. (1965): *Proyecto para un Cerebro*. Ed. Tecnos, Madrid.

## NUEVOS RELATOS PARA EL DESARROLLO

Por suerte, la incorporación de conceptos y nuevos relatos modelan el desarrollo con una visión netamente territorial. De esta manera, en los últimos años han ido apareciendo ideas y formulaciones que enriquecen las perspectivas y las posibilidades de hacer desarrollo local:

- **Yi-Fu Tuan** (2007)<sup>5</sup> acuñó el concepto de Topofilia, o sea, de cómo el amor al lugar que nos vio nacer ayuda a comprender realidades fenomenológicas ligadas al sitio, a los paisajes, al hogar. Aunque no es habitual hacer referencia a ello, no hay que olvidar que el hombre es un animal territorial y que la defensa de su territorio, sin pretender profundizar en el concepto, contribuye a la lealtad al lugar.
- **Norman Long**, con una teoría todavía poco explorada, considera como elemento principal en las tareas del desarrollo a los actores, al liderazgo y a las personas (Lara, José F. 2011)<sup>6</sup>.
- **Kahneman, D. y Tversky, A.** (2000)<sup>7</sup> ponen en tela de juicio la economía clásica y la idea de que los procesos de decisiones no tienen la racionalidad económica del máximo beneficio, otorgando al desarrollo local nuevas vías de esperanza y exploración.
- **Goleman, Daniel** (2013)<sup>8</sup>, en “Liderazgo, poder de la inteligencia emocional”, plantea “los grandes líderes nos hacen avanzar. Encienden la pasión y despiertan lo mejor que llevamos dentro. Cuando tratamos de explicar por qué dan tan buenos resultados hablamos de estrategia, visión o ideas con garra, pro la realidad es mucho más sencilla: el buen liderazgo se sirve de las emociones” (Goleman, D. 2013, 91).
- **Florida, R.** (2011-2018)<sup>9</sup> destacó tres elementos para impulsar el desarrollo en la ciudad creativa: el Talento, La Tecnología y la Tolerancia, recursos renovables ligados a la capacidad creativa humana. Las ideas fuerzas de las ciudades creativas para explicar el desarrollo, entendido y confundido muchas veces como crecimiento económico, asumen y superan modelos de competencia porterianos, de aglomeraciones industriales, empresariales o de clúster. Desde la perspectiva, los gestores institucionales del desarrollo han marcado estrategias para impulsar el fortalecimiento de las clases creativas, las hélices del desarrollo. Retener las hélices es el reto del desarrollo local. Sin embargo, anclar el desarrollo no es una tarea fácil.

---

<sup>5</sup> Tuan, Yi Fu (2007). *Topofilia*. Melusina, Barcelona

<sup>6</sup> Lara, José F. (2011). Norman Long, un enfoque sociocultural del desarrollo centrado en el actor. Heraldo de Chihuahua el 27 de marzo.

<sup>7</sup> Kahneman, D. y Tversky, A. (2000). *Choices, Values and Frames*. New York. Cambridge University Press and the Russell Sage Foundation.

<sup>8</sup> Goleman, Daniel (2013). *Liderazgo, poder de la inteligencia emocional*. Edición Sbs. A. Consell de Cent. Barcelona.

<sup>9</sup> Florida, R. (2011). *El gran reset: Nuevas formas de vivir y trabajar para impulsar la prosperidad*. Paidós. Barcelona

Florida, R. (2018): *The new Urban Crisis*. Richard Florida. Basic Books. New York.

Además, la ideas de Responsabilidad empresarial, Responsabilidad Social Corporativa, Responsabilidad Social universitaria (Vallaey, F. 2016)<sup>10</sup> o de Responsabilidad Social Territorial (Navarro, F. 2012)<sup>11</sup> añaden nuevas herramientas estratégicas para la construcción de relatos locales.

## LA CUÁDRUPLE HÉLICE Y EL ANCLAJE TERRITORIAL

Especialmente, la aparición del concepto empresa ancla<sup>12</sup> es de trascendental importancia para el desarrollo local, porque además de vincularse a un territorio y ser inclusiva, es una estrategia empresarial que pretende abordar negocios en un territorio de manera armónica con la comunidad y su entorno. Además, la empresa ancla hace accesible productos y servicios a personas pobres, incorpora a la comunidad de bajos ingresos como proveedores de bienes y servicios, distribuidores y/o servicios empresariales y aminora la pobreza, poniendo en valor la relación gana-gana.

La rapidez de los cambios actuales en un mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo implica retos constantes. La emergencia del territorio como factor del desarrollo requiere una construcción social y diversas herramientas. El retorno del actor territorial a su nuevo escenario está ligado al lugar donde el individuo da sentido a un proyecto de vida personal. “La familia, la situación económica, la vida amorosa, la vivienda y el uso del tiempo libre serían los factores mayoritariamente asociados a la felicidad... El subsistema subliminal configura un conjunto de capitales intangibles: cognitivo, simbólico, social, cívico, cultural, humano, mediático, psico-social, y organizacional. Aquí es donde se expresa con claridad la subjetividad y la intangibilidad del desarrollo” (Boisier, S., 2010, 23)<sup>13</sup>.

Se puede interpretar que el desarrollo local es una propuesta innovadora y una alternativa a los modelos de desarrollo y crecimiento. Incorpora actores de la sociedad civil, de la política, de la Universidad y de los empresarios. En un frente común, estos actores constituyen lo que se viene denominando la cuádruple hélice, que encuentra en la escala local el ámbito adecuado para hibridarse y asumir retos comunes.

En realidad, la economía espacial ha ido transitando por diversos paradigmas que van desde la geometría germánica, la física social, el potencial del mercado, la causalidad acumulativa, las externalidades locales... o la renta a través del suelo y su uso. En un tiempo reciente, caídos los modelos de crecimiento económico de índole Keynesiana, el paradigma del desarrollo sostenible acuñó la frase “*piensa en global y actúa en local*”, pero la estrategia de desarrollo local

---

<sup>10</sup> Vallaey, F. (2016). Introducción a la Responsabilidad Social Universitaria RSU. Ediciones Universidad Simón Bolívar, Barranquilla.

<sup>11</sup> Navarro, F. (2012). Responsabilidad Social Corporativa. Esic Editorial, Madrid.

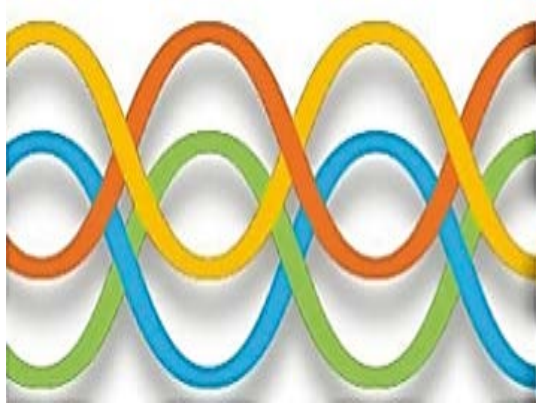
<sup>12</sup> Cordisordis (2018). Las empresas ancla favorecen el desarrollo regional, en <https://cordis.europa.eu/project/rcn/89098/brief/es>. En línea 29-08-2019.

<sup>13</sup> Boisier, S. (2010). Decodificando el desarrollo del siglo xxi: subjetividad, complejidad, sinapsis sinérgica, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial, *Semestre Económico*, volumen 13, N° 27, pp. 11- 37, Medellín, Colombia.

puso también en circulación la frase complementaria: “*piensa en local y actúa en global*” (Neus Portas: 2019)<sup>14</sup>.

La teoría económica del espacio reconoció al premio Nobel de Economía en 2008, Paul Krugman (1997)<sup>15</sup>, como renovador del interés en la geografía como base del crecimiento endógeno, pero aquí nos interesa anclar las riquezas naturales y culturales y sus cadenas productivas al territorio. Esta es la misión de la referida cuádruple alianza.

El concepto anclaje territorial, aunque con un corto recorrido, puede ser un proyecto, una vía e incluso el instrumento de la cuádruple hélice para impulsar el desarrollo local.

Cuádruple Hélice	Hibridación para el anclaje territorial	Características
<b>Empresarios</b>		Fidelidad territorial ...
<b>Políticos</b>		Lealtad al lugar ...
<b>Sociedad civil</b>		Empoderada ....
<b>Universidad</b>		Comprometida...

Fuente: Miguel Urra Canales, Miguel.(2017). Estado, mercado, academia... y comunidad. Una Cuádruple hélice para el desarrollo integral y la Innovación. Tesis doctoral Universidad Pontificia de Comillas, Madrid. Elaboración Juan A. Márquez

El anclaje territorial se produce tras un proceso de hibridación de la cuádruple alianza, donde es necesario destacar sus características, entre otras, la de una universidad comprometida, una sociedad civil empoderada, unos políticos con lealtad al lugar y unos empresarios con fidelidad territorial. Especialmente, la presencia de dueños de empresas y su participación en la vida local es enriquecedora para el desarrollo local.

Los empresarios, la gobernanza, la mujer son hélices, actores creativos del desarrollo local, que se anclan de forma especial en el territorio de la agricultura y el turismo, como actividades no deslocalizable.

<sup>14</sup> Neus Portas (2019). Piensa local y actúa global.Cambiando el enfoque, en <https://medium.com/@neus-portas/piensa-local-y-act%C3%BAa-global-aff9ab5832ee>. En línea 19-08-2019.

<sup>15</sup> Krugman, P. (1997). *Desarrollo, geografía y teoría económica*, Antoni Bosch, Barcelona, España.

AVANZAR CON HÉLICES Y AFIANZAR CON ANCLAS,  
UNA METÁFORA PARA EL DESARROLLO LOCAL

En definitiva, los diversos relatos sobre el desarrollo local han estado segados por la competencia darwiniana y el expolio económico y territorial. Por suerte hoy, la cuádruple hélice, gracias a las tecnologías disruptivas, están dejando paso a oportunidades de anclajes que evitan deslocalizaciones y retiene el valor añadido en el territorio.

*Juan A. Márquez Domínguez*  
*Jorge Luis Llamas Chavez*  
Cartagena de Indias, Colombia.  
Octubre de 2019

## DESARROLLO LOCAL PARA LOS LUGARES

JOSÉ MANUEL JURADO ALMONTE  
*Instituto de Desarrollo Local (IDL), Universidad de Huelva (España)*  
[jurado@uhu.es](mailto:jurado@uhu.es)

JULIO ADOLFO AMEZQUITA LÓPEZ  
*Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno (IPREG)*  
*Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)*  
[ipreg1@unicartagena.edu.co](mailto:ipreg1@unicartagena.edu.co)

ALEJANDRO VILLARREAL GÓMEZ  
*Grupo de Investigación Ciencia Tecnología y Sociedad (CTS)*  
*Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)*  
[avillarrealg@unicartagena.edu.co](mailto:avillarrealg@unicartagena.edu.co)

### LOS INICIOS DE UNA IDEA

Con este nuevo Congreso Internacional de Desarrollo Local, en Cartagena de Indias (Colombia), octubre de 2019, ya son cinco las ediciones que estamos celebrando con una periodicidad de tres años.

Comenzó esta idea en el marco de la I Maestría Desarrollo Local 2005-2006, que se celebró en la Universidad Internacional de Andalucía, con un alumnado especialmente de jóvenes investigadores y profesores de Latinoamérica. De allí, de la convivencia de profesores y alumnos, surgió el grupo de La Rábida. Su principal idea fue mantener viva esa relación académica y personal, siendo uno de los propósitos trabajar en la celebración de un congreso internacional sobre esta materia de desarrollo local. La intención era dar a conocer las diversas investigaciones y experiencias para transferirlas a múltiples personas e instituciones. Es así como se empezó a fraguar ese primer y ansiado congreso.

Con el impulso del grupo de Investigación Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Huelva, estos congresos tienen una doble dirección y coordinación: desde Huelva y desde la sede local donde se celebra. De esta manera, es necesario una continua comunicación de varios años, que se intensificaba al acercarse la fecha de celebración.

Son muchos los detalles y trabajos que conllevan su celebración y con esta envergadura, por ejemplo, el establecimiento de las ponencias o ejes temáticos, conseguir y convencer a los conferenciantes invitados, difundir y animar a congresistas de muy diversos rincones geográficos, obtener financiación, otros múltiples pormenores logísticos, etc. Y entre estos trabajos, destacaba la edición del libro.

Se nos presentaba, pues, un escenario complejo y difícil, pero con el trabajo de todos se producía el milagro: la celebración con éxito de cada congreso y el parto de sendos libros que han recogido conferencias, ponencias y comunicaciones, trabajos que han sido la antesala o el resultado de tesis doctorales o de diversos proyectos investigadores. Han servido, igualmente, para conocer y estrechar lazos académicos y personales que se mantienen en el tiempo o bien que quedan en el recuerdo de todos.



Asimismo, desde aquel comienzo hemos sido testigos del avance de las tecnologías de la información y de la mejora y rapidez de las comunicaciones entre los principales artífices a un lado y otro del Atlántico. De esta manera, por ejemplo, las páginas web y los encuentros de trabajo por videoconferencia son ahora habituales cuando antes se recurría sólo al teléfono, al correo postal y, a lo sumo, al naciente correo digital.

### LOS 4 PRIMEROS CONGRESOS

El primero de estos congresos se desarrolló en Machala, Ecuador, del 19 al 23 de noviembre de 2007 con el lema “*Entrenamiento para el desarrollo local*”. Por entonces, un grupo humano liderados por la Profa. María Gonzaga Gaibor asumió esa responsabilidad desde la organización local de la Universidad Técnica de Machala. Contó con la presencia de unos 250 congresistas y fueron 39 los trabajos que se editaron. Con posterioridad, en 2009, nacería el libro resultante<sup>1</sup>, editado por la Universidad de Huelva. Tenía una versión impresa con 5 conferencias, de 98 páginas, y, a su vez, un CD con el contenido global, tanto de conferencias como de comunicaciones, cuya edición digital tiene 597 páginas. En el mismo, tuvo lugar, además, la *Declaración Internacional de Machala*, consistente en un documento de apenas una página, en la que se plasmaba la intención entre los académicos e instituciones presentes de impulsar el desarrollo local para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

El II Congreso Internacional de Desarrollo Local se celebró<sup>2</sup> en la ciudad y universidad de La Matanza, en la enorme conurbación de Buenos Aires. Sería entre el 14 y el 17 de junio de 2010 y estaría liderado por la Profa. María Carolina Feito, aunque se implicaría enormemente personas del referido grupo de La Rábida. Contó con 5 conferencias magistrales y se presentaron 174 ponencias/comunicaciones en distintas áreas temáticas. Dos años más tarde se hizo una versión impresa<sup>3</sup>, con una extensión de 374 páginas, en la que se reproducían las conferencias y se hacía una reseña de todas las comunicaciones. Igualmente, la organización y los participantes de este congreso, suscribieron la *Declaración Internacional de Buenos Aires*, como continuidad y consolidación de la de Machala en 2007, con el objetivo de impulsar internacionalmente los procesos de desarrollo local.

El III Congreso Internacional de Desarrollo Local, con el lema “*por un desarrollo sostenible*”, tuvo lugar del 6 al 9 de noviembre de 2013 en la Habana. Contó con liderazgo académico del Prof. Roberto González Sousa por parte de Cuba. A este congreso acudieron unos 650 congresistas y casi 450 comunicaciones. La empresa pública Palacio de Convenciones acaparó

---

<sup>1</sup> MÁRQUEZ, J.A. (Ed.): *Aportaciones Internacionales para el entrenamiento del desarrollo local*. I Congreso Internacional de Desarrollo Local, Machala (Ecuador), 19-23 de noviembre de 2007, pp. 283-299. ISBN 978-84-92679-25-6. Versión impresa: <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/3829/b15484300%20.pdf?sequence=2> Versión CD: <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/3829>

<sup>2</sup> Información del II congreso de D.L., disponible en: [http://www.saber.ula.ve/ciaal/pdfs/primer\\_circularr21oct09.pdf](http://www.saber.ula.ve/ciaal/pdfs/primer_circularr21oct09.pdf)

<sup>3</sup> FEITO, M<sup>a</sup> C., BATISTA, S. CORIA, L. y LANDINI, F. (Editores) (2012): *Contribuciones internacionales al desarrollo local y rural: hacia una agenda de investigación*. Actas del II Congreso de D.L., Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/2e3s58b1vcd3ka3/Actas%20Argentina.pdf?dl=0>

durante el último año todo el enorme esfuerzo logístico, por lo que nos facilitó al comité organizador académico los trabajos del mismo. Se celebró en el Palacio de Convenciones, conocido como Palco, buque insignia de los muchos eventos congresuales de Cuba. Se llegaría a ocupar simultáneamente la totalidad de las salas de ese enorme complejo congresual. Como anécdota, supimos que, al mismo tiempo, en un área reservada de ese complejo, se estaban reuniendo durante meses los representantes gubernamentales y de la guerrilla de Colombia. Incluso el Programa del congreso tenía la extensión casi de un libro, aún visible en internet<sup>4</sup>. Dada la dimensión, todo el contenido se tuvo que publicar solamente en un CD<sup>5</sup>, con una extensión de 4.654 páginas.

Sabedores que esos números eran extraordinarios y difíciles de batir, empezamos a trabajar en el IV Congreso Internacional. Se desarrollaría entre el 9 y el 11 de noviembre en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima (Perú), precisamente en la primera universidad que fundarían los españoles en América. El grupo local estaría liderado por el Prof. Carlos Meza Arquiniño, con el apoyo de otros profesores de la Facultad de Geografía. Fueron 300 los congresistas y 170 los trabajos editados. El programa<sup>6</sup> contenía 3 ponencias globales, que respondían al lema del congreso: “*Planificación Territorial, Desarrollo Sostenible y Geodiversidad*”. A su vez, se subdividían en 24 talleres o subponencias en las que se insertaban las distintas comunicaciones. Asimismo, estas aportaciones fueron editadas por el Servicio de publicaciones de la Universidad de Huelva y entregadas con el inicio del congreso en un formato impreso, con las conferencias y los resúmenes de las comunicaciones (265 páginas) y con un CD en su interior que contenía todo<sup>7</sup>, un total de 2.196 páginas.

Todos estos datos se muestran sintéticamente en la siguiente tabla 1 y la figura 1.

Año	2007	2010	2013	2016
País	Ecuador	Argentina	Cuba	Perú
Provincia	El Oro	Buenos Aires	La Habana	Lima
Ciudad	Machala	La Matanza	La Habana	Lima
Sede	Universidad de Machala	Universidad de la Matanza	Palacio Convenciones de Cuba (PALCO)	Universidad Nacional Mayor de San Marcos

<sup>4</sup> Programa del III Congreso de D.L. (La Habana, 2013). Disponible en: <http://www.desarrollolocalcuba.com/Programa.pdf>

<sup>5</sup> Actas del III Congreso de D.L. (La Habana, 2013). Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/91sl05dczr2wevm/Actas%20III%20congreso%20de%20D.L.%2C%20Cuba%2C%202013.pdf?dl=0>

<sup>6</sup> Programa del IV Congreso de D.L. (Lima, 2016). Disponible en: [http://www.unmsm.edu.pe/eventos/adjuntos/LIBRO\\_DE\\_COINDELO\\_-\\_FINAL\\_2.1\\_\(2\).pdf](http://www.unmsm.edu.pe/eventos/adjuntos/LIBRO_DE_COINDELO_-_FINAL_2.1_(2).pdf)

<sup>7</sup> MÁRQUEZ, J.A. (Ed.): *Desarrollo sostenible, planificación territorial y geodiversidad*. Servicio de Publicaciones de la Diputación de Huelva. IV Congreso Internacional de Desarrollo local, Universidad Nacional Mayor de Marcos, 9 al 11 de noviembre de 2016, Lima (Perú), (versión impresa). ISBN 978-84-8163-557-7. Versión digital: [http://www.unmsm.edu.pe/archivos/PLANIFICACION\\_DESARROLLO\\_Y\\_GEODIVERSIDAD\\_EBOOK\\_copia.compressed.pdf](http://www.unmsm.edu.pe/archivos/PLANIFICACION_DESARROLLO_Y_GEODIVERSIDAD_EBOOK_copia.compressed.pdf)

## DESARROLLO LOCAL PARA LOS LUGARES

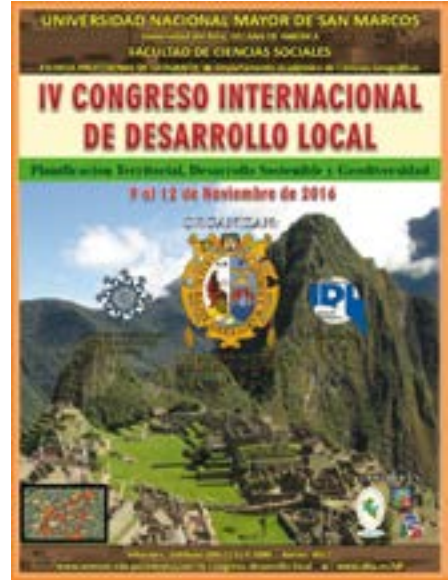
*Tabla 1. Congresos Internacionales de Desarrollo Local*

Año	2007	2010	2013	2016
Patrocinio	Gobierno del Oro (Ecuador), Provincia de Téramo (Italia), IDL	Provincia de Téramo (Italia), IDL	Principalmente matrículas	Grupo de Universidades La Rábida, IDL
Asistentes	300	500	650	400
Inscritos	250	300	650	300
Comunicaciones	39	174	436	170
Conferencias magistrales	3	5	4	3
Talleres	3	15	9	24

*Fuentes: Archivo del Instituto de Desarrollo Local; <http://www.uhu.es/idll/>, elaborado por Jurado, J.M. y Pazos, F. (2016).*

*Figura 1. Carteles de los 4 primeros congresos internacionales de desarrollo local*





## EL V CONGRESO DE DESARROLLO LOCAL

En una última sesión del IV Congreso de Lima (2016), se presentaron ante todo el público hasta cinco candidaturas para acoger el futuro V Congreso de D.L. Algo no habitual hasta entonces. No hubo una respuesta de inmediato, sino que el grupo promotor, con tiempo, sopesó los elementos favorables y no tantos para tomar una decisión. Finalmente, se apostó por la ciudad y universidad de Cartagena de Indias (Colombia). Para ello, además del imán o atractivo que tiene esta ciudad patrimonio de la Humanidad, fue fundamental conocer al grupo humano de la organización local, liderado por el Prof. Jorge Luis Llamas Chávez, con estrechos lazos académicos por los estudios de doctorado con la Universidad de Huelva.

*Figura 2. Presentación de la candidatura de la Universidad de Cartagena de Indias y por parte del Prof. Jorge L. Llamas (Lima, 11/11/2016)*



*Figura 3. Presentación de representantes de las diversas candidaturas (Lima, 11/11/2016)*



Desde la decisión final por esta candidatura ha sido más de dos años de trabajos para llegar al 29 de octubre-1 de noviembre de 2019. Además de la comunicación por medios habituales, tuvimos la suerte de trabajar en dos ocasiones en encuentros presenciales, como consecuencia de sendas estancias investigadores de algunos profesores cartageneros (Ver figura 4).

Figura 4. Encuentros de trabajo presenciales en la Facultad de Humanidades (Universidad de Huelva)



Se localiza en el marco de su Facultad de Ciencias Sociales y Educación, si bien las sesiones se desarrollan principalmente en la sede universitaria de San Agustín. Se trata de un congreso que ha contado con la colaboración de instituciones de carácter público y empresa privada de Cartagena de Indias; asimismo, del Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno (IPREG), de la Universidad de Cartagena, entre otros organismos e instituciones. Toda la información del evento se localiza en una web que ha ido renovándose periódicamente: <http://eventos.unicartagena.edu.co/congreso-desarrollo-local/>

Se ha establecido un Comité organizador con profesores e investigadores de Huelva y de Cartagena y con un Comité científico que se ha extendido a otros académicos de diversas universidades españolas y latinoamericanas.

Figura 5. Cartel del V Congreso Internacional de D.L. (Cartagena de Indias, 2019)



Con el lema de “*Sistemas socioeconómicos con anclajes territoriales*”, se ha subdivido el congreso en 5 ejes temáticos, encabezada cada uno de ellos por un conferenciante de reconocido prestigio. Estos ejes temáticos de las que penden las ponencias o comunicaciones han sido:

1. *Empresas, clúster y anclajes territoriales (16 aportaciones):*

Viveros de empresas, polígonos industriales, concentraciones empresariales, polos de desarrollo, aglomeraciones industriales, innovación empresarial, economía creativa, economía circular, distritos marshallianos, darwinismo territorial, redes empresariales y fidelidad empresarial territorial.

2. *Gobernanza y gestión local (38 aportaciones):*

Gobernanza, descentralización, desconcentración, mancomunidades, cooperativas y economía social, emprendimientos, desarrollos inclusivos, responsabilidad territorial, resguardos, reparaciones, agencias y corporaciones de desarrollo local, participación ciudadana y la mujer en el desarrollo local.

3. *Agricultura, turismo sostenible y comunitario (31 aportaciones):*

Industria agroalimentaria, denominaciones de origen protegidas, mercados agroalimentarios, complejos turísticos, turismo rural, turismo ecológico, turismo comunitario, nuevas formas de turismo, etnomarketing turístico.

4. *Ordenación, planificación territorial y geodiversidad (25 aportaciones):*

Estrategias territoriales, planificación territorial, políticas de planificación, ordenación urbana, protección de espacios naturales, cambio climático, agendas locales 21, desarrollo local sostenible, objetivos del milenio en el ámbito local, agendas culturales.

Han sido tan numerosas las ponencias en las que la mujer es la protagonista. Es por ello que se ha querido a última hora incorporar un 5º eje temático titulado “*la mujer en el desarrollo local*”. En la misma, se han seleccionado diversas ponencias (15 en total) que inicialmente estaban en los cuatro restantes ejes temáticos.

Igualmente, este congreso se desarrolla con diferentes actividades: mesas redondas, conferencias, talleres formativos y la presentación de comunicaciones. Se convierte, asimismo, en una plataforma para aprender y dar a conocer los resultados de investigaciones en el plano de la geografía, el medio ambiente, la economía u otras ciencias sociales y territoriales. Se trata, como los restantes, de un congreso donde se da cabida a diferentes investigadores de las referidas ramas del saber, como también a las experiencias de profesionales, técnicos, empresarios y representantes políticos. Un perfil que varía, desde un insigne catedrático hasta el más novel de los investigadores. Un foro de intercambio y de divulgación de ideas y experiencias, con el anhelo de todos de avanzar en favor del progreso y el desarrollo de los ciudadanos y territorios.

En este tiempo se han recibido 125, principalmente en formato de comunicaciones (o ponencias), a lo que se une también la posibilidad de exponer algunos trabajos con la fórmula de póster, ya empleada en anteriores congresos.

La ilusión y el entusiasmo han sido plenos por parte del comité científico y organizador, con el deseo de estar a la altura de los anteriores congresos. Sin duda, ha sido mucho el trabajo y los desvelos invertidos en este reto desde hace ya tres años.

De igual manera, el resultado de las principales investigaciones y experiencias se ha querido plasmar en este libro. Para sexta ocasión se ha conseguido que sea la Diputación Provincial de Huelva y su Servicio de Publicaciones el principal protagonista de su edición. Se ha querido, nuevamente, hacer una versión impresa con las conferencias y una versión digital con un CD que incorpora todo el material.

En el mismo V Congreso se pondrá las bases de la siguiente edición. Cuando se escribe este texto aún no se sabe cuántas ni quienes serán las candidaturas. Lo que sí es seguro es que seguirá habiendo un grupo humano desde el Instituto de Desarrollo Local de la Universidad de Huelva y desde otras universidades latinoamericanas que mantendrán ese sueño y reto de creer en el desarrollo local y en este tipo de congresos, como una buena forma de exponerlo y transferirlo al resto de la sociedad.

Estos congresos, hasta ahora con cinco ediciones, han estrechado vivencias, investigaciones y experiencias a un lado y otro del Atlántico y han servido para sembrar y germinar amistades y redes personales, especialmente dentro de este marco cultural común que es Latinoamérica y España.

*José Manuel Jurado Almonte*  
*Julio Amezquita López*  
*Alejandro Villarreal Gómez*  
Cartagena de Indias (Colombia)  
Octubre de 2019

EJE I:  
EMPRESAS Y REDES

---





# EL PAPEL DE LOS VIVEROS DE EMPRESAS EN LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS: EL CASO DE ANDALUCÍA (ESPAÑA)

ANTONIO CÁCERES MORA

G. I. "Instituto de Desarrollo Local", Universidad de Sevilla  
*acaceresmora@hotmail.com*

## I. INTRODUCCIÓN

Las diferentes crisis económicas que han aparecido en el panorama mundial una vez concluida la II Guerra Mundial han tenido como común denominador las duras penalidades que han infringido a las sociedades que las han soportado, y de manera muy especial, a sus colectivos más desfavorecidos. Sin embargo, las carencias que han originado han sido terrenos abonados para la búsqueda incesante de nuevas soluciones creativas que aborden con éxito los problemas sociales, económicos y medioambientales que han producido. En estos procesos de transformación y elaboración de nuevas estrategias y soluciones no se pueden olvidar aquellos que tienen que ver con los sectores productivos y el mercado de trabajo.

Esta ponencia analiza en primer lugar, cómo han influido durante los últimos setenta años los procesos de reestructuración productiva y ajuste institucional en la generación de nuevas herramientas de creación de empresas. A continuación, se abordará el origen, concepto, objetivos y algunas de las características que definen a los viveros de empresas. Posteriormente, se llevará a cabo un estudio sobre el papel que ha jugado esta nueva herramienta en el caso de Andalucía (España). Por último, el presente trabajo termina reseñando las conclusiones que se consideran de mayor interés.

En relación con el caso de Andalucía, los datos que se aportan son frutos de las investigaciones realizadas en los diferentes Informes de Gestión de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, correspondientes al periodo 2009-2018.

## II. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y AJUSTE INSTITUCIONAL. LAS NUEVAS HERRAMIENTAS DE CREACIÓN DE EMPRESAS

El duro proceso de ajuste que se inicia en las economías occidentales durante la segunda mitad del pasado Siglo XX tiene consecuencias sociales, económicas e institucionales significativas, de ahí que se produjera un fuerte incremento del desempleo (con especial incidencia en los colectivos más desfavorecidos), una reestructuración productiva en los diversos sectores económicos y una sólida demanda de cambio e innovación en las diferentes áreas de la sociedad y de la empresa. Fruto de la necesidad de dar respuesta a esta nueva situación, en unos países con mayor fuerza que en otros, se inicia una transformación en el marco institucional, con reflejos en el cambio del diseño y elaboración de las políticas de crecimiento económico, hasta entonces solamente implementadas por los gobiernos centrales.

## EL PAPEL DE LOS VIVEROS DE EMPRESAS EN LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS: EL CASO DE ANDALUCIA (ESPAÑA)

Este nuevo diseño de las políticas económicas de crecimiento, resultado de un proceso de descentralización en el que se encuentran sumidas las diferentes administraciones públicas, comporta no sólo una mayor participación de las administraciones regionales y locales, hasta entonces vedadas, sino también, las transferencias de nuevas competencias. De ahí, que se inicie por parte de los gobiernos regionales y administraciones locales (diputaciones provinciales, mancomunidades, ayuntamientos y otras entidades) la responsabilidad de ciertas parcelas en las políticas de fomento, desarrollo y promoción económica de sus respectivos territorios, con la finalidad de obtener una mejora en el bienestar y calidad de vida de sus ciudadanos.

Este cambio de estrategia supuso, entre otras características, que la administración central llevara a cabo un proceso de descentralización por medio del cual intentó acercar la toma de decisiones a las necesidades sociales y territoriales y el florecimiento de las políticas de desarrollo económico más cercana a sus habitantes. Ello permitió que las administraciones regionales y locales formularan y desarrollaran políticas, acciones y herramientas encaminadas a favorecer los ajustes en sus respectivos sistemas productivos, además de promover la creación de nuevas empresas, empleos y la mejora del nivel de vida de sus ciudadanos.

De todo lo anterior se infiere, que este proceso de reestructuración productiva no solo afectó a la actividad económica sino también llegó a transformar la misma estructura organizativa del Estado, de ahí, que algunos autores consideren que durante este periodo hubo también un proceso de ajuste institucional. Esta reestructuración del Estado emergió de la necesidad de proporcionar respuestas adecuadas a los problemas que tenían planteados las sociedades desarrolladas, con el doble objetivo de facilitar y dinamizar el ajuste de los sistemas productivos locales, y de resolver los graves desequilibrios que se estaban produciendo en los mercados de trabajo como consecuencia del incremento del desempleo<sup>1</sup>.

Dado que las administraciones centrales se habían dedicado especialmente a elaborar estrategias encaminadas a controlar los grandes desequilibrios producidos por la evolución de las macromagnitudes (inflación, déficit público, deuda pública, tipo de interés, etc.); y siendo consciente de que aquellas no habían resuelto en su totalidad los problemas para los que se confeccionaron. Las administraciones públicas regionales y locales se vieron obligadas a intervenir en una parcela en la que hasta entonces contaban con poca experiencia. Tales intervenciones fueron orientadas hacia el estímulo de iniciativas locales y a la gestión de los mercados de empleo.

A tenor de lo expuesto, los gobiernos municipales han ido adquiriendo un papel protagonista en el diseño y ejecución de la política de desarrollo, y por lo tanto, intervienen activamente en la reestructuración de su sistema productivo territorial. De esta manera, comienza a vertebrarse una nueva estrategia de desarrollo, en la que partiendo del territorio, y haciendo conjugar los factores endógenos y exógenos a él, se pretende obtener unos resultados que contribuyan como objetivo último a la mejora del nivel de vida de su población (Márquez, J.A: 2018)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En esta parte se sigue algunas de las aportaciones realizadas por el Profesor Vázquez Barquero, véase: Vázquez Barquero, Antonio (1993): "Política Económica Local". Ediciones Pirámide S.A., Madrid. Páginas 23-40.

<sup>2</sup> Márquez, Juan A. (2018). Una exploración de la ciencia regional y el desarrollo local, en Márquez, J.A. y Borrrell, R. (Coord.): Ciencia regional y Andalucía, a partir de la visión del geógrafo Gabriel Marco Cano García. Un homenaje a su vida y obra. Academia Andaluza de Ciencia Regional. Universidad de Sevilla, pp. 151-177.

En este nuevo orden de cosas, se observa que las áreas no metropolitanas, que hasta entonces no se habían tenido en cuenta en el crecimiento económico, sino de forma extraordinaria, comienza a tener su protagonismo como soporte de nuevas actividades, que nacen, bien bajo las iniciativas de los líderes locales, bien como consecuencia de los procesos de ajuste sectoriales. En definitiva, el nuevo modelo de desarrollo económico, que se encuentra en proceso de configuración durante este periodo, se caracteriza por la negativa a que la Administración Central tenga la exclusiva en las competencias relacionadas con la promoción económica y el mercado de trabajo de los territorios.

El crecimiento y la diversificación económica del sistema productivo de un territorio, el incremento de su nivel de empleo, y, en definitiva, la mejora de la calidad de vida de su población, son algunos de los principales objetivos que persiguen cualquier política de desarrollo local. En este orden de cosas, el que sus instrumentos y herramientas que operan en el territorio estén especialmente orientados a potenciar el tejido empresarial, tanto por la vía del mantenimiento del parque empresarial existente, como por la vertiente de creación de nuevas empresas, contribuyen de manera significativa a la consecución de los objetivos antes mencionados.

Las agencias de desarrollo (local y/o regional), los viveros de empresas, las aceleradoras de empresas y los centros de coworking, son algunos de esos instrumentos que han contribuido especialmente, y lo hacen en la actualidad, a la creación de nuevas empresas, y, en cierto modo también, al mantenimiento y mejora de la competitividad del parque empresarial existente en el espacio geográfico donde operan. Estas nuevas herramientas, que florecen durante la segunda mitad del Siglo XX, se pueden considerar frutos del doble proceso de reestructuración productiva y ajuste institucional que tiene lugar en el periodo analizado.

Las agencias de desarrollo (local o regional) nacen con la pretensión de planificar, dinamizar y organizar el desarrollo integral de sus respectivas zonas geográficas, canalizando los esfuerzos y aportaciones de sus agentes sociales y económicos, mediando entre las diversas instituciones (públicas y privadas) que operan en sus territorios, en definitiva, instrumentando una nueva estrategia de desarrollo territorial. Las agencias de desarrollo, según sea de ámbito local o regional, suelen estar formada generalmente por un equipo técnico multidisciplinar por medio del cual se abordan los programas y proyectos generadores de actividad económica y empleo.

Los viveros de empresas, pueden ser considerados como centros de servicios a empresas de nueva creación, se definen como estructuras de acogida profesional, permanente o temporal, que ofrecen prestaciones de base inherentes al funcionamiento de toda empresa: alquiler de oficinas o locales, secretariado compartido, disposición de medios de comunicación, domiciliación, salas de reuniones o de juntas, equipamiento informático, etc. Además, cuentan con servicios indispensables (asesoramiento, formación, etc.), para el funcionamiento de una empresa; y se reducen los gastos de mantenimiento porque se comparten.

Las aceleradoras de empresas pueden definir como instituciones encargadas de impulsar mediante la ejecución de una serie de programas con empresas emergentes que buscan arrancar, emprender o montar un nuevo negocio con gran capacidad de cambio, que desarrolla productos o servicios, de gran innovación, altamente deseados o requeridos por el mercado, donde su diseño y comercialización están orientados completamente al cliente. No obstante, conviene resaltar que la ejecución y la forma en la que se procesa dependerán de la institución,

aunque ello no quita que puedan existir algunas semejanzas entre ellas (mentorización, formación intensiva etc.)<sup>3</sup>.

Se entiende por coworking a una forma de trabajo que permite a profesionales independientes, emprendedores y pymes de diferentes sectores, compartir un mismo espacio de trabajo (tanto físico como virtual) con el fin de desarrollar sus proyectos profesionales a la vez que fomentan proyectos conjuntos. Coworking es una filosofía de trabajo que permite a profesionales de diferentes sectores, compartir un mismo espacio de trabajo sin perder su independencia. Esto no quiere decir que necesariamente los participantes tengan que intervenir en las actividades e iniciativas del espacio, pero sí, que debe de haber un gestor que dinamice y vele por la comunidad.

### III. ORIGEN, CONCEPTO, OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS VIVEROS DE EMPRESAS

Una vez enunciados algunos de los nuevos instrumentos que han contribuido durante estos últimos setenta años a la creación de nuevas empresas en los territorios donde han operado, y consciente de que no es posible afrontar en profundidad la totalidad de cada una de estas nuevas herramientas, en este apartado se abordará el origen, concepto, objetivos y características de los viveros de empresas. Este instrumento se puede considerar como uno de los medios que más han contribuido a la génesis y al sustento de las nuevas pequeñas y medianas empresas en los diferentes territorios en donde han intervenido.

Entre los antecedentes más próximos, cabe mencionar dos experiencias estadounidenses; por un lado, la iniciativa conjunta que llevaron a cabo en el 1951 la Universidad de Stanford y la Ciudad de Palo Alto en California, la cual dio origen al Stanford Research Park, siendo la razón de ser de su nacimiento el transferir la tecnología creada por los diferentes departamentos de la mencionada Universidad al sector empresarial, además de fomentar y desarrollar productos innovadores. Y por otro lado, la que se fundó en la ciudad de Batavia, Estado de Nueva York, en el año 1959, siendo su nombre Batavia Industrial Center (BIC), hay algunos autores que consideran que éste fue el primer vivero de empresas, porque debido a que sus funciones y características responden con más claridad al actual concepto.

La primera iniciativa aparecida en Europa fue promovida por la British Steel (Industry) Ltd, en el año de 1975, su finalidad era la creación de pequeñas y medianas empresas relacionadas con la industria del acero en respuesta a la destrucción de más de 180.000 puestos de trabajo que se produjo en aquel entonces. Como promotores de nuevas iniciativas, los viveros de empresas, tuvieron el soporte y la financiación de la Unión Europea a través de la Dirección de Política Regional de la Comisión de las Comunidades Europeas, consecuencia de este proceder surgen los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI).

---

<sup>3</sup> Muy similares a las anteriores, existen las incubadoras de empresas, que son organizaciones diseñadas para acelerar el crecimiento y asegurar el éxito de proyectos emprendedores a través de una amplia gama de recursos y servicios empresariales que puede incluir renta de espacios físicos, capitalización, entrenamiento ejecutivo, acceso a una red de contactos y otros servicios básicos como telecomunicaciones, limpieza o estacionamiento.

Por el contrario, la historia de los viveros de empresas en España es relativamente reciente, a finales del Siglo XX había treinta y nueve, posteriormente, su número ha ido creciendo de forma exponencial, debido a la participación de las administraciones públicas autonómicas y locales<sup>4</sup>.

La creación de nuevas empresas exige de la existencia de instrumentos que generen el fomento del emprendimiento, no solo a través de infraestructuras que faciliten la génesis e instauración de nuevas empresas, sino también, de organismos que asesoren, orienten y propicien la creación de pequeñas y medianas empresas, además del apoyo de instrumentos financieros especiales adecuados para este proceso. Se parte del principio que establecerse en una gran ciudad, o incluso en un pequeño municipio, por un tiempo limitado, tiene en la mayoría de los casos un coste demasiado elevado, instalar una oficina hoy en día tiene unos costes que muchas empresas, en su fase inicial, no pueden asumir.

Los viveros de empresas responden a las necesidades de muchas empresas de tener una oficina por coste mínimo o más reducido, con unos servicios de atención más adecuado a su clientela. Los potenciales beneficiarios de los servicios que ofrecen estos centros de empresas son los promotores y/o empresarios ya constituidos, en general, suelen ser empresas que han sido constituidas no hace más de dos o tres años, que ejerzan o vayan a desplegar su actividad en el territorio objeto de la circunscripción del vivero de empresas. En algunos casos, este hecho es independiente del lugar donde radique su domicilio individual y/o social y de la forma jurídica actual o futura de la empresa.

El disfrutar de un equipamiento moderno sin tener la necesidad de sobrellevar la carga de la inversión, les permite a los emprendedores no tener que congelar una parte del presupuesto para los gastos de estructura autónoma; la reducción de coste consecuencia de una repartición de los costes de personal, equipamiento y prestaciones de servicios sobre el conjunto de clientes del centro de empresas son algunas de las ventajas que proporcionan estos instrumentos a sus beneficiarios. La existencia de un secretariado permanente, la disponibilidad del personal, así como el marco profesional y la vida animada en el vivero de empresas proporcionan un apoyo psicológico importante que propicia la cooperación y los negocios entre los empresarios allí ubicados. Estas características confieren cierto prestigio a este tipo de centros, a la vez que facilitan la captación de sus futuros clientes (empresarios y especialmente emprendedores).

Los emprendedores descubren en los viveros de empresas un lugar de acogida que les facilita la puesta en marcha de su empresa y su posterior desarrollo, ya que encuentran en estos unos servicios de apoyo a su empresa que le hace más llevadero su funcionamiento, y de manera muy especial en su primera etapa (la de arranque). Los procesos de incubación que se desarrollan en los viveros de empresas son procedimientos evolutivos que comienza, incluso antes, de que surja la idea de negocio en un emprendedor y concluye cuando ese proyecto alcanza su máximo nivel de desarrollo, se distinguen las siguientes etapas: a) difusión del espíritu emprendedor

---

<sup>4</sup> Más información sobre los antecedentes más próximos de los viveros de empresas, así como los orígenes de estas nuevas herramientas en Europa y España puede verse en: Blanco Jiménez, Francisco José y otros (2018). Los servicios que prestan los viveros de empresas en España. Rankings 2018/2019. [www.funcas.es/publicaciones\\_new/\\_\\_\\_DownloadPub.aspx?IdRef=0-00003](http://www.funcas.es/publicaciones_new/___DownloadPub.aspx?IdRef=0-00003). Páginas 6 a 8. Consultado el 17-05-2019.

y captación de emprendedores; b) asesoramiento inicial; c) pre-incubación; d) creación de la empresa y acceso al punto de atención al emprendedor (PAE); e) incubación; y f) graduación<sup>5</sup>.

En la labor de promoción de los viveros de empresas se detecta la participación de un abanico variado de instituciones, unas ubicadas en el sector público y otras en el sector privado; dentro del primer grupo, se distingue especialmente las administraciones locales e instituciones regionales. Y en el segundo grupo, se observa una mayor diversidad fruto de su propio dinamismo, ya que las entidades que intervienen van desde asociaciones de empresas, vecinos y organizaciones comunitarias hasta grandes empresas en procesos de reconversión, grupos de empresas usuarias y entidades inmobiliarias.

Se detectan en las instituciones promotoras de los viveros de empresas dos grupos perfectamente diferenciados en base a los fines que persiguen; por un lado, aquellas que consideran a este instrumento de gran utilidad para el desarrollo económico del territorio donde opera, debido a su función como herramienta que favorece y sostiene la creación de nuevas empresas. Y por otro lado, aquellas que advierten en los viveros de empresas un importante vehículo para el fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico, más relacionado con una concepción de sistemas de innovación.

Desde una perspectiva más amplia, relacionadas con las actividades de los viveros de empresas, se pueden identificar cuatro categorías de objetivos últimos a gran escala: crecimiento económico, generación de empleo, supervivencia de las empresas de nueva creación, e innovación y desarrollo. En base a lo tratado, un vivero de empresas, dentro de la esfera de sus competencias, ha de perseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- a. Favorecer el desarrollo socioeconómico y medioambiental del territorio en el que esté ubicado mediante el fomento de la cultura emprendedora, promocionando la idea del autoempleo dentro de la sociedad como fórmula de generación económica.
- b. Organizar espacios físicos y estructurarlos para dar acogida temporal, con propósitos pedagógicos, a aquellas personas que deseen y puedan aprender el oficio de emprender; proporcionando a los futuros emprendedores el apoyo material y técnico necesario de la manera más integral posible y así contribuir a la consolidación de su idea de negocio.
- c. Facilitar el crecimiento de nuevos emprendedores mediante el asesoramiento y acompañamiento de sus iniciativas, llevando a cabo actuaciones en las diferentes etapas del sistema educativo, tales como concursos, certámenes, premios, etc., que incentive la idea entre los jóvenes de ser empresario.
- d. Planificar actuaciones de formación para la mejora y desarrollo de la gestión de las empresas ya constituidas, con la finalidad de mejorar su competitividad y orientación al cliente.
- e. Mantener relaciones institucionales con las entidades concesionarias de financiación o subvenciones, así como la promoción del modelo del vivero de empresas en otras áreas o demarcaciones territoriales, fomentando la creación de una futura Red.

---

<sup>5</sup> Una mayor información sobre cada una de las etapas que comprenden los procesos de incubación en los viveros de empresas puede verse en: Blanco Jiménez, Francisco José y otros (2019). Los servicios que prestan los viveros y aceleradoras de empresas en España. Ranking 2019/2020. [www.funcas.es/publicaciones\\_new/\\_\\_\\_DownloadPub.aspx?IdRef=0-00004](http://www.funcas.es/publicaciones_new/___DownloadPub.aspx?IdRef=0-00004). Páginas 15 al 17. Consultado 30-06-2019.

- f. Desarrollar cuantos proyectos y programas puedan redundar en los fines antes mencionados, suscribiendo convenios de colaboración que redunden en la mejor consecución de sus fines, con entidades públicas y privadas o particulares.

La dinamización del colectivo empresarial del territorio de su competencia, la acogida y asistencia temporal con soporte pedagógico; la información, orientación, formación empresarial y acompañamiento tanto para las empresas implantadas como para las ajenas; la utilización conjunta de los servicios logísticos comunes, la captación de recursos, promoción de redes o intercambios empresariales son algunas de las principales funciones que han de abordar los viveros de empresas.

Al objeto de poder cumplir con los fines y desarrollar las funciones establecidas, se han de estructurar un sistema de emplazamientos, una red de asesoramiento y otras actividades y servicios multidisciplinarios. El sistema de emplazamientos ha de ofrecer posibilidades de acceso a equipamientos e infraestructuras para el desarrollo de la actividad empresarial mediante: a) locales modulares de distintas dimensiones, dotados de una infraestructura básica para su utilización inmediata como centro de trabajo; b) punto de domiciliación de empresas que permitirá disponer de un taquillero-buzón donde recepcionar el correo y demás documentación administrativa; y c) área de usos comunes, integrada por las instalaciones de que consta el centro, totalmente adaptados para su uso, bajo el cumplimiento de lo establecido en el correspondiente reglamento.

En relación con la red de asesoramientos, los emprendedores interesados podrán beneficiarse de: a) el área de asesoramiento, integrada por profesionales en distintas disciplinas, abarcando sus funciones aspectos relativos, tanto a la constitución y puesta en marcha de una empresa, como sobre asuntos puntuales del funcionamiento de la misma; b) el área de formación, encargada del diseño y puesta en marcha de un plan formativo integral para emprendedores basado en la filosofía del posicionamiento en el mercado; y c) el área de servicios comunes, el esquema del funcionamiento interno de las instalaciones ha de permitir la utilización por parte de los usuarios de una variada gama de servicios comunes y concurrentes: fax, recepción, fotocopiadora en régimen de gastos compartidos, correo (envío y recogida, no incluyendo los gastos), mensajería, limpieza, servicios telemáticos, seguridad, y otros que se pongan en funcionamiento en el futuro.

Con respecto a la realización de otras actividades y servicios multidisciplinarios, relacionadas con la promoción, impulso y acompañamiento de la actividad económica y empresarial de la zona, cabe destacar entre otras las siguientes: a) articulación de convenios de colaboración con otras entidades y organismos públicos y privados tanto nacionales como internacionales; b) participación en proyectos de ámbito nacional y transnacional; c) creación de una red de viveros; d) hacer practicable la idea de la reciprocidad de servicios entre las empresas alojadas; organización de actividades de cooperación empresarial, tales como jornadas, conferencias, seminarios, exposiciones, etc.; y e) promover la organización y gestión de redes empresariales o sectoriales entre las pymes para que puedan alcanzar un tamaño competitivo.

Cabría preguntarnos ahora cómo se accede a la condición de ser beneficiario de un vivero de empresa. En este sentido, aunque se puede observar una cierta similitud en los procesos de acceso de los diferentes viveros de empresas, cada centro tiene establecido sus propios requisitos de acceso y participación, adquisición y pérdida de la condición de beneficiario, que suelen ir acompañadas por la pormenorización de los derechos y obligaciones que los viveristas



tienen. El abanico de beneficiarios de los viveros de empresa que se observa en España suele ser amplio, pudiendo ser no solamente aquellas personas físicas o jurídicas, sino también, organizaciones públicas o privadas, que deseen participar en el programa o hacer uso de algunos de sus servicios y/o zonas comunes, los cuales deberán cumplir fielmente con lo establecido en su reglamento y demás regulaciones existentes o que se genere.

La adquisición de la condición de beneficiario estará sujeta a lo establecido en los distintos procedimientos creados al efecto. Partiendo del cumplimiento de lo establecido por cada vivero de empresas, se suelen establecer dos tipos de requisitos de acceso a cumplir por los beneficiarios, unos de carácter general y otros específicos. Con respecto al primer grupo de requisitos, cabe distinguir, no solo, el que los futuros promotores o las empresas, ya constituidas, que soliciten su admisión en el vivero, vayan a ejercer o ejerzan su actividad en la zona geográfica a la que pertenezca el vivero (independientemente de donde radique su domicilio individual y/o social); sino también, que las instituciones, entidades, organismos públicos o privados que colaboren o soliciten el uso de determinados espacios o equipos, los empleen en actuaciones que redunden en el desarrollo económico y social del ámbito territorial de actuación.

En relación con los requisitos específicos, dirigidos al establecimiento como socio viverista, destacan: a) superar el procedimiento de selección que se establezca al efecto; b) acreditar su capacidad y competencia emprendedora; c) demostrar la viabilidad y calidad del proyecto (elaboración del plan de empresa); d) adaptar la actividad a las características del vivero; e) que la empresa esté legalmente constituida o en proceso de constitución, y se encuentre al corriente en las obligaciones tributarias y de seguridad social; f) que suscriba el compromiso jurídico-formal establecido al efecto; y g) otros requisitos que puedan ser exigidos en las nuevas convocatorias o procedimientos que se inicien para permitir el acceso al mismo.

En las causas determinantes que originan la pérdida de la condición de beneficiario; se observan dos grupos; unas, son objetivas; y otras, subjetivas. Entre las primeras sobresalen las que tienen su origen en: a) la expiración del tiempo convenido en el contrato o transcurso del plazo máximo establecido; b) las causas consignadas válidamente en el contrato; c) las modificaciones sustanciales de las condiciones del contrato; y d) el cese de la actividad. Se entiende por cese de la actividad cuando la situación legal determine el mismo, así como por la no disposición del espacio por parte del beneficiario en las condiciones previstas.

El mutuo acuerdo de las partes; la voluntad de alguna de las partes, debiendo mediar el preaviso que señale el contrato; la imposibilidad física del beneficiario; la rescisión unilateral causada por incumplimiento contractual de la otra parte; y las causas consignadas válidamente en el contrato son algunas de las causas subjetivas que determinan la pérdida de la condición de beneficiario del vivero de empresas. Una vez el beneficiario pierda la condición de socio viverista, deberá abandonar el local del que disponga en el plazo que se haya estipulado, que comenzará a contar desde la fecha en que se produzca la causa determinante de la pérdida de la condición de beneficiario.

#### IV. EL CASO DE LOS VIVEROS DE EMPRESAS EN ANDALUCIA

Una vez analizados el origen, concepto, objetivos y características de los viveros de empresas; además, de haber esbozados algunas de las estipulaciones que han de cumplir un emprendedor para poder tener acceso a la condición de viverista. Se procederá a estudiar el papel que

juega en la Comunidad Autónoma Andaluza los viveros de empresas, en orden a la creación de nuevas empresas, empleos y fomento de la cultura emprendedora.

Andalucía es la mayor de las diecisiete comunidades autónomas de España, en cuanto a superficie y población se refiere. Tiene una extensión de 87.268 km<sup>2</sup> y 8.384.000 habitantes en 2018; no obstante, el desempleo es el principal problema endémico que viene arrastrando la región desde hace décadas. De ahí, la importancia que tienen todos aquellos instrumentos que operan en el territorio en dirección a potenciar el tejido empresarial, tanto por la vía del mantenimiento y potenciación del parque de empresas existentes, como por la vertiente de creación de nuevas empresas, ambos casos contribuirán de manera significativa a la calidad e incremento del nivel empleo.

Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, es una entidad perteneciente a la Junta de Andalucía, que comenzó su andadura en el 1999, teniendo entre sus principios el fomento de la cultura emprendedora y la creación y consolidación de empresas de Economía Social en el territorio andaluz. En la actualidad conserva como misión principal el fomento de la cultura emprendedora y la actividad económica en la región mediante la prestación de servicios de apoyo a personas emprendedoras y entidades que impulsen la creación-consolidación de empresas y generen empleo en su territorio; de ahí, que se pueda considerar como una agencia regional de desarrollo del emprendimiento.

*Tabla nº 1. Plantilla y resultados de la red de cades. Periodo 2009-2018*

AÑOS	PLANTILLA	Nº CADES	EMP.CRE.	EMPLEOS	INV. EST.
2.009	1.061	209	7.772	9.447	168,5
2.010	1.039	215	10.027	12.255	168,2
2.011	1033	215	10.340	12.652	121,7
2.012	996	214	10.655	14.305	164,5
2.013	983	215	19.633	14.478	186,9
2.014	964	215	14.620	19.797	155,7
2.015	947	215	15.408	18.586	168,9
2.016	946	267	12.737	15.733	150,7
2.017	925	262	12.699	15.299	144,7
2.018	910	263	13.883	15.725	154,5

*Fuente: Andalucía Emprende. Informes de Gestión de los años 2009-2018. Elaboración Cáceres Mora, A. (2019)*

Simultáneamente a la Red de Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (formada por 263 unidades), perteneciente a la mencionada Fundación, en la región existe un grupo de aproximadamente cincuenta viveros de empresas municipales que funcionan y se organizan de forma independiente a la Red anterior, cuyas principales entidades promotoras son: Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cámaras de Comercio, Fundación INCYDE (Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de Empresas) y otras entidades. No obstante, siendo consciente del peso cuantitativo y cualitativo que tienen los viveros de empresas municipales en sus respectivos territorios, basaremos nuestro estudio en el papel que ha desarrollado durante la última década Andalucía Emprende.

## EL PAPEL DE LOS VIVEROS DE EMPRESAS EN LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS: EL CASO DE ANDALUCÍA (ESPAÑA)

Para llevar a cabo su actividad, cuenta en la actualidad con un equipo humano formado por 910 profesionales, lo que supone 151 empleados menos que la plantilla que poseía en el 2009 (Tabla Nº 1). No obstante, parece ser que este proceso de adelgazamiento de personal no ha concluido, sobre todo si se tiene en cuenta los incumplimientos que se han detectado en su gestión, incluidos en el Informe de Fiscalización de Regularidad de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza, correspondiente al ejercicio 2015, aprobado en el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 31 de enero de 2018<sup>6</sup>.

Continuando con el análisis de esta Tabla, se detecta, un incremento de las demás variables durante el periodo analizado. De esta manera, el número de Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CADES) pasa de 209 a 263<sup>7</sup>; también se observa un comportamiento similar de aumento en el caso de la creación de empresas y empleos, llegando a 13.883 empresas creadas y 15.725 nuevos puestos de trabajo; no siendo así en la inversión inducida, que baja de 168,5 millones de euros en 2009 a 154,5 millones en 2018.

*Tabla nº 2. Formas jurídicas de las empresas creadas por la red de cades. Periodo 2010-2018*

AÑOS	IND.	%	SOM.	%	ECS	%	OTRA	%	TOTAL
2.010	9.041	90,17	552	5,51	277	2,76	156	1,55	10.027
2.011	9.252	89,47	630	6,09	271	2,62	187	1,81	10.340
2.012	9.378	88,01	805	7,55	285	2,67	187	1,75	10.655
2.013	12.773	88,22	1.463	10,1	242	1,67	-	-	14.478
2.014	12.666	86,63	1.108	7,57	233	1,59	613	4,19	14.620
2.015	13.247	85,97	1.561	10,13	199	1,29	401	2,60	15.408
2.016	10.613	83,32	1.776	13,94	169	1,33	179	1,40	12.737
2.017	10.748	84,64	1.648	12,98	123	0,97	180	1,41	12.699
2.018	12.245	88,20	1.418	10,21	103	0,74	117	0,84	13.883

*IND: Individuales, SOM: Sociedades Mercantiles, ECS: Economía Social*

*Fuente: Andalucía Emprende. Informes de Gestión de los años 2010-2018. Elaboración Cáceres Mora, A (2019).*

<sup>6</sup> Véase: Cámara de Cuentas de Andalucía. 2018. Fiscalización de Regularidad de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza. 2015. [https://www.google.es/search?source=hp&cei=UI8wXYK2NYGTlwSD4YyoBA&q=andalucia+emprende+tribunal+de+cuentas&oq=anda&gs\\_lPáginas](https://www.google.es/search?source=hp&cei=UI8wXYK2NYGTlwSD4YyoBA&q=andalucia+emprende+tribunal+de+cuentas&oq=anda&gs_lPáginas) 12 13.

<sup>7</sup> En la actualidad la distribución de los 263 CADES por provincia es la siguiente: Almería, 29; Cádiz, 26; Córdoba, 32; Granada, 33; Huelva, 20; Jaén, 41; Málaga, 38; y Sevilla, 44. En las oficinas de Jaén hay diecinueve oficinas de gestión compartida con la Universidad. Y en las oficinas de Málaga se encuentran once oficinas de gestión compartida en Marbella. Véase: Andalucía Emprende (2019). Informe de Gestión de 2018. <https://www.andaluciaemprende.es/wp-content/uploads/2019/01/INFORME-DE-GESTION-ANDALUCIA-EMPRENDE-2018-web.pdf>. Pág. 32. Consultado 25-05-2019.

Partiendo de los datos aportados por la mencionada Tabla, se infiere que durante el periodo 2009-2018 la Red formada por los CADES ha contribuido a la creación en el territorio andaluz de 127.774 empresas y 148.277 empleos, lo que ha supuesto una media anual de 12.777 y 14.827 respectivamente: Al mismo tiempo, dicho proceso de crecimiento ha significado una inversión que se estima en 1.584 millones de euros en los diez años. A modo de recomendación, y con la finalidad de completar el análisis iniciado, sería conveniente que en un próximo estudio se abordara la capacidad de supervivencia y consolidación de las empresas creadas durante el periodo por la Red de viveros de empresas de Andalucía Emprende, de esta forma se conocería cuáles son los aportes a la estabilidad de la actividad empresarial de dicha institución.

Con relación a la forma jurídica de las empresas creadas, se observa, según se pone de manifiesto en la Tabla Nº 2, una distribución muy similar en todos los años del periodo en cuanto a su peso sobre el total de empresas se refiere, tomando como ejemplo el último año (2018), su estructura viene definida en el siguiente orden: a) peso hegemónico del empresariado individual, representando un 88,20% del total, con 12.245 empresas; b) le siguen a gran distancia las sociedades mercantiles, con 1.418 compañías (10,21%); c) las otras formas jurídicas (sociedades civiles, comunidades de bienes...) ocupan el tercer lugar con 117 organizaciones lo que supone el 0,84% sobre el total; y d) las entidades de la economía social ocupan el último lugar con 103 empresas siendo el 0,74% del total.

En relación a la estructura operativa de Andalucía Emprende, hay que resaltar que en 2018 la Red de Viveros que formaban los CADES, con 54 más de los que existían en el 2009, estaban distribuidos en 37 zonas por toda la región, con 886 alojamientos empresariales (naves industriales para las empresas constituidas y despachos para alojamientos de proyectos empresariales), y de 62 puntos de información, desde donde se ofrece, entre otros, servicios gratuitos de información, asistencia técnica personalizada, formación empresarial, tutorización, mentorización, ayuda en la búsqueda de vías de financiación y tramitación de solicitudes de incentivos.

La labor realizada durante el último año por Andalucía Emprende referente a los planes provinciales de desarrollo ha permitido el diseño, elaboración e implementación de 311, los cuales han propiciado la ejecución de 4.370 actuaciones de fomento de la cultura emprendedora, habiendo contado con la participación de 109.503 personas y generado 541 nuevos empleos, este tipo de servicio tiene por objeto el desarrollo y modernización de las empresas participantes incorporando innovaciones tecnológicas a sus procesos productivos. Este año las actuaciones de fomento de la cultura emprendedora se han desarrollado en 410 municipios de los 785 con que cuenta la Comunidad Autónoma de Andalucía, habiendo sido el 50,60% de sus participantes mujeres<sup>8</sup>.

Con respecto al perfil de los promotores que han sido atendidos por la Red de CADES y los puntos de información se observa un importante peso de los jóvenes menores de 40 años (en el 2018 eran 9.393 y suponían el 61,44% del total); y una destacada presencia de mujeres, concretamente 6.569, siendo su peso sobre el total del 42,97%. Si se analiza las empresas crea-

---

<sup>8</sup> En la tabla Fomento de la Cultura Emprendedora por Provincia correspondiente al Año 2018 se expone su distribución provincial en base al sexo y municipios donde se ha llevado a cabo actuaciones de fomento de la cultura emprendedora; véase: Ídem Página 7. Consultado 25-05-2019.

das tomando como referente a la actividad económica a la que pertenece, destaca de forma hegemónica el sector servicios, en el año anterior representaba el 78,13%, lo que supone 10.847 empresas. Le seguían a gran distancia en ese periodo la construcción, con 1.316 (9,48%); la industria, con 762 (5,49%); el sector primario, con 657 (4,73%) y por último, las compañías generadas en base a las tecnologías de la información y comunicación, con 301 proyectos (2,17%). Desde la perspectiva de los nuevos empleos generados en 2018, mencionar que el 93,38% ha sido por cuenta propia y el 6,62% por cuenta ajena, habiendo sido ocupado por mujeres el 43,68%<sup>9</sup>.

Junto a la prestación de estos servicios, Andalucía Emprende ha desarrollado programas y proyectos específicos para fomentar la cultura emprendedora en distintos ámbitos y sectores estratégicos, como el educativo, la industria creativo-cultural, el medio rural, así como a colectivos con especiales dificultades de desarrollo profesional (jóvenes, mujeres, personas jubiladas, inmigrantes, personas en riesgo de exclusión social...), por su especial potencial de crecimiento y desarrollo. Además, realiza estudios de investigación y evaluación sobre la iniciativa emprendedora, oportunidades de negocio, buenas prácticas y dinamismo emprendedor para apoyar la toma de decisiones estratégicas.

## V. CONCLUSIONES

Los procesos de reestructuración productiva y ajuste institucional originados durante los últimos setenta años no solo transformaron la actividad económica sino también la misma estructura organizativa del Estado. De ahí, que emergiera la necesidad de proporcionar respuestas adecuadas a los problemas que tenían planteados las sociedades desarrolladas, con el doble objetivo de facilitar y dinamizar el ajuste de los sistemas productivos locales, y de resolver los graves desequilibrios que se estaban produciendo en los mercados de trabajo debido al incremento del desempleo.

Las agencias de desarrollo (local y/o regional), los viveros de empresas, las aceleradoras e incubadoras de empresas y los centros de coworking, son algunos de esos instrumentos que tuvieron sus orígenes durante este periodo y que han contribuido especialmente a la creación de nuevas empresas, empleos y, en cierto modo, al mantenimiento y mejora de la competitividad del parque empresarial existente en el espacio geográfico donde operan.

En la actualidad, Andalucía cuenta con un parque de viveros de empresas que supera con las trescientas unidades, a los pertenecientes a la Red de Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CEDES) de Andalucía Emprende hay que añadirle un grupo de aproximadamente cincuenta viveros de empresas municipales distribuidos por todo el territorio andaluz, que funcionan y se organizan de forma independiente a la Red anterior, cuyas principales entidades promotoras son: Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Cámaras de Comercio, Fundación INCYDE (Instituto Cameral para la Creación y Desarrollo de Empresas) y otras entidades.

---

<sup>9</sup> Los datos comentados en este párrafo han sido obtenidos del Informe de Gestión 2018 de Andalucía Emprende. Véase: Ídem Páginas 8 y 9. Consultado 25-05-2019.

En este trabajo se hace especial hincapié en el papel que ha jugado en la Comunidad Autónoma de Andalucía durante el periodo 2009-2018, su agencia regional del emprendimiento, Andalucía Emprende, destacando especialmente por haber creado una Red de Viveros de Empresas, Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CADES), que abarca a todo el territorio andaluz, habiendo tenido unos resultados importantes en la creación de empresas y empleos, así como, en el fomento de la cultura emprendedora.

En relación con el perfil de los promotores que han sido atendidos por la Red de CADES y los puntos de información se observa un importante peso de los jóvenes menores de 40 años, llegando en el 2018 a una cantidad que supera con holgura el 61% del total; y una destacada presencia de mujeres, alcanzando en ese año a una cifra muy próxima al 43% sobre el total.

Si se tiene en cuenta las empresas creadas tomando como referente a la actividad económica a la que pertenece, destaca de forma hegemónica el sector servicios, seguida a gran distancia por el resto; es decir, la construcción, la industria, el sector primario, y en último lugar, las compañías generadas en base a las tecnologías de la información y comunicación. Desde la perspectiva de los nuevos empleos generados en 2018, mencionar que casi la totalidad ha sido por cuenta propia y el resto, 6,62%, por cuenta ajena.

No quisiera concluir este trabajo sin antes recomendar un estudio sobre la capacidad de supervivencia y consolidación de las empresas incubadas durante el periodo analizado por los Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial de Andalucía Emprende, con la finalidad de completar el análisis iniciado, de forma que se pueda conocer cuáles son los aportes a la estabilidad de la actividad empresarial andaluza de dicha institución.

## BIBLIOGRAFIA

- Andalucía Emprende (2009-2018). Resultados de actividad y memorias, en <https://www.andaluciaemprende.es/publicaciones-y-estadisticas/resultados-de-actividad-y-memorias/>. Consultado 02-06-2019.
- Andalucía Emprende (2019). Informe de Gestión 2018, en <https://www.andaluciaemprende.es/wp-content/uploads>. Consultado 25-05-2019.
- Blanco Jiménez, Francisco José y otros (2018). Los servicios que prestan los viveros de empresas en España. Rankings 2018/2019. FUNCAS, en: [www.funcas.es/publicaciones\\_new/\\_\\_\\_DownloadPub.aspx?IdRef=0-00003](http://www.funcas.es/publicaciones_new/___DownloadPub.aspx?IdRef=0-00003). Consultado 17-05-2019.
- Blanco Jiménez, Francisco José y otros (2019). Los servicios que prestan los viveros y aceleradoras de empresas en España. Ranking 2019/2020. FUNCAS, en: [www.funcas.es/publicaciones\\_new/\\_\\_\\_DownLoadPub.aspx?IdRef=0-00004](http://www.funcas.es/publicaciones_new/___DownLoadPub.aspx?IdRef=0-00004). Consultado 30-06-2019.
- Cámara de Cuentas de Andalucía (2016). Fiscalización de Regularidad de Andalucía Emprende, Fundación Pública Andaluza., en: <https://www.google.es/search?source=hp&ei=UI8wXYK2NYGTlwSD4YyoBA&q=andalucia+emprende+tribunal+de+cuentas&coq>. Páginas 12 13. Consultado 20-07-2019.

EL PAPEL DE LOS VIVEROS DE EMPRESAS EN LA CREACIÓN DE NUEVAS  
EMPRESAS: EL CASO DE ANDALUCIA (ESPAÑA)

- Márquez, Juan A. (2018). Una exploración de la ciencia regional y el desarrollo local, en Márquez, J.A. y Borrell, R. (Coord.): Ciencia regional y Andalucía, a partir de la visión del geógrafo Gabriel Marco Cano García. Un homenaje a su vida y obra. Academia Andaluza de Ciencia Regional. Universidad de Sevilla, pp. 151-177.
- Vázquez Barquero, Antonio (1993): "Política Económica Local". Ediciones Pirámide S.A., Madrid.

EJE 2:  
GOBERNANZA Y GESTIÓN LOCAL

---





# FACTORES Y MECANISMOS GENÉRICOS DEL DESARROLLO LOCAL: CAPACIDADES PARA SU GESTIÓN

DR. IBRAHIN AMHED LEÓN TÉLLEZ  
*Universidad de Granma-Cuba*  
*ileont@udg.co.cu*

## I. INTRODUCCIÓN.

Desde los teóricos de la localización hasta el presente se han desarrollado varias concepciones y modelos que procuran mayor eficiencia y eficacia en los procesos de desarrollo de espacios territoriales. De estas teorías han emergido regularidades en forma de factores y mecanismos que han servido de soporte para el diseño de políticas económicas y sociales; así como el despliegue de enfoques metodológicos e instrumentos que coadyuvan a la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial.

Las concepciones al respecto del desarrollo local y los mecanismos para su gestión tienen profundas raíces axiológicas, culturales e institucionales. Este asunto constituye una fuente ampliamente generadora de novedad teórica al obligar a los tratadistas a contextualizar su análisis de la variedad de teorías y estudios realizados sobre el tema a nivel global en relación a las características culturales, socioeconómicas y ambientales que le son propias al territorio de que se trate.

El estudio de las metodologías existentes sobre el tema ofrece regularidades valiosas a tener en cuenta en el diseño de cualquier plan de desarrollo local. En cambio, las características del modelo socioeconómico imperante condicionan la plataforma institucional que determina la naturaleza del sistema de relaciones que se dan al interior y con el entorno de un territorio en un contexto determinado. De cualquier manera, existen regularidades teórico-metodológicas que pueden ser tomadas como punto de partida general en la realización de un plan de desarrollo local.

Se destaca en la literatura que los procesos de desarrollo local deben ser conducidos y direccionados con carácter estratégico, donde sobresalen como aspectos relevantes la cohesión social, el liderazgo del gobierno, la participación popular y la coordinación multi-actoral, además de tener un papel preponderante la utilización de la planificación estratégica territorial como herramienta sustantiva para su gestión. Adicionalmente, muchas de las experiencias de desarrollo local hablan de procesos de aglomeración, encadenamientos, economías flexibles y otros factores que de por sí son generadores de valor territorial con impacto en el bienestar de los habitantes.

En este trabajo se pretende hacer una síntesis de algunos procesos generadores de valor territorial (factores), así como los mecanismos generalmente utilizados para conducir estos procesos. Por otro lado, se consideró necesario destacar determinadas precondiciones que, en función de su estado en el territorio, favorecen o dificultan la gestión del desarrollo. Estas han sido reconocidas como capacidades territoriales para el desarrollo; las cuales han sido divididas, acorde con su naturaleza, en funcionales y estructurales.

## 2. UNA CONCEPCIÓN DE DESARROLLO LOCAL.

### 2.1. *¿Cuál es la finalidad del desarrollo?*

Resulta importante destacar que cualquier plan o proyecto territorial debe responder a una noción concreta de desarrollo, la cual está generalmente determinada por las aspiraciones del grupo de poder, pero además se ve influenciada por los rasgos y patrones culturales de la sociedad en la que se pone de manifiesto este proceso.

De esta forma, un primer aspecto necesario a destacar y con una fuerte carga de contenido axiológico es la respuesta a la interrogante: ¿Cuál es la finalidad del desarrollo? Dicha respuesta, de manera individual, puede estar ampliamente influenciada no solo por las concepciones de grupos sociales y de poder, sino que su carácter subjetivo se mueve en función de los intereses de estos grupos. Si bien el modelo capitalista se manifiesta de múltiples formas, sus leyes y principios naturales deshumanizan las relaciones sociales de producción. De ahí la importancia del papel del Estado y el sistema institucional para conducir y regular los mecanismos que rigen estas relaciones en función de un desarrollo centrado en la sociedad plena. Esta concepción se refleja en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no obstante, no pocos expertos del tema advierten que estos objetivos son expresión de las contradicciones del orden económico mundial vigente y las insuficiencias de los enfoques convencionales de los estudios del desarrollo. Estas contradicciones, en el proceso histórico del desarrollo de la humanidad, son reflejadas a través de los problemas globales más graves que se manifiestan como rasgos característicos y distintivos del sistema imperante, por mencionar algunos (Dubois, 2014; Jahan et al., 2017):

- La concentración de pobreza en millones de personas frente la concentración de riquezas en unos pocos individuos.
- El crecimiento económico desmedido basado en la búsqueda de mayores niveles de ganancias en sacrificio del medio ambiente y las condiciones de vida para las futuras generaciones.

En contraposición, la evolución del concepto de desarrollo humano, como meta global, ha sobrepasado las concepciones economicistas para integrar aspectos como calidad de vida y bienestar social. (Jahan et al., 2017; Sutcliffe, 2014; Telleria, 2014).

En la moderna concepción del desarrollo, éste aparece cada vez más como el resurgimiento de la capacidad humana en función de las condiciones históricas, sociales y culturales y requiere un proceso social de transformación, en el cual los factores económicos, culturales, políticos, ecológicos y otros deben interrelacionarse mutuamente (Álvarez, 2008; Dubois, 2014; Rojas, 2010; Sutcliffe, 2014; Telleria, 2014; Tezanos, Quiñones, Gutierrez, & Madrueño, 2013).

En este ensayo se defiende una noción de desarrollo que se sustenta en determinados pilares básicos para la evolución de una sociedad (figura 1). Con independencia del nivel desde el cual se promueva y se conciba, bien sea territorial o nacional, la garantía de estos pilares ofrece la plataforma básica para lograr un proceso de desarrollo verdaderamente sostenible en su concepción humana y social. En correspondencia con el estado de estos en cada territorio o nación serán sus posibilidades de desarrollo. Igualmente, estos pilares constituyen en sí mismo, metas de desarrollo.

El análisis de estos pilares parte de la premisa de que todo desarrollo debe estar enfocado en el ser humano como centro del proceso. Resulta necesario, por tanto, conocer las características y dinámicas de la población, sus rasgos culturales y tradiciones. Un programa auténtico de desarrollo local se basa en mecanismos de participación que involucran de forma plena a la población como objeto y sujeto de este proceso.



*Figura 1 Pilares genéricos del desarrollo humano.*

### *2.2. ¿Qué se entiende por desarrollo local?*

No es intención de este trabajo exponer un concepto de desarrollo local, por ello resulta preferible resaltar aquellas regularidades teóricas que han emergido como características inherentes de este proceso:

**Desarrollo local como cambio:** Implica transformaciones socioeconómicas gestionadas territorialmente con el fin de elevar el bienestar social con carácter sostenible. De esta manera, su gestión tiene un carácter estratégico e integral, por lo que debe concebirse desde un proceso de planificación liderado localmente con coherencia interterritorial y multinivel.

**Construcción colectiva de la visión local:** un proceso auténtico de desarrollo local no debe basarse ciegamente en referentes externos o presiones de grupos de poder o del capital transnacional. Este proceso debe estar guiado por las aspiraciones e intereses de la población local y considerar el respeto a su identidad y cultura. Además, la construcción colectiva de la visión local implica cooperación no solo en el proceso de planificación, sino también en la ejecución

de los proyectos de desarrollo, lo cual favorece la integración de múltiples actores con enfoque de responsabilidad social y asociación en redes.

Proceso de naturaleza endógena: Un aspecto distinguible del proceso de desarrollo local es la revalorización de los recursos y capacidades locales y la definición de estrategias para su mejor aprovechamiento en armonía con las fuentes y oportunidades exógenas. “Lo importante es saber endogeneizar dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente” (Albuquerque, 2003, p. 8).

Valorización de la identidad y la vocación local: La utilización de aspectos de identidad local como centro de la estrategia para favorecer la diferenciación y atractivo suele ser a menudo la base de la reactivación de un proceso de desarrollo local (Baidal, 2000; Furió, 1996; Guridi, Mendiguren, & Carlos, 2014; Sánchez, Bosques, & Jiménez, 2009). La identidad de un territorio se concibe como el conjunto de las percepciones colectivas que tienen las personas con relación a sus tradiciones, patrimonio natural y cultural, relaciones de producción y competencias; no es algo inmutable y estático, sino que puede evolucionarse, reforzarse y modernizarse. Asimismo, la definición o fortalecimiento de la vocación local considera aquellas aptitudes, capacidades o características que lo hacen especial; por lo que la articulación y especialización de diferentes procesos socioeconómicos en torno a elementos de identidad local favorece la consolidación de una franquicia que valoriza el territorio y reactiva la vida social, cultural y económica.

Crecimiento económico sostenido: Es el crecimiento basado en procesos de cambio estructural, favoreciendo la articulación en forma de cadenas productivas y procesos de aglomeración de las actividades económicas. Conlleva la evolución de la estructura productiva, la capacidad empresarial y tecnológica y la infraestructura de soporte a la producción y los servicios. Se basa, en muchos casos, en estrategias de fortalecimiento de sistemas productivos, redes de empresas y sistemas de innovación capaces de generar economías de escala y rendimientos crecientes. Es importante destacar que las formas flexibles de organización de la producción generalmente resultan convenientes para desencadenar procesos de desarrollo económico con enfoque de vinculación social mediante el aprovechamiento del potencial endógeno. Implica, además, valorizar el papel de las pymes, las estructuras económicas familiares y comunales, los procesos de economía popular y solidaria y el cooperativismo. Las grandes empresas, por otra parte, pueden constituir actores motrices del desarrollo local cuando se relacionan con el territorio y funcionan en formato de polo de desarrollo, posibilitando la generación de externalidades positivas que arrastran el progreso de otros sectores de la economía y la sociedad.

Desarrollo local como complemento del desarrollo nacional: Es un proceso gestionado desde el territorio y con enfoque de diferenciación y endogeneidad, pero exige la armonización y complementación con las políticas y prioridades de desarrollo nacional, lo cual requiere una coherencia interterritorial y multinivel de su proceso de planificación.

Desarrollo local como concepto multidimensional e integral: Conlleva la necesidad de articular los proyectos y actividades económicas con objetivos sociales y ambientales. Implica que el desarrollo económico debe actuar a favor, y nunca en detrimento, del bienestar social o el equilibrio ecológico. Su naturaleza integral va ligada al carácter estratégico del proceso. Un programa de desarrollo no es la mera suma de las iniciativas, pues éstas deben articularse de forma coherente en una propuesta integrada de valor territorial que actúe a

favor de la evolución de la estructura económica sobre la base de sus potencialidades y aprovechando las externalidades positivas y efecto multiplicador de sectores pivotes y emergentes de la economía local.

### 3. LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL: FACTORES, MECANISMOS Y CAPACIDADES.

La gestión del desarrollo local toma formas muy variadas en cuanto a procedimientos e instrumentos analíticos, adopta diferentes formas organizativas y se relaciona con los distintos ámbitos territoriales. Este proceso responde a un modelo de desarrollo concebido y asumido desde el territorio, con el que se busca movilizar los factores del desarrollo basado en su potencial endógeno y las necesidades y aspiraciones de la población. Dicha gestión implica la proyección y prospección que considera, además, los factores del entorno y la influencia de los procesos socioeconómicos globales, así como las directrices de los planes de desarrollo de niveles territoriales superiores. Por este motivo, debe partir de una planificación con un marcado carácter estratégico, prospectivo e integral.

Un plan territorial articula diferentes programas y proyectos que se integran de forma coherente para lograr objetivos que conducen a alcanzar la visión local construida colectivamente y de forma inclusiva. Este debe servir de guía a los procesos de transformación socioeconómica del territorio sobre la base de estrategias que combinen la utilización de los mecanismos apropiados que conduzcan a la movilización de los factores del potencial de desarrollo.

La gestión del desarrollo local no es un mero proceder tecnocrático, debe asumirse como un medio para un fin. Este constituye el proceso medular para la proyección y organización de las acciones para propiciar el progreso del territorio y el bienestar de sus habitantes.

En la teoría se han reconocido diferentes factores que correctamente direccionados impulsan en el desarrollo de los territorios, así como determinados mecanismos que, como parte de la gestión, son generalmente utilizados en experiencias significativas de desarrollo local. A continuación, se destacan varios de estos:

#### *3.1. Factores genéricos de desarrollo local.*

Para lograr una gestión efectiva del desarrollo de un territorio debe conocerse bien sus características, capacidades, vocaciones y posibilidades. No existen recetas universales, las estrategias de desarrollo se definen en correspondencia con las particularidades de cada territorio. Es por ello que se deben conocer aquellos factores que son considerados elementos dinamizadores del desarrollo local (figura 2).

*Figura 2 Factores genéricos dinamizadores de procesos de desarrollo local.*



La forma en que estos se puedan expresar o evolucionar en cada territorio está en correspondencia con sus características y las estrategias que se definan con este fin.

Una estrategia de desarrollo local debe basarse en la definición de un modelo de desarrollo para el territorio, que utiliza como centro alguno de los factores del desarrollo local o combinaciones de ellos, en correspondencia con sus características. A continuación, se destacan de forma sintética los factores sobre los cuales suelen generalmente basarse las estrategias de desarrollo local.

Entre los elementos dinamizadores de la actividad económica local y provocadores de valor añadido basado en rendimientos crecientes y economías de escala se encuentran las cadenas productivas y las economías de aglomeración (Casanova, 2004; Garófoli, 2004; Tello, 2006; Zurbano, Bidaurratza, & Martínez, 2014). Estos factores han resultado de gran reconocimiento tanto en la literatura científica como en los procesos de la práctica de la planificación territorial.

Los encadenamientos productivos contribuyen a una mejor estructuración económica del territorio, favorecen los flujos comerciales y financieros y consolidan el tejido empresarial. Los procesos de encadenamientos actúan a favor de la competitividad empresarial y territorial al reducir costos de transportación e internalizar en el territorio actividades que agregan valor y, por ende, contribuyen al crecimiento económico local. Estos vínculos ofrecen beneficios a todos los participantes de la cadena, estimulan el desarrollo de las actividades primarias al tener mayor garantía de mercado seguro y al desarrollo de la industria por la especialización y proximidad de sus fuentes de materias primas. Son múltiples las formas y los sectores en que las cadenas productivas se pueden poner de manifiesto, algunas incluso dominadas por sectores monopólicos que deciden sobre los mecanismos comerciales y financieros de los participantes más débiles. Pero lo cierto es que estos procesos de encadenamientos han demostrado tener un

efecto importante en el crecimiento económico al contribuir a la sustitución de importaciones, la competitividad territorial, la inserción en cadenas globales de valor para la exportación y, además, dinamizan el efecto del multiplicador económico entre los sectores participantes de la cadena y otros prestadores de servicios de apoyo.

Por otro lado, las estrategias de aglomeración han demostrado ser muy efectivas en la agregación de valor para todos los participantes. La aglomeración consolida una cultura de cooperación, favorece la especialización de determinados sectores en el sentido de la competitividad y refuerza la franquicia territorial. La aglomeración industrial contribuye al fortalecimiento de un entorno innovador, la creación y desarrollo de múltiples actores de servicios en la zona y la especialización de la fuerza de trabajo. Generalmente, estas estrategias son apoyadas con la creación de infraestructuras y políticas socioeconómicas territoriales que refuerzan el atractivo de aglomeración como un elemento pivote y dinamizador de la economía local. La aglomeración de servicios, por otro lado, constituye una propuesta integral de valor al cliente que resulta en un atractivo muy superior a la suma de las propuestas de los servicios aislados. Esto provoca altos niveles de concentración de consumidores y, una vez más, de altos ingresos para el territorio con externalidades favorables.

Otro de los aspectos que constituyó por años el centro de muchas estrategias territoriales es el de los polos de desarrollo. En los últimos años, su papel como factor dinamizador del desarrollo local ha sido cuestionado, ya que no es conveniente basar estrategias de modo exclusivo en torno a una gran empresa. Esto resultaría en una muy baja resiliencia local y una muy alta dependencia y compromiso para con la gran empresa. No obstante, debe tenerse en cuenta que las grandes empresas deben lograr una favorable articulación con el territorio, apoyando la dinámica de su economía local y provocando para este un balance favorable en términos económicos, sociales y ambientales. Una empresa que se articula territorialmente puede contribuir sustantivamente al despliegue de otras actividades mucho más allá que por la lógica estrecha del efecto derrame.

En complementación al desarrollo basado en grandes empresas, se destacan las economías flexibles, las cuales potencialmente pueden articularse con los elementos de identidad y vocación local. El fomento y apoyo a estas actividades favorece el despertar de la economía local con efectos muy favorables sobre el empleo y la dinámica social. Suelen ser utilizadas formas solidarias de financiación y comercialización como vías contra hegemónicas que ayudan a un despegue y evolución de pequeños negocios en condiciones de subsistencia, lo cual tiene mayores probabilidades de éxito si son apoyadas gubernamentalmente con políticas económicas y sociales como parte de una estrategia de desarrollo local.

Uno de los factores más reconocidos de valor territorial en las estrategias de desarrollo local es el aprovechamiento de los elementos de la identidad local como recursos potenciales del desarrollo, a menudo también combinados como parte de una estrategia de diferenciación territorial. Estas estrategias han emergido en formatos de marcas con denominación de origen; o resaltando simbologías, significaciones o representaciones asociadas a las tradiciones y cultura local para promover y ofrecer determinados bienes y servicios que resultan de gran atractivo para el turismo.

Todos estos procesos de agregación de valor territorial se pueden ver potenciados si se apoyan en redes de asociación que favorezcan la cooperación territorial, las transferencias de conocimiento y sistemas de innovación que además valoricen los elementos del capital social.



## FACTORES Y MECANISMOS GENÉRICOS DEL DESARROLLO LOCAL: CAPACIDADES PARA SU GESTIÓN

Para ello, la capacidad y liderazgo del gobierno y las estructuras comunitarias en la conducción y coordinación del desarrollo resultan aspectos esenciales. Un proceso efectivo de desarrollo local generalmente está basado en un fuerte liderazgo direccionado por una visión definida participativamente y apoyado en su capacidad para aunar e integrar a los actores del territorio en función de lograr los objetivos planteados en su estrategia.

Además, las estrategias de desarrollo local deben preponderar los elementos de valor local frente al efecto de lo global. Esto implica no solo la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural. Se trata de valorizar estos elementos dentro de los procesos de transformación, utilizándolos, en muchos casos, como pivotes para el desarrollo; lo cual favorece su conservación, pero también el sentido de pertenencia e identidad de la población para con su territorio.

### 3.2. Mecanismos genéricos de la gestión del desarrollo local.

Por otro lado, los procesos de gestión territorial implican la utilización de mecanismos que han devenido genérico como consecuencia de sus efectos favorables para la coordinación e impulso de los factores dinamizadores del desarrollo local (figura 3).

*Figura 3 Mecanismos genéricos de la gestión del desarrollo local.*



El primer elemento a destacar en este sentido es que todo proceso de gestión del desarrollo tiene como punto de partida e instrumento principal a la planificación estratégica territorial integrada. Un proceso de planificación evita la improvisación y sus consecuencias, contribuyendo a la definición de los objetivos del desarrollo y la estructuración lógica de los proyectos y las acciones para su consecución.

Otro elemento a tener en cuenta, incluso como soporte a la propia planificación, es la utilización de métodos de participación que permita la realización de una estrategia de desarrollo definida colectivamente. Se trata de integrar la comunidad al proceso de gestión del desarrollo. La participación se basa en varios métodos para que la población se identifique con las decisiones del gobierno relacionadas con los procesos de transformación socioeconómica y su bienestar. Una correcta participación consiste en un proceso de comunicación bidireccional que facilita un mecanismo para intercambiar información y fomentar la interacción de los actores con los equipos gestores de los programas y proyectos de desarrollo. Entre los beneficios de la participación se pueden destacar la disposición de los puntos de vistas de los diferentes actores y segmentos de la población que puede ayudar a mejorar los planes y proyectos, potenciando el papel de los actores y aumentando la aceptación general de los proyectos.

Como parte de la concertación de actores, se destaca por otra parte la articulación público-privada, lográndose de este modo la definición de estrategias que impulsen un desarrollo económico más equilibrado, donde alcancen proyectos integrales concebidos para provocar impactos favorables en el bienestar de la población local. El sector privado no es un ente ajeno a las decisiones y políticas del gobierno, forma parte de la dinámica de producción y servicios de la localidad y deben definirse políticas que lo promuevan y regulen, las cuales se materializan en programas y proyectos que favorezcan su integración a la estrategia de desarrollo local como vía para la consolidación de este sector y su aporte a la sociedad.

Por otro lado, la construcción de un desarrollo local sostenible se apoya en un ordenamiento territorial como proceso político, técnico-administrativo que conduce la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial; lo cual se debe acompañar con la definición de planes de ampliación y modernización de la infraestructura de apoyo a las actividades económicas y sociales. Además, en relación con los objetivos y las características de los procesos que se prevén en un plan estratégico de desarrollo se debe definir un marco normativo - institucional y políticas territoriales que regulen y orienten los procesos de transformación socioeconómica y la vida social en función del bienestar colectivo.

Dentro de este proceso se destaca la conveniencia de crear o fortalecer centros agentes que contribuyan con la asesoría y la incubación de proyectos, favoreciendo su conducción acertada y las transferencias de conocimientos necesarias para el éxito de la estrategia. Esto implica como soporte, también, la definición de mecanismos de fomento y apoyo a las iniciativas locales que respondan a los objetivos de la estrategia de desarrollo del territorio, así como la consolidación de sistemas de I+D+i que contribuyan a elevar los niveles de eficiencia y eficacia de los negocios y las organizaciones sociales y gubernamentales.

Estos aspectos deben ser concebidos desde un pensamiento estratégico con carácter proactivo, que utilice a la estrategia de desarrollo local como el instrumento de gestión que integra y coordina a todos los procesos para propulsar las transformaciones socioeconómicas del territorio en función del bienestar social con carácter sostenible.

### *3.3. Las capacidades para el desarrollo local.*

Muchas de las metodologías para la elaboración e implementación de estrategias de desarrollo local destacan determinadas premisas o precondiciones para su materialización exitosa.

## FACTORES Y MECANISMOS GENÉRICOS DEL DESARROLLO LOCAL: CAPACIDADES PARA SU GESTIÓN

Otros autores resaltan elementos de diversa naturaleza que sirven de soporte a una gestión efectiva del territorio. Desde esta lógica, se pretende recalcar aquellos aspectos de diversa naturaleza que, en función de su estado en el territorio, contribuyen en mayor o menor medida al éxito de las estrategias de desarrollo. Estos se han clasificado en capacidades funcionales y estructurales.

Las capacidades funcionales son aquellas que se relacionan con los procesos de gestión del desarrollo de manera más directa, correspondiéndose con el carácter estratégico, el ambiente institucional, la cohesión social, los sistemas de información, entre otros. Estas son las que, por las características de este artículo, se les dedicará mayor espacio.

En cambio, las capacidades estructurales se asocian con las características del territorio y se encuentran vinculadas con variables de su potencial de desarrollo que sirven de soporte para la efectividad de las iniciativas. Entre estas pueden destacarse la densidad del tejido empresarial, la infraestructura creada, las características socio demográficas de la población, las estructuras de poder económico y sistemas de distribución de la renta, entre otras cuestiones estructurales del territorio.

A continuación, se enuncian en forma sintética las capacidades funcionales que se han identificado:

**Sistemas y estructuras de gestión de gobierno:** Se refiere a que las estructuras organizativas de gobierno, sus funciones y sistema de trabajo se ajusten apropiadamente para un desempeño efectivo de los procesos de gestión territorial. Demanda la existencia de grupos de trabajo apropiadamente coordinados para el diseño e implementación de la estrategia, los programas y proyectos de desarrollo.

**Competencias administrativas:** Es evidente que, como proceso tecnocrático, la gestión del desarrollo requiere de conocimientos por parte de los gobernantes y del apoyo de asesores y especialistas. Sin embargo, estas competencias deben ir más allá del dominio de sus funciones y los conocimientos de gestión. Se requiere además de la apropiación de una cultura estratégica que esté acorde con las cuestiones coyunturales del presente, pero que procure transformaciones socioeconómicas sostenibles con impacto en el bienestar de la población.

**Institucionalidad para el desarrollo:** Un sistema institucional coherente con una lógica estratégica de gestión territorial contribuye a evitar improvisaciones y que las iniciativas de desarrollo se realicen por mera espontaneidad o interés de determinados grupos de influencia. Instituir los mecanismos de la gestión contribuye no solo a normar este proceso, sino que se fomenta además una cultura jurídica en torno al desarrollo y el diseño de nuevas instituciones para el fomento y regulación de las diferentes áreas de influencia de la estrategia de desarrollo local.

**Mecanismos de participación y control popular:** Si bien la gestión de gobierno es fundamental, también es necesaria la concepción de que gobernar es servir. El proceso de gobierno es efectivo si y solo si mantiene una constante comunicación con el pueblo. Estos procesos de comunicación deben pasar del plano operativo para convertirse en un asunto de carácter estratégico, donde el pueblo pueda participar en las decisiones de planes, proyectos y asignación presupuestaria y se garantice además una transparencia de su gestión mediante los mecanismos de rendición de cuentas y control popular. Estos mecanismos de comunicación son potencialmente portadores de una cultura popular de desarrollo local y de la cohesión social que resultan tan necesarios para llevar a la sociedad local a planos superiores de progreso y bienestar.

**Profesionalización del desarrollo:** Cuando se posee una cultura estratégica de desarrollo local en el territorio, generalmente comienzan a aparecer estructuras profesionales de apoyo a

los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación (Internacionalmente conocidas como agencias o centros de apoyo al desarrollo). Estas funciones de carácter meramente técnico resultan complejas de realizar por las estructuras habituales de gobierno, las cuales se ocupan mayormente de la toma de decisiones. Sin embargo, estas decisiones dependen de la calidad del trabajo técnico de este proceso, lo cual demanda de especialistas altamente calificados dedicados a tiempo completo para servir de soporte a la gestión del desarrollo local.

**Sistemas de información:** La gestión del desarrollo local requiere además de un sólido sistema de información que se ajuste a los requerimientos informativos de la estrategia. Esto favorece al conocimiento profundo de las variables del diagnóstico, al análisis del estado y evolución en el desarrollo de las comunidades y territorios y al desempeño de las funciones de monitoreo y evaluación de la estrategia.

#### 4. CONCLUSIONES.

1. En este artículo se ha propuesto un marco teórico de síntesis que pretende ser una primera aproximación de una concepción de desarrollo local que comprenda la lógica de las múltiples escalas de la sociedad, pero que asuma la construcción social y dinámica evolutiva de lo local. Los aspectos asumidos aquí son identificados como regularidades de la teoría, pero ajustados según la concepción ideológica que se asume del sentido humanista del desarrollo local.
2. El desarrollo local, definido mayormente como un proceso endógeno, requiere el despliegue de la capacidad del territorio, lo cual implica una disposición creciente de autonomía para definir y construir sus propias opciones de desarrollo, la apropiación de una parte del excedente económico allí generado para ser reinvertido localmente, la generación de innovaciones que promuevan el cambio estructural y la existencia de una cultura territorial generadora de identidad que asocia al ser colectivo con el territorio.
3. El proceso de gestión para el desarrollo local implica la formación y consolidación de habilidades, cultura y liderazgo del gobierno para inducir al cambio sobre la base de un pensamiento estratégico, proactivo y centrado en la mejora de las capacidades del ser humano. Dicho proceso debe ser participativo e impulsar y consolidar alianzas, acuerdos y redes de cooperación entre actores territoriales.
4. Como resultado de este trabajo emanan algunas ideas claves que se recomiendan para su consideración en estrategias de desarrollo local:
  - Comprender la naturaleza de los procesos socioeconómicos y culturales del territorio/región.
  - Reconocer el desarrollo como un proceso histórico y sociocultural.
  - Sostener un sistema integrado de gestión estratégica multinivel.
  - Favorecer una lógica de cooperación interterritorial.
  - Identificar sectores dinamizadores y pivotes de la economía.
  - Atender las características y necesidades de la población y las particularidades de las comunidades y segmentos poblacionales, en especial los grupos vulnerables.
  - Fortalecer los mecanismos de comunicación y aplicaciones de gobierno electrónico (Gobierno, empresa y población).

## FACTORES Y MECANISMOS GENÉRICOS DEL DESARROLLO LOCAL: CAPACIDADES PARA SU GESTIÓN

- Gestionar polos productivos que cierren ciclos en función de la seguridad alimentaria.
- Promover una gestión turística integral (Turismo de ciudad, de naturaleza, rural, salud, histórico, deportivo, sol y playa).
- Generar un ambiente institucional y financiero favorable para las pequeñas economías y su sostenibilidad.
- Promover la conexión internacional del tejido empresarial.
- Promover la transformación de la matriz energética y la producción de energías renovables.
- Fortalecer la educación del pueblo en todos los niveles (acceso, oportunidades).
- Potenciar sistemas integrales para una vida sana.

### 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Albuquerque, F. (2003). Teoría y práctica del enfoque de desarrollo local. Retrieved 09/09/2011, from [http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/Albuquerque-Coquimbo\\_Masregion.pdf](http://tecrenat.fcien.edu.uy/Economia/clases/Albuquerque-Coquimbo_Masregion.pdf)
- Álvarez, M. M. (2008). Las áreas protegidas: un enfoque geográfico. Ería: Revista cuatrimestral de geografía.
- Baidal, J. (2000). Turismo y espacios rurales: conceptos, filosofías y realidades: dialnet.unirioja.es.
- Blanes, J. (2004). Los proyectos y el desarrollo local. Guía para la formulación, sistematización y gestión de proyectos de desarrollo local. CEBEM. La Paz.
- Böhn, L., Márquez, P., Poblette, J., Repossi, M., & Reta, R. (2007). Manual de planificación estratégica municipal
- Boisier, S. (2007). Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: Entre la geografía y la gobernabilidad. (Tesis de doctorado), Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- Casanova, F. (2004). Desarrollo local, tejidos productivos y formación. Montevideo: OIT.
- Coraggio, J. L. (2000). Desarrollo Local y Municipios Productivos. Paper presented at the Cuarta Jornada del Foro Municipal de Salud. Municipalidad de Vicente López, Buenos Aires.
- Dubois, A. (2014). Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local. España: seminariodhl.org.
- Elizalde, A. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Furió, E. (1996). Evolución y cambio en la Economía Regional. Barcelona: Ariel Economía.
- Garófoli, G. (2004). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio Desarrollo Humano Local. La Habana: Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible/Universidad de la Habana.
- Guerra, A. J. (2006). Planificación y Desarrollo Regional y Local en Venezuela. Barquisimeto: Tipografía y Litografía Horizonte C.A.

- Guridi, L., Mendiguren, J. d., & Carlos, J. (2014). La dimensión económica del desarrollo humano local: la economía social solidaria: [dhl.hegoa.ehu.es](http://dhl.hegoa.ehu.es).
- Jahan, S., Jespersen, E., Mukherjee, S., Kovacevic, M., Abdreyeva, B., Bonini, A., . . . Tapia, H. (2017). Informe sobre desarrollo humano 2016. UN, Plaza, New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. In G. Pública (Series Ed.) *Gestión Pública*, Vol. 59. ILPES (Ed.)
- Miranda, D., & Van de Velde, H. (2007). Desarrollo local. Texto de referencia y consulta. In CICAP (Ed.), UNAN. Managua.
- Rojas, M. (2010). La idea de progreso y el concepto de desarrollo: Madrid: EPIC.
- Sánchez, A., Bosques, J., & Jiménez, M. (2009). Valparaíso: su geografía, su historia y su identidad como Patrimonio de la Humanidad. *Estudios geográficos*, 70(266), 24.
- Sarria, Y., & Becerra, F. A. (2008). Aplicación del enfoque prospectivo para la gestión del desarrollo local: estudio de caso. *DELOS*, 1(2).
- Silva, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Sutcliffe, B. (2014). Desarrollo Humano: una valoración crítica del concepto y del índice. Cuadernos de Trabajo Hegoa.
- Telleria, J. (2014). Los dos discursos del desarrollo humano: las contradicciones del PNUD: [apostadigital.com](http://apostadigital.com).
- Tello, M. D. (2006). Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo. CIES. Perú. Retrieved from <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf>
- Tezanos, S., Quiñones, A., Gutierrez, D., & Madrueño, R. (2013). Desarrollo humano, pobreza y desigualdades.
- Vázquez, A. (2002). *Endogenous Development, Networking, innovation, Institutions, and Cities*. Lodres: Routledge. Taylor & Francis Group.
- Vera-Rebollo, J., & Marín, C. E. (2006). El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia: [rua.ua.es](http://rua.ua.es).
- Zurbano, M., Bidaurratzaga, E., & Martinez, E. (2014). Las transformaciones de los modelos territoriales de desarrollo en el contexto de la globalización. Aportaciones desde la perspectiva del desarrollo humano local. *Revista de Estudios Regionales*(99), 30.



EJE 3:  
TURISMO Y AGRICULTURA

---





# EDUCACIÓN AMBIENTAL Y TURISMO COMUNITARIO SOSTENIBLE EN COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN DE AZUERO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

MARIO PINEDA FALCONETT

*Centro de Investigación y Monitoreo Ambiental*

*Universidad de Panamá*

*mpfalcon@hotmail.com*

XENIA BATISTA

*Departamento de Geografía*

*Universidad de Panamá*

*xenbatista@msn.com*

## INTRODUCCIÓN

La reciente problemática social y económica que viven comunidades rurales producto del desarrollo de distintas obras como embalses, minería e infraestructuras; la falta de líneas base de información ambiental que permitan dar respuestas científicas a la comunidad nacional, sobre la pertinencia o no de estas obras en el país y la poca o nula participación de las comunidades en definir su futuro económico, constituyen en términos generales, la verdadera motivación que despierta, la necesidad de aportar al país ideas innovadoras, que permitan a través de la investigación participativa, dar respuesta y soluciones a comunidades rurales como Capurí y Quema, que se debaten en la incertidumbre causada por el establecimiento de desarrollos mineros en su entorno.

En este caso, el problema causado por el impacto de la actividad minera en zonas vulnerables del país, como lo son la Pitaloza y Quema, que atraviesan también otras problemáticas ambientales como lo son el deterioro ambiental producto de la contaminación y el cambio climático y que carecen de líneas bases de información ambiental que permitan un enfoque sostenible de esa y otras actividades económicas que se puedan dar en la región.

Para dar respuesta a este problema, esta investigación monitorea ambiental y socialmente las proximidades de las comunidades de Pitaloza y Quema, estableciendo por métodos cualitativos y cuantitativos la recolección de datos ambientales y socio-poblacionales, a fin de establecer la percepción de la comunidad en torno al tema ambiental y el desarrollo de otras actividades como el turismo comunitario.

Las actividades turísticas desarrolladas en diferentes zonas rurales, puede suponer mejoras significativas en la calidad de vida de los pobladores, mediante la generación de ingresos económicos extras; adecuaciones de las infraestructuras básicas, es decir, servicio de apoyo para la atención del turista, visitante y excursionista nacional o extranjero y por último en la preservación del ambiente. En tal sentido el espacio rural se convierte en mucho más que las actividades agrícolas y ganaderas, que en este mismo espacio se puede desarrollar otras funciones como por ejemplo las relacionadas con el turismo. (Orgaz Agüera, 2013)

Se puede observar que el turismo comunitario es una nueva tipología turística que engloba actividades vinculadas con los quehaceres de la cotidianidad rural, ejemplos: ganadería, agri-

cultura, vivencias etc.; que por décadas trabajan los pobladores locales y ha sido garantía de la preservación sostenible de los recursos potenciales para el desarrollo del turismo. ” (Skewes, Henrique Zúñiga, & Pilquimán Vera, 2012, pág. 76)

La actividad turística es una herramienta para la conservación, que produce beneficios en las comunidades, siempre que sea planificada, manejada y regulada en forma apropiada. Sin embargo es esencial que sea controlada, porque sus consecuencias tendrían resultados negativos en los sitios en las que se desarrolla. (Torrejón Cardona & Mesa Restrepo, 2017, pág. 195).

El manejo de estos impactos, positivos y negativos, es crucial para el desarrollo de una actividad turística sostenible a nivel local. En el caso de las comunidades tomadas en este estudio, ubicadas en la región central de Panamá: Quema y Capurí dentro de la península de Azuero. Se deja de manifiesto que desde sus inicios el desarrollo local busca apoyar a las regiones menos desarrolladas, de tal manera que genere sus propias acciones en búsqueda de la sostenibilidad económica, social y ambiental. (Rivera Mateos & Rodríguez García, 2012)

Este proyecto plantea la importancia que actualmente tiene la capacitación y monitoreo ambiental en los diversos procesos de la actividad humana, ya que constituyen una herramienta fundamental a considerar dentro de toda iniciativa de desarrollo que se desee, sea controlado, seguro y sostenible.

## MATERIALES Y MÉTODOS

El proyecto se realizó en las comunidades de Capurí, del Distrito de Los Posos en la Provincia de Herrera, República de Panamá.

La primera etapa fue exploratoria, se realizó visitas para observar las características particulares de la comunidad, con la intención de reconocer las potencialidades para levantar un inventario turístico y para recolectar información primaria que sirvió de base para conocer aspectos generales que condicionan la percepción de la población en relación al turismo comunitario. (Maldonado, 2005)

En primera instancia se contactó a las autoridades y al comité religioso quienes ofrecieron su apoyo, posteriormente se convocó a reuniones con los otros miembros de la comunidad.

En la primera etapa de este proyecto aplicamos una metodología diagnóstica para establecer condiciones ambientales y conocimientos actitudes y prácticas de las comunidades de Quema y Pitaloza. La evaluación personal de las condiciones ambientales la vimos como la sumatoria de actividades sociales, culturales y económicas diferentes, que tienen unas cualidades afectivas y estéticas de la comunidad y que son percibidas por ellos como partes componentes interrelacionadas con unidades de significado y que se traducen en sus comportamientos o actitudes ambientales. En esta segunda fase se construye un modelo de intervención ambiental que permite a los moradores actuar en el mejoramiento de su entorno. (Escobar 2012)

La metodología la llevamos en dos direcciones; una hacia la capacitación ambiental de los miembros de la comunidad participantes y otra hacia el monitoreo de las variables ambientales en la comunidad, fundamentalmente para establecer líneas bases de datos sociales y ambientales a fin de fortalecer las estructuras locales de monitoreo, de darse el desarrollo de actividad turística u otras actividades que pongan en peligro los ecosistemas de sus comunidades.

En los talleres se proporcionaron las herramientas teóricas, prácticas e instrumentales que les permitieron comprender el problema y actuar con conciencia ambiental del mismo. Para el

desarrollo de los talleres se preparó material didáctico escrito y multimedia. (Johnson:MSFC 2009) los cuales se distribuyeron entre los participantes.

Se utilizaron compilaciones documentales con información como el “Manual de Legislación Ambiental de Panamá”, documento preparado por el PNUMA y ASLAP. Este documento fue explicado por un especialista de la Facultad de Derecho del Centro Regional de Azuero (CRUA), a quien invitamos para tal fin.

También la reproducción de las guías para el monitoreo de agua de consumo del Ministerio de Salud (MINSA), las cuales fueron presentadas y explicadas por funcionarios del MINSA región Azuero, y colaboradores de nuestro proyecto. De igual forma se utilizaron guías de educación ambiental del Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) que se reprodujeron para uso en los talleres.

Se organizó la metodología y técnica para la recolección de información de los moradores, esta fue la técnica de grupos focales y la encuesta. Los resultados fueron compilados y analizados. (Inostroza, 2018) El grupo focal es un método cualitativo de investigación, que utiliza la discusión grupal como técnica para la recopilación de información, por lo que puede definirse como una discusión cuidadosamente diseñada para obtener las percepciones de un grupo de personas, sobre una particular área de interés. (Cragan, 1991)

Se preparó un instrumento utilizando como base: la operacionalización de la variable ambiental, se realizó una definición operacional para lograr el instrumento por medio del cual se haría la medición de las variables. (Avila H, 2006). Lo que permitió la definición operativa, estableciendo una matriz de dimensiones, indicadores e ítems que se evaluaron con escalas propuestas.

El modelado, captura y análisis de la encuesta se realizó utilizando la aplicación Rotator-Survey versión 15.1 (Rotator, 2014). Este software con licencia gratuita posee la capacidad de exportación de manera transparente con SPSS y MS Excel. Se estableció una muestra de 140 casos con un error del 3%

Se aplicaron 140 instrumentos de forma aleatoria en los caseríos de Quema y Capurí; lo que representa el 95 % de la población mayor de edad, con un error del 3%. Utilizamos para la planificación mapas censales del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC 2010), que fueron actualizados en las visitas previas. Ver Mapas de los caseríos de El Capurí y Quema

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En ambas comunidades se utilizaron diversas técnicas como la confección de mapas participativos comunales. “Los mapas participativos comunitarios son un recurso metodológico que se usa para ayudar a los miembros de una comunidad a graficar visualmente como perciben su territorio y entorno socio-ambiental” (Rodríguez Martínez, 2011).

En Pitaloza y Quema se realizaron mapas participativos comunales en las aulas de clases con los maestros del lugar se utilizaron guías como como la MSP Resources Portal of The University of Wageningen y SUSTAINABLE SANITATION AND WATER MANAGEMENT en la URL <http://www.sswm.info/es/content/mapas-participativos-comunitarios>. En nuestro estudio fueron importantes para determinar: niveles de conocimiento ambiental y temores sobre situaciones que ocurrían en la comunidad. En nuestras reuniones asistían niños adultos con poca o ninguna instrucción educativa por lo que esta herramienta les permitió expresarse como entes actores de su futuro. (Sletto et al. 2013)

## EDUCACIÓN AMBIENTAL Y TURISMO COMUNITARIO SOSTENIBLE EN COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN DE AZUERO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Figura 1: Mapa ambiental de la Comunidad: Confeccionado por los niños de la Escuela del Caracucho, Los niños expresan temor por fumigación de agroquímicos desde helicópteros, situación que fue denunciada por la comunidad y autoridades locales. La Pitaloza, Maestra Yessica Huertas.*



Se formaron dos grupos de moradores de 12 individuos cada uno entre hombres y mujeres; a estos se les introdujo en los aspectos generales de nuestro estudio, la dinámica del grupo focal y su contenido. Los resultados fueron homologados al final de la sesión.

*Figura 2: Grupos focales en Iglesia de Carrizal*



### **Resumen Grupo Focal**

1. ¿Ustedes saben que es turismo?

#### **Respuesta**

Hemos escuchado algo, porque por aquí llegan personas de otros lugares buscando artesanas de la pollera y dicen que están haciendo turismo. Pero de verdad no sabemos cómo es eso.

2. ¿Consideran que la comunidad es bonita y tiene lugares bonitos que llamarían la atención a otras personas? Podrán mencionarlos.

**Respuesta**

Si es bonita y hay lugares bonitos; como el Cerro Tebujo, el charco El paso, también hay muchas artesanas que cosen partes de la pollera en diferentes técnicas y mundillo. También hacemos fiesta del patrón San Pablo, la Virgen de Guadalupe, hacemos junta de siembra y corta de arroz y maíz, para el verano hacemos molienda de caña. En realidad el Capurí tiene muchas cosas de darles a las personas que nos visitan.

3. ¿Han observado daños ambientales en la comunidad? ¿A qué creen que se debe esto?

**Respuesta;**

Bueno, la verdad en algunos casos. Como en El Capurí se siembre arroz, maíz, caña, siempre se debe fumigar con matamalezas y eso es el daño que se podrá dar, pero se necesita.

4. ¿Cómo cree usted que el turismo comunitario puede perjudicar sus costumbres, tradiciones y el ambiente?

**Respuesta:**

No sabemos, porque no conocemos que involucra eso.

5. ¿Usted que sus actividades cotidianas son llamativas para otras personas?

**Respuesta:**

Sí, porque por aquí llegan misioneros extranjeros y les gusta ir a ordeñar, también van a las vacunaderas y cocinan en el fogón.

6. ¿Qué se podrá hacer para que el turismo no perjudique su comunidad?

**Respuesta:**

Si se hace hacerlo bien, buscando orientación con gente que sepa de eso.

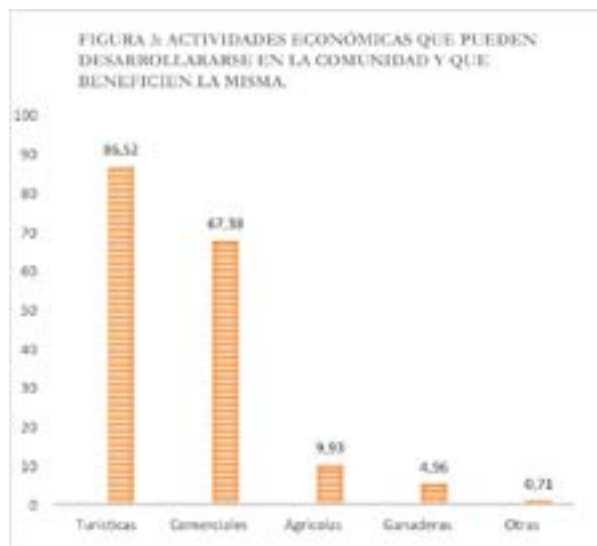
Esta metodología permitió conocer la percepción de la población frente al turismo comunitario para el desarrollo de actividades turísticas que permitan la revalorización de las tareas cotidianas.

Con el inventario turístico, tanto natural como cultural, se reconoció las potencialidades turísticas que poseen El Capurí y Quema como futuro destino turístico. Además se admitió la falta de conocimientos teóricos y prácticos sobre el turismo comunitario

Se pudo concluir que este estudio puede ser replicable a otras regiones rurales y de esta forma instruir a los moradores en alternativas laborales que incentive el gusto de vivir en un medio rural.

La operación estadística en forma de encuesta se profundizó en el conocimiento de la sensibilidad de la población respecto a los aspectos inherentes al medio ambiente, la minería y su comunidad. Sobre el tema de minería, se logró una primera respuesta nacional en torno a la negativa introducción de la minería como una actividad económica en sus comunidades.

## EDUCACIÓN AMBIENTAL Y TURISMO COMUNITARIO SOSTENIBLE EN COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN DE AZUERO EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



También, al interpretar los resultados obtenidos se lograron indicadores para mejorar la eficacia de las intervenciones que se desarrollen en las siguientes etapas de capacitación y monitoreo en el ámbito de la educación ambiental en Capurí y Quema, como lo son su interés en capacitarse en actividades agropecuarias y turísticas; las enfermedades que más les afectan, como lo son las respiratorias y gastrointestinales; y la falta de servicios médicos en sus comunidades.

### CONCLUSIÓN

El desarrollo de este proyecto nos permite afirmar que en la definición de estrategias de desarrollo locales se debe tener en cuenta la dimensión sociocultural de la sostenibilidad, debido a que el desarrollo sostenible es un proceso social que depende de las personas, su cultura y valores, los que muchas veces no son tomados en cuenta al introducir nuevas actividades económicas o infraestructuras en sus comunidades.

El análisis sistemático de las percepciones ambientales en las comunidades de Quema y Capurí permito establecer vínculos de interacción sociedad y medio ambiente; y mejorar las intervenciones con la capacitación y la transferencia de tecnología implementada, ya bien con el manejo de instrumentación o la internalización de nuevos conceptos en la comprensión de fenómenos naturales en su entorno.

Sin embargo, no es suficiente con medir la calidad ambiental percibida, sin tomar en consideración el conocimiento de los pobladores sobre temas como el desarrollo minero, su principal temor de acuerdo a nuestro estudio. El grado de satisfacción con el actual estado de sus ecosistemas y sus actitudes ambientales hacia mejorar las mismas, la vimos reflejada en su interés y participación en los talleres y jornadas en la comunidad y la necesidad que manifestaron de que la Universidad de Panamá continuara capacitando y respaldando a sus comunidades en temas como el turismo comunitario.

En este sentido, es necesaria una nueva reflexión sobre la forma en que se trata de imponer nuevos desarrollos en comunidades rurales, que como El Capurí y Quema ven en la introducción nuevas infraestructuras y actividades económicas la pérdida de su identidad, cultura y medio ambiente. En consecuencia, recomendamos antes de imponer, disponer de un conocimiento más exhaustivo de los aspectos sociales, económicos, políticos, físicos, ambientales de las comunidades para lograr una visión integral, lo que en conjunto con la participación comunal permitirá la planificación de acciones, programas y planes orientados hacia la sostenibilidad y el desarrollo local

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Cabalé Miranda, E., & Rodríguez Perez de Agreda, G. (2017). El desarrollo sostenible en la actividad constructiva. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 12-23.
- Hamui-Sutton, A., & Varela Ruiz, M. (2012). La técnica de grupos focales. *La investigación en educación médica*, 55-60.
- Inostroza, G. (2018). Aportes para un modelo de gestión sostenible del turismo comunitario en la región andina. *Gestión Turística*, (10), 77-90.
- Lorenzo Linares, H., & Morales Garrido, G. (2014). Del desarrollo turístico sostenible al desarrollo local. Su comportamiento complejo. *Pasos. revista de turismo y patrimonio mundial*, 453-466.
- Maldonado, C. (2005). Pautas metodológicas para el análisis de experiencias de turismo comunitario. International Labour Organization.
- Orgaz Agüera, F. (2013). El turismo comunitario como herramienta para el desarrollo sostenible de destinos subdesarrollados. *Nómadas*, (38)
- Rivera Mateos, M., & Rodríguez García, L. (2012). Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario. Universidad de Córdoba. Cátedra Intercultural.
- Skewes, J. C., Henríque Zúñiga, C., & Pilquimán Vera, M. (2012). Turismo comunitario o de base comunitaria: una experiencia alternativa de hospitalidad vivida en el mundo mapuche. Tralcao sur. *Coltur. Revista de Turismo*, 13.
- Torrejón Cardona, E., & Mesa Restrepo, C. (2017). Población rural y consumo de lo rural en la región Este de Antioquia – Colombia. *Revista de Geografía Norte Grande*, 193-210.





EJE 4:  
ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

---



# NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

JULIÁN MORA ALISEDA  
*Catedrático Acreditado*  
*Departamento de Ciencias del Territorio*  
*Universidad de Extremadura*  
*tajoguadiana@gmail.com*

## I. INTRODUCCIÓN

En un mundo cada vez más globalizado, los modelos y tendencias acaban por unificarse en todos los órdenes de la vida. La Ordenación Territorial y la Planificación Urbana no están ajenas a esos procesos, pues los grandes acuerdos internacionales y la legislación interna derivada de los mismos están marcando una forma más homogénea de intervenir, replicando experiencias en diferentes partes del planeta.

Sin duda, el caso de los países europeos tiene como singularidad respecto a otros países iberoamericanos la doble implicación internacional, por una parte, la pertenencia a la Unión Europea con lo que ello implica en todos los órdenes, y el ámbito común de las políticas internacionales, con sus correspondientes influencias en los compromisos asumidos que afectan para el caso que nos ocupa en las decisiones territoriales, ambientales y urbanas.

En el ámbito internacional nos encontramos con un planeta que no deja de aumentar en lo demográfico y en lo económico y que está transformando el territorio y las relaciones a una velocidad vertiginosa generando nuevos escenarios a cada instante, con las incertidumbres asociadas, aunque también con las respuestas tecnológicas que pueden ir afrontándolas, a través de una eficiente gestión pública (Aguilar, 2009).

De ese crecimiento inusitado que viene experimentando en los últimos 50 años, especialmente, es de donde derivan el resto de los problemas ambientales que no se resuelven con medidas parciales ni con informaciones catastrofistas adulteradas para alertar a las sociedades, desde organismos internacionales. Llevan décadas haciéndolo (Informe del Club de Roma sobre “Los límites del crecimiento” (1968), Conferencia de Medio Ambiente de Estocolmo (1972), Informe Bruntland sobre “Desarrollo Sostenible” (1987), Cumbre de la Tierra de Río (1992), Protocolo de Kyoto sobre el Clima (1997), Acuerdo de París sobre Calentamiento Global (2015), etc. Y, sin embargo, frente a esas predicciones apocalípticas la situación mundial mejora sustancialmente, en lo demográfico, la salud, educación y en lo económico, sin parangón con ningún otro momento de la historia humana, inclusive en lo ambiental en países desarrollados.

Por otra parte, la Unión Europea es un bloque muy avanzado en cuestiones de planificación territorial y gestión ambiental, que la convierte en una referencia internacional, liderando casi todas las políticas ambientales con incidencia en el resto de los sectores.

En este contexto, que tiene también sus grandes desafíos ambientales, sociales y culturales, se necesita más que nunca una Ordenación Territorial que favorezca tanto el desarrollo urbano imparable, de grandes ciudades y megalópolis, como los asentamientos rurales, a través de medidas de anclaje territorial, para garantizar su contribución a la biodiversidad y a la seguridad alimentaria.

## 2. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y SUS CONDICIONANTES PARA EL DESARROLLO

La Ordenación Territorial, como técnica y política de intervención para generar desarrollo regional y local, está muy condicionada por el complejo entramado administrativo que cada día se le empieza a superponer con un nivel jerárquico superior, lo que en la práctica limita la capacidad de emprender muchas iniciativas a título individual y de las políticas públicas.

Por todo ello, es evidente que los planificadores territoriales y urbanos deben conocer en profundidad las interrelaciones existentes entre las políticas ambientales, urbanas y de desarrollo para poder articular propuestas que encajen en todos los ámbitos y, además de complementarias, provoquen sinergias que conduzcan hacia un “*desarrollo resiliente*”, toda vez que el concepto de “sostenibilidad” es poco concreto y polisémico, dependiendo de quiénes lo usen y con qué intereses.

Sin duda el territorio en su sentido conceptual más amplio, viene a ser el espacio geográfico delimitado desde la óptica administrativa y con competencias políticas, donde intervienen, además del sustrato ambiental, los factores socioculturales, una estructura económica y unos avances tecnológicos que permiten un determinado grado de aprovechamiento para el desarrollo de la población residente en el mismo.

No obstante, no es hasta finales del siglo XX cuando el Territorio comienza a alcanzar una gran notoriedad en todas las políticas públicas nacionales e internacionales, siendo hasta hace unas décadas algo secundario o residual que sólo merecía el tratamiento científico por parte de geógrafos y algunos economistas (Cristhaller, Lösch, Von Tünen, Labasse, etc.).

Aunque la Ordenación del Territorio, en el sentido que hoy la conocemos, tarda mucho tiempo en adquirir fuerza legal, a través de la aprobación por el Consejo de Europa (1983) de la denominada Carta Europea de Torremolinos, se señala y define que “*Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector*”. Adquiere el mayor reconocimiento jurídico en el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007)<sup>1</sup>, que equivale a la Constitución Europea, donde aparece el

---

1 No confundir el Tratado de Lisboa (2007), equivalente a la Constitución Europea, con la Agenda de Lisboa que es una estrategia consistente en un plan de desarrollo de la Unión Europea (UE) que fue aprobado en la reunión del Consejo Europeo en Lisboa (2000).

“Territorio” como la *tercera pata* de la Cohesión que sustenta las políticas de corrección de desigualdades en el seno de la Unión Europea, sumándose a las otras dos tradicionales de cohesión Económica y Social (Maastrich, 1992).

Con la introducción de la Cohesión territorial en el Tratado de Lisboa, y el mantenimiento de los fondos estructurales y las consiguientes Iniciativas Comunitarias, la U.E. pretende:

- a) *aprovechar las fortalezas* de cada territorio para que puedan contribuir mejor al desarrollo sostenible y equilibrado de toda la UE
- b) *gestionar la concentración*, dado que las ciudades, que absorben al 80% de la población, tienen impactos negativos y positivos: hay que fomentar la innovación y la productividad y al mismo tiempo luchar contra la contaminación y la exclusión social.
- c) *conectar mejor los territorios* para que las personas se distribuyan libremente sobre los mismos en función de sus preferencias o intereses, y para ello deberían tener acceso a servicios públicos, transporte eficaz, redes energéticas fiables y conexión a Internet de banda ancha en todo el territorio.
- d) *desarrollar la cooperación*, puesto que las consecuencias del cambio climático y la congestión del tráfico no terminan en las fronteras administrativas tradicionales, por lo que es preciso recurrir a innovadoras modalidades de cooperación entre países y regiones.
- e) *Integración y cooperación entre el mundo urbano y rural*, procurando la complementariedad de ambos y de los servicios complementarios que se prestan: desde las ciudades (equipamientos sociales, sanitarios, culturales, comerciales, etc.) y desde el campo (alimentación, ambiente, energía mano de obra, etc.)

Queda meridianamente claro para la Unión Europea que las políticas de cohesión territorial:

- promueven un enfoque funcional del desarrollo integrado de los territorios como espacios donde los ciudadanos viven su vida
- impulsan el desarrollo local a través de la coordinación intersectorial de las políticas y una gobernanza multisectorial y multinivel, desde el municipio a las instituciones europeas.
- fomentan la cooperación entre regiones y países para incrementar la integración europea
- mejoran el conocimiento de los territorios para orientar su desarrollo.

En consecuencia, el Territorio es la base sobre la que se asientan todas las actividades humanas, que a su vez lo modelan y alteran en función de su desarrollo tecnológico o de sus aptitudes (vocación del territorio para determinadas actividades agrícolas, mineras, forestales...), modelo económico, esquemas culturales y densidades demográficas (Mora Aliseda, J., 2018).

Para concluir este epígrafe, avanzamos que el Territorio y el Ambiente, prácticamente, son sinónimos en su configuración conceptual, si bien, la Ordenación Territorial y la Evaluación y Gestión Ambiental tienen técnicas de análisis diferentes, aunque suplementarias y convergentes en muchas circunstancias, como procedemos a analizar en los siguientes epígrafes.

## 2.1. La Evaluación Ambiental

El Ambiente, según la expresión original y de referencia (Directiva 85/337/CEE), modificada por la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y concretada por la Directiva 2014/52/UE (de 16 de abril) “relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente”, más comúnmente conocida como “*Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)*” define al Ambiente, como el sistema integrado por los siguientes factores:

- a) la población y la salud humana;
- b) la biodiversidad, prestando especial atención a las especies y hábitats protegidos en virtud de la Directiva 92/43/CEE (HÁBITAT) y la Directiva 2009/147/CE (AVES)<sup>2</sup>;
- c) la tierra, el suelo, el agua, el aire y el clima;
- d) los bienes materiales, el patrimonio cultural y el paisaje;
- e) la interacción entre los factores contemplados en las letras a) a d).

Es de destacar, que el primer factor que se reseña es el relativo a la “población y su salud”, por encima de aquellos estrictamente naturales, algo que parece obviarse permanentemente en los estudios y en los discursos políticos y académicos.

La EIA influye poderosamente en los planes urbanísticos y territoriales al ser de aplicación obligatoria en casi todo tipo de proyectos de infraestructuras, equipamientos, viviendas, cambios de usos del suelo agrario, forestal, minero, etc., al tener como prioridad la preservación de los ecosistemas sobre otra cualquier consideración y que requieren de aprobación administrativa. También tiene influencia sobre otras cuestiones de contorno territorial como el patrimonio histórico, cultural o las relaciones económicas y sociales.

En estrecha relación con lo antedicho aparece la Directiva 2001/42/CE conocida como la Directiva de *Evaluación Ambiental Estratégica* (EAE), de obligado cumplimiento en la Ordenación Territorial y Planeamiento Urbano, dado que tiene como objetivo introducir la evaluación sistemática sobre los efectos medioambientales sobre los Planes, Proyectos y Programas (PPP) relacionados con los usos del suelo. Esto típicamente se aplica a planes regionales, urbanísticos y locales, de desarrollo, de transportes y de residuos, en el seno de los países que integran Unión Europea.

La EAE es el procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos

---

2 Las Directivas HÁBITAT (relativa a la conservación de hábitats naturales) y AVES (relativa a la preservación de aves silvestres), por su rango legal y carácter proteccionista, condiciona las políticas de Ordenación Territorial y de Planificación Urbana, al tener prioridad sobre cualquier figura de planeamiento emanada de las Comunidades Autónomas, que son las competentes en materia territorial y usos del suelo.

Asimismo, todas las actividades de cierto calado territorial tienen que someterse obligatoriamente a los Estudios de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), que evaluarán los daños y propondrán las medidas correctoras, previas a su aprobación o no por la administración, a través de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA)

sobre el medio ambiente y, por ende, el territorio y el urbanismo. Con tres evaluaciones antes, otra durante y a posteriori.

Según la definición oficial, se entiende por *planes y programas* el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos.

Existen dos tipos de procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica:

- *Evaluación Ambiental Estratégica Ordinaria*, que concluye mediante la Declaración Ambiental Estratégica.
- *Evaluación Ambiental Estratégica Simplificada*, que concluye, mediante el Informe Ambiental Estratégico. No obstante, el Informe Ambiental Estratégico puede determinar que el plan o programa deba someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria por tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Tanto la Declaración Ambiental Estratégica como el Informe Ambiental Estratégico son informes preceptivos y determinantes para el desarrollo y conclusión de Planes y Programas. Si bien hay que señalar que la EAE tiene un carácter “voluntario” para los gobiernos centrales, mientras que los gobiernos municipales y autonómicos están emplazados a realizarlas.

### 2.2. Convenio Europeo del Paisaje (CEP)

Abundando en las similitudes entre los conceptos de Ordenación Territorial y Ambiente, se viene a sumar el Convenio Europeo del Paisaje (CEP), del año 2000, elaborado en el seno del Consejo de Europa y concluido en la ciudad de Florencia.

La intención del Convenio es alentar a las autoridades públicas a adoptar políticas y medidas en las escalas local, regional, nacional e internacional para proteger, planificar y gestionar los paisajes europeos con vistas a conservar y mejorar su calidad y llevar al público, a las instituciones y a las autoridades locales y regionales a reconocer el valor y la importancia del paisaje y a tomar parte en las decisiones públicas relativas al mismo.

Se concibe como Paisaje, a los efectos del Convenio (Capítulo I, Artº 1) de la siguiente manera:

*por “paisaje” se entenderá cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos*  
*por política en materia de paisajes” se entenderá la formulación, por parte de las autoridades públicas competentes, de los principios generales, estrategias y directrices que permitan la adopción de medidas específicas con vistas a la protección, gestión y ordenación del paisaje*

*por “objetivo de calidad paisajística” se entenderá, para un paisaje específico, la formulación, por parte de las autoridades públicas y competentes, de las aspiraciones de las poblaciones en lo que concierne a las características paisajísticas de su entorno*

*por “protección de los paisajes” se entenderán las acciones encaminadas a conservar y mantener los aspectos significativos o característicos de un paisaje, justificados por su valor patrimonial derivado de su configuración natural y/o la acción del hombre*



*por “gestión de los paisajes” se entenderán las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales*

*por “ordenación paisajística” se entenderá las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes.*

El Convenio reconoce todas las formas de los paisajes europeos, tanto naturales, como rurales, urbanos y periurbanos, así como los emblemáticos y los ordinarios. Consiguientemente, atañe a los componentes naturales, culturales y humanizados y a sus interconexiones. Dicho documento, firmado también por España, considera que los valores naturales y culturales ligados a la diversidad y calidad de los paisajes europeos suponen un deber para los países signatarios de trabajar colectivamente en su protección, planificación y gestión.

Consecuencia de ello muchos países y comunidades autónomas han procedido a realizar sus Catálogos de Paisajes, normalmente dirigidos por geógrafos. Desde el punto de vista normativo, el Catálogo se enmarca en las posibilidades que aporta el CEP, así como la legislación básica, en el caso español, relativa a evaluación ambiental (Ley 21/2013), a protección del patrimonio natural y la biodiversidad (Ley 33/2015, por la que se modifica la Ley 42/2007) y al desarrollo sostenible del medio rural (Ley 45/2007), apoyada también en la ingente legislación autonómica, y que influye de manera decisiva en la legislación territorial y urbana.

El Convenio Europeo de Florencia (2000) compromete a tomar medidas generales de reconocimiento de los paisajes; de definición y caracterización; de aplicación de políticas para su protección y gestión; de participación pública y de integración de los paisajes en las políticas de ordenación del territorio, así como en las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales. También sobre la sensibilización ciudadana, la educación y la formación de expertos.

### 3. LA INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS Y ACUERDOS INTERNACIONALES EN EL DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO

En lo que llevamos de siglo XXI, con el proceso de globalización también en el ámbito legal, se ha avanzado espectacularmente en Acuerdos y Recomendaciones internacionales con aplicaciones en las escalas nacionales, regionales y locales.

Uno de estos referentes es que en el año 2000 los países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015. Al terminar el periodo de cumplimiento de esos ODM, el 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU estableció un nuevo acuerdo mundial sobre cambio climático, ratificado poco después en París.

### 3.1. Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)

En septiembre de 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, que se considera una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás”. Los 193 Estados miembros de todo el mundo se comprometieron a adoptar dicha estrategia, que plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que al mismo tiempo se abren a modo de abanico en 169 metas a alcanzar.

Los países que forman las Naciones Unidas se comprometen a movilizar los medios necesarios para la implementación de los Objetivos hasta el 2030, mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

La Agenda 2030, aunque mantiene la troncalidad, introduce algunas diferencias en relación con los Objetivos al Desarrollo del Milenio, al recoger las consideraciones de la encuesta efectuada a nivel mundial por Internet en donde participó más de 1 millón de internautas. Una de las novedades radicaba en que para el éxito de los ODS era muy importante la imbricación y participación de las municipalidades, para implementarse a todas las escalas y desde una perspectiva multidimensional. Especialmente, porque en más de  $\frac{3}{4}$  de las propuestas y metas establecidas tienen competencias legales las municipalidades o ayuntamientos.

Los 17 objetivos son los siguientes y están íntimamente ligados a las competencias locales, de tal forma que, cumpliendo éstas, se consiguen los objetivos de las ODS.

*Objetivo 1.- Fin de la pobreza.*

*Objetivo 2.- Hambre Cero.*

*Objetivo 3.- Salud y Bienestar.*

*Objetivo 4.- Educación de calidad.*

*Objetivo 5.- Igualdad de Género.*

*Objetivo 6.- Agua limpia y saneamiento.*

*Objetivo 7.- Energía asequible y no contaminante.*

*Objetivo 8.- Trabajo decente y crecimiento económico.*

*Objetivo 9.- Industria innovadora e infraestructuras.*

*Objetivo 10.- Reducir la desigualdad entre las personas.*

*Objetivo 11.- Ciudades y Comunidades sostenibles.*

*Objetivo 12.- Producción y consumo responsables.*

*Objetivo 13.- Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.*

*Objetivo 14.- Conservar y utilizar en forma sostenible los Océanos, los mares y recursos marinos.*

*Objetivo 15.- La vida de ecosistemas terrestres.*

*Objetivo 16.- Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.*

*Objetivo 17.- Alianzas para lograr los objetivos.*

Esos 17 grandes Objetivos son un compromiso político y ético, entre administraciones públicas, empresas y sociedad civil, donde en la escala local encuentra el hábitat más próximo y eficiente, dadas las competencias en materia de prestación de servicios básicos y la promoción de un desarrollo con anclaje territorial.

Corresponde a los Ayuntamientos (Martín Pérez, 2019) elaborar un Plan Estratégico para conectar su programa de acción política de futuro a los ODS, en este sentido, hemos de poner de manifiesto la experiencia desarrollada por el Ayuntamiento de Madrid que ha elaborado una estrategia con el título “Una ciudad para todas las personas y las generaciones.” En dicho documento, que puede ser una referencia inicial, se define el proceso de implantación, con acciones concretas y 30 metas, basadas en los siguientes principios básicos, coordinados y articulados en la escala multinivel:

- La sostenibilidad ambiental.
- El enfoque de derechos humanos.
- La participación y profundización de la democracia.
- La construcción de una sociedad que resuelva pacíficamente sus conflictos.

En consonancia con todo lo anterior, pero desde una perspectiva más urbanística se aprueba en Quito (2016), la tercera Agenda Hábitat, continuación de las de Vancouver (1976) y Estambul (1996), que pasamos a analizar seguidamente, por las implicaciones que tiene para todos los países firmantes en materia de planeamiento y gestión urbana.

### **3.2. La Nueva Agenda Urbana. Hábitat III**

La Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —Hábitat III—, celebrada en Quito (2016) perseguía como meta identificar los nuevos desafíos y asumir el compromiso político-institucional mundial, a fin de lograr un desarrollo urbano sostenible, mediante la aprobación de una *Nueva Agenda Urbana*, que establece los criterios a aplicar en el planeamiento y gestión de las ciudades del tercer milenio.

La Agenda Urbana es un documento de carácter estratégico, que resalta a las ciudades como una herramienta potente para obtener el desarrollo sostenible, independientemente del nivel de desarrollo de cada uno de los países firmantes. De hecho todos se encuentran elaborando su propia Agenda Urbana en diferentes escalas geográficas (países, regiones y municipios), o incluso en bloques supranacionales, como la Unión Europea.

La Agenda contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que contienen un amplio abanico temático que va de la salud o la educación, pasando por la protección ambiental hasta el diseño de las ciudades. Respecto a estas últimas, el Objetivo nº 11 apremia a conseguir ciudades más sostenibles, inclusivas, seguras y resilientes, por considerar que en las ciudades vive el 53% de la población mundial, es decir, casi 4000 millones de personas y la previsión es que en la próxima década alcance hasta 5000 millones. Tanto es así que en 2017 más de 200 ciudades del planeta superan el millón de habitantes con una tendencia a la concentración en megalópolis o grandes áreas metropolitanas.

Cabe recordar que las 40 Áreas Metropolitanas más populosas albergan, cada una de ellas, entre 10 y 40 millones de habitantes (Cantón, Tokio, México D.F., Sao Paulo, El Cairo, Estambul, Yakarta, Delhi, Nueva York, etc), sumando un total de 705 millones (igual que la Unión Europea más Rusia) la mayoría en países en vías de desarrollo, superando la más pequeña de ellas, Bogotá (Colombia), al tamaño de 110 países de un total de 195, es de-

cir, ciudades como Bogotá o Lima son demográficamente mayores que países como Austria, Suiza, Finlandia, Noruega, Paraguay, Costa Rica, Panamá, Nueva Zelanda, Sierra Leona, República del Congo, etc.

Es de reseñar que las 10 primeras áreas metropolitanas suman 224 millones de habitantes, sólo superadas poblacionalmente por 4 países: China (1.381 millones), India (1.332 millones), Estados Unidos (325 millones) e Indonesia (260 millones).

Además, es interesante saber que las ciudades más pequeñas de ese selecto grupo metropolitano son muy similares en tamaño poblacional a Portugal, Cuba, Bélgica, Grecia o Bolivia, lo que nos da una idea de la dimensión espectacular del fenómeno urbano. El mundo que seguirá expandiéndose es de las Megalópolis, que son los nuevos “hombrigueros” en mundo que progresa vertiginosamente en las últimas décadas.

Como recoge la ONU (2016), *las ciudades son hervideros de ideas, comercio, cultura, ciencia, productividad, desarrollo social y mucho más. En el mejor de los casos, las ciudades han permitido a las personas progresar social y económicamente.* Todo ello obliga a una planificación urbana, no sólo de la ciudad, sino también de su territorio de influencia, tantos núcleos rurales como pequeños asentamientos urbanos, a los que presta servicios y de los que se abastece.

No obstante, el crecimiento urbano soporta no sólo la llegada de nuevos inmigrantes, con las dificultades de inserción cultural, la congestión de la movilidad por falta de infraestructura, la contaminación atmosférica, el tratamiento de los residuos sólidos y efluentes líquidos, la falta de recursos para procurar servicios básicos (saneamiento, electricidad, equipamientos sanitarios, culturales y educativos), la incapacidad técnica y financiera para determinar los usos adecuados de cada tipología de suelos y de la necesidad permanente de nuevas viviendas, así como el deterioro de las antiguas y barrios conflictivos.

Para ello la Nueva Agenda Urbana (NAU), se quiere apoyar en tres pilares y 4 grandes objetivos, como se aprecia en el siguiente gráfico.



En realidad, estos pilares y objetivos se enmarcan a lo que se ha venido en denominar la Gobernanza Territorial (Campbell, T. 2010), que es la capacidad de las sociedades de resolver sus asuntos y de contribuir al desarrollo de sus territorios mediante la articulación de los di-

ferentes grupos de interés y la participación de distintos agentes que intervienen en el espacio geográfico compartido por ellos:

- (a) el Estado (gobernanza multinivel vertical con el resto de instituciones regionales y locales);
- (b) la sociedad civil,
- (c) las agencias públicas localizadas territorialmente; y
- (d) el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto transparente de la búsqueda de oportunidades que se desconocen o se hallan sin explotar en los territorios, estimulado del crecimiento económico con la inclusión social y la igualdad de oportunidades (Serrano, C. 2011)



En definitiva, el diseño y la gestión urbana tienen que estar enmarcados en una política más amplia de Ordenación Territorial, dado que ninguna ciudad emerge de forma aislada o autárquica, que dé respuesta a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales del entorno en el que se localiza (agua dulce, producción energética, alimentos, servicios ambientales, etc.) propiciando vínculos comerciales entre campo y urbe, con la apuesta de un modelo policéntrico, que permita reducir la pobreza rural próxima y las disparidades sociales del interior de las ciudades que generan exclusión e inseguridad.

#### 4. CONCLUSIONES

Hemos verificado un cambio de tendencia, especialmente en las últimas décadas y acentuándose en lo que llevamos del presente siglo, en la concepción de la Ordenación Territorial y la Planificación Urbana, cada vez más influida por la dimensión ambiental en Europa (Evaluación de Impactos Ambientales, Evaluación Ambiental Estratégica sobre PPP, Convenio del Paisaje) y por las cuestiones sociales y urbanas en el resto del mundo (Objetivos de Desarrollo Sostenible y Hábitat III). Enfoques que están orientados a converger en un cambio de pa-

radigma socio-institucional, que se conoce ya como “Economía Verde y Circular” con gran incidencia en la en el planeamiento y la gestión de los usos del territorio, bajo el supuesto de un Cambio Climático de origen antrópico con resultados apocalípticos si no se introduce este nuevo modelo.

Consiguientemente, los profesionales de la planificación debemos adaptarnos a estos nuevos enfoques en la ordenación territorial, tradicionalmente orientada al objetivo de establecer los factores básicos de uso de los recursos y la configuración y aprovechamientos del territorio, en cada área geográfica objeto de ordenación. Para ello tenemos que adoptar en la planificación física (cartografiada) la delimitación y definición de las nuevas infraestructuras (viarias, de comunicación, expansión urbana, suelo agrícola categorizado, etc) los requerimientos e imposiciones de las nuevas políticas y la profusa legislación ambiental derivada de las mismas, bajo criterios de transversalidad y dominio jerárquico con el fin de la protección de la biodiversidad, a veces olvidándose de la compatibilidad del desarrollo, dando preferencias a exclusivas a la naturaleza sobre la economía y la sociedad.

No obstante, desde la óptica profesional, estos enfoques requieren profundizar en nuevas técnicas y metodologías de investigación, con lo que se abre un amplio abanico de oportunidades.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L.F. (2009): *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 145 págs.
- Alli-Aranguren, J. C. (2002): “El medio ambiente como nuevo paradigma”, en J. Rodríguez-Arana e Íñigo del Guayo (Dir.): *Panorama jurídico de la Administraciones públicas en el siglo XXI*, Madrid, 2002, pp. 49-75.
- Campbell, T. (2010): “Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados”, en De la Cruz, R. Pineda, C., y Pöschl, C. (Ed.):, “La alternativa local”, Bando Interamericano de Desarrollo
- Condesso, F. (2002): *Ordenación territorial de la Península Ibérica en el contexto de la Estrategia Europea*. Tesis Doctoral (Dir. Mora Aliseda). Universidad de Extremadura. Cáceres 634 págs.
- Consejo de Europa (1993): *Carta Europea de la Ordenación del Territorio*. Disponible en: [http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta\\_Europea\\_OT.pdf](http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf)
- Gómez Orea, D. (2013): *Ordenación Territorial*. Ed. Mundi-Prensa Libros (3ª edición). Madrid, pp 545
- López Benítez, M. y Vera Jurado D.J. (2005): “La Ordenación del Territorio”, en *Revista Jurídica de Navarra*, Nº 40, 163-202.
- Martín Pérez, P.A. (2019): “Los Municipios ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en Blog de Espejo Público.
- Mora Aliseda, J. y Bedón, R. (2016): “Gobernanza Territorial”, en Márquez Domínguez J. A. (Dir.): *Planificación Territorial, Desarrollo Sustentable y Geodiversidad*. Universidad de Huelva, pp. 141-156

- Mora Aliseda, J. (2018): “Gobernanza Territorial”, en Márquez Domínguez J. A. (Dir.): Sistemas productivos con anclaje territorial. Universidad de Huelva, pp. 33-43
- Mora Aliseda, J. y Garrido Velarde (2019): “Políticas sectoriales con incidencia territorial”, en Hildenbrand, A.: Ordenación del Territorio: experiencias comparadas. (Fondo de Cultura Económica, México. En impresión
- Pujadas, R. y Font, J. (1998): Ordenación y planificación territorial. Editorial Síntesis. Colección Espacios y Sociedades, Madrid, 399 págs.
- Serrano, C. (2011): Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina. Edita Rimisp. Santiago de Chile, 36 págs.

## INFORMES DE REFERENCIA

- *European Spatial Development Perspective (ESDP)*
- *Territorial Agenda of the EU. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions, 25 May 2007*
- *First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union, 23 November 2007*
- *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*
- *Green Paper on Territorial Cohesion, the way ahead, Panorama Magazine, December 2008*
- *Sixth progress report on economic and social cohesion*
- *Territorial Cohesion under the Looking Glass - Synthesis paper*
- *“Territorial cohesion: unleashing the territorial potential” Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential! 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden*
- *The territorial State and Perspectives of the European Union, 2011*
- *Territorial Agenda of the European Union 2020*
- *Background paper : “How to strengthen the territorial dimension of ‘Europe 2020’ and EU Cohesion Policy based on the Territorial Agenda 2020”*
- *Territorial Agenda 2020 put in practice - Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach*
- *U.E (2014): Europa 2030. Hacia la descarbonización*
- *ONU (2015): Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)*
- *ONU (2015): Acuerdo de París. Cambio Climático*
- *ONU (2016): Agenda Hábitat III. Quito (Ecuador)*

EJE 5:  
LA MUJER EN EL DESARROLLO LOCAL

---





# MUJER Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

JUAN ANTONIO MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ  
*antonio@uhu.es*

CINTA MÁRTOS SÁNCHEZ  
*cmartos@uhu.es*  
*Universidad de Huelva (España)*

*“Los hombres deberían unirse a las mujeres en la tarea colectiva  
de hacer de la tierra un lugar sostenible”  
Yi-Fu Tuan (2015, 43)*

## I. INTRODUCCIÓN

El mundo acoge a unos 7.550 millones de personas, de las cuales, en torno a la mitad son mujeres, que representan la mitad de su potencial productivo, social y cultural. Sin embargo, la desigualdad de género persiste hoy en todo el mundo. Desaprovechar y encubrir estas capacidades provoca el estancamiento de muchas sociedades.

La igualdad de género es un uno de los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible y constituye una oportunidad para hacer frente a los desafíos que las mujeres tienen en este siglo XXI, desde la falta de educación, escasa atención sanitaria, violencia... o conflictos armados.

En el contexto de los ámbitos locales, la mujer es un factor clave porque conforma una clase creativa de incalculable valor e imprescindible para vida y economía familiar e incluso para el aminoramiento del cambio climático. Las mujeres tienen ideas y las capacidades para resolver numerosos problemas. Además, desde la perspectiva del desarrollo local son un importante elemento de anclaje territorial y antídoto contra las deslocalizaciones. Las experiencias de Woman Emprende en España, Flordelana en Uruguay, Hakeando al patriarca en Costa Rica, Estrategias Zenúes en Colombia y Originarias en Chile son buenos ejemplos de ello..

## 2. LAS DESIGUALDADES

A pesar de la importancia y de lo imprescindible del papel de la mujer en el mundo, a menudo, el reconocimiento de su rol está ausente. La desigualdad y discriminación de género sigue castigando a las mujeres, y esto es un lastre para el progreso de nuestro mundo. “En el área donde las mujeres sí son líderes es en la cantidad de trabajo sin remuneración que llevan a cabo” (Oxfam, 2019)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Oxfam (2019). Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad, en <https://www.oxfam.org/es/iguales/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>. En línea 25-08-2019.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha dicho de la desigualdad que “no trata solo de riqueza (patrimonio neto) o de ingresos (sueldo bruto). También puede abarcar la expectativa de vida, la facilidad que tienen las personas para acceder a los servicios de salud, la educación de calidad o los servicios públicos. Hay desigualdades entre los géneros y entre los grupos sociales. Cada faceta de la desigualdad entorpece enormemente nuestra capacidad de alcanzar los ODS. Debemos tomarlas a todas en consideración si queremos promover el desarrollo sostenible”(Unpd, 2019)<sup>2</sup>.

Pero no es oportuno caer en la desesperanza porque existen cientos de experiencias a seguir y difundir, donde la mujer ocupa un lugar central del desarrollo local.

Algo se mueve y muta porque “Las mujeres se han convertido en una fuerza cada vez más importantes en el mercado laboral de los estados Unidos, especialmente en su economía creativa, basada en el conocimiento”(Gestión, 2019)<sup>3</sup>

Conseguir la igualdad de género y buscar y favorecer el empoderamiento de las mujeres forma parte, de forma transversal, de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero también es un camino para garantizar los derechos de las mujeres y niñas, lograr la inclusión con su participación en economías que beneficien a todas las personas.

Hacer los deseos de igualdad de género una realidad<sup>4</sup>, mediante acciones, entraña dificultades y posibilidades, pero no es una tarea imposible.

En este trabajo tratamos de traer experiencias exitosas de desarrollo local lideradas por mujeres que puedan marcar el camino a seguir para el empoderamiento y formación de las mujeres, partiendo de la transversalidad y centralidad de la igualdad de género para la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

---

<sup>2</sup> Unpd (2019). Desigualdad, en <https://sdgs.undp.org/2019-inequality/es/defining-inequality.html>. En línea 25-09-2019.

<sup>3</sup> Gestión (2019). Aumento clases creativas, en <https://gestion.pe/fotogalerias/gran-aumento-mujeres-clases-creativas-laborales-ee-uu-242579-noticia/>. En línea 23-08-2019

<sup>4</sup> Unwomen (2018). Genero e igualdad en la agenda 2010, en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018/>. En línea 23-08-2019



Fuente: Universidad de Huelva, Vicerrectorado de Planificación Estratégica, Calidad e Igualdad

### 3. EL OBJETIVO Nº 5 ODS, IGUALDAD DE GÉNERO

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo le ha conferido a la igualdad de género un lugar central como eje estratégico para su trabajo. En el Objetivo 5, Igualdad de Género se pretende:

“Poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para el desarrollo sostenible. Se ha demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial...”

Pero, aunque hay más mujeres que nunca en el mercado laboral, todavía hay grandes desigualdades en algunas regiones, y sistemáticamente a las mujeres se les niegan los mismos derechos laborales que tienen los hombres. La violencia y la explotación sexual, la división desigual del trabajo no remunerado -tanto doméstico como en el cuidado de otras personas- y la discriminación en la toma de decisiones en el ámbito público son grandes obstáculos que aún persisten. El cambio climático y los desastres continúan teniendo un efecto desproporcionado en las mujeres y los niños, al igual que el conflicto y la migración.

Garantizar el acceso universal a salud reproductiva y sexual y otorgar a la mujer derechos igualitarios en el acceso a recursos económicos, como tierras y propiedades, son metas fundamentales para conseguir este objetivo. Hoy más mujeres que nunca ocupan cargos públicos, pero alentar a más mujeres para que se conviertan en líderes ayudará a alcanzar una mayor igualdad de género.”<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Undp (2019). Desarrollo Sostenible, en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>. En línea 20-08-2019

## MUJER Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Pero no es una tarea fácil, porque según la Organización de Naciones Unidas, a nivel mundial hay que superar lacras (Naciones Unidas, 2019)<sup>6</sup>, que se sintetizan a continuación y que atentan contra la igualdad de género:

- 1. Las costumbres matrimoniales y mutilación genital.** “Más de 750 millones de mujeres y niñas se casaron antes de los 18 años y al menos 200 millones de mujeres y niñas en 30 países se sometieron a la mutilación genital femenina”
- 2. Tiranía de esposos.** “En 18 países, los esposos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen; en 39 países, las hijas y los hijos no tienen los mismos derechos de herencia; y en 49 países no existen leyes que protejan a las mujeres de la violencia doméstica”.
- 3. Violencia física y sexual.** “Una de cada cinco mujeres y niñas, incluido el 19% de las mujeres y las niñas de 15 a 49 años, han sufrido violencia física y/o sexual por parte de una pareja íntima, durante los últimos 12 meses. Sin embargo, en 49 países no existen leyes que protejan específicamente a las mujeres contra tal violencia”.
- 4. Marginación en cargos políticos.** “Si bien en cierto que las mujeres han logrado importantes avances en la toma de cargos políticos en todo el mundo, su representación en los parlamentos nacionales de 23,7% aún está lejos de la paridad”.
- 5. Coacción de libertades en relaciones sexuales,** “uso de anticonceptivos y atención médica. Solo el 52% de las mujeres casadas o en una unión, toman libremente sus propias decisiones sobre relaciones sexuales, uso de anticonceptivos y atención médica”.
- 6. Dificultades de acceso a la propiedad de la tierra.** “A nivel mundial, las mujeres que poseen tierras agrícolas son solo el 13 por ciento”.
- 7. Problemas de las mujeres de acceder a empleos remunerados** en el sector no agrícola. “En el norte de África acceden a menos de uno de cada cinco empleos. La proporción de mujeres en empleos remunerados fuera del sector agrícola ha aumentado del 35% en 1990 al 41% en 2015”.

En este contexto, Instituto Danés de Derechos Humanos, en 2019, ha elaborado una guía muy completa de indicadores y metas ODS para el Objetivo 5 del Desarrollo sostenible, Igualdad de Género y propone el siguiente cuadro de mando:

Metas del Objetivo nº 5	Indicadores de las metas del objetivo 5
5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.	5.1.1 Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por motivos de sexo.

## HÉLICES Y ANCLAS PARA EL DESARROLLO LOCAL

<b>Metas del Objetivo n° 5</b>	<b>Indicadores de las metas del objetivo 5</b>
<p>5.2.1. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.</p> <p>5.2.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.</p>	<p>5.2.1 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, desglosada por la forma de violencia y por edad</p> <p>5.2.2 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia sexual infligida por otra persona que no sea un compañero íntimo, por edad y lugar del hecho.</p>
<p>5.3. Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.</p>	<p>5.3.1. Proporción de niñas y mujeres de entre 15 y 49 años que han sufrido mutilación/ablación genital, desglosada por edad.</p> <p>5.3.2. Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años</p>
<p>5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p>	<p>5.4.1. Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, desglosada por sexo, edad y ubicación.</p>
<p>5.5.1. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</p> <p>5.5.2. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.</p>	<p>5.5.1 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales y los gobiernos locales</p> <p>5.5.2 Proporción de mujeres en cargos directivos</p>
<p>5.6.1. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.</p> <p>5.6.2. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.</p>	<p>5.6.1 Proporción de mujeres de 15 a 49 años de edad que toman sus propias decisiones informadas con respecto a las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva</p> <p>5.6.2 Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a las mujeres de 15 a 49 años de edad el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y a información y educación en la materia</p>

## MUJER Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Metas del Objetivo nº 5	Indicadores de las metas del objetivo 5
5.a.1 Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.	5.a.1 a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre las tierras agrícolas, desglosada por sexo; y b) proporción de mujeres entre los propietarios de tierras agrícolas, o titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia.
5.a.2. Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.	5.a.2 b) Proporción de países en que el ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad y/o el control de la tierra
5.b.1. Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.	5.b.1 Proporción de personas que utilizan teléfonos móviles, desglosada por sexo
5.c.1. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.	5.c.1 Proporción de países que cuentan con sistemas para dar seguimiento a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y asignar fondos públicos para ese fin

Fuente: Instituto Danés de Derechos Humanos (2019). La guía de los derechos humanos a los ODS, en <http://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets?page=1>. En línea 21-08-2019. Diseño de la tabla Juan A. Márquez

La preocupación por la igualdad y participación de la mujer en el sistema social y productivo es más que evidente y entre las más de 100 ponencias presentadas en el V Congreso Internacional de Desarrollo Local, 15 hacían referencia al papel de la mujer en el mundo actual, especialmente en el sostenimiento del mundo rural y los espacios naturales. Además de las interesantes ponencias citadas, hemos creído necesario ofrecer algunas experiencias, que podrían tomarse como patrones a seguir y que, en cierta medida, se están convirtiendo en virales: Woman Emprende en España, Flordelana en Uruguay, Hakeando al patriarca en Costa Rica, Estrategias Zenúes en Colombia y Originarias en Chile.



Fuente: Universidad de Huelva

#### 4. WOMAN EMPRENDE EN ESPAÑA

Es una iniciativa de la Universidad de Santiago de Compostela, muy pronto difundida a otras universidades. El Programa de Emprendimiento Femenino que ha contado con el apoyo del Instituto de la mujer, es una red para desarrollar la creación de empresas en el ámbito universitario, y conseguir resultados de participación de las mujeres en consonancia a su cuota de participación en la universidad. Cuenta con una metodología propia que recoge los procedimientos que se pueden usar en las universidades para ofrecer un asesoramiento al emprendimiento que incorpore la perspectiva de género. Trabajar en red, comunicarse, compartir conocimientos y experiencias, implica mayores capacidades y poder de decisión. Se parte de la filosofía que las mujeres universitarias emprendedoras son capaces de organizarse para prosperar y promocionarse.

De esta filosofía pueden destacarse varios proyectos, entre ellos y como ejemplo destaca “Eventyam Ingenieros, S.L”<sup>7</sup>, desarrollada en Vigo, Pontevedra, Galicia, España. Es una empresa creada en el año 2005, catalogada como Iniciativa Empresarial de Base Tecnológica por la Xunta de Galicia, para prestar servicios técnicos de ingeniería, enfocados desde el análisis espectral de frecuencia aplicado a la práctica y apoyado en la dinámica de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Fue impulsada por su responsable María Baltar Carrillo, Ingeniera Electrónica. Eventyam proporciona soluciones de medición y evaluación de radiaciones electromagnéticas para entornos especiales como aeropuertos, hospitales, ... gimnasios y torres de comunicación.

Lo interesante de estas iniciativas universitarias es que está involucrando a varios sectores considerados clase creativa y hélices, como empresas e instituciones políticas. De esta forma, El Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, a través del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, ha convocado los llamados premios Innovatia para mujeres.



Fuente: Universidad de Santiago de Compostela

<sup>7</sup> Eventyam Ingenieros, S.L (2019). Perfil Eventyam Ingenieros, en <http://eventyam.com/>. En línea 23-08-2019.



## MUJER Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En 2019, el citado Instituto de la Mujer ha convocado dos premios<sup>8</sup> :

1. En la categoría de Premio Empresa de Base Tecnológica, que otorgará a la empresa premiada 10.000 euros + Asesoramiento personalizado durante 6 meses por una profesional referente.
2. En la categoría de Premio Empresa Startup, que otorgará a la empresa premiada 7.000 euros + Asesoramiento personalizado durante 3 meses por una profesional referente.

Con todo, en las universidades españolas se asiste a una efervescencia de actividades y movimientos relacionados con la reivindicación de planes de igualdad, obligatorios por ley, y empoderamiento de la mujer.

### 5. FLORDELANA EN URUGUAY

El Valle del Lunarejo forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (Snap) y es uno de los territorios más pobre del país, donde vive en torno a 1.000 personas en un poblamiento disperso, lo que significa, en la práctica, un aislamiento de las personas y mujeres. La incorporación del Valle al sistema de Areas Protegidas del patrimonio natural y cultural ofreció oportunidades que las mujeres emprendedoras aprovecharon.



Fuente: <https://twitter.com/oppuruguay/status/915318502596194304>

De esta forma, con el apoyo de la Intendencia de Rivera y el Pnud, el Sistema Nacional de Areas Protegidas lanzó un proyecto dedicado a apoyar a mujeres del Valle del Lunarejo para que iniciaran

---

<sup>8</sup> Instituto de la Mujer (2019). Instituto de la Mujer convoca dos premios, en <http://www.inmujer.gob.es/>. En línea 23-08-2019.

emprendimientos compatibles con el medio ambiente. Este emprendimiento se concretizó en el proyecto “Flordelana”, de mujeres artesanas que viven y trabajan en el poblado de La Palma, municipio de Tranqueras, departamento de Rivera, a escasos kilómetros del Valle del Lunarejo.

El proyecto pretendía desarrollar un oficio y una empresa amigable con la naturaleza y la cultura que permitirá ingresos económico, trabajar en equipo e integrarse a la comunidad<sup>9</sup>. *r; peinar e hilar la lana usando la rueca.*

Por dos años, 30 mujeres del Valle del Lunarejo se capacitaron en cardado e hilado de lana rústica, uso del telar, diseño de indumentaria y desarrollo empresarial. Pero, además, la capacitación fue una oportunidad para el empoderamiento de la mujer, de tal suerte que *Flordelana* es un empresa consolidada y liderada por mujeres, con identidad. Las prendas de lana aprovechan las materias primas locales e incluyen motivos inspirados en la naturaleza y cultura de la zona.

Con el tiempo, *Flordelana* es una empresa reconocida en el mercado artesanal. Sin embargo, *Flordelana* desborda lo que se entiende por una empresa, es una comunidad que gracias a la iniciativa y unión de mujeres, han logrado mejorar la comunidad rural que viven.

## 6. HAKEANDO AL PATRIARCA EN COSTA RICA

En Costa Rica se han desarrollado múltiples iniciativas de mujeres, muchas de ellas apoyadas por el Pnud, ligadas a la protección de sus océanos y su vida marina. Costa Rica es el primer país del mundo en tener un Plan Nacional para la Pesca Sostenible liderada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura y el Ministerio de Ambiente y Energía, con ayuda financiera del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. En este contexto pesquero, de trabajo masculino, destacan algunas mujeres. El Pnud tiene como ejemplo a Rosa Martínez que vive en San Isidro de Chacarita, en la provincia de Puntarenas. Ella ingresó al mundo de la pesca con palangre. Ahora Rosa coordina el negocio de pesca de su familia mientras su esposo está en el mar. Otro ejemplo se concretiza en Jeannette Pérez, que compró un primer barco de pesca turístico y es la primera mujer miembro de la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura. Estos ejemplos son muy importantes por sus efectos demostrativos, ya que sólo el 2% de las mujeres en Costa Rica.<sup>10</sup>

Sin embargo, una de las iniciativas más virales es el movimiento cooperativo de mujeres, ya que la experiencia viene demostrando que, para llegar a la equidad de género, se debe empoderar a mujeres que puedan desarrollar un liderazgo. La Unión Nacional de Cooperativas Fundadas por Mujeres de Costa Rica, Unimujeres ha emprendido diversas actividades económicas y sociales que generan empleo e ingreso a sus miembros. Cerca de 400 mil mujeres forman parte de alguna cooperativa en el país, casi el 50% de los cooperantes.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=SBh2gHuWEYA>

<sup>10</sup> Medium (2019). En Costa Rica las mujeres toman el timón, en <https://medium.com/@pnud/en-costarica-las-mujeres-toman-el-tim%C3%B3n-36a886edde27>. En línea 21-08-2019

<sup>11</sup> La Prensa Libre (2019): Más del 40% de los socios de cooperativas son mujeres, en <http://www.laprensa-libre.cr/Noticias/detalle/1459-mas-del-40-de-cooperativistas-son-mujeres>. En línea 21-08-2019

Un caso singular de cooperativismo de mujeres lo constituye la cooperativa Sula Batsú. Cuenta la historia que “*Sula* era el curandero indígena y padre de la niña tierra en la mitología *Bribri*, cultura asentada en la región que abarca zonas de Costa Rica y Panamá. *Sula* es quien trae la semilla y moldea al ser humano para que nazca. En cuanto a la voz *Batsú* significa colibrí y hace referencia al espíritu”.<sup>12</sup>

Autodefinida como una cooperativa autogestionaria de profesionales, Sulá Batsú se define como cooperativa autogestionaria e insiste en anclarse en lo local.

Mujeres al frente es un espacio educativo, se abre una vez al mes en Casa Batsú en San José de Costa Rica. En Casa Batsú se cuestiona y construye el uso de las tecnologías feministas en la vida cotidiana.



Fuente: <https://www.sulabatsu.com/noticias/>

## 7. ESTRATEGIAS ZENÚES EN COLOMBIA

Estrategias Zenúes es un proyecto modelo para fortalecer la resiliencia de comunidades expuestas a inundaciones y sequías que podrían repetirse y se presenta como experiencias frente al cambio climático. La referencia a la antigua cultura Zenú tiene una relación directa con el empoderamiento de la mujer, porque su territorio se organizó históricamente en cacicazgos, bajo el mando de una cacica con poderes militares y religiosos.<sup>13</sup>

Una de las primeras experiencias de las estrategias Zenúes se realiza en La región de La Mojana que incluye la recuperación de caños, instalación de viveros, habituación de las casas para evitar inundaciones y nuevos sistemas de pastoreo de animales.

Conforman la región de La Mojana por 11 municipios que encierran ríos y ciénagas donde habitan más de 400 mil personas, con un 83,8% de la población clasificada como pobre, siendo su economía muy vulnerable a los cambios hídricos y climáticos<sup>14</sup>.

Dado el grado de deterioro de la biodiversidad y los recursos naturales en la planicie aluvial de La Mojana los sistemas productivos locales se vieron seriamente comprometidos, por ello, se consideró necesario estrategias de rehabilitación de biotopos, la investigación aplicada a su uso sostenible y la sensibilización y educación ambiental de la población.

---

<sup>12</sup> Lacoperacha (2019). La cooperativa Sula Batsú. Tecnología para mujeres, en <https://lacoperacha.org.mx/cooperativa-sula-batsu-tecnologia-mujeres/>. En línea 21-08-2019

<sup>13</sup> <https://www.cultura10.org/zenu/>

<sup>14</sup> <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/la-mojana-piloto-de-adaptacion-al-cambio-climatico-en-colombia-articulo-869838>

De esta forma se puso en marcha el proyecto “Reducción del Riesgo y de la Vulnerabilidad Frente al Cambio Climático en la Región Depresión Momposina Colombia”, implementado por el PNUD y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y financiado por el Fondo Verde de Adaptación al Cambio Climático.

En este proyecto destaca el trabajo de más de 130 mujeres de la región, dedicadas a las artesanías ligadas a la protección de orillas de ciénagas y evitar inundaciones con una actividad sostenible.

Las mujeres han resistido durante años los embates del clima, la sequía y las inundaciones. En su quehacer tradicional las artesanías han ocupado parte de su tiempo, pero su abandono ocasionó el olvido de los conocimientos. El proyecto rescató conocimientos artesanales como el trenzado, el tejido y el diseño de modelos.

Actualmente las mujeres de la Mojana hacen desarrollo local sostenible a partir del potencial endógeno de la región. A los objetos tradicionales de libretas, bolsos, monederos, están añadiendo nuevos productos y usando otras fibras como la de plátano y el junco. Visitan las ferias locales y sus ventas están aumentando, junto con su crecimiento personal y empoderamiento.



Fuente: <http://ameralatinagenera.org/newsite/index.php/es/informate/informate-noticias/noticia/4011-un-sueno-en-cana-flecha-y-sabor-ancestral-lideresas-zenues-tejen-su-historia-de-resiliencia>

## 8. ORIGINARIAS EN CHILE

Las Naciones Unidas han organizado cuatro conferencias mundiales sobre la mujer, que se celebraron en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Ésta última marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igual-

## MUJER Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

dad de género porque fue firmada por 189 países que se comprometieron a realizar un seguimiento de la igualdad. En 2011 comenzó a operar ONU Mujeres Para ello se consolidaron organismos existentes en la Organización de las Naciones Unidas y se transfirieron a la nueva entidad los mandatos y las funciones de la División para el Adelanto de la Mujer, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer y la Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer. En 2017 en la Onu se declara que "los pueblos indígenas son herederos y practicantes de diversas culturas y formas de relacionarse con las personas y el medio ambiente. Los pueblos indígenas han conservado características sociales, culturales, económicas y políticas que son distintas a las de las sociedades dominantes en las que viven"<sup>15</sup>.



Fuente: Foto Teck, <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/09/inauguracion-centro-originarias-chile>

A menudo, a pesar de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Onu en 2007, los avances en leyes, constituciones, políticas educativas y sanitarias, los pueblos indígenas y especialmente niñas y mujeres siguen siendo las personas más vulnerables y marginadas. "Sufren la pobreza de manera desproporcionada: el 33% de las personas en situación de pobreza rural extrema pertenecen a comunidades indígenas. Más de una de cada tres mujeres indígenas es violada a lo largo de su vida. Además, esta población presenta una tasa superior a la media de mortalidad materna, embarazo adolescente y enfermedades de transmisión sexual"<sup>16</sup>

En este contexto, en 2019 se inaugura en Iquique, en la región de Tarapacá, Centro Originarias, primer espacio de empoderamiento para mujeres indígenas de Latinoamérica. Esta iniciativa está promovida por Programa Originarias, apoyado por ONU Mujeres y por la

---

<sup>15</sup> Naciones Unidas (2019). El desarrollo de los pueblos indígenas, en <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/historia.html>. En línea 21-08-2019

<sup>16</sup> Unwomen (2019). Derechos de los indígenas y activismo, en <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/indigenous-womens-rights-and-activism>. En línea 21-08-2019.

Compañía Minera Multinacional Teck<sup>17</sup>. Originarias tiene el propósito de promover el empoderamiento, liderazgo y participación económica y social de las mujeres indígenas del norte de Chile, partiendo de la ciudad de Iquique, que está situada en la costa pacífica, al norte de Chile. En el siglo XIX explotó minas salitreras y vivió momentos de prosperidad. Actualmente, con una población en torno a los 200.000, Iquique es un destino turístico atractivo por su zona portuaria libre de impuestos, las playas y el casino.

“Se espera que al 2020, más de 400 mujeres indígenas de la zona puedan ser capacitadas en materias de liderazgo y negocios. El inédito espacio fue inaugurado con una Ceremonia de Bendición de Casa, celebración propia de las culturas andinas... Las mujeres indígenas demuestran que la cosmovisión que entregan a su entorno es única, que su fortaleza y talento son incomparables, y que para poder eliminar las brechas se debe avanzar en estrategias integradoras para poder fortalecer su liderazgo y presencia en el país.”<sup>18</sup>

En definitiva, el espacio Originarias, fue creado para impulsar proyectos de las mujeres indígenas y tendrá como focos al liderazgo, la creación de negocios y fortalecimiento de organizaciones productivas en el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

- Alcañiz, Mercedes y Monteiro, Rosa (2016). She-austerity. Precariedad y desigualdad laboral de las mujeres en el sur de Europa. En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 72, pp.39-68.
- Benítez, S. (2009). Artesanía, equidad y enfoque de género *Revista Cultura y Desarrollo*. N°6 pp. 25-32.
- Castro Aniyar, Daniel, (2016). El chivo y el ovejo en la cultura Wayúu. *Trashumancia, economía y derecho consuetudinario*. Manta, Manabí, Ecuador. Ed. Mar Abierto. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí –Uleam
- Dávalos, Pablo (2014). Poder y violencia en la Revolución Ciudadana. In *Alianza PAIS o la reinención del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. D. Abajo, ed. Pp. 277-344. Bogotá, Colombia
- Eventyam Ingenieros, S.L (2019). Perfil Eventyam Ingenieros, en <http://eventyam.com/>. En línea 23-08-2019.

---

<sup>17</sup> Teck (2019). El proyecto Quebrada blanca, fase 2, en <https://www.teck.com/operations/chile/projects/quebrada-blanca-phase-2/> En línea 21-08-2019.

*“El Proyecto Quebrada Blanca es uno de los recursos de cobre sin desarrollar más grandes del mundo. incorpora amplias medidas ambientales, incluido el primer uso a gran escala de agua de mar desalada para la minería en la región de Tarapacá de Chile, en lugar del uso de agua dulce.”*

<sup>18</sup> Unwomen (2019, II). Inauguración del Centro Originarias, en <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/09/inauguracion-centro-originarias-chile>. En línea 26-09-2019.

- Feito, M.C (2019): Políticas públicas y gestión para la Agricultura Familiar en el Area Metropolitana de Buenos Aires: problemas y desafíos. Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios del Rurubano, Santa Fe, Argentina, 7 y 8 de marzo 2019.
- Gallo, M.A. (2011): El futuro de la empresa familiar. De la unidad familiar a la continuidad empresarial. Profit Editorial, Barcelona.
- Gestión (2019). Aumento clases creativas, en <https://gestion.pe/fotogalerias/gran-aumento-mujeres-clases-creativas-laborales-ee-uu-242579-noticia/>. En línea 23-08-2019
- Habitante (2017). Aplicación de instrumentos cualitativos desde la metodología etnográfica, realizado por Clara Viviana Rúa y Juan Ricardo Zambrano. Centro de Investigación Motilonia – [crua@agrosavia.co](mailto:crua@agrosavia.co)
- Instituto Danés de Derechos Humanos (2019). La guía de los derechos humanos a los ODS, en <http://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets?page=1>. En línea 21-08-2019.
- Instituto de la Mujer (2019). Instituto de la Mujer convoca dos premios, en <http://www.inmujer.gob.es/>. En línea 23-08-2019.
- Jalil, N. (2018) Las relaciones comunitarias en la organización familiar productiva de los sujetos involucrados en la producción artesanal ecuatoriana. (Tesis de Doctorado) Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas. Santa Clara.
- La Prensa Libre (2019): Más del 40% de los socios de cooperativas son mujeres, en <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/1459-mas-del-40-de-cooperativistas-son-mujeres>. En línea 21-08-2019
- Lacoperacha (2019). La cooperativa Sula Batsu. Tecnología para mujeres, en <https://lacoperacha.org.mx/cooperativa-sula-batsu-tecnologia-mujeres/>. En línea 21-08-2019.
- Medium (2019). En Costa Rica las mujeres toman el timón, en <https://medium.com/@pnud/en-costa-rica-las-mujeres-toman-el-tim%C3%B3n-36a886edde27>. En línea 21-08-2019
- Naciones Unidas (2019, I). Desarrollo Sostenible, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>. En línea 20-08-2019
- Naciones Unidas (2019, II). El desarrollo de los pueblos indígenas, en <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/historia.html>. En línea 21-08-2019.
- Ortiz, Pilar (2014). El trabajo a tiempo parcial. ¿Una alternativa para la mujer en tiempos de crisis?, en Sociología del Trabajo, núm. 82, Siglo XXI: Madrid.
- Oxfam (2019). Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad, en <https://www.oxfam.org/es/iguales/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>. En línea 25-08-2019.
- Schutter, O. (2013). El derecho a la alimentación ya no es un derecho olvidado. Derecho a la alimentación. New York, Ginebra: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Teck (2019). El proyecto Quebrada blanca, fase 2, en <https://www.teck.com/operations/chile/projects/quebrada-blanca-phase-2/> En línea 21-08-2019.
- Undp (2019, I). Desarrollo Sostenible, en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>. En línea 20-08-2019

- Unpd (2019, II). Desigualdad, en <https://sdgs.undp.org/2019-inequality/es/defining-inequality.html>. En línea 25-09-2019.
- Unwomen (2018). Genero e igualdad en la agenda 2010, en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2018/2/gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018/>. En línea 23-08-2019.
- Unwomen (2019, I). Derechos de los indígenas y activismo, en <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/indigenous-womens-rights-and-activism>. En línea 21-08-2019.
- Unwomen (2019, II). Inauguración del Centro Originarias, en <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/09/inauguracion-centro-originarias-chile>. En línea 26-09-2019.
- Yi-Fu Tuan (2015). Geografía romántica. En busca del paisaje sublime. Nueva Biblioteca, Madrid. Pag. 43.





Se acabó de imprimir “HÉLICES Y ANCLAS PARA EL DESARROLLO LOCAL”  
el día 12 de octubre de 2019, día de la Hispanidad







# **PONENCIAS EJE 1**

# **PROBLEMAS Y BENEFICIOS DE LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE ALIMENTOS DE JALISCO (MÉXICO) COMO PROVEEDORAS DE GRANDES AUTOSERVICIOS**

Ana Rosa Moreno Pérez<sup>1</sup>

[anarosamp22@gmail.com](mailto:anarosamp22@gmail.com)

Guillermo Martínez Cons

[gmcons@hotmail.com](mailto:gmcons@hotmail.com)

Martín Villalobos Magaña

[martinvi95@hotmail.com](mailto:martinvi95@hotmail.com)

Centro Univ. de Ciencias Económico Administrativas,  
Universidad de Guadalajara, México.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas el crecimiento tan importante que han presentado los supermercados en comparación con otros formatos de comercio minorista han transformado los mecanismos de distribución de los productores de alimentos locales ya que no todos cuentan con la capacidad para entrar de manera permanente en los grandes supermercados, impactando esto en los beneficios que dichos proveedores pudieran tener, así como limitando su posicionamiento en el mercado local.

Por otra parte, la industria alimenticia es un sector vital para el desarrollo no sólo de la economía de nuestro país sino para la calidad de vida de la población. Durante los últimos años, de 2007 a 2017, el valor de la producción en la industria alimentaria representó aproximadamente el 17% del valor total de la producción manufacturera del país, otorgando empleo a 640 mil personas, casi el 20% de la ocupación total manufacturera. El estado de Jalisco ocupa el segundo lugar en personal ocupado en la industria alimenticia con el 12% del nacional y representa el 32% del valor de producción total de manufacturas; gran participación por arriba de industrias como las de fabricación de equipo de transporte, industria química o la fabricación de equipo de computación, comunicación y componentes y accesorios electrónicos.

En cuanto a empleo, la industria alimentaria de Jalisco ocupa en promedio a 43 mil personas, aproximadamente el 21 % del total de las manufacturas, lo que lo convierte en uno de los principales sectores empleadores, ya que es similar a la ocupación que ofrece el sector de electrónica y equipos de computación, según datos del censo económico 2014 del INEGI.

Por otra parte, entre los factores que explican el cambio en el comportamiento de la industria alimentaria en México a partir de los 90 se encuentra la ampliación de los canales de distribución con las grandes cadenas de autoservicio. En las principales ramas dentro de la industria alimentaria existe una tendencia en la concentración de mercado por parte de pocas empresas que generan un mayor poder de negociación para sus proveedores, incluso con sus distribuidores frente a los pequeños productores de alimentos. Estos grandes productores cuentan con una ventaja logística, venden no solo a grandes distribuidores y cadenas de autoservicio, sino a otros distribuidores minoristas.

Los retos se encuentran en el enfrentamiento de crecientes normas de calidad que se les exigen a los proveedores locales; la necesidad que tienen éstos de contar con recursos apropiados para poder financiar a sus clientes (autoservicios), la capacidad para desarrollar relaciones comerciales de largo plazo que permitan lograr el suministro oportuno con los costos de calidad requeridos por los grandes minoristas; la implementación de estrategias de inversión e innovación continua y la reducción de los costos de producción. Todo ello a fin de permanecer como proveedor de estas grandes cadenas de minoristas.

Principalmente son las pequeñas y medianas empresas de la industria alimenticia las que encuentran un canal de distribución eficiente en los grandes autoservicios; sin embargo, a pesar de estar aumentando el número de empresas proveedoras locales en estos comercios, no existe información sobre su estabilidad como proveedor que se refleje en crecimiento de la empresa proveedora y contribuya a elevar su competitividad.

Como antecedente a este trabajo podemos referir la investigación que, para el estado de Michoacán, vecino de Jalisco, realizaron Arias y Solari (2008). Su investigación estudia las relaciones entre Walmart y las microempresas michoacanas proveedoras locales, encontrando que existen asimetrías que se fortalecen en este tipo de cadenas y redes, sin generar crecimientos empresariales y menos desde un enfoque de desarrollo local.

Por otra parte, es común escuchar en el medio empresarial, casi de forma de precepto o teoría: "Si quieres alcanzar un amplio número de consumidores, tienes que estar en Walmart" (Wainwright, 2016, pág. 27)<sup>2</sup> En Estados Unidos, menciona Wainwright (2016), Walmart es popular por sus precios bajos que resultan criminales para los campesinos, ya que el *gigante de Bentonville* y otros controlan buena parte del mercado de comida, pudiendo dictar así, las condiciones a sus proveedores, dando como consecuencia un problema de monopsonio en el comercio minorista. Este poder monopsonico surge porque la forma de estos negocios, en contraste con los tradicionales, les ha dado una gran participación de mercado. (Noll, 2005).

En parte a este efecto del poder de mercado, en particular de Walmart pero en general de los nuevos formatos de distribución minorista, fue por lo que algunos autores como Tilly y Álvarez (2006 y 2008), Biles (2006), y Bocanegra (2016) les ha dado por nombrarla como la *walmartización* o de una *supermercadización* para términos más generales según Schwentesius y Gómez (2006), y que en Estados Unidos, el estudio de dicho fenómeno presenta problemáticas en la mayor parte de los casos, laborales, como discriminación laboral y sueldos demasiado bajos; medioambientales, por ejemplo con la violación de acuerdos para la protección del medio ambiente; subsidios gubernamentales; destrucción del comercio local; disminución del valor de la tierra en lugares donde la compañía se asienta; etc<sup>3</sup>.

En el caso mexicano también se presenta este fenómeno de *walmartización* y de cambios en la cadena de suministro de alimentos derivado por la liberalización de los mercados, los cambios en la política económica que afectaron tanto al sector comercio así como a la industria manufacturera de alimentos, pero que sin embargo, no

---

<sup>2</sup> Wainwright toma como ejemplo a Walmart para explicar cómo es que las empresas criminales y de venta de estupefacientes usan las estrategias de abuso y de transferencias de costos al proveedor y agricultor practicado por la compañía estadounidense.

<sup>3</sup> Para tener un mayor panorama del efecto *walmartización* en los Estados Unidos puede ver el documental llamado "Wal-Mart. El alto costo de los precios bajos".



solamente existe Wal-Mart, sino que opera en un mercado con cadenas minoristas de talla nacional, aunque sí representa la empresa extranjera más importante en dicho sector, y una de las más importantes, manteniendo el tercer lugar nacional, en la generación de ventas, activos y empleos. (Expansión, 2018).

Así mismo aun cuando ha sido parte de una política de apertura el desarrollar cadenas de proveedores locales, y aunado a lo anteriormente mencionado, lo que interesa en este trabajo es conocer las problemáticas y relaciones que se tiene entre los proveedores de alimentos, con especial énfasis a la pyme, con las grandes cadenas de autoservicio en la Zona Metropolitana de Guadalajara en un marco donde éstas últimas pueden o no, funcionar como un oligopsonio<sup>4</sup>, o si el supermercado, en términos más generales y abstractos, opera como un monopsonio, al comprobar o conocer la dificultad que tienen los productores locales en la entrada a la cadena de suministros o en su mantenimiento a ella, así como conocer las estrategias que han implementado algunos productores locales en la inserción a los mercados de alimentos. El objetivo final es contribuir a la planificación de estrategias y políticas públicas que beneficien a los proveedores locales de alimentos.

## 2. UN MARCO TEÓRICO PARA EL PROVEEDOR-MINORISTA

Existen muchas posibilidades de que los grandes minoristas en primer lugar traten de imponer los precios a los que el vendedor proveedor deba de enajenar sus mercancías, y en segundo lugar, al ejercer dicho poder sobre el vendedor, puedan presentar al público consumidor precios que no reflejen el valor real de las mercancías, y mantener una política de precios bajos todos los días. En México, un analista declaró que por su tamaño y cuota de mercado, Walmart tiene un poder de negociación con los proveedores muy fuerte, eso a su vez ha permitido conseguir mejores precios y en consecuencia puede ofrecer mejores promociones. (Pallares, 2017).

El problema de los precios en estos casos se puede fundamentar en las formas en que los mercados dejan de ser eficientes, y en especial, el problema de los monopolios y monopsonios, en el primero hay un único vendedor, en el segundo hay un solo comprador; ambos análisis se hacen casi de manera similar ya que cuando hay un monopolio, casi de antemano es también un monopsonio en cuanto comprador de un factor productivo, por lo que el monopsonista es un precio-decisor, en contraste con los mercados de competencia perfecta donde todos los agentes son precio aceptantes, la empresa precio-decisora actúa en el punto en que el ingreso marginal derivado de la contratación de una unidad adicional del factor es igual a su costo marginal. (Varian, 2010).

En Noll (2005) se hace un acercamiento al poder monopsonico de los grandes minoristas del comercio al detalle y se menciona el debate que tienen las instituciones *antitrust* de Estados Unidos, ya que similar a la discriminación de precios que presentan algunos casos del monopolio, el monopsonio también muestra discriminación de precios con prácticas empresariales que el autor nombra de *contratos de todo o nada*, donde el comprador logra extraer precios más bajos a algunos proveedores, o más bajos de lo que el proveedor cobra a otro tipo de minorista, sin embargo, estas prácticas suelen estar

---

<sup>4</sup> Así como en los mercados monopolísticos, en el monopsonio existen situaciones intermedias entre éste y la competencia perfecta, por lo tanto en el oligopsonio el número de compradores es tan corto que cualquiera de ellos puede influir sobre el precio, aunque también existen casos de competencia monopsonista que compiten entre sí otorgando ciertos servicios o preferencias a algunos otros vendedores. Zamora (1953). A este último caso, cabe añadir también los símiles con los contratos de todo o nada o de discriminación de precios por parte del monopsonista mencionados en Noll (2005).

protegidas con la *ley Robinson-Patman*<sup>5</sup>, ya que dichos contratos surgen de la competencia entre los vendedores para formar parte del inventario del minorista. (Noll, 2005). Por consiguiente, no se tienen legislaciones que pongan mayor atención a las prácticas de imponer precios a algunos proveedores, ya que resultan de un marco de competencia entre productores-proveedores por mejorar sus productos e insertarse en la cadena de suministros, dando lugar a una competencia que resulta beneficiosa al consumidor final que adquiere sus productos de los estantes del supermercado<sup>6</sup>.

Lo que se sugiere en el trabajo de Noll (2005) es que en ocasiones los monopsonios en las grandes cadenas minoristas no resultan perjudiciales para la competencia, puesto que logran ser competitivas estas cadenas por su eficiencia técnica, que en la actualidad reside en la mayor parte en el uso de las tecnologías de la información, como lo señalan en sus trabajos Bocanegra (2010a) y Bocanegra y Vázquez (2010b). Aunque si los precios bajos resultan de la eficiencia del minorista, también existen dificultades para que el proveedor local se pueda insertar en la cadena de suministro, sobre todo si la capacidad e infraestructura productiva no sea suficiente para ello, pero de todas formas, la implementación de innovaciones por parte del comprador minorista y el uso de las TIC también ha derivado en un mayor control sobre las acciones del proveedor. (Biles, 2006).

Relacionado al comportamiento del monopsonio; que se cree que ejercen cadenas como Wal-Mart, y otros minoristas que operan en México, en especial en la Zona Metropolitana de Guadalajara, está el concepto de cadenas globales de valor controladas por el comprador.

En este enfoque destacan desde los noventa los trabajos de Gary Gereffi. Las formas de organización para la producción de bienes y de servicios y sus mecanismos de comercialización internacional han cambiado radicalmente desde la década de 1970, donde actualmente las operaciones y la organización corporativa se dan por medio de redes globales que operan al margen del mercado. En el concepto de redes globales se identifican un conjunto de actores que intervienen en la producción y distribución de un determinado bien o servicio que se caracterizan por los tipos de relaciones de gobernanza que manejan. En principio la cadena dirigida por el comprador se caracteriza por: a) el capital comercial es el que controla las cadenas productivas; b) las actividades de las empresas que dirigen la cadena se centran en el diseño y la comercialización; c) se crean barreras de entrada a través de economías de alcance; d) la cadena de producción está compuesta en su mayoría por empresas locales ubicadas generalmente en países en desarrollo; e) la estructura de la red de producción es predominantemente horizontal; f) el factor fundamental que vincula toda la red es el comercio.

Para Gereffi (2001) y Gereffi y Korzeniewicz (1994) una de las características principales de las empresas que se ajustan al modelo dirigido por el comprador, incluyendo el comercio detallista o retail (como Wal-Mart, Sears Roebuck, JC Penny, Nike, Reebok, Liz Clairbone o Gap), es que diseñan y/o comercializan, pero no fabrican los productos de marca que ordenan. Es decir, existe una nueva clase de

<sup>5</sup> La ley Robinson-Patman es una legislación que prohíbe en algunos casos la discriminación de precios, empero que en algunas situaciones es permisible cuando no resulta perjudicial para la competencia económica.

<sup>6</sup> En Noll (2005) se presenta un caso en que una compañía minorista de Estados Unidos de nombre A&P, fueron culpables de violar las leyes antimonopolio al reducir la competencia por medio de la compra en masiva de mercancía, derivando en precios de compra menores y por consiguiente, precios menores de venta por debajo de los demás competidores minoristas.

*fabricantes sin fábrica*. En este sentido, las ganancias de las cadenas destinadas al comprador no se derivan de la escala, volumen o avances tecnológicos (aunque quizás sí por su implementación), como sucede en las cadenas destinadas al productor, sino más bien de la combinación de investigación de alto valor, diseño, ventas y comercialización y servicios financieros. “Esto permite a los detallistas, diseñadores y comercializadores actuar como agentes estratégicos al vincular fábricas y comercializadores en el extranjero con nichos de productos en evolución en sus principales mercados de consumo” (Gereffi, 2001).

No obstante, la noción de cadena global de valor en comparación a la cadena de producción global pretende enfatizar la conducta estratégica de las grandes empresas en lo que respecta a qué actividades hará la empresa, es decir, qué se "retiene en casa" y cuáles serán las funciones subcontratadas con otras empresas y, en dónde deberán ser localizadas éstas. (Gereffi, Humphrey & Sturgeon, 2005).

La evolución hacia esta forma de cadenas globales ocurre en el contexto de la globalización de la producción y la comercialización de bienes y servicios por medio de procesos de "desintegración vertical" o "desverticalización" de la estructura productiva ocurrida a través de la subcontratación internacional de proveedores (outsourcing).

Un aspecto relevante en este enfoque es el relacionado con la transferencia de tecnología, también considerado en la llamada teoría de las empresas multinacionales (Krugman, 1999). La localización y vinculación productiva y comercial de las corporaciones transnacionales y sus filiales se consideró como una de las principales vías de modernización industrial para los países en desarrollo. Sin embargo, la tecnología empleada por las filiales y los proveedores, pertenece a la casa matriz. Ello implica que las decisiones tecnológicas no provienen de consideraciones sobre las necesidades productivas y sociales del país anfitrión. Así no es posible la retroalimentación tecnológica hacia los países en desarrollo anfitriones.

Por ello, Díaz y Rozo (2015) afirman que es innegable que la operación del mercado global deja de ser un proceso pasivo de reacciones de agentes independientes a las señales del mercado para convertirse en un proceso dinámico coordinado y controlado por fuerzas ajenas al mercado. De acuerdo con la revisión que elaboran Díaz y Rozo (2015), para enfrentar estas contradicciones y lograr que las cadenas globales de valor contribuyan a un mayor estado de desarrollo es pertinente que el Estado oriente su funcionamiento por medio de políticas industriales, pero la teorización explícita sobre el Estado ha estado ausente en la literatura sobre las cadenas globales de valor. Si bien se le ha considerado, en algunas ocasiones ha sido muy escaso su tratamiento teórico.

### **3.METODOLOGÍA**

Al momento de la entrega de este reporte se ha realizado la recolección de información y datos por medio de una encuesta aplicada a empresas de la industria alimentaria en Jalisco. La elaboración de la encuesta se estructuró con 53 ítems, los cuales están medidos por preguntas cerradas simples; cerradas con múltiples opciones; abiertas, ya que algunas ventajas que presenta el formular este tipo de preguntas es que el entrevistado puede ofrecer mayor explicación sobre ciertos sucesos que interesan en esta investigación; a escala likert, usadas en su mayoría para las dimensiones del proceso de incorporación a la cadena de suministro, y en algunos casos para las condiciones de pago; que indican cantidad o en forma de escala, como para medir los beneficios y algunas percepciones de competitividad de las empresas locales.

Las dimensiones en las que se estructura el móvil de investigación son: 1) los procesos de incorporación a la cadena de suministro, que explica el nivel de dificultad para entrar a la cadena de abastecimiento de alimentos por medio del supermercado; 2) los beneficios y competitividad en la cadena de suministros, que explica los beneficios que tiene el productor local y el incremento de la competitividad del sector en Jalisco como parte de la red de suministros; 3) la legalidad en la relación comercial; 4) las condiciones de pago y descuentos, que busca conocer la relación comercial entre ambos actores en cuanto a los pagos y sus condiciones; 5) ventas, costos y utilidades, se trata de explicar sobre la dependencia que hay con los supermercados y conocer el poder monopólico de estos comercios que indiquen en las utilidades del vendedor-productor local<sup>7</sup>, y por otro lado conocer la relación que existe con otros formatos de comercio minorista; y 6) devoluciones y recepción de mercancías, que de igual forma busca indagar sobre las relaciones comerciales, la logística del comercio minorista y la capacidad de las empresas para responder a dichas exigencias. Además la encuesta recaba información sobre la identificación de las empresas, como su inicio de operaciones, domicilio, productos que provee y bajo qué marcas; la tabla 2 resume el primer borrador de la encuesta que se construyó para dichos fines, la cual hace falta aún revisar y realizar encuestas piloto para hacer pruebas de la fiabilidad y validez en la construcción del instrumento de recaudación de datos.

Tabla 1. Ficha técnica del estudio de investigación

Universo	Empresas de Jalisco de la industria alimentaria cuyos productos se comercializan en supermercados de la ZMG.
Recolección de datos	Fuente primaria por una encuesta
Población	Se identificaron productos de 73 empresas de Jalisco
Tamaño de la muestra	30
Nivel de confianza	95%

Fuente: Elaboración propia

La forma en que se identificaron a las empresas productoras o proveedoras fue por medio de un sondeo en diferentes tiendas de supermercados ubicados dentro de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en específico se usan tres establecimientos; Wal-Mart, Soriana y Chedraui. La búsqueda consistió en revisar el origen y lugar en que fueron elaborados productos alimenticios para identificar aquellos que eran hechos por empresas de Jalisco. Así se identificaron 68 empresas que proveían alimentos de casi todas las ramas del sector de la industria alimentaria, la mayoría ubicadas en la conservación de frutas, verduras, guisos y otros alimentos preparados; y empresas ubicadas en la elaboración de productos lácteos; molienda de granos y de semillas, así como elaboración de productos de panadería. La mayoría de las empresas se pueden catalogar como empresas grandes y micro, que en conjunto se encuentran mayormente en la Zona Metropolitana, sobre todo en el municipio de Guadalajara y Zapopan.

Lo anterior se debe a que es la Zona Metropolitana la más urbanizada y que en consecuencia es donde se ubican la mayoría de los centros de comercialización minorista, por lo que la industria se ubica dentro de estos mismos centros en que la

<sup>7</sup> En cuanto al poder monopólico, no es exclusivo de esta dimensión, sino que también se explica en otras dimensiones, sin embargo se prefirió separar las dimensiones por la relación existente entre los ítems

distribución de los alimentos es más inmediata, aunque no olvidemos que la industria alimentaria está muy relacionada con otro sector, que es el agropecuario, y que Jalisco también posee recursos agropecuarios que sirven como materia prima a la industria alimentaria, es decir, se tiene una relación urbano-regional en cuanto a que es la zona urbana donde se encuentra la industria y que está cercana a los centros de distribución, y por otro lado tiene cercanía con la materia prima que existe en la región.

Al momento de contactarse con algunas de estas empresas para poder realizar una encuesta piloto se encontró con algunas dificultades en cuanto a la disponibilidad de poder cooperar con la encuesta, ya que en algunas ocasiones las empresas, sobre todo las micro empresas, son controladas por el mismo dueño y es quien puede brindar la información, sin embargo no se encontraban en muchas ocasiones en los domicilios de la empresa. En otros casos cuyo producto fue identificado en un Wal-Mart, no se pudo contestar la encuesta ya que en las políticas internas de la empresa y por los mismos certificados que tiene, se le prohíbe revelar cierta información que pueda afectar a sus operaciones, pero que sin embargo pueden ayudar para realizar la investigación.

Dicho estado de la investigación ha provocado que replanteemos el instrumento de recaudación de datos y elaboremos las preguntas de tal manera que inviten a contestar todo el test y que a la vez brinde información útil que explique las relaciones comerciales de este sector industrial con el comercio al por menor de alimentos. Así mismo nos hemos abstenido de presentar nuestras hipótesis al respecto, ya que creemos que sin un buen móvil de levantamiento de datos no podríamos plantearlos, empero que la revisión de la literatura que se lleva hasta el momento ha servido de base para realizar los ítems del primer cuestionario.

Tabla 2. Modelo de encuesta aplicada a primer grupo de empresas: con permanencia en autoservicios

Dimensión	Clave	Ítem
Proveduría	P1	Empresas a las que provee
	P2	Productos que provee
	P3	Marcas que provee
	P4	Año en que inicio su relacion comercial
	P5	Ha sido continua la relación comercial con estas empresas
	P6	Ha dejado de proveer a alguna cadena de supermercado
Proceso de incorporación a la cadena de suministro	PR1	Alta calidad en la producción del producto
	PR2	Alta fiabilidad en la entrega oportuna de productos
	PR3	Requisitos de logística
	PR4	Requisitos de volumen
	PR5	Importantes inversiones en infraestructura y tecnología
	PR6	Cuánto tiempo tardo el proceso de incorporación como proveedor de estas tiendas
	PR7	Calificación general del proceso de incorporación
Los beneficios y competitividad en la cadena de suministro	BC1	Productividad
	BC2	Administración de su negocio
	BC3	Uso de tecnologías
	BC4	Conocimiento del mercado
	BC5	Ventas totales
	BC6	Ventas fuera de la cadena comercial
	BC7	Planeación y programación de la producción
	BC8	Formalidad legal
	BC9	Fabricación del producto
	BC10	Posicionamiento de su marca
	BC11	Presentación del producto
	BC12	Promoción y publicidad
Legalidad en la relación comercial	L1	Forma en que se regula la relación comercial con los supermercados
	L2	Se ha presentado algún incumplimiento del contrato, acuerdo o convenio
	L3	Frecuencia de los incumplimientos
Condiciones de pago y descuentos	C1	Días de crédito que otorga al comprador según el contrato
	C2	La negociación del periodo de crédito fue razonable y de mutuo acuerdo
	C3	Los pagos se han realizado en tiempo y forma según el plazo pactado
	C4	En el contrato, convenio o acuerdo, quedó pactado algún tipo de descuento sobre los precios o monto de la factura
	C5	Porcentaje del descuento previamente pactado
	C6	La negociación del descuento convenido desde un principio fue de mutuo acuerdo con el comprador
	C7	Otros tipos de descuento que le pide el comprador
	C8	Se le exigió algún descuento, tarifa o reducción que no esté dentro del acuerdo pactado ni convenido previamente
Ventas, costos y utilidades	V1	Proporción de la producción total destinada a la(s) cadena(s) de supermercado(s)
	V2	Margen de utilidad obtenido en la comercialización del producto con el supermercado
	V3	Proporción de la producción total destinada a otros formatos y canales de venta
	V4	Margen de utilidad obtenido en la comercialización del producto con otros canales de venta
	V5	Se percibe reducción de los beneficios en venta a supermercados
	V6	Ha existido un cambio o aumento en los costos de producción de su producto
	V7	Al aumentar mis costos, los precios de mis productos aumentan por lo que mi cliente comercial acepta el nuevo precio tras un aviso previo de éste
	V8	Especifique las ventajas que tienen estos otros canales con respecto a las grandes cadenas comerciales.
Devoluciones y recepción de mercancía	D1	Numero de veces en que se le ha realizado una devolución de su producto
	D2	Motivo de la devolución de la mercancía
	D3	Con ellos tengo altas tasas de rechazo y devolución de mis productos porque no se venden como ellos esperan
	D4	He tenido pérdidas de espacio de sus productos en las tiendas
	D5	Especifique los motivos de pérdida de espacio de sus productos en las tiendas
	D6	Explique cómo han afectado estos desplazamientos de sus productos en sus operaciones
	D7	Califique esta variabilidad en los días de plazo exigido para la entrega de mercancía
	D8	Los días de plazo de entrega de su mercancía exigidos por la tienda son muy cambiantes
	D9	Ha sido amenazado con ser expulsado de la red de abastecimiento por no entrar a una campaña de publicidad, cuota o alguna otra razón

**Tabla 3. Clasificación de las empresas por rama y tamaño**

Rama *	Empresas ***	Grande **	Mediana **	Pequeña **	Micro **	Desconocido
Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas	10	4	2	1	3	0
Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares	3	0	0	0	3	0
Conservación de frutas, verduras, guisos y otros alimentos preparados	25	5	1	4	8	7
Elaboración de productos lácteos	16	5	5	3	1	2
Matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles	5	3	1	0	1	0
Elaboración de productos de panadería y tortillas	10	0	3	2	1	4
Preparación y envasado de pescados y mariscos	1	0	0	0	1	0
Otras industrias alimentarias	3	2	0	1	0	0
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>13</b>

\* Ordenadas según la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM) del INEGI.

\*\* La clasificación es tentativa, ya que ésta debe ser de acuerdo a la clasificación de la SE por medio del número de trabajadores.

\*\*\* Existen empresas que se diversifican en las demás ramas, por lo que la suma de todas las empresas no es el número exacto del total de la muestra.

Fuente: elaboración propia

**Tabla 4. Clasificación de las empresas por rama y ubicación**

Rama *	Empresas **	Gdl	Zapopan	Tlaquepaque	Tlajomulco	Otros
Molienda de granos y de semillas y obtención de aceites y grasas	10	4	6	0	0	0
Elaboración de azúcares, chocolates, dulces y similares	3	3	0	0	0	0
Conservación de frutas, verduras, guisos y otros alimentos preparados	25	12	5	3	1	4
Elaboración de productos lácteos	16	6	1	1	1	7
Matanza, empacado y procesamiento de carne de ganado, aves y otros animales comestibles	5	3	1	0	0	1
Elaboración de productos de panadería y tortillas	10	4	4	1	0	1
Preparación y envasado de pescados y mariscos	1	1	0	0	0	0
Otras industrias alimentarias	3	1	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>15</b>

\* Ordenadas según la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM) del INEGI.

\*\* Existen empresas que se diversifican en las demás ramas, por lo que la suma de todas las empresas no es el número exacto del total de la muestra.

#### 4. AVANCE DE RESULTADOS

Al momento de concluir este documento hemos entrevistado aproximadamente al 60 por ciento de las empresas micro y pequeñas de la muestra seleccionada (ver tabla 3). Por ello, no es posible concluir con afirmaciones categóricas además de que la muestra no se considera representativa, como ya se mencionó en el apartado metodológico, sino ilustrativa y como apoyo para la construcción metodológica de un futuro estudio de casos.

La mayoría de las empresas encuestadas vende más del 80% de su producción a grandes cadenas de autoservicio. Son negocios que iniciaron bajo ésta lógica de responder al comercio minorista de autoservicio y desde un principio se adaptó a sus requerimientos. El haber nacido bajo este cobijo les ha permitido adaptarse de manera natural a las exigencias y requerimientos de las grandes minoristas. En algunos de los casos se ha optado por mantenerse como proveedores sólo de las minoristas de mayor crecimiento, como Sams, Costco, Superama, La Comer, CityMarket y Heb. Y han dejado de vender a Chedraui y Soriana “para dedicarse lo mejor posible a sus clientes con los que trabajan mejor”. En estos casos para estos empresarios la distribución comercial representa beneficios para su empresa y la consideran un gran escaparate que les ha producido beneficios no solo económicos, si no que los mantiene atentos a los cambios del entorno comercial, capacitándose y actualizándose constantemente. Refieren que su relación comercial con estas tiendas ha mejorado la calidad de sus productos, su productividad, su tipo de gestión administrativa, mejorar conocimiento de la competencia, conocer nuevos canales de comercialización, integrar criterios ambientales en producción y comercialización, mejorar su formalidad legal, actualización tecnológica y de diseño de producto, incluso de manejo de factoraje satisfactorio al tener métodos de pago con anticipos a la entrega de producto y pago en los plazos establecidos, ya que al cumplir en tiempo y forma la demanda de estas tiendas, se hacen acreedores a mejorar cada vez las condiciones de pago.

Ante estos escenarios tan favorecedores no han considerado tener mayores problemas con dichas firmas a excepción de las importantes inversiones en infraestructura, espacio de almacenaje, equipo y tecnología que ha debido de subir para satisfacer debidamente la demanda de las mismas; es decir, no se considera un problema directo de los autoservicios, sino de la falta de capacidad interna ya sea por recursos económicos o personal, pero condiciones que han sabido sortear con asesorías, capacitación y desarrollo propio. No obstante impera entre los entrevistados el orgullo de haber sorteado estos obstáculos gracias precisamente a la buena relación que tienen con las cadenas minoristas.

Tampoco refieren problemas en torno a los precios de venta que manejan, o a cobros indebidos de promoción, acomodo en estanterías, devoluciones o reposición por daño de sus productos. Consideran que estos temas siempre se han tratado dentro de lo razonable y por ejemplo, si en algún producto han tenido un alto margen de devolución, negocian retirarlo de esa tienda y acomodarlo en otra que tenga mas demanda para ese producto. Muchos de los productos alimenticios distribuidos tienen una caducidad menor a tres meses y generalmente a los 15 días ya tienen concluida la venta y vuelven a surtirlos.

En estas empresas entrevistadas coincidieron en que si en algún momento quisieron entrar al mercado de las tiendas de conveniencia, con OXXO a la cabeza, desistieron pronto, ya que sí sentían que afectaban de manera muy importante su márgenes de



ganancia, así como las condiciones que imponían en sus contratos. En estas empresas se ha optado por mantener su calidad y cuidar su prestigio, aunque no se popularicen tan rápido. Es por ello que se han dirigido a segmentos de clientes de mayor poder adquisitivo.

Entre estos jóvenes empresarios impera la percepción de que las cadenas de autoservicio no tienen el poder que se ha manifestado en diferentes medios y circunstancias sobre los pequeños proveedores. Contrario a la literatura revisada por el momento podemos considerar que, para el sector de micro y pequeñas empresas de la industria alimenticia de Jalisco, relativamente jóvenes, con aproximadamente 10 años en el mercado, y con fundadores con escolaridad a nivel de licenciatura, la relación con los grandes minoristas forma parte de su vocación y se han integrado de manera que han logrado rápido crecimiento. Principalmente las empresas alimenticias que iniciaron en las ferias y programas de proveedores que organizan los autoservicios, como Walmar, han continuado con esa dinámica comercial y se sienten satisfechos con ella.

Continúa nuestra investigación para contrastar estas situaciones con los casos de empresas de carácter más tradicional, de industria familiar, con orientación a otros canales de comercialización y en giros alimenticios quizá más competidos.

## **Bibliografía**

Arias y Solari (2008) Microempresas y cadenas transnacionales. El caso de Walmart en Michoacán. Enfoque desde el desarrollo local. *Economía y Sociedad*, vol. 13. Núm. 21. Enero-junio 2008, México

Álvarez, J. L., & Tilly, C. (2006). Participación extranjera de autoservicio en México: el efecto Wal-Mart. *Comercio Exterior*.

Biles, J. (2006). Globalization of food retailing and the consequences of Wal-Martization in Mexico.

Bocanegra, C. O. (2010a). *Comercio minorista y tecnologías de la información y comunicación*. Hermosillo, Sonora: Pearson.

Bocanegra, C. O. (2016). El papel de las empresas transnacionales en el comercio minorista. La walmartización en México. *Equilibrio Económico. Revista de Economía, Política y Sociedad*, 41 (12), 29-52.

Bocanegra, C. O., & Vázquez, M. A. (2010b). El comercio minorista moderno: la información como ventaja competitiva. *Contribuciones a la Economía*, 1-25.

Díaz, J., & Roza, C. A. (2015). Cadenas globales de valor y transferencia de tecnología. Enfoque teórico. *Departamento de Producción Económica*, 1-36.

Expansión. (3 de Agosto de 2018). *Ranking 2018: Las empresas más importantes de México*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2018, de Expansión: <https://expansion.mx/empresas/2018/08/03/ranking-2018-las-empresas-mas-importantes-de-mexico>

Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. *Problemas del Desarrollo*, 32 (125), 9-37.

Gereffi, G. (1994). The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks. En G. Gereffi, & M. Korzeniewicz, *Commodity chains and global capitalism* (págs. 95-122).

Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 78-104.

Noll, R. G. (2005). "Buyer power" and economic policy. (A. B. Association, Ed.) *Antitrust Law Journal*, 72 (2), 589-624.

Pallares, M. (2017). *Walmart México le come el mandado a la competencia*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2018, de El Universal: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2017/07/14/walmart-mexico-le-come-el-mandado-la-competencia>

Schwentenius, R., & Gómez, M. (2006). Supermercados y pequeños productores hortofrutícolas en México. *Comercio Exterior*, 56 (3), 205-218.

Tilly, C., & Álvarez, J. L. (2008). El tamaño sí importa: Monopolio, el monopsonio y el impacto de Wal-Mart en México. *Economía Informa* (351), 85-101.

Varian, H. (2010). *Microeconomía Intermedia. Un enfoque actual*. Barcelona: Antoni Bosch.

Wainwright, T. (2016). La cadena de suministro de la cocaína: el efecto cucaracha y el aumento de precio de 30 mil por ciento. En T. Wainwright, *Narconomics* (págs. 19-39). Ciudad de México: Debate.

Zamora, F. (1953). Monopolio y monopsonio. *El Trimestre Económico*, 1-44.

## **FACTORES QUE INFLUYEN EN LOS ARTESANOS DEL MUNICIPIO DE AMEALCO (MÉXICO) PARA NO GENERAR MARCAS EN SUS PRODUCTOS**

Andrea Sainz Ramírez  
Universidad Autónoma de Querétaro (México)  
andrea\_sr97@hotmail.com  
Ilia Violeta Cazares Garrido  
Universidad Autónoma de Querétaro (México)  
violetacg@yahoo.com

### **RESUMEN**

Las artesanías en México representan una riqueza cultural invaluable, de acuerdo a la INEGI hay 12 millones de personas en México que elaboran artesanías de las cuales cerca del 70% son mujeres. En el municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro la elaboración y comercialización de muñecas de trapo conocida como "Lele" es una de las principales actividades económicas para dos las comunidades indígenas del lugar. En los últimos años algunas artesanas de Amealco han trabajado en conjunto y con el apoyo del gobierno para crear una marca de su producto, lo cual ha conllevado a que se genere dos grupos de artesanos en el lugar, los que venden sus artesanías cobijados por una marca, permitido valorizar el producto evitando el regateo ya que se incrementa la calidad y diseño del producto y el segundo grupo mayoritario que no han creado una marca continúan con las mismas prácticas de comercialización y se mantienen escépticos en crear la marca de su producto. El presente trabajo de investigación se enfoca al segundo grupo de artesanos que bajo una perspectiva cualitativa se fijó como objetivo conocer la perspectiva de las artesanas referente a la creación de una marca en su producto artesanal, identificar y clasificar los factores que intervienen en su decisión. Los resultados develan las creencias de las artesanas, que ponen en duda los beneficios de adquirir marca en las artesanías y a pesar de los exitosos apoyos del gobierno no tienen interés por ser parte del primer grupo de artesanas, dejando de lado los beneficios económicos que ello puede representar.

**PALABRAS CLAVE:** artesanías, artesanos, desarrollo local, economía, apoyos

### **SUMMARY**

Handicrafts in Mexico represent an invaluable cultural wealth, according to INEGI there are 12 million people in Mexico who make handicrafts of which about 70% are women. In the municipality of Amealco de Bonfil, Querétaro the development and commercialization of rag dolls known as "Lele" is one of the main economic activities for two indigenous communities. In recent years some Amealco artisans have worked together and with the support of the government to create a brand of their product, which has led to the creation of two groups of artisans in the place, those who sell their handicrafts covered by a brand, allowed to value the product avoiding bargaining since it increases the quality and design of the product and the second majority group that have not created a brand continue with the same marketing practices and remain skeptical in creating the brand of their product. This research work focuses on the second group of artisans who, under a qualitative perspective, set the objective of

knowing the artisans' perspective regarding the creation of a brand in their artisanal product, identifying and classifying the factors involved in their decision. The results reveal the beliefs of the artisans, who question the benefits of acquiring a brand in the handicrafts and despite the successful support of the government they have no interest in being part of the first group of artisans, leaving aside the economic benefits that this can represent.

**KEY WORDS:** crafts, craftsmen, local development, economy, support

## **1. INTRODUCCIÓN**

La elaboración de artesanías en el municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro, México está representada principalmente por las muñecas de trapo, las cuales son elaboradas a mano por los artesanos del lugar. Éstas se han posicionado como un atractivo del lugar por su gran colorido, diversos diseños y texturas, las muñecas se comercializan con diversos precios según sus características.

La población total del municipio es de 56457 personas, de cuales 27022 son masculinos y 29435 femeninas. Entre las cuales 18261 viven en hogares indígenas, es decir el 32.34% de la población. Este 32.34% de la población viven principalmente de la agricultura, la ganadería, de lo que reciben de sus familiares que trabajan en el extranjero (principalmente en Estados Unidos Americanos) y de la elaboración y venta de productos artesanales.

El comercio de productos artesanales que se presenta en el municipio ha sido víctima de abusos y desvalorización de su trabajo a lo largo de los años, ya que este no cuenta con el respaldo de una marca que proteja su trabajo. A pesar de estas dificultades esta actividad se ha mantenido como una de las principales fuentes de ingresos económicos dentro de las comunidades indígenas del municipio, especialmente en las comunidades de San Ildelfonso Tultepec y Santiago Mexquititlan.

En el municipio algunos grupos de artesanas trabajan en conjunto y han creado su marca, tal es el ejemplo de DöNGU, Doni Ka Peni, Los Rafaeles y Casa de Madera (Sainz, Alvarez, Cazares, 2018, 60), el número de integrantes por grupo varía de entre 5 a 50 personas, familias y compañeros que son un ejemplo claro de la superación y desarrollo local. Por otro lado, el gobierno municipal en el 2012 creó un evento asociado directamente con dicha artesanía, la feria de la muñeca, con la finalidad de dar un reconocimiento al gran valor cultural y social que poseen las muñecas artesanales, contribuyendo a la promoción del trabajo artesanal de cada localidad y fomentando los lazos con otros estados y municipios.

Desde el 2012 hasta la actualidad la Feria de la muñeca, es uno de los eventos más grandes e importantes que se realizan en el municipio de Amealco, generando así una afluencia turística que beneficia al comercio en general, de manera especial a los artesanos, cada año la popularidad de este evento crece y así mismo el reconocimiento del municipio y del trabajo de sus artesanos. Así pues, el municipio con apoyo del gobierno del estado comenzó la iniciativa de nombramiento de la muñeca el 1 de septiembre del 2017 y el 15 de agosto del 2018 se oficializó (LAVÍN, 2018), logrando de esta manera un reconocimiento nacional e internacional al trabajo de los artesanos.

Además, el gobierno federal a través de SECTUR (Secretaría de Turismo), CDI (Centro de Desarrollo Indígena) y otras instituciones ha generado programas de apoyo a los artesanos tales como Punto México el cual va enfocado a dar a conocer la oferta de artesanías y productos generados por diseñadoras y artesanas nacionales, de igual manera el programa Manos Artesanas el cual apoya el desarrollo de los artesanos a

través de la comercialización de sus productos. Estos y muchos programas más son muestra del trabajo constante de las autoridades para apoyar a los grupos artesanos.

Por lo anterior expuesto el objetivo de la presente investigación se centra principalmente en conocer los factores que influyen en los artesanos del municipio de Amealco para no generar marcas en sus productos a pesar de las oportunidades y apoyos con los que se cuentan actualmente. Así como conocer la perspectiva de los artesanos respecto a generar marcas para sus productos. Como objetivo secundario: Clasificar dichos factores de acuerdo a su origen; problemas identificados con los apoyos del gobierno, poco o nulo conocimiento de los apoyos, aspectos culturales, económicos o sociales que influyen en falta de interés de la creación de marcas en sus productos.

## **2. JUSTIFICACIÓN**

Amealco de Bonfil es un municipio de los 18 que integran el estado de Querétaro, es el sexto en recibir el nombramiento de Pueblo Mágico (SECTUR, 2014), este programa tiene como objetivo revalorizar a diversas poblaciones de México, las cuales han mantenido su cultura, así mismo estos lugares generan alternativas frescas y diferentes para los visitantes nacionales e internacionales. Este municipio se caracteriza por ser un pueblo que mantiene sus tradiciones y pueblos indígenas casi intactos a pesar de los años. Al visitar este municipio se pueden ver a diversos indígenas que en su mayoría son pertenecientes a las comunidades de San Ildelfonso Tultepec y Santiago Mexquititlan, dos pueblos indígenas que se caracterizan por ser los principales productores y vendedores de la tradicional y ahora Patrimonio Cultural de Querétaro, las famosas muñecas de trapo, conocidas también como LELE o DÖNXU.

De acuerdo con el Secretario de Turismo del Estado de Querétaro, en Amealco de Bonfil hay más de 10 mil mujeres que se dedican a elaborar las muñecas tradicionales y cada mes realizan más de 150 mil piezas para ser comercializadas en diferentes puntos del estado, México y el mundo (Martínez, 2018), actividad que representa un porcentaje muy importante en la economía de los pueblos indígenas de Amealco.

Algunas artesanas con apoyo de los diversos programas e instituciones gubernamentales han generado un cambio en su producto, su forma de comercializarlo y en sus puntos de ventas, es así que a través de la creación de una marca para sus artesanías han logrado mejorar de cierta manera su forma de presentar la artesanía del lugar; sin embargo, es un porcentaje mínimo de artesanos el que cuenta con marcas actualmente.

Dado que los artesanos que no se han acercado a las instituciones a recibir apoyo y capacitación son mayoría, el presente proyecto de investigación se busca conocer el punto de vista de los artesanos que no cuentan con una marca para tener conocimiento sobre el interés que tienen sobre el tema y así mismo en un futuro poder generar apoyos y asesorías. Identificando y clasificando dichos factores permitirá apoyar principalmente a los artesanos que actualmente no cuentan con una marca, pero tienen deseos o la curiosidad de crear una para su producto.

Lograr que más artesanos comercialicen sus productos con una marca podrá generar una competencia sana y bajo las mismas condiciones dentro de la comercialización de las muñecas artesanales dentro del municipio, logrando de esta manera un desarrollo equitativo entre los grupos indígenas.

### 3. MARCO TEÓRICO

México es un país lleno de historia, cultura y tradición, es una muestra clara de multiculturalidad, esto se ve expresado principalmente a través de sus pueblos indígenas que se expresan a través de las artesanías. (HERNÁNDEZ, PINEDA, ANDRADE, 2011) citando a Rodríguez nos dicen que la artesanía se entiende a menudo, bien como actividad restringida a un entorno laboral que no se encuentra integrado en la dinámica productiva general o como una labor complementaria de la oferta turística de algunos territorios. Así mismo citando a Zapata y Suárez se complementa este concepto mencionando que las artesanías son objetos decorativos y utilitarios donde se condensan aspectos económicos, sociales y culturales que reflejan la cosmovisión de los pueblos indígenas.

Por otro lado, la se nos menciona que los productos artesanales son los producidos por artesanos, ya sea totalmente a mano, o con la ayuda de herramientas manuales o incluso de medios mecánicos, siempre que la contribución manual directa del artesano siga siendo el componente más importante del producto acabado. Se producen sin limitación por lo que se refiere a la cantidad y utilizando materias primas procedentes de recursos sostenibles. La naturaleza especial de los productos artesanales se basa en sus características distintivas, que pueden ser utilitarias, estéticas, artísticas, creativas, vinculadas a la cultura, decorativas, funcionales, tradicionales, simbólicas y significativas religiosa y socialmente." (UNESCO, 2017).

De acuerdo con Caso siendo citado por (ZAPATA Y SUÁREZ, 2007, 593) nos menciona que las artes populares en México tienen una importancia especial, no solo por lo que significan como conservación de una manifestación cultural que es propia de un pueblo, sino también por la importancia económica, ya que forma la base única del sustento de una buena parte de la población indígena y mestiza de la República.

Es decir, estas artes son el resultado del ingenio, esfuerzo y talento de los artesanos, el artesano es la persona que crea productos artesanales, es decir, se dedica a la artesanía (HERNÁNDEZ, PINEDA, ANDRADE, 2011).

El talento de los artesanos se ha convertido a lo largo de los años en una herramienta que le ha permitido un desarrollo económico, en un contexto de crisis económica, marcado principalmente por el desempleo y la creciente migración de los pueblos marginados, en donde han quedado en su mayoría mujeres y niños, aparecen como relevantes las microempresas de artesanos, quienes elaboraran prendas, enseres, utensilios y objetos diversos con fines múltiples (Sandoval y Guerra, 2010).

Con base en lo anterior, la producción de artesanías, por lo tanto, nos refiere a un espacio de transmisión de conocimiento y cultura, pero también a un factor de sobrecarga de trabajo, transferencia de valor, invisibilidad del aporte económico y trabajo familiar no reconocido. (ZAPATA Y SUÁREZ, 2007, 596).

Por otra parte, estos mismos personajes citan a Novelo, quien afirmaba que si el artesano o artesana nace pobre muere pobre. Campesinos/as y artesanos/as, por tradición son pésimos/as comerciantes, situación que puede o no ser válida en otros países, pero que han solventado reconociendo la necesidad de apoyos especiales para la conservación de los patrimonios culturales. (ZAPATA Y SUÁREZ, 2007, 601).

El Instituto Nacional de Pueblos Indígenas nos menciona que, pese a la gran riqueza de sus culturas y formas de organización social, la gran potencialidad de sus tierras, territorios y recursos naturales, los Pueblos Indígenas y Afromexicano viven en condiciones de gran pobreza, marginación y discriminación en todos los ámbitos de la vida cotidiana (INPI, 2018).

En México a lo largo de los años se ha trabajado para mejorar las condiciones de vida de los artesanos, durante la presente administración federal el presupuesto para el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART) pasó de 350 a 700 millones de pesos, en apoyo al trabajo de los artesanos, indicó el titular de Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Eviel Pérez Magaña. Así mismo en este artículo nos menciona que Pérez Magaña indicó que, además, por primera ocasión el país cuenta con un padrón de todos los artistas artesanos, lo que permitirá orientar los trabajos de apoyo para la siguiente administración. Gracias al INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) actualmente se tiene un censo exacto de cuántas personas se están dedicando a esta actividad (VICENTEÑO, 2018)

Una de las Artesanías más representativas dentro del estado de Querétaro se encuentra justamente en el municipio de Amealco de Bonfil son las tradicionales muñecas de trapo, hoy conocidas como “LELE”. Estas Tienen su origen en las manos artesanas de las mujeres otomís asentadas en el municipio de Amealco de Bonfil, Querétaro y se han vuelto tan populares que se pueden conseguir en muchos puntos turísticos del país y tiendas seleccionadas en el extranjero, donde son consideradas un objeto de colección.

Las técnicas de marketing constituyen un insumo importante para el crecimiento de las empresas. (ROMERO, ZÚÑIGA, SUÁREZ, 2016, 88). Una de las principales técnicas que ha funcionado hoy en día en el mercado artesanal es la creación de marcas para los productos, citando Stanton nos refieren que una marca es un nombre y/o señal cuya finalidad es identificar el producto de un vendedor o grupo de vendedores. (ROMERO, ZÚÑIGA, SUÁREZ, 2016, 89). Todo esto trae consigo una serie de cambios en la comercialización de productos, entre ellos las artesanías.

La creación de una marca es el resultado de la capacidad intelectual de una persona, aportando ideas en la creatividad del diseño, forma, significado y cada parte que integra éste reto, apostando por algo mayor en la industria. Una marca se puede definir como un signo que permite diferenciar los productos o servicios de una empresa de los demás, estas pueden consistir en palabras, letras, números, dibujos, fotos, formas, colores, logotipos, etiquetas, o combinación de estos elementos, que se empleen para diferenciar productos o servicios (OMPI, 2006).

Según las investigaciones de (AAKER, 1991, DIMITRIADIS, 1994.) las ventajas competitivas que alcanzan las empresas propietarias de marcas son: a)altos márgenes de beneficio debido a la posibilidad de aplicar precios primados y la detención de una posición de liderazgo que facilita la obtención de economías de escala; b) mayor eficiencia y eficacia de las actividades de Marketing; c) mayor poder negociador frente a los proveedores y distribuidores; d)barreras de entrada a la competencia; e) fidelidad de la clientela; f) facilitar mediante la extensión o alianzas de marca el crecimiento y diversificación de la empresa.

Por consiguiente, atendiendo el sector artesanal se destaca por la mano de obra manual, la creatividad en el diseño, el poco uso de herramientas y su presentación final, en la mayoría de casos las creaciones de un artesano contienen un legado histórico transmitiéndolo ahora como un patrimonio a nivel internacional.

Desde la perspectiva de La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2001), reconoce que el sector artesanal desempeña un papel determinante en el desarrollo económico local y en la lucha contra la pobreza, básicamente porque las producciones artesanales las realizan poblaciones con

características similares, aun en los países llamados de primer mundo, algunas todavía nativas; por ende, la actividad artesanal se desarrolla en los cinco continentes.

En los últimos años algunos artesanos del municipio de Amealco han optado por generar cambios en sus métodos de comercialización obteniendo así un mayor desarrollo, tal es el caso de DöNGU, el primer grupo de artesanas del municipio que tomo la iniciativa ya hace 6 años de crear y registrar su marca, este grupo está integrado por cinco mujeres de la comunidad de San Idelfonso Tultepec, actualmente este grupo cuenta con un taller para la elaboración de las muñecas y de un local establecido en el centro del municipio para la venta de sus productos. Así mismo tenemos el caso de Doni Ka Peni, otro grupo de artesanas pertenecientes a la comunidad de Santiago Mexquititlan, integrado por cinco mujeres, este grupo cuenta de igual manera con un taller y local propio. (SAINZ, ALVAREZ, CAZARES, 2018). Con la ayuda de este cambio los artesanos han mejorado la comercialización de sus artesanías, dentro y fuera del municipio de Amealco, trayendo consigo un desarrollo local de los pueblos indígenas que se dedica a esta actividad.

Otro caso de éxito de una marca es el que plantea Arlele María, empresa dedicada a la producción artesanal de muñecas en la comunidad de Santiago Mexquititlàn, un poblado de 20 mil habitantes. “Manos indígenas, calidad mexicana” es el slogan con el que se presenta Arelele María que en otomí quiere decir “Muñeca María”. “Nosotros tenemos una mitología: antigua leyenda de Santiago Mexquititlàn cuentan que las abuelas regalaban a sus nietas estas muñecas de trapo, con la intención de asegurarles prosperidad para su vida, buenas cosechas, que siempre la suerte las acompañe y que tuvieran partos seguros para cuando fueran adultas”, lee, del dorso de una pequeña caja, Ricardo, al tiempo que lamenta se pierde el arraigo para esta tradición mexicana. Ricardo afirmó que el Festival Nacional de Muñecas Artesanales ha servido para generar contactos, como espacio publicitario por la afluencia de clientes provenientes de otros estados de la república. “Una vez incluso estuvimos cerca de sacar un lote de 6 mil muñecas para Rusia. No se nos concretó al final, pero así van saliendo clientes. Como no somos allegados a municipio nos ponen muchas trabas”.

#### **4. METODOLOGÍA**

Se trabajó en una ubicación geográfica situada en el municipio de Amealco de Bonfil, ubicada al extremo sur del Estado de Querétaro. Se inició con una revisión documental respecto a los conceptos básicos de esta investigación, posteriormente se realizó una investigación de campo, la cual se basa en el trabajo con artesanos que trabajan de manera individual y en grupo que se encargan de la realización y venta de muñecas artesanales, para poder observar y analizar las diferencias al momento de vender sus productos. Bajo un paradigma cualitativo donde el sujeto de estudio fueron las artesanas de la muñeca tradicional del municipio, se trabajó con la técnica en una entrevista semiestructurada; en particular con aquellos que no cuentan con una marca para sus productos. La intención base de la investigación fue: conocer cuáles son las razones por las que los artesanos no se deciden a crear una marca para sus productos a pesar de los apoyos que se tiene por parte de algunas instituciones. Además de clasificar dichos factores

Todos los casos de estudio que se presentan en esta investigación están compuestos por mujeres artesanas que cuentan con un espacio otorgado por el municipio para vender sus artesanías.



## 5. RESULTADOS

Como resultado de la investigación documental y presencial dentro de algunas instituciones gubernamentales se encontró que en México se cuenta con una serie de programas, instituciones y apoyos que buscan mejorar la calidad de vida de los artesanos, algunas de estas instituciones que han generado mayores apoyos dentro del municipio de Amealco de Bonfil se enlistan a continuación:

- Fondo Nacional para el Fomento de la Artesanía (FONART)
- Secretaria de Turismo (SECTUR)
- Centro de Desarrollo Indígena (CDI)
- Gobierno municipal del municipio de Amealco

Todas estas instituciones tienen como objetivo apoyar proyectos y trabajos en pro al desarrollo local y de pequeños empresarios, tal es el caso de los artesanos.

Dentro de los artesanos que no cuentan con marca se observó que existían dos grupos, el primero grupo de artesanos <sup>1</sup>está conformado por aquellos que comercializan en el mercado del municipio, ellos realizan la venta de sus productos sobre una manta tendida en el suelo y deben pagar una cuota de \$18 pesos por cada día de venta, esta cuota se paga por el espacio que ocupan, por otro lado, está el segundo grupo de artesanos <sup>2</sup>los cuales cuentan con un carrito donde vender sus productos el cual fue otorgado por gobierno hace ya 15 años y actualmente están ubicados en la plaza principal del municipio, este grupo no paga una cuota por el lugar pero deben cumplir un horario obligatorio de Martes a Domingo.

Dichos grupos al estar expuestos a condiciones diferentes, tienen oportunidades y desafíos distintos a los que se deben enfrentar al momento de vender sus artesanías. Ambos grupos de artesanos se encargan de elaborar y comercializar las muñecas, una práctica que fue heredada por sus familias a lo largo de los años.

Estos dos grupos concuerdan en que las ventas de las muñecas han mejorado considerablemente a partir del nombramiento del municipio como Pueblo Mágico y de la muñeca como Patrimonio Cultural de Querétaro, mejorando de esta manera sus ingresos económicos y el desarrollo de sus comunidades, de igual manera se menciona que a partir de estos nombramientos la competencia dentro de la comercialización de la muñeca ha ido en aumento.

Los ocho grupos de artesanos con los que se trabajó dentro de esta investigación están conformados por mujeres artesanas de las comunidades indígenas de San Ildelfonso Tultepec y Santiago Mexquititlan, dentro de estos grupos varía el número de integrantes ya que van desde los 3 integrantes hasta grupos conformados de 20 personas.

Una de las principales características que diferencian a estos dos grupos es la manera en la que se organizan, en el primer grupo los artesanos prefieren trabajar de manera individual o con algunos miembros de su familia. En el segundo grupo los artesanos trabajan con diversos miembros de su comunidad generando redes de apoyo entre ellos.

De los 8 casos que se estudiaron 7 de ellos mostraron un interés por generar una marca para sus productos y 1 de ellos no tenía interés.

Ambos grupos de artesanos se enfrentan a una serie de problemáticas que generan una pérdida dentro de las ganancias obtenidas con la venta de sus artesanías, esto

---

<sup>1</sup> Primer grupo de artesanos: los que comercializan en el mercado del municipio

<sup>2</sup> Segundo grupo de artesanos: los que comercializan en la plaza principal

resulta en una afectación directa dentro de su economía, a continuación, se mencionan las principales problemáticas:

- Regateo
- Condiciones meteorológicas no favorables
- Maltrato de los productos
- Mayor competencia

A continuación, se presentan una tabla que muestra las principales razones por las cuales los artesanos de ambos grupos no han generado una marca para sus productos, así mismo se menciona el origen de estas razones, así mismo muestra los porcentajes de artesanos que manifestaron alguna razón para no crear la marca:

TABLA 1.

RAZONES	ORIGEN	PORCENTAJE (del 100% = 8 grupos)
Falta de conocimiento sobre los apoyos gubernamentales	Desinformación y dificultad para conseguir los datos y asesorías necesarias.	62.5%
Papeleos largos y complicados	Falta de agilidad en los tramites y atención oportuna de las instituciones correspondientes.	25%
No conocer a compañeros artesanos que cuenten con una marca	No se tiene una relación estrecha con otros artesanos, específicamente con los que no tienen las mismas condiciones que ellos al momento de comercializar sus productos.	75%
No están interesados en crear una marca	Una cuestión cultural, en que a lo largo de los años los artesanos han trabajado sin marca y no relacionan las marcas con productos artesanales.	12.5%
No conocer los beneficios de las marcas dentro del mercado	Falta de conocimiento del tema y de las oportunidades que esto atrae en el comercio	75%
Desconfianza en el gobierno	Es una cuestión social, en la que los artesanos siempre se han sentido atropellados por instituciones gubernamentales a través de la historia.	25%

## 6. CONCLUSIÓN / RECOMENDACIONES

En los últimos años se han mostrado cambios grandes los cuales han generado beneficios importantes en la economía y desarrollo de las comunidades indígenas del municipio de Amealco. A través de proyectos de desarrollo local, eventos (tales como el Feria de la muñeca, Verbenas) y nombramientos (Amealco como Pueblo Mágico y la muñeca como Patrimonio Cultural de Querétaro), se ha incrementado el interés de los consumidores por visitar el hogar de la muñeca de trapo, así mismo el deseo por adquirir una de estas artesanías.

El gobierno del municipio con apoyo del gobierno estatal y federal ha creado una serie de programas y apoyos para continuar impulsando el desarrollo de los artesanos y sus productos, más, sin embargo, muchos de los artesanos que se dedican a la elaboración y venta de muñecas artesanales no tienen conocimiento de los apoyos y programas que el gobierno tiene para el apoyo de grupos artesanos.

Dado que la principal razón que se encontró es la falta de información se puede concluir que para las artesanas es complicado cambiar la manera tradicional en que comercializan sus artesanías, dado que llevan realizando la actividad de la misma manera por muchos años.

Una propuesta de solución ante estas observaciones, es que el gobierno municipal del Amealco de Bonfil debe crear lasos más cercanos con los artesanos para que estos tengan el conocimiento y con esto acceso a los diversos programas que existen, esto con el fin de lograr que los artesanos cuenten con las mismas condiciones para poder crecer económicamente beneficiando así a sus comunidades a través de una competencia sana y justa dentro del mercado.

Es decir, el gobierno debería facilitar y acercar los programas directamente a las comunidades y no esperar a que estas lleguen a la cabecera municipal, dedicar el tiempo a los artesanos para explicarles ya que si estos no conocen los beneficios no realizarán el cambio. El gobierno debe esforzarse por hacer llegar los apoyos a las personas con mayor necesidad y apoyarlos durante el proceso para que este sea más fácil y viable.

## 7. REFERENCIAS

- Aaker, D.; (1991): Managing Brand Equity. The Free Press, Nueva York.
- Hernández, V., Pineda, D., Andrade, M. (2011): Las mipymes artesanales como un medio de desarrollo para los grupos rurales en México. Revista Universidad y Empresas. En <https://www.thefreelibrary.com/Las+mipymes+artesanales+como+un+medio+de+desarrollo+para+los+grupos...-a0309458847>. Recuperado 28-08-19
- Lavín (2018): 5 datos que debes saber sobre la muñeca otomí que es Patrimonio Cultural de Querétaro, MATADOR network, en <https://matadornetwork.com/es/muneca-otomi-patrimonio-cultural-de-queretaro/> . Recuperado 28-08-2019
- IMPI (2018): Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2014. En <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/423227/Programa-Nacional-de-los-Pueblos-Indigenas-2018-2024.pdf> . Recuperado 28-08-19
- Martínez, Dolores (2018): Muñecas tradicionales de Amealco son Patrimonio Cultural, Diario de Querétaro, en <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/munecas-tradicionales-de-amealco-son-patrimonio-cultural-1910344.html> . Recuperado 28-08-2019
- Dimitriadis, S.; (1994): Le Management De La Marque; Editions D'Organisation
- Sainz, A., Alvarez, L., Cazares, I. (2018): Impacto de la creación y registro de marcas en la comercialización de muñecas artesanales. En Revista NTHE, n. 23, México, pp. 60-63.
- Sandoval, E., y Guerra, E. (2010): Migrantes e indígenas: acceso a la información en comunidades virtuales interculturales. En <http://www.eumed.net/libros/2010b/684/>. Recuperado 28-08-19

- Romero, C., Zúñiga, G., Suárez, A. (2016): Técnicas de marketing en las empresas de artesanías wayuu en el distrito turístico y cultural de Riohacha, Guajira, Colombia. Revista Omnia. Vol. 22, no. 3, pp. 87-99
- SECTUR (2014): Pueblos Mágicos. En <http://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/> . Recuperado 28-08-2019
- OMPI (2006): El Secreto Está En La Marca: Introducción A Las Pequeñas Y Medianas Empresas; Serie “La Propiedad Intelectual Y Las Empresas” N°1; Pp.3
- UNESCO (2006). Patrimonio Cultural Inmaterial – PCI. Técnicas artesanales tradicionales. Available online at <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=ES&pg=00057>, 2008
- UNESCO/CCI (2017): Artesanía y Diseño “Construir la confianza – La artesanía, elemento del desarrollo”. En <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/creativity/creative-industries/crafts-and-design/> . Recuperado 28-08-19
- Vicenteño, D. (2018): Se duplica apoyo a artesanos. EXCELCIOR. En <https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-duplica-apoyo-a-artesanos-mexicanos/1254612>. Recuperado 29-08-19
- Zapata, M, E., Suárez, B. (2007): Las artesanías, sus quehaceres en la organización y en el trabajo. En Ra Xamhai, Vol. 3. No. 3, pp. 591-620.

## **APROXIMACIÓN TEÓRICA EN EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROCESO CONTABLE, TRIBUTARIO Y FINANCIERO CON NIIF PARA UN MODELO E-BUSINESS MERCANTIL**

Diego Mauricio Díaz Rojas  
diego.diaz@misena.edu.co  
Anyi Paola Jiménez Hernández  
apjimenez028@misena.edu.co  
Jeisson Armando Macias Castañeda  
jamacias49@misena.edu.co  
CPYA

### **RESUMEN**

Actualmente no se tiene claridad de la forma en que una empresa lleva a cabo su proceso contable, tributario y financiero cuando desarrolla un modelo de negocio electrónico (E-business), por lo que se evidencia la necesidad de identificar y describir el proceso contable, tributario y financiero para una empresa que desarrolle un modelo de negocio electrónico, teniendo en cuenta los nuevos estándares de la información financiera y la normatividad vigente para Colombia. La investigación propone establecer una aproximación teórica del proceso contable, tributario y financiero con NIIF para un modelo E-business mercantil. Para lograr este propósito, primero se conceptualiza lo concerniente a modelos E-business; su taxonomía y subdivisiones, luego se definen las normas internacionales de información financiera y su normatividad. A continuación, se establece la normatividad nacional e internacional del proceso contable y financiero para una empresa con modelo E-business en Colombia, y el paso final es la identificación de los factores que inciden en el proceso contable, tributario y financiero con NIIF para un modelo e-business mercantil. La metodología de investigación utilizada es la multimetodología de pensamiento de sistemas, la cual se desarrolla en cinco etapas. Dentro de los resultados esperados más relevantes se establece la identificación y descripción del modelo E-business mercantil, y la normatividad y factores determinantes en el desarrollo del proceso contable, tributario y financiero con NIIF para un modelo identificado.

Palabras claves: NIIF, E-business, contable, tributario, financiero

### **ABSTRACT**

At present, it is unclear how a company that develops an electronic business model (E-business), carries out its accounting, tax and financial process, and the legal regulations to do it from Colombia are unknown. Therefore, it is necessary to identify and describe the accounting, tax and financial process for a company that develops an E-business business model, taking into account the new standards of financial information and current regulations for Colombia. The research proposes to establish the state of the art in the accounting, tax and financial process with IFRS for a Mipyme with E-business model. To achieve this purpose, we first conceptualize what concerns E-business models; Its taxonomy and subdivisions, then define international financial reporting standards and their regulations. The following is the national and

international regulation of the accounting and financial process for a company with an E-business model in Colombia, and the final step is the identification of the factors that influence the accounting, tax and financial process with IFRS for a Mipyme with model E-business. The research methodology used is the multi-methodology of systems thinking, which is developed in five stages. Among the most relevant expected results are the identification of 9 E-business models with 38 subdivisions, and the normativity and determining factors in the development of the accounting, tax and financial process with IFRS for a Mipyme with E-business model.

**Keywords:** IFRS, E-business, accountable, taxes, financial.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el SENA Centro Pecuario y Agroempresarial se viene trabajando un proyecto de innovación busca favorecer la comercialización directa de los productores agrícolas caldenses, a partir de los nuevos enfoques de administración; puntualmente los modelos E-business o modelos de negocios electrónicos.

En cuanto al aporte del E-business en la competitividad empresarial se determinó que hay una estrecha relación entre tecnología, innovación y éxito competitivo, las TIC son el medio catalizador de la innovación y la transformación de empresas y es soportado por Internet generando omnicanales comerciales (Díaz, Parra y Mogollon, 2016).

La propuesta aporta conocimiento alrededor de los componentes teóricos requeridos para establecer un proceso contable, tributario y financiero en un modelo E-business mercantil, promoviendo mayor competitividad y generando posibilidades de incursionar en mercados globales. Dado esto, se justifica la presente propuesta de investigación puesto que se generará conocimiento en la aplicación de un modelo e-business mercantil para comercializar agroproductos caldenses; lo que conlleva a la comercialización directa de los productores campesinos en clientes consumidores finales.

La investigación propone una aproximación teórica en el proceso contable, tributario y financiero con NIIF para un modelo E-business mercantil. Para lograr este propósito, primero se conceptualiza lo concerniente a modelos E-business; su taxonomía y subdivisiones, luego se definen las normas internacionales de información financiera y su normatividad. A continuación, se establece la normatividad nacional e internacional del proceso contable y financiero para un modelo E-business mercantil en Colombia, y el paso final es la identificación de los factores que inciden en el proceso contable, tributario y financiero con NIIF para un modelo E-business mercantil.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología de investigación utilizada es la multimetodología de pensamiento de sistemas (Mingers, 2006) del tipo cuantitativo y se consideran las siguientes 5 etapas:

- 2.2 -Identificación del problema:** En la actualidad no se tiene claridad de la forma en que una empresa que desarrolle un modelo de negocio electrónico, lleva a cabo su proceso contable, tributario y financiero, y se desconoce la normatividad legal para realizarlo desde Colombia.
- 2.2 Apreciación:** A partir de la formulación del problema se detalla los antecedentes del proyecto revisando la contextualización teórica en lo concerniente a la taxonomía de modelos e-business, se conceptualiza las

normas internacionales de información financiera y su normatividad, luego se establece la normatividad nacional e internacional del proceso contable, tributario y financiero para un modelo E-business mercantil en Colombia, y por último se identifican los factores que inciden en el proceso contable, tributario y financiero con NIIF para un modelo E-business mercantil.

- 2.3 Análisis:** A partir de los requerimientos planteados, se realiza búsqueda en bases de datos science direct y Redalyc y E-libro, realizando resúmenes analíticos de los artículos y libros explorados y compilados en Endnote.
- 2.4 Evaluación:** Se realiza la clasificación de la literatura requerida para la propuesta de investigación y se elabora el documento del estado del arte
- 2.5 Acción:** Se realiza socialización institucional y empresarial del proyecto y se presenta en ponencias de temática especializada.

### **3. REVISION LITERARIA (MARCO TEÓRICO)**

En el establecimiento de un proceso contable, tributario y financiero con NIIF de un modelo E-business mercantil se debe contextualizar el objeto de estudio.

#### **3.1 Concepto de modelos de negocio:**

Según (Osterwalder & Pigneur, Business Model Generation / Generacion de Modelos de Negocios, 2011) un modelo de negocio describe las bases sobre las que una empresa crea, proporciona y capta valor.

##### **3.1.1 Componentes de un modelo de negocios:**

El concepto se genera sobre nueve bloques de construcción que ayudan a describir un modelo de negocio y refleja la lógica que sigue una empresa para conseguir sus ingresos. Los nueve módulos se enfocan en cuatro áreas principales de un negocio que son: clientes, oferta, infraestructura y viabilidad económica (Osterwalder & Pigneur, 2010), que se describen a continuación:

**a)** Segmento de clientes: Define los diferentes grupos de personas y organizaciones que una empresa aspira alcanzar y servir. Los clientes constituyen el corazón de cualquier modelo de negocio. Para mejorar la satisfacción al cliente una compañía puede agruparlos en distintos segmentos con necesidades comunes, comportamientos comunes, u otros atributos.

**b)** Propuesta de valor: describe el paquete de productos y servicios que crean valor para un segmento de clientes específico. La propuesta de valor es la razón por la cual los clientes prefieren a una empresa sobre otra. Algunas propuestas de valor pueden ser innovadoras y representan una nueva o diferente oferta.

**c)** Los canales de comunicación, de distribución y de ventas constituyen una interfaz de la compañía con los clientes. Los canales son puntos de contacto con el cliente que juegan un papel importante en la experiencia del cliente.

**d)** La relación con los clientes describe los tipos de relaciones que una empresa establece con segmentos de clientes específicos, una empresa debe aclarar el tipo de relación que quiere establecer con cada segmento de clientes, las relaciones pueden variar de lo personal a lo automático. Muchas empresas mantienen comunidades en línea que permite a los usuarios intercambiar conocimientos y resolver los problemas que tienen.

**e)** Los flujos de ingresos representan el dinero en efectivo que una empresa genera a partir de cada segmento cliente (los gastos deben restarse de los ingresos de crear las ganancias).

**f)** Los recursos clave permiten que una empresa pueda crear y ofrecer una propuesta de valor, llegar a los mercados, mantener las relaciones con los segmentos de clientes y obtener ingresos. Los recursos clave pueden ser físicos, financieros, intelectuales o humanos

**g)** Las actividades clave son aquellas que son las más importantes para que la empresa pueda operar exitosamente y que son requeridas para crear y ofrecer una propuesta de valor, alcanzar mercados, mantener relaciones con los clientes y generar ingresos. Pueden ser categorizadas en producción, solución de problemas y plataformas de red o software.

**h)** Los socios clave son los proveedores o socios que son utilizados en las empresas para crear alianzas, optimizar los modelos de negocio, reducir riesgos o adquirir recursos.

**i)** Estructura de costos; los costos más importantes incurridos durante la operación de un particular modelo de negocio. Crear y distribuir valor, mantener las relaciones con los clientes y generar ingresos conlleva a incurrir en costos, y tales costos se pueden calcular con relativa facilidad después de definir los recursos, actividades y socios clave.

## **3.2 Electronic business (E-business)**

### **3.2.1 Concepto de E-business**

El E-Business proviene de electronic business y significa negocios a través de Internet. Este permite conectar directamente los sistemas empresariales con sus principales interlocutores (Clientes, Empleados y Proveedores) mediante el uso de Internet. E-Business tiene una gran serie de ventajas tales como: Accesibilidad global y mayor campo de ventas (gracias a la gran cantidad de instituciones y personas que utilizan la Internet para realizar negocios), Muestra gratis, Costos reducidos, Traspasos de un medio a otros, menor tiempo de salida al mercado, una gran fidelidad del cliente.

Puede afirmarse con mayor precisión que el e-Business constituye una vía esencialmente nueva de llevar a cabo operaciones comerciales por medios electrónicos, sirviéndose de las más recientes tecnologías, como Internet.

La proyección del E-business se empieza a dar en el V-business o negocios virtuales, para allá evolucionarán los negocios electrónicos. Si los seres humanos pasan más tiempo en mundos sintéticos de computador tendrán menos interés en los activos que tienen en la tierra” (Castranova, 2004) y si los seres humanos gastan más su tiempo dentro de los mundos virtuales, poco a poco veremos que esas generaciones de “gamers” exigirán mayores activos virtuales dinamizando la economía virtual pero con requisitos y necesidades de demanda muy explícitos, que por lo visto van orientadas a innovadoras formas de mecánicas de juego y a sublimes y artísticas formas de realidad virtual que cada vez dejen asombrados a más usuarios y que llegue al punto de distorsionar la realidad de la ficción (Díaz, 2014).

### **3.2.2 Taxonomía de los modelos E-business**

Según (Rappa, 2001), (Rappa, 2004), (Goonan, Norris, Williamson y Zaharias, 2007) Existen nueve grandes categorías usadas para clasificar un número de diferentes tipos de



modelos de negocios que han sido identificados en la práctica por empresas basadas en la web:

**a)** Corretaje (Brokerage) Empresa de internet que es intermediaria entre vendedores y compradores, y facilite las transacciones entre ellos.

**b)** Modelo Publicitario: Empresa de internet en un sitio web que proporciona contenido (por lo general) de forma gratuita y servicio como e-mail, chat, foros, mezclados con mensajes de publicidad en forma de banners.

**c)** Modelo infomediario: Empresa que funciona como intermediarios de la información quienes ayudan a los compradores y/o vendedores a dirigir campañas de marketing mediante el manejo de datos de usuarios y hábitos de consumo.

**d)** Modelo Mercantil: Empresas, comerciantes, mayoristas o minoristas de bienes y servicios quienes venden con un catálogo en un sitio web, o establecimientos minoristas tradicionales con tienda web.

**e)** Modelo de fabricante directo: fabricante de un producto o servicio para vender directamente al consumidor, el fabricante se basa en el poder de la web para lograr llegar directamente a los compradores y de ese modo comprimir el canal de distribución.

**f)** Modelo de afiliados: empresa que afilia usuarios de internet y se les proporciona puntos de compra a través de los clicks en un sitio web. Es un modelo de pago por rendimiento; si un afiliado no genera ventas el comerciante no incurre en ningún costo.

**g)** Modelo de comunidad: empresa que crea una comunidad en internet a partir de sus clientes fieles y los ingresos se pueden generar en la venta de productos y servicios complementarios o contribuciones voluntarias.

**h)** Modelo de suscripción: una empresa en internet en donde los usuarios pagan una tarifa periódica diaria mensual o anual para suscribirse a un servicio.

**i)** Modelo de utilidad e híbridos: una empresa en donde los usuarios pagan la cantidad de contenido o de servicio que requiera, el usuario mide la cantidad del contenido o tiempo de uso de un servicio.

### **3.3. Perspectivas de la tributación al comercio electrónico en Colombia.**

Plazas Vega Mauricio (2000) Este escrito corresponde con algunas adiciones y cambios, a los comentarios sobre el tema de tributación y el comercio electrónico, el cual este autor tuvo la oportunidad de exponer y el cual nos plantea que:

“En la legislación colombiana hay un vacío normativo en lo que tiene que ver con el tema de la incidencia tributaria sobre el comercio electrónico. Por ende, el análisis sobre la tributación relacionada con este tipo de transacciones debe partir de los objetivos y parámetros a los que se debe orientar sin prejuicio de las referencias a las pocas normas que se han expedido en Colombia sobre la materia.

En lo que toca con el primer aspecto, y desde la perspectiva de los dos impuestos nacionales más importantes, el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre el valor agregado (IVA).

### **3.4 El Comercio Electrónico y el impuesto sobre la renta:**

En relación con el impuesto sobre la renta, la aproximación al tema de la tributación al comercio electrónico genera varios interrogantes : ¿A qué país corresponde el impuesto que se genere como consecuencia de la obtención de una renta a través de una transacción electrónica :al país en el cual tiene un establecimiento permanente, al país

en que tiene establecida una sucursal o una agencia o al país en el que ,a través del servidor ,se acudió a una página web permanente para la prestación de servicios a nivel internacional?

La pregunta sobre a quién corresponde el impuesto tiene una respuesta inmediatamente entre nosotros: “es del país en que se preste el servicio o del país en el que se encuentra el bien que se vendió “. Pero ¿dónde se presta el servicio? esta situación ya no es tan clara, porque el artículo 24 de ingresos que no se consideran de fuente nacional del estatuto tributario de Colombia, sobre las rentas de fuente colombiana, parte de la base de lo físico, y el comercio electrónico supera las concepciones espaciales físicas de la aplicación de ley.

Por tal motivo, nuestra legislación debe ir aceptando prudentemente la concepción de establecimiento permanente. Los países industrializados suelen acoger la tesis del establecimiento permanente con un criterio muy restringido y los países en vía de desarrollo, con un criterio muy amplio.

En este contexto, tanto la regla colombiana del lugar en que se presta el servicio o donde se encuentra el bien, como el criterio de los países industrializados de localizar el servicio de la jurisdicción del originador de la renta, hacen crisis. Ambos grupos de países van a tener que aceptar la tesis del establecimiento permanente, pero en términos conciliatorios, de forma tal que se consulten los intereses de los exportadores e importadores.

### **3.5 El Comercio Electrónico y el impuesto sobre las ventas:**

En lo que toca con el IVA, el panorama resulta más sencillo porque Colombia, como muchos otros países, ha escogido el principio de la imposición en el destino y, debido a que a nivel internacional prevalece ese criterio, localizar el país con derecho a percibir el impuesto resulta en buena medida viable. Si se parte de localizar el hecho de pago, es factible definir al destinatario institucional del recaudo pues este, en virtud de la incidencia en el destino, no es otro que el país del consumo; y como por la expresión por excelencia del consumo en el pago, una vez identificado este es identificable el país titular del recaudo.

Desde esta perspectiva, el impuesto a las ventas se perfila como un tributo idóneo para una incidencia neutra y equitativa sobre el comercio electrónico.

En este aspecto puede sostenerse, con razón, que Colombia, desde el punto de vista normativo, se encuentra en muy buen nivel. En efecto las normas sobre importación de servicios facilitan las transacciones internacionales y sirven de buena pauta para las transacciones electrónicas.

### **3.6 Doctrina de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN:**

En Colombia, la Administración Tributaria está facultada para emitir conceptos que interpreten ley tributaria, ya sea por iniciativa propia o por consulta de los contribuyentes. Tales conceptos, si bien no tienen el carácter de normas, son vinculantes y obligan a la administración en sus actuaciones. En virtud de ello, y ante los vacíos normativos que se evidencian en la legislación colombiana en materia de comercio electrónico, se presentan a continuación algunos conceptos emitidos por la Administración, a fin de ilustrar el tratamiento que el tema en comentario tiene en nuestro país.

En lo que toca con la ausencia de la normativa especial, la Administración ha expresado, mediante el concepto número 15727 del 28 de febrero de 2001, que la

aplicación de las reglas generales es imperativa, pues, en su sentir, los efectos de las transacciones electrónicas “corresponden a los mismos efectos que producen las operaciones realizadas en forma tradicional. (...) el comercio electrónico es un medio más por el cual se realizan actividades y operaciones, y en consecuencia estas se encuentran sometidas las normas generales impositivas mientras no exista una regulación especial que les otorgue un tratamiento diferente.

### **3.7 La tributación y el comercio electrónico: pago de impuestos a las operaciones realizadas a través de medios electrónicos.**

El objetivo principal de esta investigación es analizar la aplicabilidad de impuestos a las operaciones comerciales realizadas a través de medios electrónicos de comunicación. Para el desarrollo de este estudio se revisaron las leyes de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado en el contexto del comercio electrónico. Esta investigación metodológicamente se consideró documental y descriptiva, por cuanto se sustentó de la revisión a textos, doctrina, leyes, entre otras. Los resultados obtenidos demuestran el desarrollo del e-commerce como actividad económica y el avance legal que ha brindado seguridad en las operaciones. En cuanto a la aplicación del impuesto a la renta, resulta difícil por no poderse determinar el vínculo, o sea, el establecimiento permanente y respecto al IVA, presenta inconveniencia para gravar los bienes y servicios adquiridos on line e intangibles. Se concluye que es necesario fortalecer el comercio electrónico, seguir legislando para dar seguridad a las operaciones que se realicen y se resalta la conveniencia de no gravar el mismo (Armas, 2015).

Las empresas han sido beneficiadas también con estos avances tecnológicos, por la apertura de las telecomunicaciones, que facilitan el intercambio comercial, reduciendo costos e incrementado las posibilidades de crecimiento y competencia por la rapidez con la que se mueve la información en la Internet, colocando en igualdad de condiciones, tanto a las grandes empresas como a las pequeñas, creando nuevas formas de comercio, entre las que se encuentra el comercio electrónico.

En sentido amplio, se entiende por comercio electrónico al conjunto de aquellas transacciones comerciales y financieras realizadas a través del procesamiento y la transmisión de información por medios electrónicos, incluyendo texto, sonido e imagen. (Abrams y Doernberg, 1997) Definen el comercio electrónico como “la utilización de las redes informáticas con el fin de facilitar las transacciones que comprenden la producción, la distribución, la venta y la entrega de bienes y servicios dentro del mercado”.

Según el directivo entrevistado del MinTIC el comercio electrónico tiene un proceso compuesto por tres pasos: poder comercializar sus productos; que los usuarios puedan tener acceso a conocer sus productos a través de internet; y realizar la transacción, es decir, realizar la compra y el pago del producto. Lo que sucede es que no todas las MiPyMEs tienen completas esas tres etapas, quizás unos lo utilizan simplemente para mostrar sus productos y otros para llegar a más clientes y muy pocos tienen las tres etapas que concluyen con el pago del producto (Gomez, 2016)

### **3.8 Beneficios del comercio electrónico**

Grandes avances tecnológicos hacen que las empresas cada día realicen varias operaciones para intercambiar información de diferente índole. Las empresas como los clientes, a través de los tiempos, han ido utilizando diferentes medios para llevar adelante la actividad comercial. La incursión de internet ha marcado profundamente el

quehacer de las empresas y éstas se comunican entre sí no importando la distancia que pueda existir o el lugar donde se encuentren.

Las empresas tienen una relación muy estrecha con los clientes y una buena comunicación entre ambas dará lugar, en muchos casos, al éxito y crecimiento de las organizaciones. Una de las principales causas para el análisis del comercio electrónico radica en la necesidad que tienen las empresas de ser competitivas y de llegar al cliente de una manera rápida y eficiente. Para encarar esta problemática será necesario incursionar en aspectos generales y específicos de la gestión empresarial y de las telecomunicaciones.

### **3.9 Fiscalidad internacional y comercio electrónico**

Según (Cuello, 2009) El comercio electrónico facilita la realización de transacciones entre partes que se encuentran distantes, a menudo situadas en diferentes países, lo que provoca que tales operaciones comerciales electrónicas poseen un marcado carácter internacional. Desde un punto de vista tributario, por consiguiente, los aspectos más remarcables del comercio electrónico están relacionados con cuestiones de fiscalidad internacional.

Como tendremos ocasión de comprobar, las fuentes normativas en esta materia se encuentran en unas normas tributarias que, en algunos casos, no estaban pensadas para contemplar la nueva realidad del comercio electrónico, lo que requiere una importante labor de interpretación; mientras que en otros supuestos las normas específicas que se están empezando a dictar sobre esta cuestión aún deben demostrar su eficacia en la práctica. Las principales cuestiones que se suscitan en relación con la imposición directa sobre el comercio electrónico son, en primer lugar, la calificación de las rentas obtenidas; en segundo lugar, la determinación de la residencia de los sujetos intervinientes, y, en tercer lugar, la controvertida aplicación del concepto de establecimiento permanente en las operaciones comerciales electrónicas.

No sucede lo mismo con los suministros en línea. Uno de los problemas tributarios más importantes en relación con el comercio electrónico está relacionado con la calificación de las rentas obtenidas cuando se produce la transmisión del bien o servicio a través de la Red, es decir, cuando circulan por ésta. En este caso, las condiciones de adquisición del producto digitalizado pueden consistir o bien en la adquisición de un derecho de explotación de la propiedad intelectual del producto (que, a efectos fiscales, se denomina «cesión de uso»), o bien en la adquisición de un simple derecho de uso (que supone una compraventa de productos en soporte electrónico). Las consecuencias tributarias de la diferente calificación de estas rentas son muy relevantes cuando el comercio electrónico se realiza entre sujetos residentes en diferentes Estados sin mediación de establecimiento permanente.

#### **3.9.1 Proceso contable, tributario y financiero para Mipymes**

Las Normas internacionales de información financiera (Ley 1314 de 2009) que permite que el mundo de los negocios y las finanzas hable en un lenguaje universal ya que busca la homogeneización en la revelación de la información financiera de las empresas. De las normas de contabilidad y de información financiera. Para los propósitos de esta ley, se entiende por normas de contabilidad y de información financiera el sistema compuesto por postulados, principios, limitaciones, conceptos,

normas técnicas generales, normas técnicas específicas, normas técnicas especiales, normas técnicas sobre revelaciones, normas técnicas sobre registros y libros, interpretaciones y guías, que permiten identificar, medir, clasificar, reconocer, interpretar, analizar, evaluar e informar, las operaciones económicas de un ente, de forma clara y completa.

Según la normatividad vigente la empresa que implemente el E-business como estrategia de mercado tiene que llevar contabilidad de la misma manera que internamente se maneja. Hoy en día se utiliza las Normas Internacionales de Información Financiera, el cual para el año 2016 todas las empresas ya deben haber implementado esta normatividad en su situación financiera.

Para el E-business se debe regir a toda la normatividad vigente para la información contable, financiera y tributaria. Expresado por la DIAN “desde el punto de vista de la administración por parte de las entidades territoriales, los impuestos pueden ser: nacionales, departamentales y municipales. La DIAN administra impuestos del orden nacional y los tributos aduaneros. Los primeros son:

#### Permanentes

- Impuesto sobre la renta y complementarios de remesas y ganancias ocasionales.
- Impuesto al valor agregado (IVA).
- Impuesto de timbre nacional.

#### Transitorios

- Gravamen a los movimientos financieros La tarifa actual del 4 x 1000, se mantiene hasta 2018, su desmonte se hará gradualmente a partir del año 2019, hasta desaparecer en 2022; así:  
2019: 3 x 1.000  
2020: 2 x 1.000  
2021: 1 x 1.000

Según el Portal de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en Colombia hay que tener en cuenta los siguientes aportes:

- Se establece una nueva Exención en el GMF para los depósitos a la vista de las sociedades especializadas en depósitos electrónicos creadas por la Ley de Inclusión Financiera.
- Los depósitos electrónicos o tarjetas prepago administrados por entidades financieras estarán exentos de GMF.
- Las operaciones de factoring están exentas de GMF hasta en tres cuentas en todo el sistema financiero.
- Impuesto al patrimonio (del 2004 al 2006).

El comercio electrónico requiere, como mínimo la participación de: 1) el comercio, que es el oferente del bien o servicio; 2) el comprador, la persona interesada y adquiriente del bien o servicio; 3) un gestor de medios de pagos, quien proporciona los medios por los cuales se garantiza el pago del cliente al comercio, y; 4) una entidad de verificación o certificación, encargada de validar la información de los que intervienen en la transacción (Restrepo, D y Dovale C, 2014).

#### **4. CONCLUSIONES**

Este proyecto es una investigación en curso y aún no se ha terminado por completo la construcción del estado del arte, pero se esperan lograr los siguientes resultados:

Se estableció la taxonomía de los diferentes modelos E-business, y se identificó el modelo E-business mercantil; objeto de estudio de la presente investigación.

Se conceptualiza las normas internacionales de información financiera y su normatividad

Se establece la normatividad nacional e internacional del proceso contable y financiero para una empresa con modelo E-business, en Colombia.

También es indispensable fortalecer el comercio electrónico en Colombia en cuanto a su tributación es por esto que el desarrollo de este proyecto ayuda a la consecución de un proceso contable, tributario y financiero con NIIF de un modelo E-business y por ende busca favorecer la comercialización directa de los productores agrícolas caldenses.

#### **5. AGRADECIMIENTOS**

Cabe resaltar el trabajo realizado por los aprendices e instructores del semillero de investigación PIONEROS, y el apoyo de entidades como SENNOVA y SENA Centro Pecuario y Agroempresarial de La Dorada, Caldas.

#### **6. REFERENCIAS**

Abrams y Doernberg. (1997). How Electronic Commerce Works. St. Tax Notes, nº 13.

Castranova, E. (2004). The Price of Bodies: A Hedonic Pricing Model of Avatar Attributes in a Synthetic World. *KYKLOS*, Vol. 57, Fasc. 2, 173 –196.

Cuello, R. (2009). "Fiscalidad internacional y comercio electrónico". IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, Vol. 0, núm 9.

Díaz, D. M. (2014). "Evaluación de un modelo de negocio para el producto Anillo turístico los Dinosaurios, en Second life", M.A. Tesis Universidad Nacional de Colombia, Escuela de Administración, Bogotá Colombia

Díaz, D., Parra N., Mogollón, A. (2016) Estado del arte en el fortalecimiento empresarial con E-business para empresas de Fondo Emprender SENA Regional Boyacá. Memorias III Simposio nacional de formación con calidad y pertinencia. Medellín SENA Antioquia.

Gomez. (2016). Comercio electrónico y nivel de ventas en las MiPyMEs del sector comercio, industria y servicios de Ibagué. Revista EAN.

Mingers, J. (2006). *Realising systems thinking: Knowledge and action in management science* New York, Springer.

Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2010). *Generación de modelos de negocio*. Barcelona: Grupo Planeta.

Osterwalder, A., & Pigneur, Y. (2011). *Business Model Generation / Generacion de Modelos de Negocios*. Barcelona (España): Grupo Planeta, Av. Diagonal, 662-664, 08034

Plazas, Vega, Mauricio, A. (2000) *Tributación al comercio electrónico en Colombia*. I Seminario de comercio electrónico que organizo La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia.

Rappa, M. (2004). "The Utility Business Model and the Future of Computing Services". *IBM System Journal*: 11.

Restrepo, D., Dovale, C. (10 de abril de 2014). *Comercio Electrónico en Colombia*. Superintendencia de Industria y Comercio.

Ruiz, Borboa y Rodríguez (2013) *El Enfoque Mixto De Investigación En Los Estudios Fiscales*. TLATEMOANI Revista Académica de Investigación, en <http://www.eumed.net/rev/tlatemoani/13/estudios-fiscales.pdf>. Editada por Eumed.net No. 13 – agosto 2013

## **EL ESPÍRITU EMPRENDEDOR DE LAS EMPRESAS FAMILIARES EN VENEZUELA. UNA EXPERIENCIA DE SOSTENIBILIDAD**

María Consuelo Díaz Martínez  
[mariaconsuelodiaz@hotmail.com](mailto:mariaconsuelodiaz@hotmail.com)

Francisco Contreras Márquez  
[fjcontre35@gmail.com](mailto:fjcontre35@gmail.com)  
Universidad de Carabobo (Venezuela)

### **RESUMEN**

La búsqueda por conseguir fórmulas exitosas en el proceso de emprendimiento a lo largo del tiempo, ha llevado a recorrer un camino de investigaciones en el contexto global, en el que se plantean interesantes propuestas para lograr identificar esos elementos de valor e impacto en las empresas. El proyecto de Emprendimiento Transgeneracional (Step), por sus siglas en inglés, basado en el concepto de emprendimiento transgeneracional, ha permitido examinar, comprender y explicar el emprendimiento dentro del contexto de la familia. Podemos decir que el proceso de emprender se parece al de aprender, el símil resulta práctico cuando lo vemos como la generación de conocimiento a través de nuevas formas de creación, experiencias y desarrollo de ideas que sean capaces de innovar y evolucionar para mantenerse competitivas en el mercado.

Venezuela no escapa a la tendencia orientada al desarrollo de la actividad emprendedora, de acuerdo a cifras reveladas por Monitor Global del Emprendimiento, GEM, (Global Entrepreneurship Monitor), de acuerdo a un estudio anual que se realiza sobre el emprendimiento en más de 50 países del mundo desde 1999. Esto refiere en gran medida, la importancia de este proceso como un pilar de transformación productivo, toda vez que busca identificar recursos y oportunidades de mercado.

Tomando las prácticas de empresas en Venezuela y considerando elementos del entorno en los últimos años, destaca entre las cualidades a resaltar, el espíritu emprendedor, que sumado a la capacidad de adaptación ha permitido la sostenibilidad a lo largo del tiempo.

**Palabras clave:** Emprendimiento, sostenibilidad, gestión, empresa familiar, valores.

### **ABSTRACT**

The search for successful formulas in the entrepreneurial process over time, has led to a path of research in the global context, in which interesting proposals are raised to identify those elements of value and impact on companies. The Transgenerational Entrepreneurship (Step) project, based on the concept of transgenerational entrepreneurship, has allowed to examine, understand and explain entrepreneurship within the context of the family. We can say that the process of entrepreneurship resembles that of learning, the simile is practical when we see it as the generation of knowledge through new forms of creation, experiences and development of ideas that are capable of innovating and evolving to remain competitive in the market.



Venezuela does not escape the trend oriented to the development of entrepreneurial activity, according to figures revealed by Global Entrepreneurship Monitor, GEM, (Global Entrepreneurship Monitor), according to an annual study conducted on entrepreneurship in more than 50 countries of the world since 1999. This largely refers to the importance of this process as a pillar of productive transformation, since it seeks to identify resources and market opportunities.

Taking the practices of companies in Venezuela and considering elements of the environment in recent years, stands out among the qualities to highlight, the entrepreneurial spirit, which added to the ability to adapt has allowed sustainability over time.

**Keywords:** Entrepreneurship, sustainability, management, family business, values.

## **1. UNA MIRADA AL EMPRENDIMIENTO EN EL CONTEXTO GLOBAL**

La búsqueda por conseguir fórmulas exitosas en el proceso de emprendimiento a lo largo del tiempo, ha llevado a recorrer un camino de investigaciones en el contexto global, en el que se plantean interesantes propuestas para lograr identificar esos elementos de valor e impacto en las empresas, lo cual ha permitido su desarrollo a través de diferentes generaciones. Entre estas iniciativas de indagación, vale la pena destacar el proyecto de Prácticas Exitosas de Emprendimiento Transgeneracional (Step), por sus siglas en inglés, el cual está basado en el concepto de emprendimiento transgeneracional, como una manera de examinar, comprender y explicar el emprendimiento dentro del contexto de la familia, a través de una muestra de empresas a nivel mundial. También, puede definirse como los procesos a través de los cuales una familia usa y desarrolla mentalidades emprendedoras y capacidades influenciadas por la familia para crear nuevas corrientes de valor emprendedor, económico y social a través de las generaciones. El proyecto se desarrolla en más de 40 países y pretende contribuir a explicar cómo se están dando estos procesos sucesorios en diferentes contextos y los principales desafíos identificados en cada uno de ellos.

Podemos decir que el proceso de emprender se parece al de aprender, el símil resulta práctico cuando lo vemos como la generación de conocimiento a través de nuevas formas de creación, experiencias y desarrollo de ideas que sean capaces de innovar y evolucionar para mantenerse competitivas en el mercado. En este sentido cobra fuerza la importancia de conocer esas mejores prácticas que agrupan los atributos y características relevantes en la gestión exitosa de las empresas familiares.

Este proceso de generación de conocimiento permite a su vez la incorporación de innovación, tecnología y desarrollo, como parte de una visión global compartida. Tal y como lo menciona Sparano, H. (2014), el emprendimiento ha sido considerado una de las variables claves del desarrollo, y debe convertirse además en un sello para los nuevos profesionales.

En este contexto, muchas son las iniciativas que revelan un crecimiento de la actividad emprendedora lo cual deriva en el desarrollo de empresas familiares y en consecuencia en el fortalecimiento de la actividad productiva del país, Global Entrepreneurship Monitor (GEM), considerado como uno de los proyectos de investigación

de gran alcance para las personas que intervienen en actividades de emprendimiento, da fe de la evolución en esta área en países de América Latina que han causado últimamente un impacto positivo, tales como: Perú, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Colombia, y México.

En este mismo orden de ideas señala Sparano, H. (2014), que en América Latina el 42% de los emprendedores identifican oportunidades de negocios, mientras que el 28% se convierten en emprendedores por necesidad, sin embargo, existen factores que se consideran fundamentales e influyen en el grado de emprendimiento tales como el sistema educativo que manejan los países, el apoyo gubernamental, que promueva el desarrollo de empresas a través de políticas de estímulo y exención de impuestos, el apoyo financiero para la disponibilidad de recursos, préstamos y subsidios. Otro aspecto importante a considerar en el ámbito económico, como lo refiere el precitado autor, que se relaciona con la actividad emprendedora, es el PIB per cápita que tienen los países. Cuando estos tengan un PIB bajo, la actividad emprendedora será mayor, mientras el PIB aumenta, la actividad emprendedora tiende a disminuir.

Esta última afirmación nos lleva a reflexionar en el comportamiento de la actividad emprendedora en países con entornos adversos, de allí que cobra fuerza el propósito de esta investigación, centrada en los atributos que motivan el emprendimiento en Venezuela, dándole un impulso a las empresas familiares y su sostenibilidad en el tiempo. Examinaremos en los próximos apartados las características de este comportamiento.

## **2. EMPRENDIMIENTO, MARCA DE VALOR Y SOSTENIBILIDAD.**

Para referirnos al “Emprendimiento” debemos buscar la naturaleza propia del término, la cual nos invita a considerar el inicio de un proceso, y todo inicio va precedido por elementos de motivación, incentivo e incluso lo que podríamos llamar desde un punto más artístico: la inspiración. Hay quienes lo definen como la iniciativa para crear una idea de negocios, para otros el entusiasmo que conlleva a la creación de una empresa y quizás para otros una tendencia del entorno que conduce a acciones concretas.

Hablar de emprendimiento, nos conduce a una gama amplia de posibilidades y de experiencias que quizás muchos, sin conocer el significado propio de la palabra, ya lo ejercían desde hace mucho tiempo atrás. Por ello, el alcance del emprendimiento va más allá de una moda o tendencia. Podemos encontrar emprendedores de diferentes generaciones y con diferentes perfiles.

Lo interesante y hasta apasionante de este tema, es el impacto que puede tener un emprendimiento en el desarrollo de las organizaciones, personas, consumidores y de las sociedades en general.

Por otra parte, el emprendimiento conduce a pensar en otros conceptos como lo son el de bienes, servicios, marcas y satisfacción de los consumidores, como parte de una integración de elementos de valor en el proceso. Por lo que haremos referencia a una marca de valor y su relación con la sostenibilidad.

Bajo la perspectiva de los consumidores, una marca de valor en el mercado es sinónimo de un conjunto de atributos que reportan un alto nivel de satisfacción ofertado a través de un bien o un servicio. Para muchos definir una marca de valor es tal vez, pensar en un concepto que asocia calidad y garantía, para otros es pensar en ese valor agregado que lo diferencia de los demás y en algunos casos implica la visión de involucrar los valores con los que se fortalece una marca. Esta última perspectiva conlleva a asociar un principio

de sostenibilidad, aquello que es capaz de mantener ese producto en el mercado y en consecuencia en la mente del consumidor, a través de un vínculo de fidelización o ese nexo que se mantiene como parte de un sello de familia.

Quizás preguntarse en aquello que es capaz de darle la sostenibilidad o permanencia a un producto en el mercado, nos llevaría a enumerar algunas características como: experiencia, tradición, durabilidad, calidad, económico, accesible, innovador, creativo, funcional, entre otros atributos. Son estos elementos, los mismos que las empresas buscan desarrollar en mayor o menor escala, de acuerdo a su mercado, para lograr que se produzca una relación comercial de valor.

Es así como el proceso de emprender se vincula con otros procesos, en el que encuentra aspectos comunes, como parte de la generación de valor y sostenibilidad en el tiempo, tenga o no una razón económica de carácter lucrativo. Se trata de una Mirada integradora aplicable a todas las organizaciones.

### **3. CONTEXTO EMPRENDEDOR EN VENEZUELA.**

Sin duda alguna, que el interés por generar oportunidades de negocio representa un reto para todas las economías a nivel mundial, a pesar de que cada país tiene sus propias particularidades debido a la naturaleza de sus mercados, características de los clientes, tipo de bienes y servicios, así como las variables macro consideradas como parte del entorno. El poder apuntar hacia opciones que brinden espacios sostenibles tanto para las empresas como para los clientes, se ha convertido en un atractivo importante para el desarrollo de estrategias cada vez más innovadoras.

Es así como se pueden apreciar propuestas creativas y rentables que se traducen en oferta de marcas y productos para consumidores exigentes e innovadores, siendo la competitividad un elemento impulsador de esta actividad productiva dentro del desarrollo de los mercados, organizaciones y regiones.

Para Rodríguez (2014), en Venezuela destaca una tendencia orientada al desarrollo de la actividad emprendedora, de acuerdo a cifras reveladas por Monitor Global del Emprendimiento, GEM, por sus siglas en inglés (Global Entrepreneurship Monitor), de acuerdo a un estudio anual que se realiza sobre el emprendimiento en más de 50 países del mundo desde 1999. Esto refiere en gran medida, la importancia de este proceso como un pilar de transformación productivo, toda vez que busca identificar recursos y oportunidades de mercado.

El referido autor precisa que entre el 18 % y el 20% de los venezolanos mayores de edad están iniciando un nuevo negocio. Si a estas cifras se le añade que el 65 % de la población es joven, según información del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE), se puede afirmar que existe un porcentaje joven de la población dedicada a la actividad emprendedora.

Como bien lo menciona Bastidas (2015), la sinergia de los valores llevados a la práctica es la base del emprendimiento y de la ética empresarial, piedra angular para impulsar la Responsabilidad Social Organizacional (RSO).

Hay que destacar que como parte de estos valores que impulsa iniciativas de emprendimiento, se encuentra la confianza. Esa fuerza capaz de inspirar y hacer sentir seguridad en lo que se hace o lo que hace un tercero, porque hay un capital ético que respalda las acciones y al mismo tiempo conduce hacia el logro de un propósito. Es como si

se tratara de una invitación a un proceso de toma de decisiones certero. Haciendo de la confianza un ingrediente indispensable para el emprendimiento, tal como lo expresa Díaz (2015).

En este orden de ideas, es oportuno señalar que el emprendimiento no sólo es un pilar de desarrollo económico sino que además permite el desarrollo de ciudadanos en coherencia con el contexto social en el que se mueve. Así lo señala Brandt (2014), cuando afirma que en última instancia, el beneficiario objetivo del emprendimiento es el propio individuo en sociedad, quién obtiene como resultado las condiciones para lograr la mayor suma de bienestar y/o felicidad como sociedad.

Ahora bien, si miramos en el proceso de evolución del emprendimiento el valor de la confianza, para atreverse a desarrollar una idea de negocio o mantener uno existente, es pertinente analizar el entorno que influye e impacta en estas decisiones, en cuanto al nivel de certeza para avanzar con la confianza que permita continuar invirtiendo recursos para cada proyecto. En este sentido, debemos prestar atención al conjunto de variables que definen condiciones para este proceso.

En Venezuela, en los últimos años, se ha dado todo un escenario de contrastes importantes en este sentido, por una parte, vemos el desarrollo e impulso de ideas creativas y por otra, observamos que estas ideas no se mantienen en el tiempo, por condiciones adversas que generan incertidumbre para la inversión de recursos.

Rodríguez (2018), precisa que a pesar del porcentaje de los venezolanos mayores de edad que están iniciando un nuevo negocio cada año, el porcentaje de emprendimientos que pasan de los tres años y medio es alrededor del 1% ó del 1,5%. Es decir, tienes 20% de personas emprendiendo y a su vez tienes 1,5% de personas con negocios con más de tres años y medio establecido. Lo que evidencia una brecha grande entre los que nacen y los que se mantienen después de los 3,5 años.

Ahora bien, es importante mirar otra parte del contexto del emprendimiento en Venezuela, si bien es cierto que existe un porcentaje de empresas que no logran mantenerse en el país, como es que otras sobreviven a los embates de condiciones adversas e inciertas desde el escenario económico, político y social de los últimos tiempos. Cuál ha sido ese ingrediente o ingredientes que las han hecho capaz de mantenerse. Vale la pena pasearse por estas interrogantes, que llevan a una descripción de la empresa familiar en Venezuela.

#### **4. LA EMPRESA FAMILIAR EN VENEZUELA**

Hablar de las características de la empresa familiar en Venezuela, nos lleva a recorrer un camino de elementos que definen en parte el perfil del venezolano, su idiosincrasia, comportamiento y los valores que lo identifican.

En los apartados anteriores, hacíamos mención a la tendencia de negocios emergentes con poca duración en el mercado venezolano y otros que se han mantenido a lo largo del tiempo, cuando nos detenemos a observar algunas de esas experiencias exitosas con más de 10 años en el país, encontraremos rasgos comunes que serán parte de las siguientes reflexiones. Sin embargo, cabe destacar que el propósito tanto de aquellas que no lograron mantenerse como las que aún existen fue su idea de generar algo diferente y lo suficientemente atractivo como para construir una comunidad de usuarios satisfechos alrededor de gustos y preferencias comunes.

En este sentido describiremos algunos aspectos presentes en la cultura organizacional de las empresas venezolanas, los que resaltan con mayor fuerza son sin duda el liderazgo y el espíritu emprendedor. Del liderazgo podemos mencionar, que se ha dado un proceso de evolución, en el que se incentiva a la participación e integración de los miembros de la familia a partir de la iniciativa de los directores o fundadores de la empresa. Este liderazgo participativo genera, además, un incentivo a los procesos de formación y aprendizaje, dando paso a su vez, a la incorporación de desarrollo y mejora continua.

En cuanto al espíritu emprendedor, hay que mencionar, que es un atributo que integra valores propios del venezolano, los cuales se ponen de manifiesto en situaciones de mayor adversidad. Examinaremos esos valores que definen el espíritu emprendedor, ilustrándolos a través de empresas familiares del sector agroindustrial, tomadas como referencia.

## **5. ESPÍRITU EMPRENDEDOR EN LA EMPRESA VENEZOLANA.**

Cada persona es única, la define un conjunto de valores, creencias, pensamientos y actitudes que delinear su comportamiento. Tal como lo refiere Sparano, H. (2014), si bien es cierto que Global Entrepreneurship Monitor (GEM), marca la tendencia del desarrollo de las regiones a través de la medición económica basada en recursos, eficiencia e innovación, también es cierto que no mide el comportamiento del individuo para un proceso emprendedor.

Es por ello, que nos referiremos a los valores que forman parte de ese espíritu emprendedor de los directores y fundadores de empresas familiares. Como se mencionó en el apartado anterior, presentaremos los aspectos comunes que identifican la situación actual de empresas venezolanas tomadas como referente, dentro del sector agroindustrial.

**Tabla 1. Valores identificados en empresas familiares venezolanas.**

Amor a la familia	Unión
Arraigo	Respeto
Sentido de pertenencia	Honestidad
Valor del trabajo	Compromiso

Fuente: Contreras, Díaz, 2019.

A partir del cuadro anterior, podríamos decir que el espíritu emprendedor se alimenta de valores para generar un valor agregado, el cual se fortalece en situaciones adversas e impulsa la capacidad para adaptarse de manera creativa e inteligente a los retos que supone entornos cambiantes y desafiantes.

Tal como se ha definido el espíritu emprendedor en esta investigación, se asemeja a lo que podría ser una marca de valor, para el mercado venezolano. En tanto contribuye a la generación de oportunidades, no sólo para los miembros de la familia que integran la

empresa, sino por las posibilidades de incorporar a otros ciudadanos en la actividad productiva, permitiendo el desarrollo socio-económico de un país.

La importancia de desarrollar marcas de valor para generar relaciones que contribuyan al posicionamiento y sostenibilidad del producto en el mercado se traslada con igual fuerza al proceso de construcción de la marca personal basada en la ética y los valores, convirtiéndose en un elemento capaz de dar respuestas a las necesidades de la sociedad.

## **6. REFLEXIONES FINALES.**

Para las sociedades del mundo, el desarrollo y fortalecimiento de su capacidad productiva, viene precedido por el espíritu emprendedor de los ciudadanos que apuestan por mejores espacios para el intercambio de ideas que generen bienestar y sostenibilidad.

Aun en las situaciones más adversas, en las que países como Venezuela, a través de sus indicadores tanto macro como microeconómico evidencian un descenso en su capacidad productiva, pueden también mostrar el mejor rostro del emprendimiento, basado en valores capaces de ser sostenibles empresas familiares y poder trascender a través de ese espíritu que lo convierte en una marca personal de impacto.

## **7. REFERENCIAS.**

- Bastidas, O. (2015): Los valores del emprendimiento. Artículo en: <http://www.rsevenezuela.com/los-valores-del-emprendimiento>. Recuperado el 15/08/2019.
- Brandt, C. (2014): El Emprendimiento como mecanismo productivo de un país. Artículo en <http://proemprendimiento.com/empredimiento-mecanismo-productivo-de-un-pais>. Recuperado el 01/08/2019.
- Díaz, M. (2015): Confianza para emprender en Venezuela. Artículo en: <https://prosprev.com/2015/12/06/confianza-para-emprender-en-venezuela-maria-consuelo-diaz-martinez>. Recuperado el 10/08/2019.
- Rodríguez, A. (2014): Emprendimiento venezolano: mucho entusiasmo pero falta formación. Revista IESA en: <http://www.iesa.edu.ve/inicio/2014-marzo-31/1774=emprendimiento-venezolano-mucho-entusiasmo,-pero-falta-formacion>. Recuperado el 10/08/2019.
- Rodríguez, A. (2018): ¿Como cuesta emprender en Venezuela? Artículo en: <https://www.analitica.com/actualidad/actualidad-nacional/emprender-en-venezuela-perdidas-y-muchos-riesgos>. Recuperado el 25/08/2019.
- Sparano, H. (2014): Emprendimiento en América Latina y su impacto en la gestión de proyectos. Revista Dimensión Empresarial, vol. 12, núm. 2, p. 95-106.

## **GOBERNANZA EMPRESARIAL EN PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS DE PAÍSES FRÁGILES**

Francisco José Contreras Márquez  
María Consuelo Díaz Martínez  
Universidad de Carabobo  
[mariaconsuelodiaz@hotmail.com](mailto:mariaconsuelodiaz@hotmail.com)  
[fcontrer@uc.edu.ve](mailto:fcontrer@uc.edu.ve)

### **RESUMEN**

El éxito de las empresas exige una estructura organizativa capaz de lograr armonía entre las partes interesadas con mayor influencia y urgencia en la toma de decisiones y su ejecución. Es un tema decisivo para las empresas de países con debilidad institucional sujetos a un marco regulatorio intenso y asfixiante.

Hay fragilidad económica en países con limitaciones institucionales como la inexistencia de poderes públicos autónomos e independientes o con fallos regulatorios cuando las normas se crean sin evaluación de sus efectos secundarios: riesgo moral, asimetrías de información e incentivos perversos.

Muchos actores poseen capacidades que les permiten actuar en función de sus propios intereses, y estos últimos, no necesariamente podrían estar alineados con los de la organización. Es vital para las organizaciones que los intereses de las partes involucradas y los de la organización alcancen un nivel de armonía que permita la sostenibilidad de la empresa en el tiempo.

**Palabras clave:** Gobernanza, Fragilidad, Instituciones, PYMES, Prospectiva.

### **ABSTRACT**

The success of the companies requires an organizational structure capable of achieving harmony among the stakeholders with the greatest influence and urgency in decision making and execution. It is a decisive issue for companies in countries with institutional weaknesses subject to an intense and suffocating regulatory framework.

There is economic fragility in countries with institutional limitations such as the absence of autonomous and independent public powers and with regulatory failures when the rules are created without evaluation of their side effects: moral hazard, information asymmetries and perverse incentives.

Many actors have attributes that allow them to act based on their own interests, and the latter may not necessarily be aligned with those of the organization. It is vital for organizations that the interests of the parties involved and those of the organization reach a level of harmony that allows the sustainability of the company over time.

**Keywords:** Governance, Fragility, Institutions, SMEs, Prospective.

## 1. INTRODUCCIÓN

En materia de asistencia a Juntas Directivas de Pequeñas y Medianas Empresas en Venezuela, hemos podido identificar como un componente del éxito en pequeñas y medianas empresas lo que actualmente se denomina con la expresión “Gobernanza” (Morelba Brito, 2007: 190)<sup>1</sup>. Esa gobernanza requiere de una estructura organizativa interna que pueda ser capaz de lograr armonía entre las partes interesadas con mayor influencia y urgencia en la toma de decisiones y su ejecución. También es un tema ético y moral decisivo en el futuro de las empresas de países con debilidad institucional sujetos a un marco regulatorio intenso y asfixiante.

Hoy en día, el ejercicio de poder en las empresas se ha hecho difuso e incierto, en otros tiempos, se podía desde una configuración jerárquica vertical con sus normas y procedimientos, formular mandatos con características de disciplina, obediencia y subordinación conforme al arquetipo vertical. Hoy en día cada actor dentro y fuera de la organización posee atributos que le permiten actuar en función de sus propios intereses, y estos últimos, no necesariamente podrían estar alineados con los de la organización.

Es vital para las organizaciones sacar de la opacidad la trama del poder para hacerlo transparente y funcional de manera que los intereses de las partes involucradas <sup>2</sup> y los de la organización alcancen un nivel de armonía que permita la sostenibilidad de la empresa en el tiempo. Esta es la motivación esencial de esta investigación.

Hay fragilidad económica en economías donde existen severas limitaciones institucionales y fallos regulatorios. Como limitaciones institucionales asumimos la inexistencia de poderes públicos autónomos e independientes. Otra categoría definitoria de fragilidad económica, pero menos estudiada, es la generada por fallos regulatorios, cuando las leyes, normas, reglamentos se crean sin evaluación de sus efectos secundarios: riesgo moral, asimetrías de información e incentivos perversos.

## 2. LA ASFIXIA REGULATORIA EN PAÍSES CON DEBILIDAD INSTITUCIONAL

La asfixia regulatoria se caracteriza por la existencia de regulaciones que dan lugar a asimetrías perversas, a información privilegiada en un contexto de ejercicio de poder discrecional en la administración pública. Tiene grados de intensidad en sus impactos en función de la autonomía, independencia y legitimidad de los poderes públicos, cuando estas condiciones dejan de existir asumimos que el país sufre de debilidad institucional y la democracia opera con dificultad o simplemente evoluciona hacia formas autoritarias de poder.

De esta manera un gobierno puede mostrar una imagen de aparente formalidad democrática cuando no lo es. Se recrea una cultura de banalización de la arbitrariedad, pues no existe manera de decidir de manera consistente, cuando las normas se contradicen unas con otras. La administración de la justicia deja de estar sujeta a la razón jurídica y pasa a ser un asunto de imposición por la fuerza a través del

---

<sup>1</sup> Es el direccionamiento consensuado entre los diferentes componentes de la organización con influencia, legitimidad y urgencia en los actos gerenciales. Una buena definición de alcance de este vocablo lo encontramos en un trabajo realizado por Morelba Brito citamos: “El periplo resemanizador vivido por vocablo *governance* se inició con la connotación que tuvo dentro de la economía institucional -como “políticas” y formas de gestión internas de las empresas para minimizar costos de transacción-...”.

<sup>2</sup> Grupos de interés o partes interesadas (*stakeholders*). Se refiere a los grupos que tienen influencia, urgencia, poder, o legitimación y sus actuaciones pueden tener efectos sobre la organización



sometimiento de los poderes públicos. No obstante, el costo en gobernanza de este modelo puede ser alto: los extractores de renta pueden terminar como los verdaderos regentes del poder. Un eficiente sistema de asfixia regulatoria deja al ciudadano en una condición técnicamente inevitable al margen de la ley, prácticamente todo está sumido a normas contradictorias y de imposible cumplimiento. El estadio superior de un sistema de asfixia regulatoria se alcanza cuando los poderes públicos pierden su autonomía e independencia.

El excesivo intervencionismo en la economía perpetúa los sesgos anti productivos, un igualitarismo más allá de los principios de justicia y equidad social impide retribuir en valor a quien lo agrega con su actividad y lo desvía hacia quienes se aprovechan de la norma para conseguir lo mismo haciendo lo menos que puedan. Los buenos trabajadores, empleados, aliados, familiares y funcionarios tienen que cargar con el peso del trabajo que no hacen los aprovechadores de oficio, llamados es este trabajo “extractores de renta”.

A nivel de las pequeñas y medianas empresas el problema se extiende por contagio, de manera que las partes interesadas con poder e influencia pueden asumir un comportamiento estratégico<sup>3</sup> en su favor no alineado con los de la organización. De allí que sea crucial tener en consideración la formulación de normas y principios al interior de las empresas que eviten esos incentivos perversos y haya armonía entre los intereses particulares y los de la organización.

### **3. LAS ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN, INCENTIVOS PERVERSOS Y RIESGO MORAL**

Hay asimetrías de información cuando en una relación entre las partes, una posee información pertinente que la otra desconoce, las asimetrías de información son la fuente del riesgo moral. Los incentivos perversos surgen cuando se establecen marcos normativos que lejos de resolver problemas los agravan, es el caso de los controles de precios que dan lugar a mercados negros. Los incentivos perversos tienen presencia cuando la actuación estratégica del individuo es prácticamente inevitable, sin entrar en consideraciones de intencionalidad moral de la persona.

El riesgo moral ocurre cuando las regulaciones gubernamentales crean situaciones en las que un individuo saca provecho conscientemente de la posesión de información privilegiada acerca de las consecuencias de sus propios actos, actos cuyos costos y riesgos soportan otras personas.

Internamente en las empresas se deben formular reglas que sirvan de orientación a los miembros de la organización en sus actividades en la misma. Es importante para el futuro de las organizaciones identificar el tipo de gente con la cual se va a compartir durante mucho tiempo, estar en una comunidad con una identidad de principios y valores es decisivo para el éxito. Las pequeñas y medianas empresas viven bajo la fatalidad del trabajo de por vida, es difícil y costoso terminar una relación laboral con un familiar, un empleado o un trabajador, esta situación coloca en primer plano los principios, valores y competencias de quien va a ingresar en la organización.

La formulación del marco regulatorio interno de una empresa tiene que promover una comunidad de intereses compartidos relacionados con la observancia de principios,

---

<sup>3</sup> Son acciones en las cuales las partes interesadas en conciencia de sus talentos, habilidades, dotación de recursos, cultura, valores, etnicidad, sexo, religión o sistema de creencias actúan incorporando en su decisión la posibilidad de aprovechar en su beneficio cualquier oportunidad que le ofrezca la regulación en detrimento de los propósitos para la cual fue creada.

criterios, normas y valores que orienten su comportamiento, en términos de lo correcto y lo incorrecto, sobre lo “bueno” y lo “malo”, del deber, de la felicidad y del buen vivir en la organización. Las decisiones rutinarias y no rutinarias de una organización y el análisis de impacto regulatorio.

#### **4. INFLUENCIA, LEGITIMIDAD, PODER Y URGENCIA**

Hay grupos de interés con influencia cuya capacidad organizacional viene dada por la autoridad que tienen sus actuaciones dentro de una organización (asesores y consultores). Otros grupos de interés poseen legitimidad, la cual es la autoridad que posee un grupo o persona a partir de la percepción de que sus actuaciones están sujetas a las normas, los principios y valores de una organización. Poder se refiere a la facultad para imponer a otro su voluntad o a la habilidad para crear un efecto en la empresa. El poder se diferencia de la influencia y la autoridad porque utiliza como medio de aceptación la disciplina y obediencia, representadas en la fuerza y en la obligación de cumplimiento de sus propósitos u objetivos. La urgencia guarda relación con la sensibilidad de los grupos ante los retrasos de atención de sus exigencias y la importancia que este concede a estas relaciones.

#### **5. GOBERNANZA PÚBLICA Y PRIVADA**

La gobernanza pública se asienta en la creación de un conjunto de leyes, reglas formales e informales y las normas secundarias derivadas de la acción de los entes gubernamentales o de los autorizados para ello. El marco regulatorio puede tener efectos anticipados o no sobre:

Las decisiones del mercado tales como los precios, la competencia y las barreras de entrada y salida de mercados.

La salud, la seguridad, el medio ambiente y la cohesión social.

Los requisitos administrativos mediante los cuales los gobiernos se hacen de información e intervienen en las decisiones económicas individuales.

El comportamiento estratégico de los individuos y de las organizaciones.

Las empresas en sus actividades cotidianas toman decisiones rutinarias y no rutinarias. Las rutinarias son aquellas que se efectúan de manera recurrente y son susceptibles de medición en su desempeño mediante la recolección cíclica de indicadores, por ejemplo, la política de cobranzas, de pagos a proveedores, de producción mensual. Las no rutinarias surgen que surgen ante eventos de entorno o como resultado de una decisión estratégica no recurrente y exigen una respuesta de la organización, por ejemplo, la decisión de comprar en el país o importar luego de una regulación gubernamental, la de acometer o no un proyecto único y no repetitivo.

El control de gestión de las decisiones rutinarias se efectúa a través de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad con tomas periódicas. El control de las decisiones no rutinarias se efectúa a través de indicadores de ejecución temporal y de ejecución presupuestaria.

El análisis de impacto se refiere al establecimiento de pautas para la evaluación de las decisiones rutinarias y no rutinarias de la organización, en términos de efectos secundarios y colaterales, de costos beneficios y de costos de transacción, sujetas a un marco regulatorio. Abarca los derivados del cumplimiento de las regulaciones y aquellos

que inciden en la manera como las partes interesadas podrían modificar su comportamiento ante la norma.

El análisis de la gobernanza a nivel de organizaciones públicas puede ser extendido al caso de organizaciones privadas. En organizaciones privadas se yuxtaponen y se refuerzan el riesgo moral y los incentivos perversos externos e internos, es por ello que se hace necesario crear los mecanismos internos de control de gestión de las decisiones rutinarias y no rutinarias.

En organizaciones privadas es la Junta Directiva la entidad que tiene la responsabilidad de formular el dispositivo estratégico de la organización, de establecer el mecanismo de control de gestión de las decisiones rutinarias (nivel táctico) y no rutinarias (nivel estratégico).

Primero: La Junta Directiva usualmente direcciona y orienta:

Segundo: La revisión y actualización del dispositivo estratégico de la organización: misión, visión, factores clave de éxito, valores, acciones estratégicas.

Tercero: La actualización de los estatutos de la empresa para mejorar su compatibilidad con el dispositivo estratégico de la organización: revisión y actualización de cláusulas compatibles con el dispositivo estratégico.

Cuarto: La creación del reglamento de la Junta Directiva: con identificación de sistema de control de gestión de decisiones rutinarias y no rutinarias.

Quinto: La formulación y aprobación del protocolo familiar en conjunto con el Consejo de Familia, en el caso de empresas familiares: referencia de actuación y ordenación de relaciones familia – empresa.

Sexto: La formulación de los criterios para la evaluación de impacto regulatorio de las normas y procedimientos, de las convenciones colectivas, de los acuerdos con otras entidades (asociaciones de comercio, proveedores, clientes).

Séptimo: La actualización de las normas, procedimientos y políticas de la organización.

El direccionamiento y orientación deben estar sujetas a la evaluación de impacto regulatorio.

## **6. EVALUACIÓN DE IMPACTO REGULATORIO**

El análisis de impacto <sup>4</sup> regulatorio es una metodología diseñada para evaluar la acción de gobierno a través del análisis de los costos y los beneficios sociales<sup>5</sup>. La justificación, de las regulaciones gubernamentales, ha sido ampliamente estudiada por la Ciencia Económica a partir de la existencia de los fallos de mercado <sup>6</sup>, sin embargo las distorsiones o efectos de las regulaciones no lo han sido con la misma intensidad, recientemente en países de la Unión Europea <sup>7</sup> esos fallos “regulatorios” comenzaron a

---

<sup>4</sup> El impacto puede ser actual o futuro, único o permanente, económico, social, ambiental, positivo o negativo, distribuido o concentrado.

<sup>5</sup> Los costos y los gastos privados son las erogaciones que a nivel de unidad económica de consumo o producción individual ocasiona la regulación. Los costos y gastos sociales es lo que la sociedad paga como resultado de la regulación. El beneficio social se refiere al valor de los bienes públicos creados y a los beneficios no económicos cuantificables o no, derivados de una corrección de un fallo de mercado.

<sup>6</sup> Los fallos de mercado se manifiestan por la existencia de poder de monopolio, de precios que no reflejan todos los costos o los ingresos, o por la existencia de asimetrías de información entre los actores económicos.

<sup>7</sup> En este enlace se puede encontrar todo un marco de referencia sobre el impacto regulatorio una historia que comienza en los años setenta y que culmina con normas formales de análisis de políticas públicas en los países desarrollados <http://www.oecd.org/regreform/>

ser evaluados. En este nuevo paradigma, los fallos pueden proceder del mercado y también de las propias regulaciones. La propuesta formulada consiste en aplicar esa metodología para el diseño de estrategias en las pequeñas y medianas empresas frente a los efectos de la asfixia regulatoria.

Hay un doble impacto de la asfixia regulatoria, los directos que proceden de la propia acción gubernamental y los indirectos que se desarrollan como “contagio” de una cultura de “extracción de rentas” gubernamental al interior de la empresa. Es necesario hacer frente a las potenciales conductas arbitrarias y destructivas de valor por parte de las partes interesadas.

El procedimiento consiste en identificar los impactos anticipados por las regulaciones gubernamentales y por los acuerdos contractuales que surgen al interior de la empresa privada, en las relaciones entre las partes interesadas de la misma. Los efectos se pueden agrupar de la forma siguiente:

Primero: los gastos que involucra la formulación de la regulación (infraestructura), la administración de su ejecución (Burocracia, carga administrativa, documentación...) y su cumplimiento (gestión día a día y los costos de operación).

Segundo: el costo e ineficiencias<sup>8</sup> de los efectos secundarios, colaterales e inesperados por la actuación de los grupos de interés a través de los mecanismos de mercado debido a:

Asimetrías de información, incentivos perversos y riesgo moral

Captura de rentas.

Poder de grupos de interés.

## 7. LAS EMPRESAS Y LOS FALLOS NORMATIVOS

Las empresas enfrentan tanto los impactos de las regulaciones gubernamentales, como los propios creados por convenciones, procedimientos, protocolos y acuerdos procedentes de diferentes partes interesadas:

Accionistas.

Consejo directivo, junta directiva, comités directivos.

Cuerpo gerencial.

Familiares (en el caso de empresas familiares).

Proveedores y clientes.

Trabajadores sindicalizados.

En países frágiles el marco regulatorio gubernamental es tan extenso e intenso que propaga una cultura que empodera de manera exagerada a las partes interesadas de las empresas privadas. Si no se canaliza ese poder de las partes interesadas para el logro de un consenso a través del dispositivo estratégico de la organización, el fracaso es inminente.

Una relación entre partes interesadas sobre la base del poder y no sobre la base de la creación de valor es el camino más expedito para el fracaso. A modo de ejemplo, en una organización donde las remuneraciones del personal que labora, desde los sindicalizados, la burocracia, los familiares y los accionistas se deciden en función de

---

<sup>8</sup> Distorsiones como la reasignación ineficiente de recursos, reducción del espíritu emprendedor a favor de comportamientos rentísticos, descapitalización, destrucción del talento humano, transferencias o traslado de costos hacia terceros.

criterios discrecionales fundados en el poder o de reglas ad-hoc con desconocimiento de impacto regulatorio, deja el futuro de la empresa en manos de los menos competentes.

El ejercicio de poder arbitrario gubernamental no solo es un problema a partir de sus actuaciones, el problema más serio es el que deriva del contagio y adopción de esa cultura en la empresa, es más grave porque en la empresa no es posible la emisión inorgánica de dinero para financiar los costos de transacción, ni las ineficiencias que recrea el poder arbitrario. La adicción que genera el poder es peor que la que genera la codicia, pues la materialización de la codicia solo es posible si existe una acumulación previa de excedentes, en tanto que la atracción del poder solo necesita apropiarse de lo que otros crean, la codicia crea repulsión, el poder adulación.

## **8. IDENTIFICACIÓN, EXPECTATIVAS ORGANIZACIONALES Y PREFERENCIAS DE LAS PARTES INTERESADAS CON CAPACIDAD DE CREACIÓN DE VALOR**

Comprende los siguientes aspectos:

Primero: Identificar las partes interesadas de las cuales depende el éxito.

Sin el apoyo de los clientes, los proveedores, los empleados, los familiares de los accionistas, la junta directiva y los accionistas, no se tiene ninguna organización. Hay que identificar aquellos que son clave para la sustentabilidad a largo plazo y la prosperidad de la empresa y luego alinear sus intereses con los de la organización y viceversa. Por ejemplo, a nivel de talento humano, es necesario el logro de acuerdos con gente buena, bien capacitada, que prosperaran en el trabajo, cuando las personas están realmente felices en sus empleos, proporcionan mejores resultados.

Segundo: Reconocer lo que se espera de las partes interesadas.

Es necesario pensar en lo que la organización espera de cada actor. Por ejemplo, las ventas y el crecimiento de la facturación provendrán de clientes satisfechos, la productividad y la innovación de empleados, igualmente satisfechos y los bienes de calidad y buen servicio a precios razonables de proveedores, igualmente satisfechos. Se requiere diseñar los objetivos y metas claras, desde cada grupo de partes interesadas, antes de desarrollar una estrategia inteligente para cada grupo de partes interesadas.

Tercero: Identificar las preferencias de las partes interesadas de la organización.

Hay que articular lo que las partes interesadas esperan de la organización con lo que la organización espera de ellas. La identificación de esas pocas cosas que deben sobresalir en la relación con las partes interesadas son factores clave de éxito.

Cuarto: La evaluación del impacto regulatorio en las empresas al interior de la cadena de valor.

La evaluación del impacto regulatorio podemos desarrollarla a partir del análisis desde cada grupo de partes interesadas, sean: Trabajadores, empleados, familiares, accionistas, junta directiva o consejo directivo, proveedores y clientes.

## **9. ETAPAS EN LA MEDICIÓN DE IMPACTOS DE ORIGEN INTERNO <sup>9</sup>**

Primera etapa. Relación de problemas entre el dispositivo estratégico de la organización y las partes interesadas.

Identificación de los problemas: Se debe señalar cuál es el fallo organizacional o de la norma, procedimiento o regla que se pretende corregir y cuál es su relación con el objetivo de la norma.

---

<sup>9</sup> <https://bit.ly/2JpT6Uc>

Desarrollo de las principales opciones normativas: Las opciones pueden ser identificadas por las personas encargadas de realización de la evaluación de impacto regulatorio. Se debe incluir como opciones “no hacer nada” o que de manera espontánea las actividades cotidianas encuentren soluciones en la medida que se presenten dificultades.

Definición de los objetivos del marco normativo: Es importante que las opciones consideradas tengan una relación clara con los objetivos a lograr.

Segunda etapa. Análisis del impacto de las diferentes alternativas.

Análisis de los impactos: Se deben identificar y medir los efectos posibles. Es importante considerar los efectos indirectos y tratar de anticipar posibles efectos no deseados. Además, se debe analizar si hay medidas que se solapen entre ellas o medidas cuyos efectos se extiendan a otros ámbitos.

Comparación de las opciones consideradas en función de su impacto neto: El análisis de impacto debe presentar las opciones con su análisis, de forma que se pueda jerarquizar en acuerdos a criterios previos y efecto neto.

Tercera etapa. Validación de consistencia.

¿Está definido correctamente el problema, la política, la estrategia para los cuales se pretende formular una norma o procedimiento?

¿Está justificada la norma o el procedimiento de conformidad con el dispositivo estratégico de la organización?

¿Es la norma o el procedimiento la mejor forma control de gestión?

¿Los beneficios de la regulación justifican los costos?

¿Es transparente la distribución de los efectos entre los miembros de la organización y las partes interesadas?

¿Es clara, coherente, comprensible y accesible a los miembros y partes interesadas?

¿Las partes interesadas tuvieron la oportunidad de presentar sus puntos de vista?

¿Cómo se logrará el cumplimiento?

¿Está libre del aprovechamiento interesado de quien administra, de quien ejecuta, de los grupos de interés y de los particulares?

Cuarta etapa. Consulta estratégica

Consulta a nivel de dirección estratégica de las propuestas: Todos los métodos enfatizan la importancia de que la propuesta seleccionada sea por consenso con los agentes afectados. Las respuestas recibidas se deben analizar y es deseable que se publique si la propuesta se ha modificado como consecuencia de la consulta o si no lo ha hecho, explicando en este caso las razones.

Quinta etapa: Seguimiento posterior

Revisión de la efectividad de la norma: Ya se ha comentado que no se incluye esta etapa pero que es deseable que se realice una revisión de los resultados conseguidos por el método.

## **10. REFLEXIONES FINALES**

En este documento se delinea una propuesta de gobernanza sustentada en la presencia de contrapesos de poder y de la evaluación sistemática previa de impacto de las normas, de las regulaciones y de los procedimientos para determinar cómo regular, cuándo intervenir y cuándo dejar en manos del sistema la auto corrección de los desafíos organizacionales. Hay que recrear mecanismos que faciliten mayor calidad de información, en lugar de su abundancia, la pertinencia del conocimiento es el factor

clave de éxito. El análisis de impacto regulatorio permite a la empresa una flexibilidad, disposición anticipadora y capacidad de respuesta en un entorno dinámico y turbulento.

## **11. REFERENCIAS**

- Brito, Morelba (2007): Gobernanza empresarial: Ética, Responsabilidad Social y Rentabilidad en la "Era Pos-Enrom". Revista Venezolana de Gerencia, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29014472003>, ISSN: 1315-9984 rvgluz@yahoo.es, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela, vol. 12, núm. 38, abril-junio, pp. 183-206, Recuperado el 01/08/2019.
- OECD (2018): OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, en <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. Recuperado el 26/08/2019.
- OECD (2018): Reports, Regulatory Reform: Events and Publications. En <http://www.oecd.org/fr/reformereg/publicationsdocuments/reports/>. Recuperado el 26/08/2019.

## **EXPORTACIONES Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (ARGENTINA)**

Hernán Javier Revale  
[hernanrevale@unraf.edu.ar](mailto:hernanrevale@unraf.edu.ar)

Rubén Ascúa  
[rubenascua@unraf.edu.ar](mailto:rubenascua@unraf.edu.ar)  
Universidad Nacional de Rafaela

### **Resumen**

El presente trabajo propone la realización de un análisis descriptivo sobre la concentración de las exportaciones de la provincia de Santa Fe, Argentina, tanto en relación a la composición de sus rubros, productos y mercados de destino, como de la distribución geográfica de sus empresas exportadoras. Se encuentra que la provincia presenta diversos niveles de concentración de sus exportaciones en materia de: a) falta de diversificación de productos exportados: más del 60% de las exportaciones concentrados en la soja o derivados; b) destinos de las exportaciones: 50% de las exportaciones destinados a diez países, de los cuales ocho se encuentran en vías de desarrollo; c) baja diversidad empresarial: un porcentaje relativamente bajo de empresas exportadoras agrícolas concentran alrededor de tres cuartas partes de las exportaciones totales; d) nucleación geográfica empresarial: tres departamentos, de los 19 de la provincia, aglutinan el 64% de las empresas exportadoras. Tales niveles de concentración exponen a la provincia a diferentes riesgos y desafíos, cuyas dimensiones deberán incorporarse en un proyecto de desarrollo armonioso y sostenible regional.

**Palabras clave:** empresas exportadoras, desarrollo territorial, Argentina

### **Abstract**

This paper presents a descriptive analysis of the concentration of exports from the province of Santa Fe, Argentina, in relation to the composition of its products and destination markets, as well as the geographical distribution of its exporting companies. We found that the province presents various levels of concentration of its exports in terms of: a) lack of diversification of exported products: more than 60% of exports concentrated in soybeans or derivatives; b) export destinations: 50% of exports destined to ten countries, of which eight are under development; c) low business diversity: a relatively low percentage of agricultural exporting companies account for about three quarters of total exports; d) business geographic nucleation: three departments, of the 19 in the province, comprise 64% of the exporting companies. Such levels of concentration expose the province to different risks and challenges, the dimensions of which must be incorporated into a harmonious and sustainable regional development project.

**Key words:** exporting companies, territorial development, Argentina

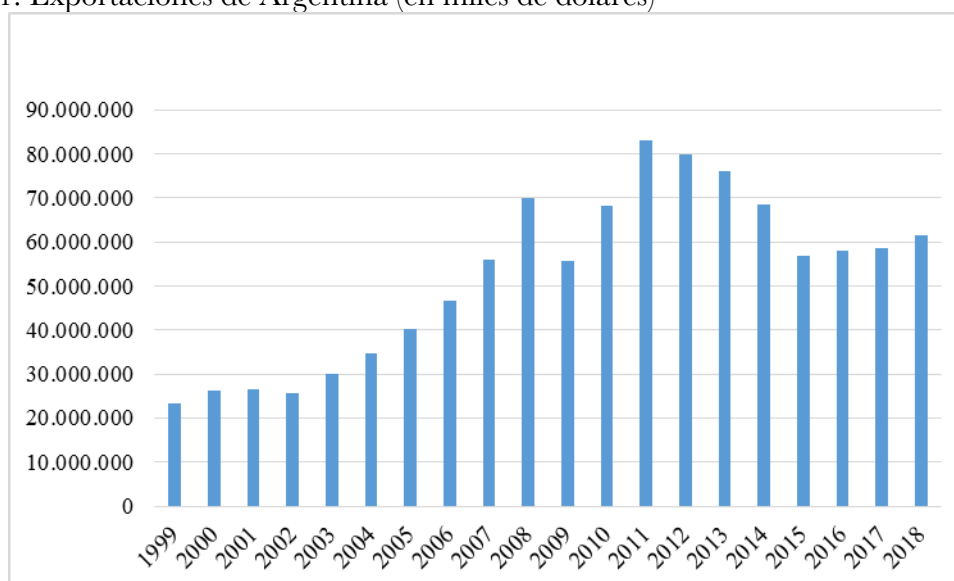
## **1. INTRODUCCIÓN**

En las últimas dos décadas, las exportaciones argentinas encontraron sus valores máximos para el 2011, a partir de allí comenzaron una fuerte tendencia decreciente, debido tanto a cuestiones internas (apreciación cambiaria, retenciones y restricciones a las exportaciones), como externas (efectos de la recesión mundial tras la crisis financiera del 2008 en Estados Unidos) (Curbelo, F., Revale, H. y Ascua, R. 2018). Si bien en los



últimos años se puede observar una leve recuperación de las exportaciones (Fig. 1), la balanza comercial para el 2018 sigue siendo negativa.

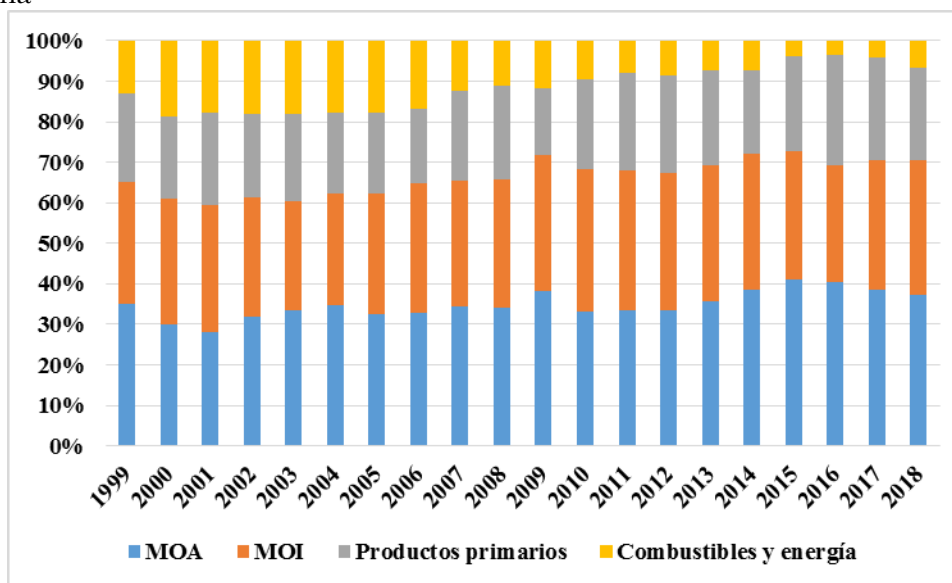
Fig. 1. Exportaciones de Argentina (en miles de dólares)



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Por otro lado, si observamos la distribución de las exportaciones por grandes rubros en el país (Fig. 2), la mayoría de las mismas se distribuyen a lo largo del tiempo entre las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y las Manufacturas de Origen Industrial (MOI), concentrando para el 2018 el 70% de las exportaciones totales. Le siguen en menor medida los Productos Primarios y por último el rubro de Combustibles y Energía, el cual ante una continua disminución de su participación porcentual, contó con un leve repunte para el último año. Asimismo, se puede observar una concentración de las exportaciones, donde las cinco principales exportaciones del país, según nomenclatura arancelaria, nuclean el 52% de las exportaciones totales (INDEC, 2018).

Fig. 2. Participación porcentual por grandes rubros en las exportaciones de Argentina



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

Dado este panorama de las exportaciones argentinas, el presente trabajo se concentrará en la provincia de Santa Fe, la cual se establece como la segunda provincia con mayores exportaciones del país luego de Buenos Aires. En trabajos anteriores (Revale, H., Curbelo, F. y Ascúa, R., 2018) se han caracterizado a las pymes exportadoras de la región, observando una tendencia exportadora similar a la del país, y barreras percibidas a la exportación que no se concentran únicamente en el acceso al financiamiento, como suele suceder en el caso general de las pymes (Bartlett, W., y Bukvič, V. 2001). Sin embargo, a la fecha no existen trabajos que evalúen de forma integral la concentración de las exportaciones, tanto desde el punto de vista de rubros, destinos y distribución geográfica empresarial, para la provincia de Santa Fe.

Se considera que resulta de interés estudiar la dinámica exportadora, debido a que las empresas exportadoras suelen presentar claras ventajas en comparación con aquellas que solo destinan su producción al mercado doméstico. Entre tales ventajas, encontramos que las empresas exportadoras suelen tener mejores indicadores, como productividad, intensidad del capital, perspectivas futuras, entre otras (Bernard, A. B., y Jensen, J. B., 1996). Asimismo, las empresas que exportan pueden diversificar el riesgo, al no encontrarse atadas únicamente a los vaivenes locales, y suelen presentar mayores niveles de innovación. Esto último ocurre por el fenómeno denominado “aprender exportando” (*learnign by exporting*), donde la empresa, al insertarse en el mercado internacional, debido a la exposición a mercados más competitivos y al aprendizaje por incorporación de nuevos conocimientos, mejora sus productos y procesos, convirtiéndose así en más productivas que aquellas firmas que venden solo en el mercado doméstico (Silva, A., Alfonso, O., y Africano, A. P., 2013; Blalock, G., y Gertler, P., 2004; Castellani, D., 2002).

Durante los últimos años el gobierno ha centrado su atención en las exportaciones como fuente de divisas, ante un déficit fiscal difícil de revertir. Tanto por la relevancia de la provincia de Santa Fe en Argentina en materia de exportaciones, como por el aporte de las empresas exportadoras a la productividad e innovación de un país, nos

centraremos en estudiar las características generales de las empresas exportadoras santafesinas, con foco en su concentración.

Si bien, como se mencionó anteriormente, el insertarse en un mercado externo puede darle mayor estabilidad a una empresa al diversificar mercados; si estudiamos una región delimitada, como la provincia de Santa Fe, esa presencia o ausencia de diversificación toma mayor relevancia. Para poder brindar mayor estabilidad a las exportaciones de una región, es importante que las mismas no se concentren en un número bajo de países, ya que de lo contrario se expondría a una vulnerabilidad mayor, al quedar expuesto a las fluctuaciones macroeconómicas de los pocos mercados de destino (Erlat, G., y Akyüz, O., 2001).

A su vez, la concentración también puede darse por una falta de diversificación de los productos exportados. Si la composición de las exportaciones de una región se concentra en unos pocos productos, o en productos de un único rubro, se correrá el riesgo de sufrir una mayor inestabilidad ante cambios externos (Love, J., 1983). Esta situación se agrava particularmente en los casos de los *commodities*, donde la diferenciación y, por lo tanto, la capacidad de fijación de precios por parte de un único oferente es nula.

## **2. METODOLOGÍA**

Para la obtención de información en cuanto a montos totales de exportaciones, grandes rubros, productos y mercados de destino, tanto a nivel nacional como de la provincia de Santa Fe, se accedieron a bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina y del Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de la provincia en cuestión.

Por otro lado, para estimar el número de empresas exportadoras de la provincia, se obtuvo la base de datos de Oferta Exportable de la Provincia de Santa Fe, de la Agencia Santafesina de Inversiones y Comercio Internacional “Santa Fe Global”, dependiente del Ministerio de la Producción de la provincia. De esta manera, se contabilizaron un total de 1115 empresas pertenecientes a la oferta exportable de la provincia, y se obtuvieron detalles de cada una de ellas en materia de sector de exportación principal, rubro, productos, departamento, entre otros.

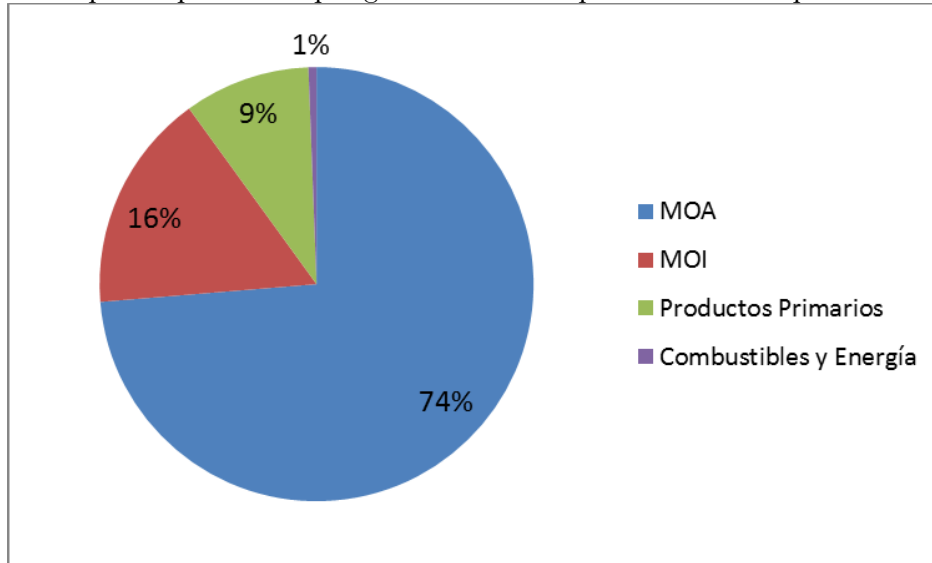
En base a toda esta información se realizaron estadísticas descriptivas y representaciones gráficas a fines de resumir la información. Asimismo, también se consultaron bases públicas sobre infraestructura de transporte de la provincia en relación a redes de carreteras, ferrocarriles y puertos.

## **3. RESULTADOS PROVINCIA DE SANTA FE**

### **3.1 Rubros de exportación y destinos**

Al observar las exportaciones de la provincia de Santa Fe del 2018 según grandes rubros (Fig. 3), podemos ver que alrededor de tres cuartas partes del total (74%) están concentradas en las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), seguido de las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) con un 16%. En menor medida encontramos a los Productos Primarios, con el 9%, y en un valor ínfimo del 1% figura el rubro Combustibles y Energía.

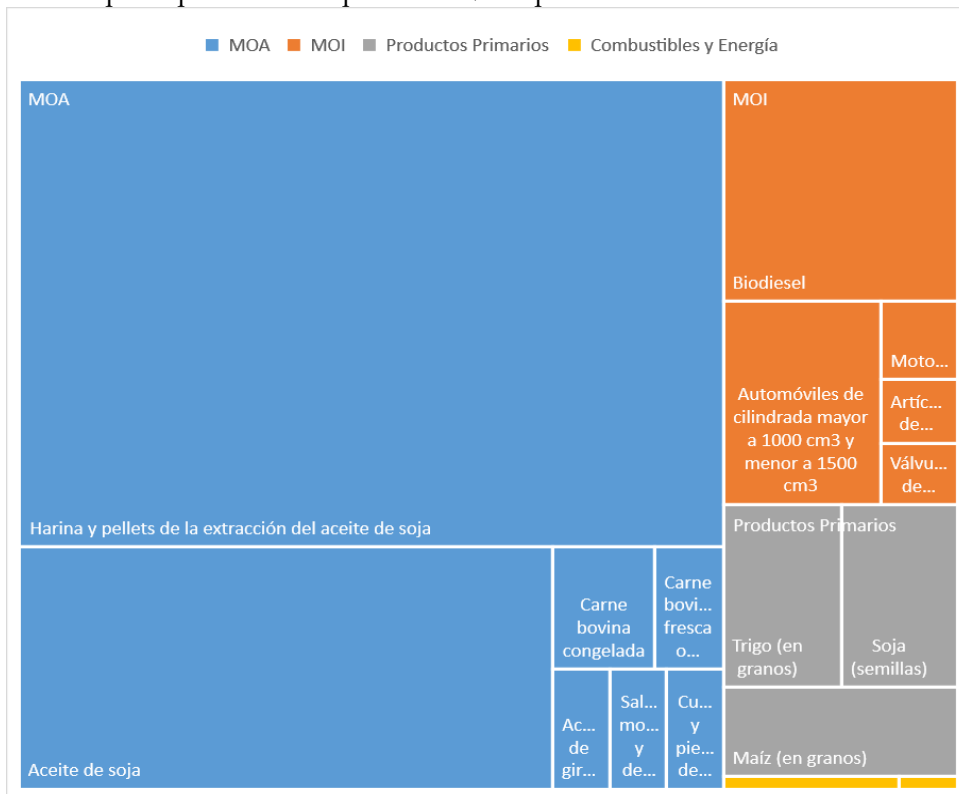
Fig. 3. Participación porcentual por grandes rubros exportaciones 2018 pcia. Santa Fe



Fuente: elaboración propia en base a datos del IPEC

Luego, si entramos en un mayor grado de detalle según productos principales exportados de la provincia en el 2018, obtenemos que el 60% del monto total de las exportaciones están concentradas en solo dos productos, i.e., harina y pellets de la extracción del aceite de soja, y aceite de soja en bruto. En la figura 4 podemos observar un diagrama jerárquico de participación de los principales productos exportados según el área total que ocupan en la misma figura.

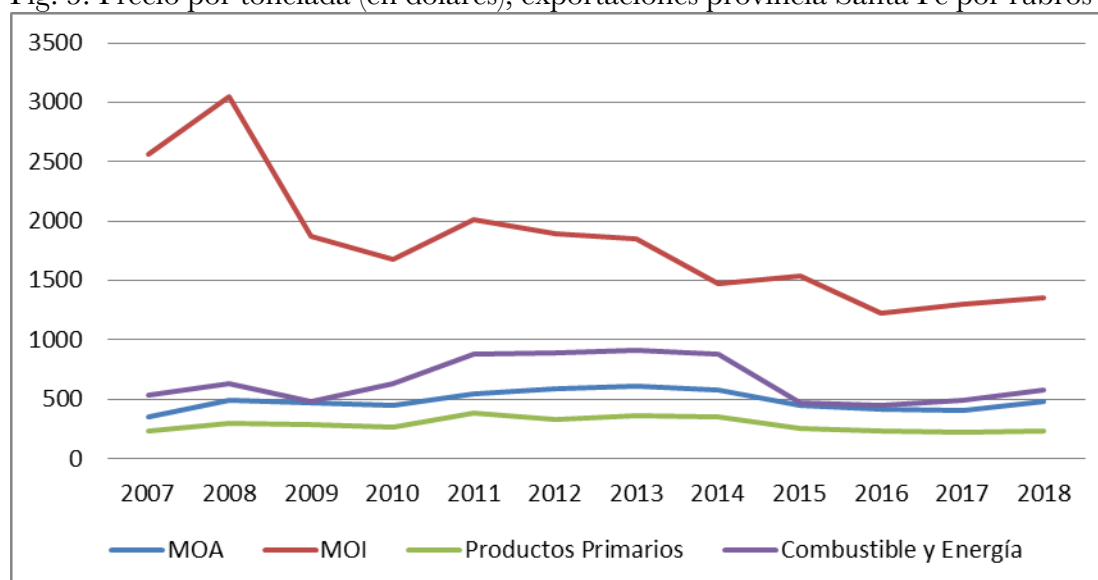
Fig. 4. Principales productos exportados 2018 provincia de Santa Fe



Fuente: elaboración propia en base a datos del IPEC

Al calcular la progresión del precio por tonelada en dólares por grandes rubros (Fig. 5), a nivel general se observan valores constantes de las MOA, Productos Primarios y Combustible y Energía. Sin embargo, en el caso de las MOI, rubro que se caracteriza por concentrar el mayor valor agregado, se ve una clara tendencia decreciente, tomando valores de alrededor de la mitad de los que ha alcanzado alguna vez en el 2008.

Fig. 5. Precio por tonelada (en dólares), exportaciones provincia Santa Fe por rubros



Fuente: elaboración propia en base a datos del IPEC

A su vez, si analizamos los destinos de exportación de la provincia durante el 2018, se detecta que los principales cinco destinos (Brasil, India, Vietnam, China y Argelia) concentran el 32% de las exportaciones, y entre los principales diez destinos ascienden el 50% de las exportaciones totales de la provincia (Tabla 1).

Tabla 1. Participación porcentual por principales destinos exportación provincia Santa Fe 2018

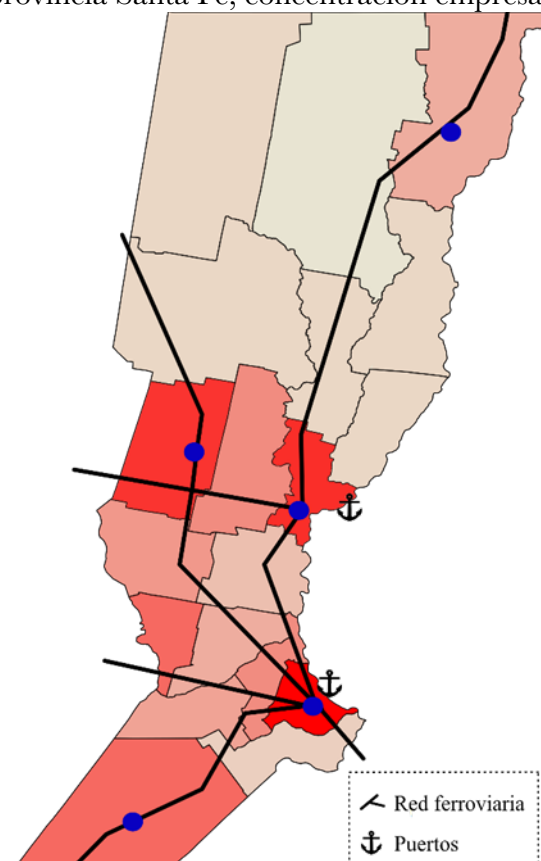
Brasil	India	Vietnam	China	Argelia	Indonesia	P. Bajos	España	Chile	Malasia	Resto
9%	7%	5%	5%	5%	4%	4%	3%	3%	3%	50%

Fuente: elaboración propia en base a datos del IPEC

### 3.2 Distribución geográfica empresas exportadoras

En base a los datos obtenidos de oferta exportable sobre las empresas exportadoras de la provincia se realizó un cartograma (Fig. 6), donde se identifica por departamento la concentración de empresas exportadoras. En aquellas zonas con mayor saturación de color nos encontraremos con una mayor densidad de empresas exportadoras. A su vez, se agregaron como referencia las principales redes ferroviarias, como también principales puertos.

Fig. 6. Cartograma provincia Santa Fe, concentración empresas exportadoras



Fuente: Batistoni, Peter, Ramos y Revale (2019)

En particular, destacan los departamentos de Rosario, La Capital y Castellanos como los tres principales en cuanto a número de empresas exportadoras. Como se puede observar en la figura, tales departamentos se encuentran particularmente favorecidos a nivel de acceso a infraestructura de transporte, en particular en cuanto al acceso a puertos y conexión con la red ferroviaria de la provincia. Por otro lado, otros departamentos demuestran una participación mínima en relación a la cantidad de empresas exportadoras que contienen, principalmente aquellos del norte de la provincia.

De las 1087 empresas exportadoras de la provincia, el 64% de ellas se concentran en los departamentos Rosario, Santa Fe y Castellanos. Estos departamentos más incidentes poseen 447 empresas (41%); 131 empresas (12%); y 116 empresas (11%) respectivamente.

A su vez, al analizar los rubros productivos en los que se distribuyen las empresas exportadoras en la provincia de Santa Fe, Manufacturas de Origen Industrial, representa un 74,1% del total; le sigue Manufacturas de Origen Agropecuario con un 15,6%, continúa Servicios Basados en el Conocimiento con un 5,7% y, en cuarto lugar, Productos Primarios con 4,9% del total.

Un dato notable es que Castellanos, con un total de 178.092 habitantes, siendo un departamento alejado a puertos y aduanas de exportación, integre un 11% del total de empresas internacionalizadas de la provincia, porcentaje casi equivalente al que posee La Capital (12%), la cual cuenta con una población de 653.073 personas y la posesión

de puertos públicos y privados establecidos, señalando una evidente mayor facilidad y menor costo de transporte.

#### 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El presente trabajo se propuso realizar un análisis descriptivo sobre la concentración de las exportaciones de la provincia de Santa Fe, tanto en relación a su composición de rubros, productos y destinos, como de la distribución geográfica de sus empresas exportadoras.

En base a los resultados obtenidos, se puede observar que, según grandes rubros de exportación, y a diferencia de la distribución promedio del país, el sector agropecuario toma un papel central, concentrando las MOA el 74% de las exportaciones de la provincia. Además, al observar en un mayor grado de detalle, el 60% de las exportaciones totales se concentran en solo dos productos relacionados a la soja y de un bajo valor agregado.

El valor de la soja, al ser un *commoditie*, se define a nivel internacional. De esta manera, una región que centre sus exportaciones en un producto de estas características, quedará expuesta a las condiciones económicas externas. A su vez, observamos que solo el 15,6% de las empresas exportadoras de la provincia pertenecen al rubro de MOA, por lo que la concentración de la mayor parte de los ingresos por exportaciones se concentra en un bajo número de empresas.

Por otro lado, las exportaciones de MOI has sufrido un decrecimiento de su valor agregado por tonelada con el paso de los años, representan un bajo porcentaje del monto de las exportaciones totales (16%) y están distribuidas entre el 74,1% del total de las empresas exportadoras de la provincia de Santa Fe.

También se detecta que la mitad de las exportaciones de la región analizada están nucleadas en solo diez destinos, de los cuales ocho de ellos son países en vías de desarrollo. Este tipo de concentración también genera una dependencia macroeconómica de la región de análisis con tales economías de destino.

Dentro de la distribución geográfica de las empresas, de los 19 departamentos de la provincia, solo tres de ellos contabilizan el 64% de la población total de empresas exportadoras, mientras otros presentan nulos o ínfimos números de empresas exportadoras, principalmente en la región del norte de la provincia.

Se concluye que la provincia de Santa Fe posee distintos niveles de concentración: a) De producto: exportaciones concentradas en derivaciones de un producto de bajo valor agregado y expuesto a vaivenes macroeconómicos. b) De empresas: porcentaje relativamente bajo de empresas que concentran la mayor parte del monto total exportado. c) De destinos: mitad de las exportaciones dirigidas a solo diez países. d) De distribución geográfica: mayoría de empresas nucleadas en unos pocos departamentos de la provincia.

Bajo este diagnóstico, se propone que las políticas de promoción de la exportación también contemplen la generación de incentivos a la diversificación productiva, en particular de aquellos productos con un mayor valor agregado, como también la dimensión geográfica, con el fin de generar un desarrollo productivo armonioso de la provincia. Como último, no desestimar la relevancia de los servicios basados en el conocimiento, los cuales presentan un alto componente de valor agregado y bajos costos de comercialización.

**REFERENCIAS**

- Bartlett, W., & Bukvič, V. (2001): Barriers to SME growth in Slovenia, en *Economic Policy in Transitional Economies*, n° 11(2), pp. 177-195.
- Batistoni, C., Peter, M., Ramos, S. y Revale H. (2019): Distribución geográfica de las empresas exportadoras en la provincia de Santa Fe, en *III Jornada de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales. Una mirada interdisciplinaria*. Instituto Superior del Profesorado, Rafaela, Santa Fe.
- Bernard, A. B., & Jensen, J. B. (1999): Exceptional exporter performance: Cause, effect, or both?, en *Journal of International Economics*, n° 47(1), pp. 1–25.
- Blalock, G., & Gertler, P. (2004): Learning from Exporting Revisited in a Less Developed Setting, en *Journal of Development Economics*, n° 75(2), pp. 397–416.
- Castellani, D. (2002): Export Behavior and Productivity Growth: Evidence from Italian Manufacturing Firms, en *Weltwirtschaftliches Archiv*, n° 138(4), pp. 605–628.
- Curbelo F, Revale H y Ascúa R. (2018): Caracterización de empresas exportadoras de la Provincia de Santa Fe, en *XII Jornadas Nacionales de Investigadores en Economías Regionales “Estrategias y dialécticas territoriales ante la reconfiguración neoliberal”*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina.
- Erlat, G., & Akyüz, O. (2001): Country concentration of Turkish exports and imports over time, en *Topics in Middle Eastern and African Economies*, n° 3.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC]. Cuadros estadísticos varios, en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-40>. Recuperado 22-08-2019.
- Love, J. (1983): Concentration, diversification and earnings instability: Some evidence on developing countries' exports of manufactures and primary products, en *World Development*, n° 11(9), pp.787-793.
- Revale, H., Curbelo, F., y Ascúa, R. (2018): Características de pymes exportadoras: caso Provincia de Santa Fe, Argentina, en *Revista Pymes, Innovación y Desarrollo*, n° 6(1), pp. 3–23.
- Silva, A., Alfonso, O., & Africano, A. P. (2013): ¿Las empresas más productivas se autoseleccionan para exportar? Aplicación de una prueba para el caso de Portugal, en *Investigación Económica*, n° LXXII(283), pp. 135–161.



## **ANÁLISIS DE LAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y CULTURALES DEL INGRESO DE NUEVOS COMPETIDORES DE COMERCIOS MINORISTAS DE DESCUENTO DURO AL CANAL DEL COMERCIO MINORISTA TRADICIONAL DE LAS TIENDAS DE BARRIO EN LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS (COLOMBIA)**

Javier del Carmen Martínez Pérez<sup>1</sup>  
Francisco Javier Maza Ávila<sup>2</sup>

Los comercios minoristas en Colombia, por motivos de la globalización, desde los años 90 han tenido un crecimiento acelerado. Muchos modernos supermercados comenzaron a brotar en las principales ciudades de la región y, en sintonía con su explosivo crecimiento, surgieron expresiones para celebrar sus tamaños cada vez mayores: grandes supermercados, megamercados e hipermercados. En la actualidad, el comercio minorista ha tenido una transformación con el arribo y expansión de los formatos conocidos como tiendas de descuento duro o *Hard Discount*. Este formato se caracteriza por ofrecer a los compradores/consumidores precios muy bajos en los productos, a partir de la reducción de costos operativos como procesos logísticos, número de empleados e infraestructura y ofreciendo un portafolio de productos limitados, los cuales se consideran de mayor rotación para poder así mantener un flujo constante del producto y garantizar unos precios bajos. Se estima que Cartagena de Indias es una de las ciudades de la región Caribe con el mayor crecimiento de este formato comercial.

Pese a las ventajas que supone el formato de descuento duro para los consumidores, su dinámica de crecimiento parece amenazar la perdurabilidad de las tiendas de barrio, comercio minorista tradicional con un valor socioeconómico y cultural para el segmento de consumidores al cual dirige su área de influencia. Por esta razón, la presente investigación tiene como fin analizar las percepciones sobre las implicaciones económicas, sociales y culturales del ingreso de nuevos competidores de comercios minoristas de descuento duro o *Hard Discount* al canal del comercio minorista tradicional de las tiendas de barrio en la ciudad de Cartagena de Indias. Esta investigación es de carácter eminentemente práctico, con un alcance de tipo explicativo-propositivo en el contexto de la investigación mixta, ya que se pretende identificar la percepción que tienen los propietarios y/o administradores de las tiendas de barrio de la ciudad de Cartagena de Indias sobre las implicaciones económicas, sociales y culturales del ingreso de nuevos competidores en el mercado de la venta al retail, así como identificar la efectividad de las estrategias que han aplicado para afrontarlas, como base para la formulación de recomendaciones que contribuyan a la mejora de su competitividad, garantizando así su supervivencia

---

<sup>1</sup> Candidato a Magister en Gestión Organizacional de la Universidad de Cartagena. Especialista en Gerencia del Mercadeo de la Universidad Tecnológica de Bolívar. Economista de la Universidad de Cartagena. Instructor Sena, Red Comercialización y Ventas, Regional Bolívar. E-mail: [jcmartinezp@sena.edu.co](mailto:jcmartinezp@sena.edu.co)

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas y Máster en Economía y Desarrollo Territorial de la Universidad de Cádiz, España. Especialista en Gestión Gerencial y Administrador Industrial de la Universidad de Cartagena, Colombia. Docente de Tiempo Completo de la Universidad de Cartagena, adscrito a la Facultad de Ciencias Económicas. Director del programa de Administración Industrial y del grupo de investigación en Estudios para el Desarrollo Regional -GIDER-. E-mail: [fmazaa@unicartagena.edu.co](mailto:fmazaa@unicartagena.edu.co)

Se acudió a la aplicación de cuestionarios a una muestra representativa de propietarios y/o administradores de tiendas de barrio ubicados dentro del área de influencia de los nuevos formatos de comercio al por menor considerados para este estudio, que para tal efecto son las Tiendas ARA, las de mayor expansión en la ciudad de Cartagena de Indias hasta el año 2018, posicionando a la ciudad como la de mayor dinámica entre las ciudades de la región Caribe.

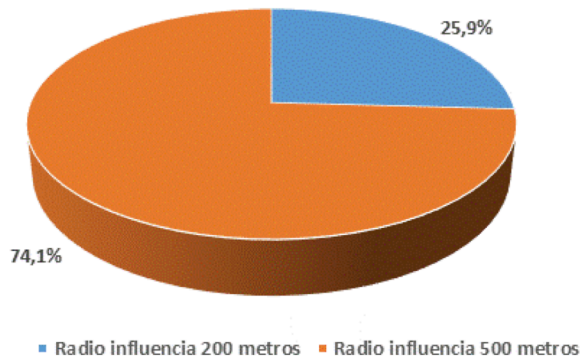
**Gráfica 1. Zona de influencia de Tiendas ARA en Cartagena**



**Fuente: Elaboración propia**

Se realizó georeferenciación de las Tiendas ARA y el grupo de tiendas en área de influencia entre los 200 y 500 metros, arrojando resultados proporcionales tenidos en cuenta en la investigación para efectos de levantamiento de información.

**Gráfica 2. Tenderos en área de influencia a 200 y 500 metros de Tiendas ARA**



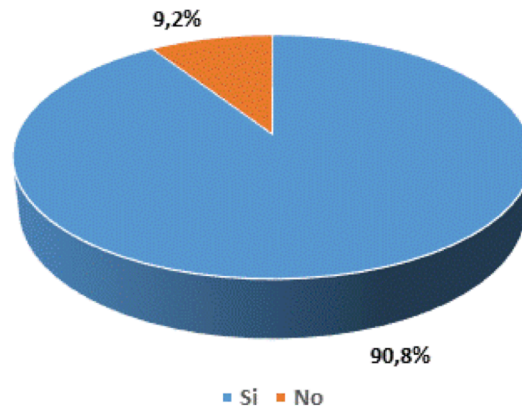
**Fuente: Elaboración propia, a partir de encuestas aplicadas a tenderos**

Los cuestionarios han sido complementados con entrevistas a profundidad a actores del sector. Además, se utilizó información secundaria referente a estadísticas del sector del comercio al por menor.

Los resultados obtenidos al cumplimiento de los objetivos específicos delimitados en el estudio los cuales son:

- Diagnosticar el sector del comercio minorista tradicional –tiendas de barrio- en la ciudad de Cartagena de Indias.
- Analizar las percepciones que tienen los propietarios y/o administradores de los comercios minoristas tradicionales –tiendas de barrio- sobre las implicaciones económicas, sociales y culturales que han generado a sus negocios la llegada de nuevos formatos comerciales.
- Determinar las acciones implementadas por los propietarios y/o administradores de los comercios minoristas tradicionales –tiendas de barrio- para afrontar los efectos generados por la llegada de nuevos formatos comerciales, así como, verificar su nivel de efectividad con las variables de control.
- Formular recomendaciones, a modo de estrategias y acciones de mercadeo, que contribuyan al fortalecimiento la competitividad del comercio minorista tradicional –tiendas de barrio- de Cartagena de Indias.

Se realizó un diagnóstico socioeconómico y cultural de las tiendas de barrio que permiten delinear características e información propias que dan luces del comportamiento del sector de comercio tradicional y señalar factores claves de éxito para el mejoramiento y supervivencia de estos comercios minoristas.

**Gráfico 3. Proporción de tenderos que identifica a sus principales competidores**

**Fuente: Elaboración propia, a partir de encuestas aplicadas a tenderos**

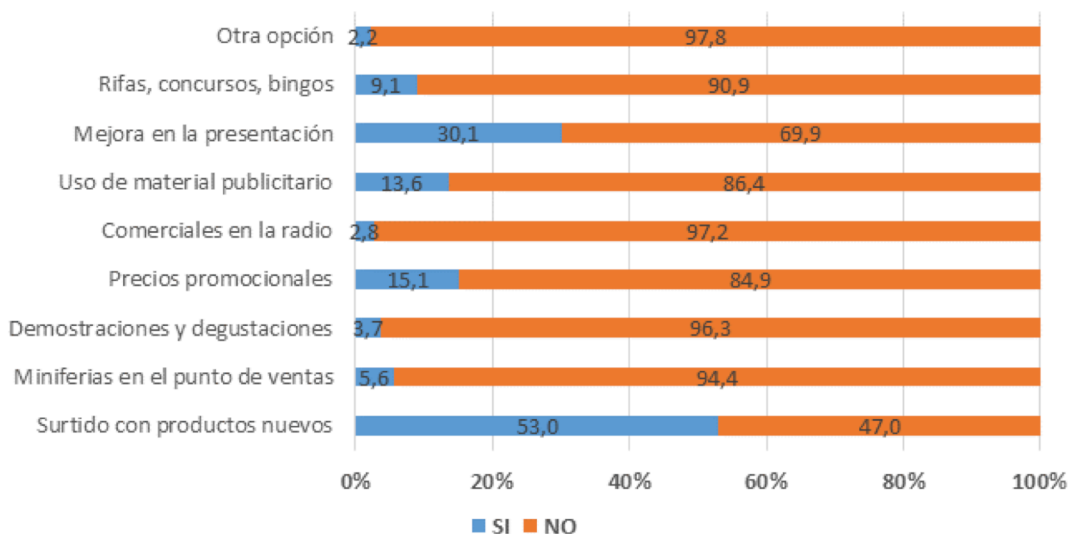
Igualmente se analizó las percepciones de tenderos y/o administradores de los comercios minoristas tradicionales sobre las implicaciones sociales, económicas y culturales generadas con el ingreso de las tiendas de descuento duro -Tiendas ARA, y acerca de otros atributos que maneja la tienda de barrio que le dan ventaja competitiva y de los cuales se puedan ver afectadas con el ingreso de los nuevos formatos en el área de influencia de las tiendas.

A partir de las percepciones que tienen los tenderos frente a su competencia directa buscamos identificar las acciones que realizan los tenderos a partir del ingreso de las Tiendas ARA a su sector para promover la tienda, aumentar ventas y diferenciarse frente a su competencia directa y demás competidores.

También se identificaron las intenciones futuras respecto a su rol como tendero y como participante de un grupo importante de su misma actividad como gremios de tenderos, integrantes de su misma localidad de nacimiento, sus paisanos.

Para enfrentar la competencia el tendero debe asumir de manera estratégica acciones para mantener relaciones de intercambio con sus proveedores y distribuidores, asumir las mejores prácticas que le den eficiencia, calidad en la prestación del servicio y capacidad de respuesta para cambios significativos en el canal, acciones defensivas que le den una mejor propuesta de valor a la presentación de su oferta a los clientes.

**Gráfica 4. Proporción de tenderos que realizan cualquier tipo de actividad en la tienda con la llegada de Tiendas ARA.**



**Fuente: Elaboración propia, a partir de encuestas aplicadas a tenderos.**

Finalmente, se abordó el tema sobre dotar al tendero de barrio de herramientas tecnológicas que le permitan, unidos a sus fortalezas, contrarrestar los efectos del ingreso de competidores minoristas modernos a su área de influencia y que le permita diseñar y crear soluciones de una manera estructurada y con armonía a los modelos y enfoques del Marketing.

Para el levantamiento de la información del número de tiendas el área de aproximación fue definida en 200 y 500 metros, que corresponde a la distancia que debe recorrer una persona, a pie, para llegar desde su hogar a una Tienda ARA, en un tiempo no mayor a 5 y 10 minutos. Durante el año 2018 se identificaron 29 Tiendas ARA, de la cual se investigaron 20 Tiendas ARA y las tiendas de barrio en el área de influencia determinada en los estratos 1, 2 y 3.

La importancia de esta investigación radicó en caracterizar y diagnosticar los atributos, aspectos sociales, económicos y culturales de los tenderos de barrio (propietarios y administradores), de las tiendas de barrio en la ciudad de Cartagena de Indias.

Los resultados obtenidos en el análisis DOFA, permiten calcular unas estrategias y acciones tendientes a lograr competitividad en el gremio de tenderos y realizar acciones diferentes que sean notadas por los clientes para lograr fidelización.

La tienda de barrio es reconocida por su larga tradición en el barrio que le permite tener con el cliente algún grado de intimidad y colaboración. Esta tiene un predominio en el estrado dos (2), luego el estrato tres (3) y uno (1). Prevalece la tienda como un negocio familiar donde realizan la operación del negocio y realizan su forma de vida, cuando contratan a alguien en ella no pasan, por lo general, de dos (2) empleados venidos de sus regiones o paisanos recomendados.

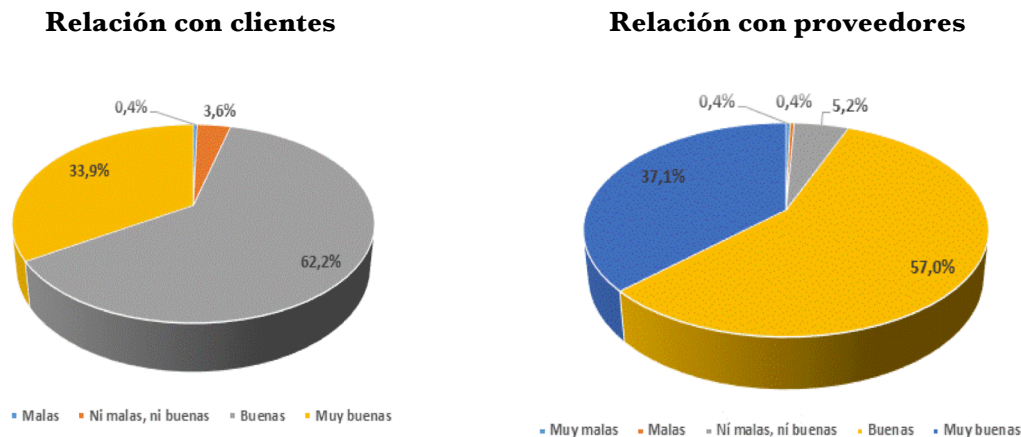
Puntos relevantes encontrados entre sus características como la atención personalizada, la calidad en la atención, el menudeo, la cercanía de la tienda al lugar de residencia, lo rápido en despachar o atender a los clientes, la forma de acomodar los

pedidos en unidades fraccionadas (menudeo) les permite acomodar un precio que satisface las necesidades de los clientes.

Adicionalmente otro atributo de la tienda es brindar facilidades de pagos, diferente al crédito, para adquirir los productos como planes separe, el descuento ocasional que les da ventaja frente a sus competidores. Consideran su óptica empresarial, cargada de orgullo y empatía por lo que han logrado, el tener un ambiente físico que les da ventaja en tamaño de la tienda, distribución de espacio, orden y limpieza es otro atributo significativo. Esto unido a la tenencia de variedad en el surtido y horarios extensos se encuentra entre sus principales aspectos que los caracterizan. Tal vez uno de sus atributos que el cliente considera al momento de visitar la tienda de barrio, sobre todo cuando tiene necesidad por la falta de recursos, es el otorgamiento de crédito informal o dar “fiao” o “tarjeta de crédito Marlboro” es un sello de distinción de los tenderos de barrio y lo brindan según el grado de confianza con el cliente siendo un gran recurso de fidelización.

Por otra parte, se preocupan por mantener relaciones personales y comerciales con sus clientes, proveedores y distribuidores con lo que en parte garantizan la supervivencia de la tienda. Tienen además un elevado grado de atención personalizada que les permite conocer los hábitos y preferencias de sus clientes y complacerlas.

**Gráfica 5. La relación que ha tenido el tendero con sus clientes y proveedores**



**Fuente: Elaboración propia, a partir de encuestas aplicadas a tenderos**

Igualmente, ante la presencia de esta forma comercial en su propio territorio donde desempeña su actividad, el tendero señala fortalezas que son mencionadas de manera ordinal.

- El menudeo
- La entrega del servicio
- La cercanía con el cliente
- La amplitud en los horarios de atención
- La atención personalizada
- Las facilidades de pago
- El ambiente físico de la tienda
- El precio de los productos

- La variedad en el surtido
- La promoción de los productos

Finalmente, la tienda de barrio considera el ingreso de las Tiendas ARA a su zona de influencia como un competidor directo que afecta la gestión de su negocio, pero que sin embargo cuenta con fortalezas que hacen que los clientes se mantengan.

El tendero que si se preocupa por su nueva competencia se destacan acciones como mejorar el surtido, mostrar otras opciones de presentación de producto, como amarres promocionales, todo a mil, todo a dos mil y similares creativas en las posibilidades del tendero. Muy poca promoción o descuentos en los precios por su limitado margen de rentabilidad, pero ocasionalmente realizan en menor proporción acciones como rifas, concursos, demostraciones o degustaciones las cuales son apoyadas por sus proveedores.

En contraste, acciones como la disposición y diseño de la tienda tanto externo como interno que tienen un alto contenido técnico el tendero tiene sus limitaciones que debe fortalecer como mantenimiento del mostrador como herramienta de impulso de productos, ubicación del mobiliario, crear espacios de movilidad en la tienda, mantenimiento de la fachada y destacar el nombre de la tienda para un impacto visual a los clientes, la iluminación, música, colores entre otros. El uso de la tecnología en la tienda representada en equipos y software y el uso de la tecnología representada en las redes sociales le deben servir para apoyar la gestión de los tenderos y/o administradores pero este uso de la tecnología no está siendo utilizado por un porcentaje muy bajo entre los tenderos.

Otras acciones rutinarias que mantiene es la tienda aseada, bien surtida, con su tradicional trato amable, el uso del respeto y el orden en la tienda le permiten al generar dimensiones de confianza, lealtad, compromiso y satisfacción que hace que los clientes se mantengan. El típico surtido u oferta de productos con mayor prioridad, luego el personal de atención al cliente, instalaciones bien presentadas. Genera acciones de tipo social en la comunidad que lo ven como un líder por sus acciones de apoyo.

En referencia al diseño de estrategias a implementar por los tenderos de barrio el estudio se soportó en el modelo teórico que construyó Armario (1995a) donde explica el comportamiento y modo de gestión de una empresa en el sector comercial, el modelo propone tres niveles interrelacionados que se adaptan al estudio como son :

1. El indicador de la rentabilidad de la tienda de barrio.
2. Variables instrumentales que pueden ser manipuladas por la empresa, para incidir sobre los factores determinantes de su rentabilidad.
3. Las variables básicas que utiliza el tendero para gestionar las variables instrumentales.

Basado en el modelo teórico de Armario, el modelo de estrategia de diferenciación de Porter y las recomendaciones de Hill & Jones en su modelo de negocio, se propone unas acciones estratégicas para que mediante planes de acción sean implementadas en la tienda de barrio como una manera de mantenerse competitivo en el mercado frente a las Tiendas ARA u otro formato, entre estas:

- Estrategias de productos y servicios  
Fortalecer el portafolio de productos con líneas y referencias que ofrezcan valor agregado a los clientes, así como los servicios en la tienda de barrio.

- Estrategias de integración en el canal  
Realizar alianzas con proveedores, distribuidores que mejore su oferta de productos y servicios con precios, promociones y descuentos al cliente.
- Estrategia funcional en el canal  
Fomentar la cultura de la capacitación en cursos cortos para que el tendero gestione mejor la tienda de barrio.
- Estrategia de servicio al cliente  
Realizar actividades de mejora para captar y fidelizar los clientes
- Estrategia de Publicidad y Merchandising  
Realizar actividades de merchandising en el punto de venta para mantener el surtido según los nuevos formatos y necesidades de los clientes.
- Estrategia de competitividad
  - Sensibilizar y capacitar al tendero y empleados en el uso de tecnologías.
  - Incentivar, sensibilizar y capacitar en tecnologías para la gestión de la tienda de barrio.
  - Sensibilizar y capacitar al tendero en el uso del internet como recurso de fidelización con los clientes.

Por todo lo anterior, y en concordancia por las respuestas de los tenderos de barrio esta investigación recomienda ser tenida en cuenta por los organismos gremiales, del estado y grupos interesados para que dentro de sus programas procurar agrupar el gremio de tenderos en nodos integrados que les permita tener poder de negociación y de recibir los beneficios que ofrece el canal, además de incluir actividades de formación y adiestramiento.

Igualmente se recomienda para futuras investigaciones, seguir un enfoque cualitativo y/o mixto, que valore la calidad del servicio de las tiendas de barrio en la ciudad de Cartagena de Indias, ante el ingreso de nuevas formas comerciales al área de influencia de las tiendas de barrio.

### **Bibliografía.**

- Aguilera Díaz, Maria; Arrieta Arrieta, Ali Miguel; Carreño Castellar, A. F., & Uribe Villa, C. (2015). Caracterización del comercio en Cartagena y Bolívar, 2000 – 2014., 229(49), 49. Retrieved from [http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/dtser\\_229.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_229.pdf)
- Alcaraz Lladro, A. (2013). La influencia de las tecnologías de la información y comunicación en la distribución comercial en el mercado del pequeño comercio independiente, 99.
- Alviar, A. A. (2015a). Caracterización del comercio tradicional de distribución minorista de productos de consumo., 109.
- Amézquita, Laura; Patiño, Y. (2011). Estudio económico del sector retail en Colombia, 38. Retrieved from [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/promocion\\_competencia/Estudios\\_Economicos/Estudio\\_economico\\_Retail.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Estudios_Economicos/Estudio_economico_Retail.pdf)
- Amézquita, L., & Patiño, Y. (2011). Estudio económico del sector retail en Colombia, 38. Retrieved from [http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/promocion\\_competencia/Estudios\\_Economicos/Estudio\\_economico\\_Retail.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/promocion_competencia/Estudios_Economicos/Estudio_economico_Retail.pdf)
- Anaya, G., & Gómez, E. (2013). *Caracterización de la estructura de costos de los comercios minoristas*



- en la ciudad de Cartagena de Indias*. Universidad de Cartagena. Retrieved from <http://repositorio.unicartagena.edu.co:8080/jspui/bitstream/11227/2805/1/Trabajo de grado Eisser Gomez y Gina Anaya.pdf>
- Arce-Urriza, M., & Cebollada, J. (2013). Elección de canal de compra y estrategia multicanal: Internet vs. tradicional. Aplicación a la compra en una cadena de supermercados. *Cuadernos de Economía y Dirección de La Empresa*, 16(2), 108–122. <https://doi.org/10.1016/j.cede.2012.07.002>
- Arellano, R. (2010). *Marketing: enfoque américa latina*.
- Arias, C. A. (2006). Enfoques teóricos sobre la percepción que tienen las personas, (1), 9–22.
- Arias Castilla, C. A. (2006). Enfoques teóricos sobre la percepción que tienen las personas. *Horiz Pedregóg*, 8(1), 9–22.
- Armario, E. M. (1995a). Rentabilidad y estrategia de la empresa en el sector de la distribución comercial, 1–104. Retrieved from [https://racef.es/archivos/discursos/142\\_web.pdf](https://racef.es/archivos/discursos/142_web.pdf)
- Asensio, R. A. (2017). Cambio social y comercio minorista en una ciudad de frontera: el caso de badajoz.
- Beltrán, Á. R. (2016). *Cadenas de descuento duro como competencia a las tiendas de barrio en Bogotá*.
- Celeita, O., Garrido, D., & Valderrama, E. (2017). El Papel De La Dimensión Cultural En La Relación Consumidor – Tendero En La ciudad Florencia, (October). Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6290951>
- Chiavenato, I. (2009). *Comportamiento Organizacional. La dinámica del éxito de las organizaciones*. (R. Del Bosque, Ed.) (2a Edición). México: Mc Graw Hill.
- Collado, J. (2004). La Estructura De Las Relaciones Comerciales Entre Fabricantes Y Distribuidores En Canales De Distribución: Un Enfoque Basado En La Teoría De Economía Política, 347. Retrieved from <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/10590/JCAtesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Collazos, L., & Montaña, J. (2017). Asociatividad como base del crecimiento de comercio minorista de las tiendas de barrio en la localidad de Engativá. Bogotá Etapa 2.
- Córdoba, G. (2012). Áreas de influencia , tipos y aplicaciones en geomarketing, 8. Retrieved from <https://www.unica360.com/areas-de-influencia-tipos-y-aplicaciones-en-geomarketing>
- Cubero, M. (2005). Un análisis cultural de los procesos perceptivos, 36, 261–280.
- Cuesta, P. (2001). Estrategias de crecimiento de productos de gran consumo en España. *Tesis Doctoral*, 441.
- Czinkota, M., & Ronkainen, I. (2008). *Marketing Internacional*. (J. R. Martínez, Ed.), *Animal Genetics* (8a Edición, Vol. 39). México. D.F: Cengage Learning.
- Dawson, J., & Frasset, M. (2006). Factores determinantes del nuevo papel de la distribución minorista en Europa., 828(14), 11–24. Retrieved from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2224904>
- De Galicia, X. (2012). *Atraer y fidelizar clientes*. (R. Vieites, Ed.) (CEEI Galic). Santiago de Compostela: CEEI Galicia, S.A. Retrieved from [http://oficinadoautonomo.gal/sites/default/files/8AtraerFidelizarClientes\\_cas.pdf](http://oficinadoautonomo.gal/sites/default/files/8AtraerFidelizarClientes_cas.pdf)
- De Juan, M. D. (2005). *Comercialización y retailing. Distribución comercial aplicada*. Madrid: Pearson Education. Retrieved from <https://www.pearsoneducacion.net/españa/TiendaOnline/es-ebook->

# **ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN DE LA PERTENENCIA Y EL COMPROMISO EN LA TRANSICIÓN GENERACIONAL: ENSAYO EMPÍRICO DE UN CONSORCIO MEXICANO DE EMPRESAS DEDICADAS AL COMERCIO EXTERIOR**

*Karla Yvohone Delon Bacre*

Doctorado en Ciencias Administrativas  
Universidad Cristóbal Colón  
[karladb\\_76@yahoo.com.mx](mailto:karladb_76@yahoo.com.mx)

*José G. Vargas-Hernández*

Prof. Investigador. Departamento de Administración  
Centro Univ. de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara.  
[josevargas@cucea.udg.mx](mailto:josevargas@cucea.udg.mx)

## **Resumen**

La sucesión generacional es un tema que cobra vital importancia en las empresas familiares, ya que del éxito del proceso depende la permanencia de la empresa. Todos los pasos a seguir, así como la literatura del tema, son estudiados en el caso presentado, mismo que se acota a un Consorcio de empresas dedicadas al comercio exterior, cuyo corporativo se encuentra en la ciudad de Veracruz, con 30 años en el mercado y que se encuentra en el proceso de transición de la Presidencia del Consejo del padre a su hijo. El análisis incluye las diferencias generacionales existentes en la forma de pensar y por ende en la forma de dirigir a varias empresas del cual dependen más de 600 empleados y busca identificar si existen algunas variables que aseguren el éxito de un proceso de sucesión generacional.

**Palabras clave:** Sucesión generacional, Escala de Likert, Generación “Y”, generación baby boomers, generación X.

## **Abstract**

Generational succession is an issue that is of vital importance in family businesses, since the permanence of the company depends on the success of the process. All the steps to follow, as well as the literature on the subject, are studied in the case presented, which is limited to a Consortium of companies dedicated to foreign trade, whose corporate is located in the city of Veracruz, with 30 years in the market and that is in the process of transition from the Council Presidency of the father to his son. The analysis includes the existing generational differences in the way of thinking and therefore in the way of managing several companies on which more than 600 employees depend and seeks to identify if there are some variables that ensure the success of a generational succession process.

**Keywords:** Generational succession, Likert scale, millennial generation, baby boomer generation, generation X

## **1. Introducción**

Las empresas familiares tienen una gran importancia en nuestro país tanto por los ingresos que obtienen como por los trabajos que generan. Derivado de lo anterior se vuelve

fundamental realizar la sucesión del líder de dichas empresas de manera correcta, ya que de eso depende la continuidad de la misma. Es más importante aún, cuando es el líder de un grupo de empresas.

El proceso de sucesión en el líder de las empresas debe ser estudiado y preparado con varios años de anticipación. La preparación incluye desde que el sucesor tenga los conocimientos y experiencia requerida, hasta que el líder que va a delegar sus funciones y puesto, esté preparado para realmente dejar en otras manos lo que por muchos años vino realizando con buenos resultados.

Otra parte importante del proceso de sucesión que debe ser estudiado es el fusionar dos generaciones, ya que, de no hacerlo de manera correcta, puede generar conflictos importantes entre las personas involucradas. El ideal es lograr incluir como parte de los procesos, procedimientos, políticas y valores de la empresa lo mejor, la experiencia de la primera generación y la innovación y nuevas teorías de la segunda.

El presente estudio se enfoca en un Consorcio de empresas mexicanas dedicadas al comercio exterior con más de 30 años en el medio. El objetivo principal es describir la percepción que los accionistas, altos directivos y empleados en general tienen sobre su sentido de pertenencia y el compromiso en un momento de cambio generacional en la alta dirección en un Consorcio Mexicano de Empresas Dedicadas al Comercio Exterior.

Como objetivos específicos se tienen:

- A. Identificar la percepción del personal en relación a los Puestos Directivos y las dudas que se pueda tener al dejar en manos de generaciones jóvenes la Dirección del Grupo.
- B. Describir la percepción de los Directivos y de los empleados en mandos medios en torno a una mejoría tanto en la productividad de la empresa como en la seguridad de los procesos en un momento de cambio generacional en la alta dirección.

Partiendo del resultado de los objetivos se logrará identificar si el proceso de sucesión es exitoso o no, de lo cual dependerá la subsistencia de la organización en el traspaso generacional.

## **2. Antecedentes del problema**

Las empresas familiares son reconocidas cada día más por su importancia tanto en la generación de riqueza como de empleos. Se espera que sigan jugando un papel importante en la economía de los países gracias a su flexibilidad en los procesos, agilidad en la toma de decisiones, trato personal otorgado a los clientes y su constante revisión y mejora de sus procesos para poder competir con empresas multinacionales, que, debido a su tamaño, llegan a perder esa sensibilidad y trato directo con los clientes (Friedman y Friedman, 1994).

No resulta fácil encontrar una definición exacta de lo que es una empresa familiar. Longenecker, Moore y Petty (2001), conceptualizan a la empresa familiar como aquella que se caracteriza por la propiedad y alguna otra participación de dos o más miembros de la misma familia, en su vida y funcionamiento. En la empresa familiar se contemplan elementos particulares en su forma de decidir y alcanzar los objetivos propuestos, diferentes a una empresa no familiar, su administración persigue que las metas familiares y de la empresa vayan en el mismo sentido; de forma armónica e integral (Vallejo, 2007). Stempler

(1998, citado en Cabrera, 1998), define una sucesión exitosa como aquella en que todas las partes implicadas en el proceso de sucesión perciben la sucesión como favorable y existe una satisfacción general de cada persona que participó en el proceso de transición.

Además, no existe enfado u hostilidad de unas partes hacia otras. Existe también una percepción general de todos los agentes participantes en el proceso de que la familia, la empresa y los empleados no familiares, el sucedido y el sucesor fueron tratados de la mejor manera posible por el plan de sucesión. Para la empresa familiar, el proceso de sucesión es un tema que, por su relevancia, debe ser decidido sobre la configuración de la nueva propiedad, ya que quien controla la propiedad ejerce el poder, y, si lo desea, la dirección de la empresa puede delegarse si se decide nombrar a un director general (Belausteguigoitia, 2010). Chrisman, Chua y Sharma (1998) citado por Quijano, Magaña y Pérez (2011), evaluaron los atributos siguientes en el posible sucesor:

- 1) El nivel de cooperación del predecesor y el sucesor;
- 2) la edad del sucesor; y
- 3) la compatibilidad de metas entre el sucesor y el fundador de la empresa.

Respecto al nivel de relaciones que debe tener el sucesor con otros miembros de la familia, evalúan cuatro aspectos:

- 1) Respeto de miembros de la familia involucrados activamente;
- 2) Respeto de miembros de la familia no involucrados;
- 3) Confianza de los miembros de la familia; y
- 4) Capacidad para llevarse con los integrantes de la familia.

Estos autores concluyeron que los atributos más valorados en el sucesor son la integridad, la experiencia dentro de la empresa familiar y el compromiso con el negocio. En contraposición a otros autores (Chittoor y Das, 2007; Chrisman *et al.*, 1998; Haberman y Danes, 2007), el orden de nacimiento y el género no fueron clasificados como los más relevantes.

Por su parte, Sharma e Irving (2005) analizaron el compromiso del sucesor con la organización y desarrollaron una investigación donde establecen cuatro bases para tal compromiso, evaluando sus antecedentes y consecuencias, que dependen de las características unipersonales y experiencias de los sucesores:

- a. compromiso afectivo que se apoya en un lazo emocional, caracterizado por una confianza mutua, valores compartidos y consecución de fines comunes;
- b. compromiso normativo con base en una percepción del sentido de obligación y del deber ser,
- c. compromiso calculador que considera los costos de oportunidad involucrados y la forma de evitarlos o disminuirlos, y
- d. compromiso imperativo, que comprende la percepción de las necesidades y la dependencia hacia la organización como único recurso de acción disponible para el sucesor.

Con base en esta investigación, concluyeron que el sucesor en una empresa familiar, al ser una persona muy cercana tanto a los accionistas, como a la persona que está cediendo

el poder, tiene un compromiso muy alto, cumplir con la capacitación suficiente que se requirió desde el principio para lograr que la transición de poder sea eficiente y poder aprovechar toda la experiencia que ha habido en el transcurso de la vida de la empresa. La misma percepción de compromiso se observa en la persona que deja el liderazgo de la compañía. En ambos casos el factor de compromiso es muy alto al igual que el involucramiento, tanto para preservar la empresa y lo que esto significa para el apellido familiar, como para el ingreso económico del que depende gran parte de su familia.

### 3. Delimitación del problema

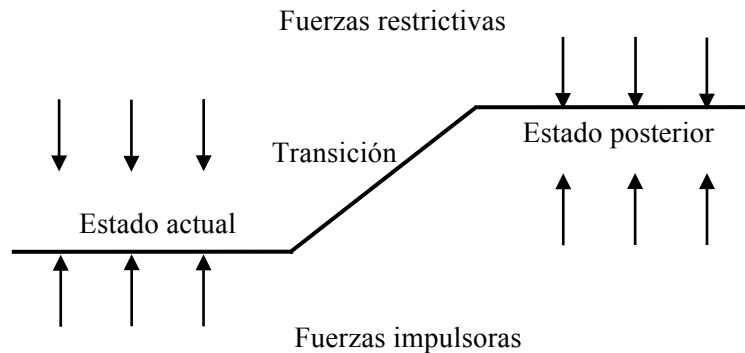
Los accionistas familiares sienten suya y por ello les pertenece la responsabilidad de hacerla crecer. Este sentimiento, en muchos de los casos, se convierte en una prioridad para los directivos, sin embargo, el nivel de involucramiento en los procesos para que éste crezca es multifactorial. La profesionalización del accionista se reporta como un factor que influye en el sentido de pertenencia. Se identifica que los accionistas con estudios de maestría reportan un mayor sentido de pertenencia, que los que únicamente cuentan con la licenciatura o estudios de bachillerato. Adicional a lo anterior, la percepción que tienen los socios accionistas familiares que pertenecen al Consejo de Administración, respecto al compromiso con la organización y el sentido de pertenencia como factores que influyen en la selección del sucesor es alta, ya que lo que buscan es la permanencia del negocio familiar y su crecimiento (Quijano, Magaña y Pérez, 2011).

La presente investigación se circunscribe al proceso de sucesión generacional en el presidente del Consejo por el que se encuentra pasando un Consorcio de empresas dedicadas al comercio exterior mexicana, familiar, con su corporativo en la ciudad de Veracruz, de donde es oriundo el fundador, de las cuales dependen más de 600 empleados y sus familias. El fundador siempre tuvo claro que era su hijo quien lo iba a sustituir y en estos momentos se encuentran en ese proceso, aunque no piense alejarse de las empresas totalmente, quedará sólo como parte del consejo, pero la presidencia y por ende, el liderazgo, ya lo tomará su hijo, quien en estos momentos cuenta con 30 años.

Para lograr identificar los problemas que pueden evitar que el cambio de sucesión generacional del presente trabajo no tenga el éxito esperado, se utiliza el modelo de Lewin (1947), el cual permite identificar los elementos principales para un cambio programado.

Este modelo nos muestra cómo se encuentra actualmente la empresa y el cambio que se propone hacer dentro de la empresa, el cual consta de tres etapas. El descongelamiento (estado actual) permite analizar las fuerzas restrictivas e impulsoras de la situación actual que se buscan modificar en búsqueda de la situación deseada. La modificación (transición) es el proceso de cambio de la situación en donde se realizan las intervenciones correspondientes para llevar a cabo transformaciones en los procesos actuales para buscar nuevos comportamientos a nivel individual y organizacional. El recongelamiento (estado posterior) se establece cuando se ha alcanzado el cambio buscado y se alcanzan los beneficios del cambio, que busca la estabilidad resultante de las modificaciones realizadas. En la figura 1 se ejemplifica el modelo.

**Figura 1. Modelo de cambio de Kurt Lewin**



*Fuente: Elaboración propia con información de Lewin (1947).*

Considerando este modelo, se identifican las fuerzas impulsoras y restrictivas del problema mencionadas en la tabla 1:

**Tabla 1. Fuerzas impulsoras y restrictivas**

Fuerzas impulsoras	Fuerzas restrictivas
1. Apertura al cambio de los accionistas y principales gerencias 2. Programación del cambio generacional con suficiente tiempo. 3. Capacidad de adaptación al cambio del personal en general	1. Resistencia al cambio del personal con más antigüedad 2. Sacar a los empleados de su zona de confort 3. Diferencia en la forma de pensar de dos generaciones muy diferentes

Fuente: Elaboración propia

#### **4. Revisión Teórico-conceptual y empírica**

La buena percepción del compromiso y responsabilidad de los accionistas y de todos los involucrados en el proceso de sucesión es sumamente importante ya que de eso deriva el éxito en el cambio generacional de la alta dirección (Sharma e Irving, 2005). Oviedo, (2004) considera dentro de su estudio a la percepción como el proceso fundamental de la actividad mental, y supone que las demás actividades psicológicas como el aprendizaje, la memoria, el pensamiento, entre otros, dependen del adecuado funcionamiento del proceso de organización perceptual.

Sobre el involucramiento, pertenencia y compromiso de los líderes al realizar un cambio generacional en la alta dirección en la empresa familiar, la Teoría de la Agencia (desarrollada por Jensen y Meckling 1976, citados por Vilaseca, 2002) sugiere que aquéllos

que tienen mayor participación accionaria se involucran más con los problemas y su solución. Vilaseca (2002) examinó los niveles de identidad, pertenencia y compromiso como elementos que influyen en el conflicto de intereses y objetivos entre los accionistas que no laboran en la empresa familiar y aquellos que conforman el equipo de alta dirección de la misma. Al respecto, el estudio reportó que el grado de compromiso con la empresa está negativamente correlacionado con el número de miembros de la familia que ocupan puestos directivos y que, por el contrario, el compromiso de elevar el nivel de crecimiento en los socios no directivos genera una actitud positiva hacia la empresa. Igualmente, señala que los resultados de los mecanismos y procesos implementados dependen de la atención que la empresa ponga en los tres subsistemas de la organización: propiedad, familia y empresa.

Para muchos accionistas familiares, el apellido es un motivo de orgullo y su preservación se convierte en un motivador que genera no solo el sentido de pertenencia sino un alto nivel de compromiso con el esfuerzo por preservarlo. Este sentimiento de orgullo y pertenencia puede ser el detonante para una mayor dedicación y compromiso en la empresa, lo cual, en algunos casos, se extiende a otros miembros de la familia y los involucrados en la empresa que no son familiares, siempre y cuando no existan altos niveles de conflicto (Vallejo, 2007).

Esta investigación está enfocada a analizar la percepción que tienen los dueños en un momento de relevo generacional en la alta dirección de un consorcio mexicano de empresas dedicadas al comercio exterior, con oficinas y operaciones en las principales aduanas y aeropuertos del país, así como otras empresas del mismo ramo, con corporativo ubicado en Veracruz.

Este grupo de empresas ha estado 30 años en el mercado dirigido por el accionista mayoritario durante el mismo tiempo. Preparando el proceso de relevo en la presidencia, se sustituyó al director general por una persona más joven, aunque con 15 años de experiencia en la empresa. El proceso de capacitación del futuro presidente del Consorcio ha incluido una licenciatura en una universidad prestigiosa, experiencia laboral y diversos cursos en el extranjero, y culminará con un posgrado en una Universidad de renombre internacional. El futuro líder y heredero, empezó a trabajar en las empresas hace 3 años. Por el tamaño del Grupo, dentro de la estructura se involucran directivos familiares y no familiares, así como personas clave que conocen, tienen varios años en la empresa y gran responsabilidad.

El proceso de sucesión en una empresa familiar es sumamente importante, ya que de eso puede depender desde los resultados de la empresa hasta la posible desaparición de la misma si no se prepara con tiempo un plan con compromisos bien establecidos. Este plan de sucesión debe decidirse sobre la configuración de una nueva propiedad, ya que quien controla la propiedad ejerce el poder, y, si lo desea, la dirección de la empresa puede delegarse si se decide nombrar a un director general (Belausteguigoitia, 2010).

La importancia de las empresas familiares en México no es suficiente y la percepción de éstas es de una infravaloración por parte de los sectores de este tipo de organizaciones. Son consideradas poco profesionales ya que algunas tienden a contratar a parientes sólo por la relación mas no por la calidad de su trabajo, lo que hace que sean ineficientes. No suelen gozar de buena reputación, pues es más común escuchar historias de fracaso que de éxito (Nelton, 1993). Lo anterior hace aún más importante el estudio de los efectos posibles de un cambio generacional en la alta Dirección.

Debido a la importancia que las empresas familiares tienen en diversos ámbitos (económico, empresarial, profesional, político y universitario), preocupa su desaparición

(Friedman y Friedman, 1994). Se calcula que sólo una de cada tres empresas familiares logra pasar exitosamente a la siguiente generación (Belausteguigoitia, 2004). Derivado de lo anterior toma gran importancia el proceso de sucesión, ya que, si se encuentra mal planificado o no planificado del todo, las capacidades que las diferencian de otro tipo de organizaciones y que les otorgan un importante potencial competitivo, pueden verse amenazadas (Vancil, 1987; Handler, 1994).

El estudio de las empresas familiares se ha cubierto desde el principio con dificultades que no termina de resolver. Una de ellas se refiere al punto de partida de la disciplina: su definición del objeto de estudio.

Aronoff y Ward (1995) señalan que cabe la posibilidad de plantearse si este tipo de organizaciones no constituye más que una reliquia del pasado destinada a desaparecer o bien constituye un modelo empresarial a imitar para adaptarse al entorno económico futuro.

En este orden de ideas, se puede tomar en cuenta que de cada 100 empresas familiares sólo 34 consiguen superar el primer cambio generacional; de esas 34, sólo el 30% consigue llegar a la tercera generación. Sin embargo, el 63% de los empresarios familiares desean la continuidad de su empresa, aun cuando dos tercios de las empresas familiares no se sienten preparadas para la sucesión y la mitad de sus directivos crea que no debería retirarse nunca (PricewaterhouseCoopers e IEF, 2007), por lo que es importante que la percepción de los principales ejecutivos y accionistas de la empresa sobre el cambio generacional en la alta dirección sea positiva.

Algunos autores se refieren al proceso de sucesión como un simple traspaso de batuta. Considerar la sucesión como un proceso parece definir mejor este hecho, el cual caracteriza a las empresas familiares en cualquier parte del mundo (Handler, 1989; Leach, 1993; Gallo, 1995; Ussman, 2004; Araya, 2011).

La sucesión no es una cuestión sencilla y, por ende, su planificación tampoco. Los altos índices de mortalidad que caracterizan a las empresas familiares en los saltos generacionales son quizá la mejor prueba (Araya, 2011). Derivado de lo anterior la sucesión generacional en la alta dirección debe generar confianza en los puestos directivos, ya que son los que llevan la operación de la empresa y logran que el servicio que se preste sea de calidad para tener siempre satisfecho a los clientes.

En relación a la influencia que las relaciones, dinámicas y cultura familiares tienen sobre el proceso sucesorio podemos observar cómo en los casos más exitosos el proceso sucesorio en la empresa ha venido acompañado por una evolución cultural en la familia de manera que, al madurar los sucesores/hijos, el predecesor/patriarca va cediendo en su postura y se da paso a patrones más colaboradores y participativos. En los casos menos exitosos, parece existir una coincidencia en que al predecesor le cuesta reconocer el proceso de maduración de sus hijos y abandonar el carácter patriarcal, tanto en la empresa como en la familia, generando sentimientos de desmotivación, frustración e incluso tensiones y desconfianza entre los miembros de la familia. Como consecuencia de lo anterior, el plan de sucesión debe estar tan bien fundamentado y planeado que logre que la empresa, pero en especial los Puestos Directivos, perciban una mejoría al fusionar experiencia con actualización, pasando por una correcta capacitación de los sucesores.

El reto para la sucesión de los puestos más altos en las empresas familiares está en la gestión del conocimiento específico o crítico (Cabrera Suárez *et al.*, 2001), transmitiendo la experiencia acumulada, pero conservando los valores y tradiciones familiares para la siguiente generación. Para ello necesita preparar un cuerpo de directivos de toda confianza



que atiendan las exigencias del cambio de liderazgo y den oportunidades a los profesionales no familiares. Asimismo, atender los requerimientos y necesidades de los miembros familiares en términos individuales, mientras que el desarrollo y las necesidades de los no familiares serán asumidos estrictamente en función de las exigencias de la empresa. Es la mejor manera de que funcione este proceso (García-Tenorio y Pérez, 2009).

## **5. Hipótesis**

El objetivo de la presente investigación será determinar la percepción del sentido de pertenencia y compromiso de los empleados del Consorcio parte del estudio, en un proceso de sucesión generacional en el líder del mismo. Lo anterior nos lleva a las siguientes hipótesis:

Ho: No existe un cambio en la percepción del compromiso y sentido de pertenencia de los empleados durante un proceso de cambio generacional en el líder del Consorcio.

Ha: Existe un cambio en la percepción del compromiso y sentido de pertenencia de los empleados durante un proceso de cambio generacional en el líder del Consorcio.

Y de manera específica:

Hi: ¿El éxito de un proceso de sucesión generacional en el líder de un grupo de empresas familiares tiene dependencia con el compromiso y sentido de pertenencia de los empleados de la misma?

## **6. Método de Desarrollo Organizacional**

El diseño de esta investigación busca describir la percepción que tienen los socios accionistas, los principales directivos y personal en general de los mandos medios de un Consorcio familiar de empresas dedicadas al comercio exterior, durante un cambio generacional respecto al compromiso con la organización y sentido de pertenencia. Dado que se enfoca en la percepción (la manera como los sujetos perciben una situación), se trata de una investigación cualitativa.

Se utilizará el método cuantitativo para a través del análisis estadístico de las respuestas de las encuestas aplicadas, identificar si existe algún cambio en la percepción del sentido de pertenencia y nivel de compromiso en accionistas, altos directivos y personal de mandos medios al haber un cambio generacional en la alta dirección. La información obtenida servirá para generar la información suficiente para poder concluir si cambia la percepción de manera positiva o negativa en dichos integrantes. El método que se utilizará para la recolección de información será descriptivo realizado mediante encuestas, así como la observación durante el periodo de transición.

Por su fuente es mixta, ya que, para realizar el estudio de la afectación del cambio generacional en la alta dirección, se requerirá de investigación documental y de campo, fundamentada en documentos como la consulta de libros, artículos o ensayos en revistas, periódicos y cualquier documento con validez académica, mismos que se complementarán con la investigación de campo a realizar basándose en encuestas y observaciones. Por su utilidad, es aplicada ya que se busca la utilización de los conocimientos que se adquieren con el propósito de que el resultado de la investigación pueda servir para mejorar el proceso de cambio generacional o en su caso, demostrar que el proceso que se ha aplicado es efectivo.

Por su objetivo es descriptiva porque se realizará una definición de la situación actual del consorcio en estudio y el momento por el que están pasando actualmente durante el cambio generacional; profundizando en la reacción de accionistas y altos directivos durante dicho cambio (tanto en sentido de pertenencia como en nivel de compromiso).

Por el manejo de la información es una investigación analítica, ya que se busca analizar lo que está sucediendo en un momento determinado durante una situación de cambio generacional y los cambios que pueden afectar a la empresa.

#### **A. Instrumento de diagnóstico**

El cuestionario utilizado (desarrollado por Herrera 2012, adaptado por Jurado 2014), consta de tres partes, la primera mide el compromiso que tienen los encuestados con la empresa, el segundo mide en qué grado se identifican con la empresa y la tercera parte la motivación que reciben en sus actividades diarias. El instrumento fue una elaboración propia utilizando la modalidad de la escala de Likert también conocida como evaluación sumatoria, donde se tomaron algunos ítems de ayuda. En este tipo de escala se especifica el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración totalizando las puntuaciones para analizar los resultados con base en un rango establecido. Las preguntas utilizadas en las entrevistas de presidente actual y del sucesor, fueron de evaluación propia, diseñadas exclusivamente para los fines de este trabajo.

#### **B. Alternativa de solución**

Si como resultado de la investigación se llegara a la conclusión de que, si existe un cambio en la percepción de los empleados de todos los niveles en un porcentaje alto durante el proceso de sucesión, se tendrían que tomar acciones diferentes a las actuales, como son:

- 1) Actividades para motivar al personal explicándoles los beneficios del proceso de sucesión
- 2) Integración al proceso de sucesión de todo el personal
- 3) Juntas de trabajo

### **7. Desarrollo del tema**

La técnica de investigación utilizada es la investigación de campo, desarrollándose con la implementación de las técnicas de acopio y de análisis de resultados basados en encuestas aplicadas tanto a los principales Directivos encargados de las áreas principales de la empresa y a los empleados de los mandos medios, por medio de entrevistas diferentes, al presidente y al sucesor y con la observación que se realizará en diferentes momentos en la empresa. Lo anterior con el afán de describir la percepción que tienen los principales involucrados y líderes del Consorcio de empresas base de la investigación, respecto del compromiso con la organización y sentido de pertenencia como factores que influyen en el éxito de un periodo de sucesión en la Presidencia del Grupo.

En una primera etapa se realizarán encuestas semiestructuradas con los accionistas mayoritarios que son el presidente y su sucesor, con el propósito de presentar los objetivos de la investigación, y obtener su autorización para continuar con la investigación.

En la segunda etapa, las encuestas se aplicarán a accionistas minoritarios y con puestos directivos, al personal en puestos Directivos y a empleados en puestos medios en el Consorcio que forma parte de este estudio, para que en base en las respuestas

proporcionadas seamos capaces de describir si un cambio generacional en la Alta dirección, cambia la percepción de los Altos Directivos y de los demás accionistas y si se percibe en los puestos Directivos una falta de confianza o una mejoría en los procesos con éste cambio generacional en el / los líderes del Grupo.

En la tercera etapa, se analizará el comportamiento de los involucrados en el estudio durante diferentes momentos y circunstancias, lo que ayudará a describir la afectación del cambio generacional mencionado.

Esta investigación se basará en la metodología en el estudio de Vilaseca (2002), quien demuestra, desde una perspectiva positivista, la relación existente entre la participación accionaria, el grado de compromiso, la identidad y el sentido de pertenencia que perciben los cuadros de mando en empresas familiares, adaptándolo al incluir a principales directivos que no son socios del Grupo, pero que tienen más de 10 años en el puesto como responsables del área.

Este estudio es de tipo descriptivo, que se elaborará a partir de la información que se recoja de las encuestas. El diseño es no experimental transversal puesto que se recolectarán datos en un solo momento en su contexto natural, mediante encuestas aplicadas a los socios accionistas y al resto del cuerpo ejecutivo; teniendo como propósito describir la percepción en el momento actual de los principales Directivos (incluyendo al presidente y su sustituto) durante el cambio generacional en la alta dirección.

Como se mencionó anteriormente, esta investigación toma la metodología de Vilaseca (2002), quien demuestra, desde una perspectiva positivista, la relación existente entre el grado de participación accionaria (en este caso sólo del presidente y del sucesor), el grado de compromiso, la identidad y el sentido de pertenencia que perciben los cuadros de mando en empresas familiares. Todo lo anterior, durante un periodo de sucesión del presidente del Grupo, que es el puesto más alto, ocupado por el accionista mayoritario.

Los cuestionarios fueron administrados directamente a cada uno de los principales directivos del Grupo, así como al personal de mandos medios, al sucesor como encargado de la Dirección de Innovación y al presidente se les aplicó una entrevista personal. Cada individuo recibió un correo con el cuestionario. Por separado se observó el comportamiento de cada uno de los involucrados en diferentes momentos durante el desarrollo de la investigación.

Para procesar la información se utilizó un análisis estadístico simple. Inicialmente permitió realizar un análisis descriptivo y de frecuencias de las principales variables. Posteriormente, se realizó un análisis de varianza, en donde se determinaron las diferencias estadísticamente significativas presentes en cada una de las variables.

Con el propósito de llevar a cabo el estudio, es necesario seguir una serie de pasos, los cuales se presentan a continuación:

- 1) Se hizo el contacto con los sujetos vía electrónica para aplicar el instrumento de forma individual.
- 2) Posterior a lo anterior, se procedió a tabular los datos para poder generar la presentación de resultados.
- 3) Conforme a los datos obtenidos en la tabulación se obtuvieron resultados de acuerdo a lo presentado en las gráficas a través del análisis estadístico básico.
- 4) Con base en lo analizado en la interpretación de resultados se llegó a una discusión, comparando con lo recabado en el marco teórico.

- 5) A través de lo discutido y analizado se hicieron conclusiones de la investigación, y a la vez se generaron recomendaciones como alternativa para solucionar lo encontrado.
- 6) Por último, se generó una propuesta de mejora para los patrones como una alternativa para la solución.

La metodología estadística que se utilizó son las medidas de tendencia central (media, mediana y moda) y porcentajes que apoyaron en los análisis de los resultados, todo con el apoyo de Excel. Se utilizaron para la presentación de resultados las tablas de resultados. En el presente capítulo se muestran los resultados obtenidos a través de los cuestionarios que se realizaron al principal cuerpo directivo del Consorcio base de este estudio en un tiempo determinado, encuestas aplicadas al presidente y futuro sustituto, así como su interpretación y la observación de los involucrados durante diversos momentos durante el desarrollo de las gestiones del Grupo, cuando se está implementando un cambio generacional en la alta dirección.

## **A. Población y muestra**

### **Fuentes de consulta tanto documental como de campo**

- 1) Lugares: Portales de internet, bibliotecas y archivos de las empresas.
- 2) Tipos de fuentes: Libros, artículos de investigación y tesis
- 3) Calidad de las fuentes: Primarias y secundarias

### **Delimitación del universo**

- 1) Indicación de características de inclusión: Empresa familiar en proceso de sucesión en la alta dirección
- 2) Delimitación geográfica o espacial: La ciudad de Veracruz
- 3) Delimitación temporal: 2016, que es el año donde se llevará a cabo el proceso de sucesión.
- 4) Número exacto de los miembros del universo: 9

### **Selección de la muestra.**

- 1) Como es un estudio de un caso en especial, no aplica la determinación de una muestra.

### **Técnicas documentales**

- 1) En la presente investigación, como técnicas documentales se emplearán fichas bibliográficas y fichas de trabajo de carácter electrónico.

### **Selección de las técnicas de recolección de campo**

- 1) Técnicas empleadas: Encuestas, entrevistas y observación.
- 2) Justificación de la selección: Por el tipo de investigación descriptiva, se requiere encuestas a realizar con el personal directamente involucrado en la investigación y utilizar como soporte las fichas bibliográficas y de trabajo de libros, artículos de investigación y tesis con temas afines.

**Tabla 2. Categorías y operacionalización de variables**

Categoría	Dimensión	Indicador	Objetivo específico con el que se relaciona
Alta Dirección	Presidente del Grupo	Puesto más alto/ accionista mayoritario	1, 2 y 3
	Sucesor del presidente	Sucesor del puesto más alto/accionista mayoritario	1, 2 y 3
	Director General ya en funciones	Dirección del Grupo de empresas supervisando las 5 áreas principales.	1, 2 y 3
Accionistas	Accionista familiar 1 y Agente Aduanal	Asesor Operativo y parte del Consejo de Administración	1
	Accionista familiar 2 y Agente Aduanal	Asesor Financiero y parte del Consejo de Administración	1
	Accionista no familiar y Agente Aduanal	Asesor Administrativo y de control interno y parte del Consejo de Administración	1
Altos Directivos	Director de Operaciones	Supervisor de los gerentes locales operativos y por ende de las operaciones de Comercio exterior de todas las oficinas.	1, 2 y 3
	Director de Legal	Supervisión del área legal que incluye revisión de contratos, revisión de documentos de comercio exterior que implican riesgo para la patente, asesoría y capacitación a clientes internos y externos.	1, 2 y 3
	Director de Tecnologías de información	Supervisión del área de TI de todo el grupo encargada de dar soporte a usuarios, desarrollo de software propio y de reportes solicitados por los clientes.	1, 2 y 3

	Director de Administración y Finanzas.	Supervisor de los gerentes de área locales y por ende de la parte fiscal, administrativa, financiera y contable de todas las oficinas.	1, 2 y 3
	Director de Recursos Humanos	Supervisor de los gerentes/jefes de área locales y por ende de la contratación, elaboración de nóminas, del pago del impuesto sobre nómina y en general todos los temas del área de todas las oficinas.	1, 2 y 3

Fuente: Elaboración propia

**Table 3. Ficha Técnica del instrumento**

Nombre	Medición de la percepción Sentido de Pertenencia y Compromiso.
Objetivo	Medir en el personal el nivel del sentido de pertenencia y compromiso hacia la empresa para la que laboran en un momento de cambio generacional en la Alta Dirección
Forma de aplicación	Encuesta auto dirigida
Tiempo de resolución	Aproximadamente 15 minutos
Número de reactivos	25 ítems, 3 reactivos
Qué mide (indicadores)	Compromiso: obligación que se ha contraído o una palabra ya dada. Identificación: se refiere al orgullo, liderazgo, entrega, reconocimiento, valentía y constancia que el trabajador siente por su empresa. Motivación: es el esfuerzo, satisfacción e impulso con que el colaborador realiza sus actividades.
Reactivos	Compromiso: 1, 4, 6, 7, 12, 14, 15, 20, 22 y 23. Identificación: 2, 5, 8, 9, 13, 17, 18, 21 y 25. Motivación: 3, 10, 11, 16, 19 y 24.
Escala de valoración	Cada reactivo consta de cuatro opciones de respuesta, con la siguiente valoración y simbología para su interpretación, utilizando una escala tipo Likert: - Totalmente de acuerdo, 4 puntos; - De acuerdo, 3 puntos; - En desacuerdo, 2 puntos; - Totalmente en desacuerdo, 1 punto.

Fuente: Elaboración propia

Según la interpretación obtenida en la escala aplicada de frecuencia, se clasificó en los siguientes niveles:

**Tabla 4. Criterios de percepción**

1- Totalmente de Acuerdo	4
2 - De acuerdo	3
3- En desacuerdo	2
4- Totalmente en desacuerdo	1

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 5: Niveles de punteo**

Nivel	Punteo	Descripción
1	25-50	Sentido de Pertenencia BAJO
2	51-75	Sentido de Pertenencia MEDIO
3	76-90	Sentido de Pertenencia ALTO
4	91-100	Sentido de Pertenencia MUL ALTO

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 6: Despliegue del modelo de investigación**

Categoría	Dimensión	Indicador	Items
Alta Dirección	Presidente del Grupo	Puesto más alto/ accionista mayoritario	¿Cuál es la Percepción sobre sentido de pertenencia y compromiso en un cambio generacional en la Alta dirección?
	Sucesor del presidente	Sucesor del puesto más alto/accionista mayoritario	¿Cuál es la Percepción sobre sentido de pertenencia y compromiso en un cambio generacional en la Alta dirección?
	Director General ya en funciones (sustituyendo al anterior jubilado)	Dirección del Grupo de empresas supervisando las 5 áreas principales.	¿Cuál es la Percepción sobre sentido de pertenencia y compromiso en un cambio generacional en la Alta dirección?
Accionistas	Accionista familiar 1 y Agente Aduanal	Asesor Operativo y parte del Consejo de Administración	¿Cuál es la Percepción sobre sentido de pertenencia y compromiso en un cambio generacional en la Alta dirección?
	Accionista familiar 2 y Agente Aduanal	Asesor Financiero y parte del Consejo de Administración	¿Cuál es la Percepción sobre sentido de pertenencia y compromiso en un cambio generacional en la Alta dirección?

	Accionista no familiar y Agente Aduanal	Asesor Administrativo y de control interno y parte del Consejo de Administración	¿Cuál es la Percepción sobre el sentido de pertenencia y compromiso en un cambio generacional en la Alta dirección?
Altos Directivos	Director de Operaciones	Supervisor de los gerentes locales operativos y por ende de las operaciones de Comercio exterior de todas las oficinas.	¿Cuál es la Percepción sobre el sentido de pertenencia y compromiso, de la falta de confianza al dejar el liderazgo en manos jóvenes y/o de una mejoría en el momento de cambio generacional mencionado?
	Director de Legal	Supervisión del área legal que incluye revisión de contratos, revisión de documentos de comercio exterior que implican riesgo para la patente, asesoría y capacitación a clientes internos y externos.	¿Cuál es la Percepción sobre el sentido de pertenencia y compromiso, de la falta de confianza al dejar el liderazgo en manos jóvenes y/o de una mejoría en el momento de cambio generacional?
	Director de Tecnologías de Información	Supervisión del área de TI de todo el grupo encargada de dar soporte a usuarios, desarrollo de software propio y de reportes solicitados por los clientes.	¿Cuál es la Percepción sobre el sentido de pertenencia y compromiso, de la falta de confianza al dejar el liderazgo en manos jóvenes y/o de una mejoría en el momento de cambio generacional?
	Director de Administración y Finanzas.	Supervisor de los gerentes de área locales y por ende de la parte fiscal, administrativa, financiera y contable de todas las oficinas.	¿Cuál es la Percepción sobre el sentido de pertenencia y compromiso, de la falta de confianza al dejar el liderazgo en manos jóvenes y/o de una mejoría en el momento de cambio generacional?
	Director de Recursos Humanos	Supervisor de los gerentes/jefes de área locales y por ende de la contratación, elaboración de nóminas, del pago del impuesto sobre nómina y en general todos los temas del área de todas las oficinas.	¿Cuál es la Percepción sobre el sentido de pertenencia y compromiso, de la falta de confianza al dejar el liderazgo en manos jóvenes y/o de una mejoría en el momento de cambio generacional?

Fuente: Elaboración propia



## 8. Análisis de Resultados

### A. Resultados de la Encuesta

Departamento en el que laboran los encuestados (incluidos socios minoritarios que desempeñan funciones directivas en algún área del Grupo).

**Tabla 7: Encuestados**

Administración	2
Tecnologías de Informac	1
Legal	1
Operación	1
Dirección General	1
Presidencia	2
	8

Fuente: Elaboración propia

Género: Hombre 7                      Mujer 1

**Tabla 8: Tiempo de laborar en la empresa.**

1 año a 5 años	0
De 5 a 10 años	0
De 10 años en adelante	8

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 9: Escolaridad (marque el último ciclo terminado)**

Educación Primaria	
Educación Secundaria	
Educación Preparatoria	1
Estudios Universitarios	2
Maestría o Posgrado	5

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 10: Edad cumplida.**

AÑOS	No de personas
Menores de 30	2
31-36	1
37-42	1
43 en adelante	4

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 11: Resumen de resultados de los reactivos**

Encuestado	REACTIVOS																									TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	96
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	96
3-Direct Área	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100
4 - Socio	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100
5 - AD	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100
6 - AD	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	99
7 - Socio	1	1	1	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	98
8 - Socio	1	1	1	1	2	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	97
<b>Promedio</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3.8</b>	<b>4</b>	<b>3.8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3.9</b>	<b>3.6</b>	<b>3.8</b>	<b>3.3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3.9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>3.9</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	

Calificación de Reactivos	Puntos
1- Totalmente de Acuerdo	4
2 - De acuerdo	3
3- En desacuerdo	2
4- Totalmente en desacuerdo	1

Promedio en puntos por persona	98
Promedio en puntos por reactivo	3.9

Fuente: Elaboración propia

### B. Entrevistas al presidente actual y al sustituto

Con el fin de identificar la percepción del sentido de pertenencia, del éxito del proceso de sucesión y del apoyo recibido de los principales directivos y empleados durante el mismo, se realizó una encuesta por separado al presidente actual y a la persona que se encuentra en capacitación para sustituirlo, quien es su hijo. Las encuestas se realizaron en el periodo de transición de la sucesión del puesto de Presidencia del Consorcio de empresas dedicadas al comercio exterior, base de este estudio, por separado y en un ambiente neutral.

### C. Análisis descriptivo

Dividimos los reactivos de la encuesta aplicada a los principales Gerentes y directores del Grupo en tres niveles, compromiso, identificación y motivación de la siguiente manera:

- Compromiso: 1, 4, 6, 7, 12, 14, 15, 20, 22 y 23.
- Identificación: 2, 5, 8, 9, 13, 17, 18, 21 y 25.
- Motivación: 3, 10, 11, 16, 19 y 24.

Con base en los resultados obtenidos de las encuestas, podemos identificar lo siguiente:

- Compromiso. - Las personas encuestadas como parte de la muestra, se encuentran altamente comprometidas con la empresa y con los Directivos de la misma y eso no ha cambiado durante el proceso generacional, logrando la puntuación más alta de los tres niveles con un valor promedio de 3.99, siendo el más alta 4.00
- Identificación. - Las personas se identifican con la empresa dentro y fuera de ella y se sienten orgullosas de pertenecer al Grupo y consideran como un cambio propio la

sucesión de la Presidencia del Grupo, logrando un promedio de 3.93 puntos, siendo el más alto valor 4.

- c) Motivación. - Los empleados se encuentran motivados para hacer su trabajo día con día, ya que el Grupo ofrece buen ambiente laboral, unas instalaciones excelentes y prestaciones por encima de lo ofrecido en el mercado, situación que inclusive ha mejorado en el proceso de sucesión de la Presidencia. Aunque el promedio fue menor que el de los otros dos niveles, sigue siendo un alto valor obteniendo un promedio de 3.80 puntos de un total de 4.

Comparando los resultados de los cuestionarios con los de otros estudios, se percibe un alto sentido de compromiso y pertenencia con la empresa. La rotación de personal es baja y eso ha mejorado durante el proceso de sucesión de la Presidencia del Grupo, ya que mejoraron las condiciones laborales.

De una encuesta diferente aplicada al presidente y al futuro sucesor, se muestra que aunque tienen diferentes formas de pensar, ambos se encuentran enfocados en el mismo plan de sucesión, destacando los siguientes puntos:

- a) Se encuentran comprometidos al 100% con el plan de sucesión.
- b) El proyecto de sucesión se viene planeando desde hace muchos años y contaron con asesoría externa.
- c) Los principales directores del Grupo tienen muchos años en trabajando para éste, por lo que se encontraron informados en todo momento y han sido parte de este proceso.
- d) Las diferencias de opinión derivadas de la brecha generacional han logrado una sinergia importante juntando lo mejor de la experiencia de la generación que está dejando el liderazgo, con la innovación de la generación “Y”, logrando mejores resultados en el Grupo.
- e) Se tiene estimado que el proceso de sucesión termine en tres años, tiempo en el que terminará la capacitación interna y externa del sucesor, considerando como interna, la experiencia que debe seguir obteniendo para quedar como presidente de un Grupo tan grande e importante en el Comercio Exterior Nacionalmente.
- f) Como resultado de las encuestas aplicadas tanto al presidente del Grupo como al sucesor es evidente los dos están plenamente comprometidos con el proceso, tienen el apoyo de los principales directores del grupo, y aunque hay algunas diferencias de opinión por la brecha generacional, han sabido fusionar tanto experiencia como innovación, dando como resultado un crecimiento en el Grupo, al momento del estudio.
- g) El éxito del proceso de sucesión que se lleva hasta el momento, se debe a que ha sido planeado durante años, al ser el hijo del presidente el único candidato viable en sucederlo, por lo que muchos proyectos se realizaron pensando en esta sucesión. Fueron asesorados por un despacho externo, mismo que incluyó a los principales directores para sentirse parte de los cambios

#### **D. Datos generales de los encuestados.**

- 1) El presidente actual tiene más de 60 años y el sustituto tiene menos de 30 años. Ambos son del sexo masculino.

- 2) Sólo el 10% de los encuestados es de sexo femenino.
- 3) El 100% de los encuestados tienen más de 10 años de laborar en las empresas del grupo, por lo que se sienten parte de la misma.
- 4) El 25% es menor de 30 años, considerados generación “Y”, incluyendo al sustituto.
- 5) 3 de los 8 directivos o responsables de las principales áreas son socios minoritarios y son familiares del presidente y su sustituto y no hay más familiares laborando en las empresas.

### **E. Resultados de la observación**

Si bien la presente investigación se empezó a realizar recientemente, el trabajar dentro del Consorcio base de este estudio me ha permitido observar los cambios que se están dando a medida que el sustituto se ha ido involucrando en las cuestiones del grupo.

Durante las juntas directivas donde se encuentran presentes todos los involucrados en la presente investigación, se ha logrado observar que el sustituto cada vez está teniendo más participación y sus ideas han sido tomadas en cuenta. Dichas ideas han sido aceptadas por el presidente actual, aunque son consideradas como vanguardistas (y en otros momentos no los había aceptado). Por ejemplo, una mejora en el horario, otorgar clases de inglés al personal, flexibilidad al vestir los viernes, modificaciones que han generado una disminución en la rotación de personal y han sido muy bien aceptadas. El lenguaje no verbal en las reuniones de directivos donde todos coinciden, es de aceptación y agrado al demostrar apoyo en la mayoría de las propuestas y decisiones del sustituto.

La creciente incorporación del sustituto a lo largo de los últimos meses, la aceptación de sus propuestas y el lenguaje no verbal observado en las reuniones de Consejo y otras en las que están presentes tanto el sustituto como los demás directivos dan muestra de que estos últimos, así como el líder del consorcio, tienen una disposición favorable a aceptar al sustituto. Esta impresión derivada de la observación, se reforzó con la información obtenida en las encuestas aplicadas.

### **9. Conclusiones**

El éxito del proceso de sucesión depende de una serie de circunstancias que deben existir y sobre todo preparar con el tiempo debido. En el caso estudiado, se realizó una preparación que duró varios años, incluyendo establecer los requisitos del sucesor, la preparación previa del mismo y la inclusión en el proceso de los principales líderes del Grupo, por lo que ese punto, a diferencia de otras investigaciones donde la respuesta no fue favorable, consideramos hizo la diferencia para el éxito del desarrollo de la sucesión.

Al estudiar las dimensiones del sentido de pertenencia y compromiso que tienen los accionistas y altos directivos en un momento de sucesión de la presidencia del Consorcio base de este estudio, se encontró que todos se encuentran realmente comprometidos y parte de la empresa, y ese sentir no cambia, aunque se esté dando una sucesión en el puesto más alto de la empresa, mismo que es ocupado por el accionista mayoritario. Todos se encuentran enfocados al buen funcionamiento de las empresas que forman parte del Consorcio y forman parte del proceso de sucesión exitoso al momento de la investigación.

De acuerdo a los resultados de la observación empírica del Consorcio, se aprecia el mismo nivel de pertenencia y compromiso tanto en Altos directivos como en accionistas se sienten parte de la empresa y por ello están interesados en que el proceso de sucesión sea exitoso.

Los tres indicadores utilizados en la presente investigación salieron en un nivel por arriba del promedio. Estos altos niveles de compromiso organizacional que comúnmente tienen origen en la tradición familiar empresarial exitosa, vienen relacionados con la preservación del apellido, que es sinónimo de orgullo para los accionistas familiares, y en este caso también para directivos no familiares, ya que se sienten parte de la empresa y por ende también es orgullo que el apellido familiar, normalmente incluido en el nombre de empresas, se preserve a través de los años.

Este sentimiento de orgullo y pertenencia puede ser el detonante para una mayor dedicación y compromiso en la empresa, extendido a Altos directos con más de 10 años en la empresa (Vallejo, 2007). A diferencia de los resultados de otras investigaciones, donde el alto sentido de compromiso y dedicación en la empresa, depende solamente del porcentaje accionario, en el Consorcio que es estudiado en el presente documento, el nivel de compromiso es alto cuando tienen ya una antigüedad considerable en las empresas, en este ejemplo, más de 10 años, sintiéndose ya parte de la empresa, aunque no sean socios.

La sucesión es más fácil si el líder tiene predisposición a delegar, desprenderse, ser generoso, otorgar autonomía y no inmiscuirse, establecer relaciones de confianza con su familia y colaboradores (Araya 2011), en el estudio realizado se nota que en la parte del proceso donde se encuentra, el líder ha cumplido con estos requisitos, preparándose para éste momento durante varios años y contando con la asesoría de un despacho dedicado a éstos temas, lo que aumenta el porcentaje del éxito en éste proceso.

Por la importancia del tema, se recomienda involucrar a todo el personal en el cambio esperado, explicando con metas y objetivos claros lo que se espera de ellos y lo que puede suceder si no se logra con éxito la sucesión del grupo de empresas. Adicional a lo anterior y como último punto, un agente de cambio logrará mejores resultados al estar fuera de la empresa y no involucrado en ningún proceso. Impartirá los cursos necesarios para reforzar el sentido de pertenencia de los empleados y por ende la motivación mediante incentivos, talleres “T”, etc.

Por todo lo anteriormente comentado, y llevando a cabo el refuerzo recomendado, se espera que el proceso de sucesión generacional en el líder del grupo sea llevado a cabo con éxito.

## Referencias

- Araya, A. (2011). *La sucesión de empresas familiares costarricenses: factores de éxito y fracaso*. Tesis Doctoral, Universidad de Valencia, España.
- Aronoff, C.E. y Ward, J.L. (1995). *Family-owned businesses: A thing of the past or a model for the future?* Family Business Review, 8: 121- 130.
- Belausteguigoitia, I. (2010). *Empresas familiares, su dinámica, equilibrio y consolidación*. México, D.F.: Mc Graw-Hill.
- Cabrera, K. (1998). *Factores determinantes del éxito y fracaso del proceso de sucesión en la empresa familiar* (Tesis Doctoral). Recuperado de la base de datos de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria. España 1998.
- Chittoor, R. y Das, R. (2007). *Professionalization of management and succession performance – a vital linkage*. Family Business Review, 20(1), 65-79.
- Chrisman, J., Chua, J. y Sharma, P. (1998). *Important attributes of successors in family businesses: an exploratory study*. Family Business Review, 11(1), 19-34.

- Friedman, M. y Friedman, S. (1994). *How to Run a Family Business*. Cincinnati, Ohio: Beterway Books.
- Gallo, M. (1995). *Empresa familiar: Textos y casos*. Barcelona: Editorial Praxis.
- García-Tenorio, J. y Pérez, M. (2009). *El relevo generacional y la estrategia de recursos humanos en la empresa familiar*. Recuperado de la base de datos de la Universidad Complutense de Madrid. España 2009.
- Handler, W. (1989). *Managing the family firm succession process: The next-generation family member's experience*. UMI Dissertation Services.
- Handler, W. (1994). *Succession in family business: A review of the research*. Family Business Review, 7:133-157.
- Herrera, G. (2012). *Relación entre sentido de pertenencia y estabilidad laboral*. Tesis inédita. Universidad Rafael Landívar. Guatemala
- Jurado, A (2014). *Los niveles de sentido de pertenencia en un grupo de profesionales bajo contratación laboral simulada en distintas organizaciones guatemaltecas*. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Leach, P. (1993). *La empresa familiar*. Barcelona: Ediciones Granica.
- Lewin, K. (1947). *Frontiers in Group Dynamics: Concept, method, and reality in social science; social equilibria and social change*. Retrieved from Sage Journals: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/001872674700100103>
- Longenecker, J., Moore, C. y Petty, W. (2001). *Administración de pequeñas empresas*. México: Thomson Learning.
- Nelton, S. (1993). *Why don't we dish the dirt*. Family business Review.. E.U.A.: pp. 81, 61.
- Oviedo, G. (2004). La definición del concepto de percepción en psicología con base en la Teoría Gestalt. Revista de Estudios Sociales. No 18. Bogotá, Colombia. Mayo/Agosto 2004.
- PricewaterhouseCoopers, Instituto de la Empresa Familiar y Red de Cátedras del IEF (2007): *“Políticas de Capital humano en la Empresa Familiar”, Documento 142 del IEF*.
- Quijano, R., Magaña, D., Perez, C. (2011). Pertenencia y compromiso: factores relevantes en la transición generacional de empresas familiares. Caso constructoras Campeche, México. *Estudios Gerenciales*, 27 (121), 99-114. Recuperado de [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios\\_gerenciales/article/view/1119](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/1119).
- Sharma, P. e Irving, G. (2005). *Four bases of family business successor commitment: antecedents and consequences*. Entrepreneurship Theory and Practice. Documento 29 (1), 2005, 13-33.
- Ussman, A. (2004). *Empresas Familiares*. Lisboa: Editorial Silabo.
- Vallejo, M. (2007). El compromiso de la empresa familiar bajo una óptica de liderazgo transformacional y aprendizaje organizacional. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 13 (3), 217-234.
- Vancil, R. (1987). *Passing the baton: Managing the process of CEO succession*. MA, Estados Unidos. Harvard Business School Press.
- Vilaseca, A. (2002). *The shareholder role in the family business: conflict of interests and objectives between nonemployed shareholders and top management team*. Family Business Review, 15(4), 299-320.

## 11. ANEXOS

### Instrumento

		<b>4 puntos</b>	<b>3 puntos</b>	<b>2 puntos</b>	<b>1 punto</b>
No.	Enunciado	Totalmente de Acuerdo	De Acuerdo	En Desacuerdo	Totalmente en Desacuerdo
1	Me gusta dedicarme al trabajo que realizo en esta empresa	8			
2	Cuando escucho a desconocidos hablar bien de la empresa me siento orgulloso	8			
3	Pocas veces considero que mi trabajo es monótono o aburrido	6	2		
4	Aunque mi superior no me lo pida, me gusta hacer bien mi trabajo	8			
5	Siento un mayor compromiso con el cambio generacional que se está dando en Presidencia	6	2		
6	Dedico más tiempo a mi trabajo del que me corresponde	8			
7	Tengo un compromiso con la empresa por todo lo que he recibido de ella, sin importar que se esté dando un cambio en la alta Dirección con una nueva generación a cargo	8			
8	De ser posible me gustaría trabajar en esta empresa por un largo tiempo	7	1		
9	Si pudiera traería a mis familiares o amigos a trabajar para esta empresa	6	1	1	
10	Pertenecer a esta empresa viviendo un cambio generacional en la alta dirección exitoso me motiva a hacer mi mejor esfuerzo	6	2		
11	Mis compañeros se percatan de mi ánimo y motivación para hacer el trabajo	5		3	
12	Muestro lealtad a la empresa en las actividades que realizo antes, durante y después del cambio generacional	8			
13	Me satisface que otras personas sepan que trabajo en esta empresa	8			
14	Me agrada cumplir con mis obligaciones en la empresa	7	1		
15	Colaboro con otras áreas para alcanzar los objetivos de la empresa y que el cambio generacional en la alta dirección se pueda dar de manera exitosa	8			

16	No Necesito de incentivos adicionales para dar lo mejor de mí	8			
17	Me siento cómodo y a gusto de trabajar en esta empresa	8			
18	Constantemente hablo de mi empresa con familiares y amigos	8			
19	Aunque no reciba reconocimiento de mi jefe, realizo mi trabajo con entusiasmo	7	1		
20	Constantemente me esfuerzo para hacer mejor mi trabajo sin que nadie me lo señale	8			
21	Trabajar en esta empresa me hace sentir orgulloso	8			
22	Procuro no faltar a mi trabajo porque la empresa se vería afectada con mi ausencia	8			
23	Considero que debo dar lo mejor de mí a la empresa para lograr un cambio generacional en la alta dirección	8			
24	Disfruto ser parte del equipo que logra la captación de clientes nuevos o la permanencia de los ya captados por medio de lo satisfecho que se sientan	8			
25	Me siento satisfecho de saber que mi trabajo logra que la empresa tenga poca rotación de personal, aun teniendo un cambio en el líder principal de la empresa que también involucra un cambio generacional.	8			

### **Entrevista al Presidente actual**

#### **1.- Considera que el cambio de líder en el Grupo de empresas, ¿Se está dando en el momento oportuno?**

El tiempo es el perfecto. Además de analizarlo, tenemos asesores externos que nos están ayudando durante este proceso. Mi hijo ya lleva tiempo dentro de la empresa, lo que le ha permitido ver cómo trabajan las empresas que tendrá bajo su total cargo, cómo controlar, supervisar y hacerlas crecer, aunado a la diversidad que tienen al estar en un área tan compleja como lo es el comercio exterior. Adicional a lo anterior, está terminando de capacitarse tanto dentro de la empresa como fuera de ella por medio de un postgrado en el extranjero, lo que permitirá traer nuevas maneras de ver las cosas, trabajar y poder fusionarlas con lo que hasta el momento ha tenido éxito en la empresa. Esa fusión permitirá una modernización y mejora constante de nuestros procesos, lo que redundará en un mejor resultado tanto en utilidades como en condiciones de vida para empleados y socios.



**2.- ¿Ha sentido que los principales ejecutivos de la empresa tienen dudas sobre el cambio del líder del Grupo?**

No. Los principales ejecutivos de la empresa tienen más de 10 años trabajando con el Grupo y todos sabían que este cambio se daría, ya que somos una empresa familiar con un único posible sucesor. Por lo anterior, todos han apoyado el proceso de sucesión desde el inicio.

**3.- Los principales directivos del grupo, ¿Tienen confianza en el futuro líder del Grupo y su preparación?**

Si. Confían tanto en mi hijo como en mi criterio y han visto el trabajo que se ha realizado, así como el proceso de maduración que llevó a estar en el momento actual al futuro presidente de este Grupo.

**4.- ¿Consideran que el futuro líder ya está preparado para tomar la responsabilidad?**

Dentro del proceso que se tiene planeado, va en tiempo. El proyecto está estimado para que en 3 años más, ya yo me retire completamente y mi hijo quede a cargo del Grupo que hemos formado, como presidente.

**5.- ¿Habló antes de hacer los proyectos de sustitución de la presidencia con los principales Directivos de sus empresas?**

Como lo comenté anteriormente, por los años que todos tienen trabajando dentro del Grupo, todos siempre estuvieron enterados. El tener personal capacitado en las principales áreas nos ha permitido crecer y tener el lugar que hoy tenemos dentro del país, así como estar más libre de las empresas de comercio exterior y dedicarme a otras cosas.

**6.- ¿Han encontrado diferencias importantes en la manera de manejar la empresa entre usted y su sucesor?**

**P:** Por supuesto. De entrada, somos dos generaciones y dos ideologías completamente diferentes. Pero la fusión entre experiencia y juventud que estamos logrando ha fusionado perfectamente. Hemos modernizado los procesos haciéndolos más eficaces, logrando que los empleados estén convencidos de que somos la mejor opción para trabajar y por ello entienden las necesidades de la empresa y de los clientes, que al final, son a los que les vendemos nuestro servicio.

**7.- ¿Cuánto tiempo creen que todavía haga falta para que el proceso de sustitución de la presidencia del Grupo haya terminado?**

Tres años de acuerdo a nuestro proyecto

**8.- ¿Cómo reaccionaron los principales Directivos y fuerza laboral del Grupo al enterarse que se iba a dar un cambio en la presidencia?**

Al ser un tema del que ya tenían conocimiento, cuando se comentó lo tomaron como algo natural en el proceso de una empresa familiar.

**9.- La brecha generacional entre el actual presidente y el sustituto en capacitación, ¿ha significado un problema mayor por las diferentes ideologías?**

No. Por el contrario. Se ha realizado una fusión muy importante con las principales fortalezas de las dos generaciones.

**10.- ¿Cómo han sobrellevado esas diferencias?**

Tomando lo mejor de las dos generaciones, convirtiéndolo en una fortaleza.

**11.- ¿Qué expectativas tienen sobre el compromiso de los empleados después de que se haya dado la sucesión del presidente del Grupo?**

El 100% del compromiso, como se ha tenido hasta el momento.

**12.- ¿Qué esperan que suceda con la rotación de personal cuando se haya dado la sucesión del presidente del Grupo y durante el proceso?**

**P:** Que disminuya.

**Entrevista al Sustituto**

**1.- Considera que el cambio de líder en el Grupo de empresas, ¿Se está dando en el momento oportuno?**

El momento fue excelente. Me ha permitido estar unos años dentro de la empresa, conocer cómo trabaja, qué es lo que puede seguir funcionando y cómo mejorarlo. Se han modernizado muchas cosas, y aunque no es fácil cambiar la manera de pensar de quien lo ha realizado de cierta manera durante muchos años, pues al final se me ha dado ese voto de confianza y los resultados están palpables. La unión de experiencia de la anterior generación con la innovación de la generación “Y” está dando como resultado una empresa más fuerte, con personal más involucrado y con la certeza de que trabajan para la mejor empresa.

**2.- ¿Ha sentido que los principales ejecutivos de la empresa tienen dudas sobre el cambio del líder del Grupo?**

No. A todos los conocía desde hace varios años y era algo que ya sabían iba a suceder. Todos han estado apoyando el proceso y aunque se han tenido diferencias en las formas de pensar sobre algunos temas, al final han complementado mis ideas con su experiencia y ayudado a llevar a cabo los cambios.

**3.- Los principales directivos del grupo, ¿Tienen confianza en el futuro líder del Grupo y su preparación?**

Si. Todos han demostrado confianza y han visto que los cambios e ideas que yo apporto, han generado valor agregado a la empresa.

**4.- ¿Consideran que el futuro líder ya está preparado para tomar la responsabilidad?**

Estamos dentro de los tiempos que establecimos desde el inicio, pero todavía no tomaré la responsabilidad completa. Eso está estimado para un máximo de 3 años, tiempo durante el cual estudiaré un postgrado en el extranjero con la posibilidad de abrir una sucursal en el lugar donde me encuentre viviendo y empezar a prestar los servicios de logística y de comercialización. Lo anterior nos permitirá tener presencia en el extranjero y cuando me regrese a tomar las riendas completas del Grupo, dejar ya la oficina funcionando al 100%.

**5.- ¿Habló antes de hacer los proyectos de sustitución de la presidencia con los principales Directivos de sus empresas?**

Sí, siempre se habló de este tema con ellos al ser los pilares del Grupo.

**6.- ¿Han encontrado diferencias importantes en la manera de manejar la empresa entre usted y su futuro antecesor?**

Sí, pero se han adaptado los procesos existentes a mis propuestas llegando a un punto medio. Lo que nos ha permitido mejorar el servicio a los clientes y por ende la captación de clientes nuevos, sin perder de vista la calidad de vida de los empleados.

**7.- ¿Cuánto tiempo creen que todavía haga falta para que el proceso de sustitución de la presidencia del Grupo haya terminado?**

Tres años.

**8.- ¿Cómo reaccionaron los principales Directivos y fuerza laboral del Grupo al enterarse que se iba a dar un cambio en la presidencia?**

Reaccionaron de manera positiva. El inicio del proceso coincidió con la jubilación de dos de las personas que más años tenían en la empresa, pero eso también era algo que ya

sabíamos iba a suceder por los años de las personas, por lo que se tuvo el apoyo hasta su salida, y de las personas que continúan en la empresa, se ha obtenido el apoyo al 100%.

**9.- La brecha generacional entre el actual presidente y el sustituto en capacitación, ¿ha significado un problema mayor por las diferentes ideologías?**

No. Se han llevado cambios para modernizar los procesos y adaptarlos al mundo actual.

**10.- ¿Cómo han sobrellevado esas diferencias?**

Se toma como base la experiencia de las anteriores generaciones adaptándola a la situación y formas de *management* actuales.

**11.- ¿Qué expectativas tienen sobre el compromiso de los empleados después de que se haya dado la sucesión del presidente del Grupo?**

Que el grado de compromiso no solo siga siendo el mismo, sino que mejore. La confianza la he ganado y seguiré haciendo con mis acciones.

**12.- ¿Qué esperan que suceda con la rotación de personal cuando se haya dado la sucesión del presidente del Grupo y durante el proceso?**

Espero que la rotación de personal sea mínima y sólo sea del personal que no esté de acuerdo con los valores y políticas del Grupo.

## **DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA CREATIVA: INICIATIVAS Y NUEVOS APROVECHAMIENTOS EN EL CASO DEL ESTADO DE JALISCO (MÉXICO)**

Katia Magdalena Lozano Uvario  
[klozano@csh.udg.mx](mailto:klozano@csh.udg.mx)

Pedro Méndez Guardado  
[pmendez@csh.udg.mx](mailto:pmendez@csh.udg.mx)

Departamento de Geografía y Ordenación Territorial, CUCSH  
Universidad de Guadalajara

### **RESUMEN**

El objetivo de este documento es analizar la emergencia y construcción de una economía creativa, relacionada con el aprovechamiento de elementos culturales, patrimoniales y del conocimiento, derivado de las políticas públicas en el estado de Jalisco, que impulsan la localización y el fomento de iniciativas económico locales relacionadas con el binomio cultura-turismo, e inciden en el desarrollo local de la entidad.

Para el caso, se sigue el enfoque teórico-metodológico del desarrollo local, a partir del cual se advierte la relación entre la dimensión cultural y la económica, la emergencia de iniciativas en las industrias creativas y culturales -como efecto de la política pública-, enfatizando una perspectiva territorial, la valoración de los recursos y las capacidades locales.

Los resultados expuestos muestran una proclividad hacia la economía creativa en el estado de Jalisco, dado un crecimiento en la generación de actividades económicas en los subsectores relacionados con el binomio turismo-cultura, tanto en su espacio rural como en el urbano; aun cuando se muestran diferencias según el tipo de políticas públicas aplicadas, el nivel de financiamiento, así como la incidencia de sus actores y el grado de apropiación territorial. Cabe destacar que la emergencia de iniciativas de economía creativa en el espacio urbano –en contraste con lo rural-, tiene la particularidad de desarrollarse a partir de aglomeraciones económicas en los espacios metropolitanos, vinculándose con factores de localización económica derivados de la formación de mercados de consumo, la disponibilidad de mano de obra y el aprovechamiento de economías de urbanización.

Palabras clave: Desarrollo Local, Economía, Política pública.

### **ABSTRACT**

The objective of this document is to analyze the emergence and construction of a creative economy, related to the use of cultural, heritage and knowledge elements, derived from public policies in the state of Jalisco, which promote the location of economic initiatives related to the binomial culture-tourism, and affect the local development of the entity.

For this case, the theoretical-methodological approach of local development is followed, from which the relation between the cultural and economic dimension is noticed, the emergence of initiatives in the creative and cultural industries -as an effect of public policy-, emphasizing a territorial perspective, the valuation of local resources and capacities.

The results show a proclivity towards the creative economy in the state of Jalisco, given a growth in the generation of economic activities in the subsectors related to the tourism-culture binomial, both rural and urban space; even when there are differences according to the type of public policies applied, the level of financing, as well as the incidence of its actors and the degree of territorial appropriation. It should be noted that the emergence of creative economy initiatives in the urban space, in contrast to the rural, has the particularity of developing from economic agglomerations in metropolitan areas, linked to economic location factors derived from the formation of consumption markets, the availability of labor and the use of urbanization economies.

Key words: Local development; Economy; Public Policy.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Desde la década de los noventa del siglo XX, el estado de Jalisco, México, ha orientado su desarrollo económico y una reconversión productiva, a partir los sectores de alta tecnología –principalmente de la industria eléctrico-electrónica y del software-, promovidos por el Gobierno del Estado con proyectos, políticas y recursos financieros que impulsan los negocios basados en el conocimiento, más que en el costo de la mano de obra, y que le han generado un liderazgo nacional.

Estos resultados, promovieron la aplicación de políticas públicas en otros sectores vinculados con la creatividad, como los culturales, beneficiándose de la masa crítica y el ambiente creativo e institucional desarrollado del Área Metropolitana de Guadalajara (en adelante AMG), donde se ha presentado el surgimiento de pequeñas empresas culturales. Así también se ha alentado el aprovechamiento de los recursos patrimoniales y se ha gestionado el binomio turismo-cultura, mediante el impulso de proyectos emanados tanto del Gobierno del Estado, como por parte de asociaciones público-privadas, o solo de particulares, en municipios no metropolitanos.

Por lo anterior, el objetivo de este documento es analizar en el estado de Jalisco, la emergencia e impacto de la construcción de una economía creativa, es decir, aquella ligada al aprovechamiento de los elementos culturales, patrimoniales y del conocimiento, a partir de las políticas públicas –estatales y municipales- que impulsan la localización y fomento de iniciativas económico locales, e inciden en el desarrollo local de la entidad.

A partir de dichas políticas, el Estado ha asumido lo cultural como un elemento clave de los procesos de desarrollo económico, social y político, por lo cual resulta relevante conocer su alcance e impacto.

Por consiguiente, el trabajo incluye tres apartados: el primero, de corte teórico, en el cual se expone la relación entre el desarrollo local y la cultura, desde su vínculo con la identidad y el territorio, así como su ponderación como recurso y por tanto su asociación con la economía creativa. La segunda parte, aborda los elementos metodológicos que se contemplaron para hacer el análisis; mientras que la tercera presenta los resultados del análisis de las iniciativas y las políticas orientadas a la economía creativa en el estado de Jalisco. El documento concluye con consideraciones generales en torno al fenómeno y sus alcances para el desarrollo local.

## **2. CULTURA, DESARROLLO LOCAL Y ECONOMÍA CREATIVA**

El desarrollo local, es un enfoque sistémico e integral, centrado en el potencial y valoración de los recursos territoriales y en las capacidades del ser humano para realizar acciones e iniciativas que desemboquen en el largo plazo en la solución de problemas específicos, brinden riqueza y aprovechamientos a la sociedad local.

Aunado a ello, tiene un carácter endógeno en la medida que moviliza el capital territorial, material e inmaterial, relacionado con los recursos que posee un lugar, bajo las cuales surgen iniciativas productivas, estrategias para valorizar las especificidades del territorio, así como prácticas y un tejido de relaciones y redes entre sus actores (González y Castañeda, 2014; Del Canto, 2000).

En el desarrollo local, la cultura, está imbricada en el territorio que lo caracteriza y es contemplada en conjunto con la identidad, por lo que juega un papel decisivo en la concreción y en la materialización de las relaciones técnicas y sociales existentes en un determinado ámbito geográfico.

Sin embargo, la cultura también se visualiza como un recurso, un factor generador de riqueza (Troitiño Vinuesa, 2013). A partir de ello, se centra en los recursos intangibles subyacentes en el territorio, tales como los saberes acumulados, las tradiciones, los modos de vincularse con la naturaleza, y las capacidades culturales-naturales para la organización (Kliksberg, 2000), por lo cual “hay que superar la mera conservación-recuperación del patrimonio natural y cultural y abordar su reelaboración productiva” (Troitiño, 2013: 24).

Por otra parte, según lo propone Madoery (2013), el enfoque del desarrollo contempla ideas y teorías, materializadas en acciones y políticas, dependientes de la construcción humana, de sus relaciones y su eficiencia práctica; así también, las ideas están presentes en el imaginario social y en los objetivos de las acciones pública, mientras que las políticas se asocian a los conceptos y a su apropiación en los procesos de transformación. De ahí entonces que el reconocimiento de las políticas permite identificar la materialización del desarrollo.

De hecho, la dimensión cultural, como parte de la política de desarrollo, fue reconocida institucionalmente desde 1982 en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales (Zúñiga, 2010), dada la necesidad de dar solución a los asuntos relacionados con el aprovechamiento y preservación eficiente de los bienes públicos de carácter cultural, el patrimonio, así como los servicios turísticos que se desprenden de su utilización y de su concepción como un motor de dinamización económica (Aguilar, Merino, y Migens, 2003).

Por consiguiente, las políticas de desarrollo en América Latina relacionadas con la valorización de los recursos endógenos y el fortalecimiento territorial, han tratado de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas a partir de actividades de recuperación y revalorización de los valores típicos de la región –culturales e identitarios-, el fortalecimiento de las producciones locales y el acceso a los recursos locales, involucrando el paisaje, la cultura, el alojamiento, y la gastronomía; así como la creación de mecanismos de comercio justo (Corcuera, 2007; Gerritsen y Morales Hernández, 2007).

Esta tendencia se puede identificar en años recientes, de 2007 a la fecha, a partir de distintas conceptualizaciones, que identifican el fenómeno y desde las cuales se impulsan políticas concretas: las industrias culturales, las creativas, del ocio, del entretenimiento, de contenidos, protegidas por el derecho de autor, la economía cultural, la economía creativa y la economía naranja, como la denomina el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); todas ellas asociadas por tres contenidos en común: 1) la creatividad, las artes y la cultura como materia prima; 2) la relación con los derechos de propiedad intelectual y derechos de autor y 3) la función directa en una cadena de valor creativa (Buitrago Restrepo y Duque Márquez, 2013: 34–36).

Desde esta perspectiva, las políticas orientadas a la economía creativa buscan dos fines relacionados:

1) impulsar bienes y servicios producidos por las artes y el patrimonio, las industrias culturales convencionales, basadas en los contenidos simbólicos artísticos y creativos, así como por las creaciones funcionales, nuevos medios y software (Buitrago Restrepo y Duque Márquez, 2013: 41).

2) generar iniciativas relacionadas con la creación de valor en sistemas de innovación prioritarios, basados en la propiedad intelectual (Luzardo, De Jesús y Pérez, 2017).

Asimismo, estas políticas emergieron y se van multiplicando debido a múltiples factores, entre los que se pueden señalar los siguientes tres:

Primero, la relación explícita de la cultura con el crecimiento económico, en la generación de riqueza y la definición de sus costos, a partir de su ponderación en el Producto Interno Bruto (PIB), (PNUD & UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, 2014; Toussaint Alcaraz, 2013). Al respecto, los datos macroeconómicos que se ha proporcionado respecto al aporte de ciertas actividades culturales y creativas al PIB de las economías, ha propiciado una efervescencia de las estrategias y políticas en la dimensión cultural con foco en lo económico, tendientes a generar empleo y a la instalación de nuevas empresas (Reyes Godínez, 2016: 215–216).

Para el caso de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), ha reportado en los resultados de la Cuenta Satélite de la Cultura en 2017, un PIB preliminar del 4.08% a precios de 2013; mientras que los resultados de la iniciativa Mapa Trasmídia (Centro de Cultura Digital, British Council, y Banco Interamericano de Desarrollo, 2019), definen el crecimiento del sector creativo en México según el número de establecimientos entre 2015 y 2018, en un 2.9% en las actividades económicas relativas a: diseño, artesanía, publicidad y marketing, software, editorial, artes escénicas, bibliotecas y museos, así como cine, radio y televisión.

Segundo, los procesos de desindustrialización en algunos países desarrollados como Gran Bretaña y España en la década de los noventa, detonaron la priorización de las industrias creativas, como fuente de empleo y paradigma que circunscribe su atención en recursos inmateriales –información, conocimiento y creación, los cuales integran sectores y políticas para tornar más atractivo y competitivo un territorio (Moeglin & Tremblay, 2013, p. 67).

Al respecto, Canobbio Rojas y González Romero (2014: 74–75) señalan que el surgimiento del capitalismo cognitivo y su base en la economía creativa, ha tenido también un impacto en la conceptualización de las ciudades, denominándolas como del conocimiento, innovadoras, creativas, espacios urbanos creativos o clúster creativos, los cuales en lo general aluden a la actuación de las comunidades de conocimiento, innovación, creatividad y aprendizaje.

Tercero, se plantea la necesidad de establecer nuevas formas de acercamiento entre la cultura y los negocios, a fin de buscar obtener mayores beneficios de un sector que si bien incluye actividades culturales de gran tradición -cada vez más dependientes de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)-, involucra de manera creciente a las creativas, las cuales contribuyen al desempeño innovador de una sociedad, al aumentar la demanda de tecnología de punta, propiedad intelectual, la difusión de nuevas tecnologías en otros sectores de la economía, e incluso a partir de la movilidad laboral, dadas las externalidades que trae consigo que los profesionales creativos se

transfieran, “llevando consigo ideas, conocimiento y potencial creativo (Müller et al., 2009)” (Benavente & Grazzi, 2017: 14).

### 3. PROPUESTA METODOLÓGICA

La necesidad de gestar e implementar políticas que incidan en el desarrollo de las regiones con menor nivel de crecimiento y bienestar ha sido un objetivo procurado por prácticamente todos los gobiernos, que a diferentes escalas territoriales, buscan encontrar aquellos elementos que potencialicen y valoricen los recursos y las capacidades locales de los lugares de su competencia.

Desde la perspectiva del desarrollo local, cuyos ámbitos de acción están conformados por subsistemas –empresarial, político-administrativo, y socio-territorial, las políticas orientadas a la construcción de una economía creativa deberían orientarse –o reflejar- impactos o resultados en los siguientes ámbitos (Tabla 1):

Tabla 1. Subsistemas de acción del desarrollo local y resultados esperados por la construcción de una economía creativa

Subsistema	Resultados esperados
Económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La generación valor agregado y empleo creativo/cultural en el período de tiempo analizado.</li> <li>– La creación de nuevas empresas originado por las actividades económicas creativas y culturales.</li> <li>– La emergencia de actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales, patrimoniales y culturales.</li> <li>– Dinámicas de innovación a partir del impulso de las capacidades y recursos locales.</li> </ul>
Político Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Construcción de redes.</li> <li>– Alianzas público-privadas.</li> <li>– Gobernanza local</li> <li>– Marco normativo para el impulso de la economía creativa.</li> </ul>
Socio-Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inclusión social</li> <li>– Reforzamiento de la identidad y valores culturales locales.</li> <li>– Participación de la sociedad civil</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo la implementación de políticas creativas debe matizarse según el espacio de su aplicación –áreas urbanas o rurales-, y el tipo de bienes y servicios culturales y patrimoniales que se gestionan. Así también, desde el punto de vista del desarrollo local, la influencia de la economía creativa debe tomar en cuenta la inclusión de los agentes, no solo la participación de los gobiernos subnacionales, sino también debe considerar la inclusión de organismos empresariales y de la sociedad civil, universidades, entre otros.

Por ello, a partir del análisis de la evolución de la estructura productiva de la entidad, se propone identificar qué tanto se ha transformado y se reconocen iniciativas locales, actores, proyectos y políticas que valoren y activen los recursos tangibles e intangibles en torno a la construcción de una economía creativa, tales como el proyecto de Vías Verdes y Rutas Creativas en la región Valles de Jalisco, como los corredores culturales y gastronómicos en el Área Metropolitana de Guadalajara, así como las marcas o denominaciones culturales que han fomentado algunos municipios del Estado.



#### 4. EL IMPUSO DE LA ECONOMÍA CREATIVA EN EL ESTADO DE JALISCO, MÉXICO

El estado de Jalisco se sitúa al occidente de la República Mexicana, y tradicionalmente ha sido el centro comercial de mayor importancia de esta región, integrando asimismo un relevante desarrollo agrícola e industrial. No obstante, en los últimos años, los procesos de tercerización se han acentuado, cambiando la estructura económica de la entidad (Tamayo & Vizcarra, 2000).

El desarrollo económico de Jalisco se ha generado en torno a la ciudad, dado su papel concentrador: para 1995 la Zona Metropolitana de Guadalajara ubicaba “más de la mitad de la población del Estado, el 70% de la industria, 59% de los establecimientos comerciales, el 67% de los servicios, y el 90% de la oferta de educación superior (COPLADE, 1995: 109)” (Arias de la Mora y Orozco Ochoa, 2013: 145). Por eso al finalizar el siglo XX, se consideró como una ciudad eminentemente comercial y de servicios, en donde “se queda la punta del iceberg de las oficinas, la programación, el diseño, el mercadeo” (Arias, 1993, p. 88), con influjos de capitales procedentes de fuera de la región e internacionales (Arroyo Alejandre, 1993: 109).

Palacios Lara (2008: 24–27), precisa que entre 1980 y 1990 se gestaron en el ámbito local los primeros casos de *spin-offs* y *start-ups* en la industria electrónica, de tal forma que el complejo de alta tecnología de Jalisco, desarrollado en cinco etapas, localiza tanto empresas seminales, ancla e inducidas, así como subsidiarias e industrias de soporte, logística y administración de cadenas de suministro, nacionales y extranjeras, concentradas en un 87.7% del AMG.

Lo anterior implicó una reorientación del aparato productivo: de realizar actividades para satisfacer el mercado regional, a partir de la década de los noventa se concentró en la industria de alta tecnología y en dos áreas del conocimiento: las tecnologías de información, microelectrónica y multimedia, así como en la biotecnología (COECYTJAL, 2003); orientados a los mercados nacional e internacional, convirtiéndose en el tercer destino no fronterizo, con instalación de maquiladoras de alta exportación y el quinto receptor más importante de inversión extranjera de todo el país (Arroyo Alejandre, 1993: 97; Woo Gómez, 2003: 56).

En consecuencia, el desarrollo económico en las dos décadas del siglo XXI, se entiende a partir de una creciente industria creativa, centrada en los sectores de la electrónica, software y biotecnología, promovida con proyectos, políticas públicas y fondos que han impulsado los negocios basados en el conocimiento (Arechavala, Rico, Rodríguez y Huerta, 2010: 197), el aprendizaje colectivo y de disposición a compartir información y conocimientos de utilidad común, que facilitaron y propiciaron la creación de alianzas entre los sectores público y privado (Palacios Lara, 2008: 33–34), cuyos resultados a nivel nacional entre 2003 y 2016, sólo del subsector 334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos, generaron entre el 7 y el 9 por ciento del PIB (INEGI, 2018).

En específico, las políticas gubernamentales orientadas a la creatividad, se asociaron con la construcción de un entorno innovador que incluyó una estrecha vinculación entre diversas dependencias del gobierno local, las organizaciones privadas del sector de la electrónica y las instituciones educativas a nivel superior de la entidad, a partir de lo cual se constituyeron planes y programas específicos enfocados al fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación en Jalisco, que han tenido impacto principalmente en el desarrollo y la localización de la industria eléctrico-electrónica y la del software en el AMG (Basulto Castillo, Hernandez Pérez, y López Méndez, 2016).

Con base en lo anterior, el Gobierno Estatal (2013-2018) –encabezado por la Secretaría de Cultura Jalisco (SCJ), promovió el involucramiento de otros sectores vinculados con la creatividad, identificados como “industrias culturales”, que ofrecen servicios en los campos de entretenimiento, educación e información (p. ej. películas, música grabada, medios impresos o museos y galerías), así como productos manufacturados a través de los cuales los consumidores elaboran formas distintivas de individualidad, auto afirmación y manifestación social (p. ej. ropa de moda, joyería, gastronomía) (Quartesan, Romis, y Lanzafame, 2007).

Estas industrias creativas y culturales (ICC), se han focalizado por la política estatal, a partir de considerarse “lo cultural”, como un sector estratégico de crecimiento integral de la sociedad, donde el Gobierno se asumió como responsable de la coordinación y articulación del desarrollo de las capacidades creativas y productivas del mismo (Secretaría de Cultura Jalisco, 2018).

De manera concreta, la política estatal se focalizó en las siguientes acciones (Secretaría de Cultura Jalisco, 2018):

1. Una estrategia descentralizada, enfocada a contribuir al desarrollo de los municipios mediante la creación de capacidades institucionales en relación con la gestión del Fondo Estatal de Infraestructura Cultural, y el Fondo Jalisco de Animación Cultural, con los cuales se pretende lograr un desarrollo sectorial municipal.

2. El fortalecimiento del desarrollo empresarial en el sector cultural y creativo mediante instrumentos financieros apropiados, herramientas para la formación empresarial, asesoría y apoyo para la creación de empresas creativas, clústeres e incubadoras, así como el fomento de la cultura de la asociatividad que contribuya a la creación de redes; lo cual les permita fomentar la creación e iniciativas de bienes y servicios culturales a la par que se mejora la calidad de vida de artistas y creadores.

3. El impulso del programa de Rutas Creativas y Estrategias para el Desarrollo Regional, desarrollando el capital creativo y patrimonial de las regiones de Jalisco que cuentan con vías férreas en desuso, y que en la región Valles están vinculadas con el sistema de las rutas culturales del Paisaje Agavero, la ruta del Peregrino y la Arqueológica-Cultural Guachimontones.

En este último caso, la focalización se dio en municipios no metropolitanos, contemplando la transformación y dinamización del espacio rural a partir del proyecto de Vías Verdes y su asociación con el aprovechamiento de los recursos de patrimonio material e inmaterial de la Región, tales como: los arqueológicos (complejo arqueológico de Guachimontones), naturales (el sitio Ramsar de la Presa de la Vega y su fauna asociada, el Área Natural Protegida Piedras Bola y la Sierra del Águila), paisajísticos (paisajes lacustres y el paisaje cañero), así como los culturales (museos, estaciones de ferrocarril recuperadas, haciendas agrícola-cañeras, la Ruta del Peregrino); dando pie a una oferta turística asociada a la cultura local, que busca añadir valor y rentabilidad económica al paisaje, la arquitectura popular, las fiestas, las artesanías y la gastronomía (Lozano Uvario, Méndez Guardado, y González Torreros, 2018).

El patrimonio funge entonces como el elemento de enlace con la actividad turística, y al ser reconocido como un recurso no renovable, categorizado como un bien público, de carácter específico, sin sustitutos, indivisible en su consumo, generador de externalidades positivas, donde el mercado no funciona en otorgarle un precio, pues hacerlo mostraría sus fallas (Alonso Hierro y Martín Fernández, 2013); por lo cual el

involucramiento de los organismos gubernamentales y la generación de políticas resultan centrales en el logro de este objetivo.

Las acciones del gobierno han impactado económicamente en un sector creativo que se calcula para Jalisco según el número de establecimientos con un crecimiento del 5.38% para el período 2015 a 2018, en contraste con todos los sectores del Estado que han incrementado solo un 3.62% (Centro de Cultura Digital et al., 2019).

Según los datos del índice de especialización a nivel nacional, Jalisco presenta un índice superior a 1 en la industria del software, el diseño, la arquitectura y la artesanía; en tanto que solo considerando lo estatal, la música y las artes interpretativas; así como la publicidad y el marketing son los dos sectores que contribuyen con el mayor número de establecimientos y empleados en el sector creativo, aunque el software y las actividades de cine, radio y TV, son los mayores empleadores (Tabla 2).

Tabla 2. Número de establecimientos, empleados e índice de especialización de las actividades incorporadas en el sector creativo de Jalisco, 2018.

Actividad	Número de establecimientos		Número de empleados		Relación empleo/ establecimiento	Índice de especialización
Música y artes interpretativas*	1,969	29.11%	13,477	25.68%	6.84	0.97
Editorial	1,366	20.20%	5,047	9.62%	3.69	0.98
Publicidad y marketing	1,127	16.66%	10,513	20.03%	9.33	1.03
Arquitectura	564	8.34%	4,381	8.35%	7.77	1.12
Artesanía	531	7.85%	4,066	7.75%	7.66	1.17
Librerías y museos	383	5.66%	2,507	4.78%	6.54	0.86
Software	364	5.38%	6,756	12.87%	18.56	1.27
Cine, Radio y TV	181	2.68%	4,429	8.44%	24.47	0.75
Diseño	279	4.12%	1,310	2.50%	4.70	1.94
Sector creativo total	6,764	100.00%	52,484	100.00%	7.76	-
Participación a nivel nacional	7.40%	-	7.24%	-	-	-

\*Nota: el índice de especialización calcula el dato considerando sólo las artes escénicas.

Fuente: elaboración propia a partir de Centro de Cultura Digital et al.(2019).

Por otra parte, aunado a la dinámica económica de las industrias de alta tecnología planteadas con anterioridad, en los municipios del AMG, las políticas de desarrollo de las ICC también se han orientado a través de la creación y mantenimiento de los espacios culturales aglomerados en la metrópoli (Tabla 3), donde destaca la participación de los municipios de Guadalajara como Zapopan, los cuales albergan los más grandes y el mayor número de recintos: los edificios de la Ciudad Creativa, el Auditorio Telmex, PALCCO, el Teatro Diana, Expo Guadalajara, el Conjunto Santander de Artes Escénicas, y el Centro Cultural Constitución, entre otros.

Tabla 3. Número de espacios culturales y zonas arqueológicas localizadas en los municipios del AMG y su proporción en el Estado de Jalisco.

Municipio	Museos	Casas y centros culturales	Galerías	Auditorios	Casas de artesanías	Teatros	Complejos cinematográficos	Librerías	Universidades	Zonas arqueológicas
Guadalajara	20	23	27	15	1	14	17	71	90	0
Zapopan	5	11	0	22	0	3	11	18	26	2
Tlaquepaque	2	1	2	1	2	0	2	3	5	0
Tonalá	2	5	0	0	1	0	3	0	4	0
Tlajomulco de Zúñiga	1	3	1	1	0	0	1	6	3	0
El Salto	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Total AMG	30	44	30	39	4	17	35	98	128	2
Total Jalisco	91	169	62	95	6	27	45	110	155	3
Participación AMG/Jalisco	0.33	0.26	0.48	0.41	0.67	0.63	0.78	0.89	0.83	0.67

Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría de Cultura 2019.

Asimismo, se han contemplado políticas públicas que alientan la competitividad territorial desde la Economía Creativa, a partir del impulso por obtener marcas territoriales relacionadas con la cultura y la creatividad: desde 2005 Guadalajara fue nombrada como “Capital Americana de la Cultura”, mismo reconocimiento que adquirió Zapopan para 2018 (Notimex, 2017), mientras que Tlaquepaque en el mismo año, promovió el ser denominado como Pueblo Mágico (Pereira, 2017) a fin de activar su economía mediante el turismo cultural. Destaca también el reconocimiento que en 2017 recibió Guadalajara como Ciudad Creativa en la categoría de Artes Digitales por la UNESCO, y la integración de la Declaratoria Internacional UNESCO-Zapopan en 2018, a partir de la cual se creó un programa de cooperación internacional “para definir el papel de las políticas culturales municipales para la creación de comunidad en áreas metropolitanas” (UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, 2018).

De igual forma es posible ubicar nuevos espacios públicos destinados para el desarrollo de las ICC: la zona del corredor cultural Chapultepec y el corredor gastronómico de López Cotilla; mientras que el centro de Tlaquepaque ubica el corredor turístico artesanal peatonal. Dichos corredores fueron identificados por Verduzco y Valenzuela (2018) como distritos urbanos gastronómicos turísticos, caracterizados como aglomeraciones de unidades económicas con actividades complementarias (hoteles, restaurantes, artesanías, museos, comercio), cuyo éxito se ha señalado, depende principalmente de la inversión pública en proyectos de infraestructura urbana y equipamiento, proyectos inmobiliarios, la renovación constante de la imagen urbana, la orientación festivo-comercial-cultural dirigida a consumidores en general, pero de manera particular a los de altos ingresos, así como la celebración de eventos de tipo turístico.

## 5. CONCLUSIONES

La agenda del Gobierno del Estado de Jalisco es la que ha trazado el camino de la entidad para incorporar acciones que tienden a transformar la dinámica económica y conducirla al aprovechamiento y valoración de los recursos culturales y creativos.

No obstante, la amplitud de las actividades asociadas con la Economía Creativa, dado su perfil desde las actividades culturales convencionales y aquellas asociadas con las tecnologías, impone el reto al desarrollo de las capacidades empresariales y creativas para generar proyectos con valor, propicien externalidades y permitan que el territorio

donde se localizan albergue proyectos que refuercen la especialización creativa y cultural, así como la localización empresarial, tales como los clúster creativos o la identificación de barrios o zonas culturales.

A través de la revisión de las políticas públicas se puede concluir que Jalisco se está transformado desarrollando tanto la industria creativa, como iniciativas culturales que se activan más dada su concentración espacial en el AMG, lo cual propicia la formación de aglomeraciones –tendientes a la clusterización-, fomentando una especialización que puede complementarse con productos turístico-culturales, conjuntando una oferta relacionada con el patrimonio cultural intangible de la Entidad.

En los municipios con elementos patrimoniales tangibles o intangibles reconocidos, las actividades y políticas tienden a relacionarse con su aprovechamiento y a generar bienes públicos para su utilización; en contraste, los municipios metropolitanos alientan las actividades creativas con producción de bienes privados que generan competencia entre ellos; a la par, las acciones públicas se orientan a impulsar sus territorios de manera competitiva con marcas territoriales asociadas a la cultura y la creatividad, emitidas por organismos nacionales o internacionales.

Sin embargo, aún falta encontrar evidencias que permitan afirmar si se trata de políticas de largo plazo, no asociadas solamente a la orientación de un Gobierno de seis o tres años; así como identificar si su anclaje territorial es suficiente para generar empleos permanentes y derramas en la cadena de valor.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Criado, E., Merino Baena, D., y Migens Fernández, M. (2003): "Cultura, políticas de desarrollo y turismo rural en el ámbito de la globalización", en *Horizontes Antropológicos*, 9(20), pp. 161–183. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832003000200009>.
- Alonso Hierro, J., & Martín Fernández, J. (2013): "Activos culturales y desarrollo sostenible: la importancia económica del Patrimonio Cultural", en *Política y Sociedad*, 50(3), pp. 1133–1147. [https://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2013.v50.n3.41861](https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2013.v50.n3.41861).
- Arechavala Vargas, R., Rico Huerta, R., Rodríguez Barba, G., y Huerta Ruvalcaba, J. P. (2010): La empresa en el desarrollo económico: ¿basta el crecimiento?, en González Romero, V. M., C. E. Anguiano Gómez, y H. Gutiérrez Pulido (Eds.): 2 décadas en el desarrollo de Jalisco. 1990-2010. Gobierno de Jalisco - Secretaría de Planeación, Guadalajara, Jalisco, pp. 193–209.
- Arias de la Mora, R., y Orozco Ochoa, A. (2013): Desarrollo Regional incluyente, equitativo y sustentable, en Balleca Ramírez, M. T. (Ed.): *Desarrollo Económico de Jalisco. Retrospectiva y Retos*. Secretaria de Promoción Económica, Gobierno de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, pp. 137–162.
- Arias, P. (1993): Cambio y continuidad en la vida económica tapatía, en Cabrales Barajas, L. F. (Ed.): *Espacio urbano, cambio social y Geografía Aplicada*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, pp. 85–95.
- Arroyo Alejandro, J. (1993): La transición poblacional y económica de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en Cabrales Barajas, L. F. (Ed.): *Espacio urbano, cambio social y Geografía Aplicada*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco, pp. 97–128.
- Basulto Castillo, A., Hernandez Pérez, A., y López Méndez, G. (2016): Políticas públicas y reconversión de la industria electrónica hacia un ecosistema de alta

- tecnología en Jalisco, en *El desarrollo regional frente al cambio ambiental global y la transición hacia la sustentabilidad*. AMECIDER, Instituto Tecnológico de Mérida, UNAM, en <http://ru.iiec.unam.mx/3283/1/090-Basulto-Hernandez-Lopez.pdf>.
- Benavente, J. M., & Grazzi, M. (2017): *Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buitrago Restrepo, F., y Duque Márquez, I. (2013): *La economía naranja. Una oportunidad infinita*. Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá.
- Canobbio Rojas, C., y González Romero, D. (2014): "La dimensión cognitiva y la adaptación a sus modelos de revitalización económica y urbana. el caso de la industria creativa del software en la Zona Metropolitana de Guadalajara", en *Architecture, City and Environment*, 9(26), pp. 69–88. <https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3587>
- Centro de Cultura Digital, British Council, y Banco Interamericano de Desarrollo (2019): *Mapa Transmedia*, en <https://centroculturadigital.mx/mapa-transmedia/> Recuperado 9-05-2019.
- COECYTJAL, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología Jalisco (2003): *Programa Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco, PECYTJAL 2001-2007*. Gobierno de Jalisco, Secretaría de Promoción Económica, Guadalajara, Jalisco.
- Gerritsen, P., & Morales Hernández, J. (2007): *Respuestas locales frente a la globalización económica Productos regionales de la Cosa Sur de Jalisco*. Universidad de Guadalajara, ITESO, RASA, México.
- INEGI (2018): *Banco de Información Económica (BIE)*, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> Recuperado 19-06-2018.
- Kliksberg, B. (2000): *El rol del capital social de la cultura en el proceso de desarrollo*, en B. Kliksberg & L. Tomassini (Eds.): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Argentina, pp. 19–58.
- Lozano Uvario, K. M., Méndez Guardado, P., y González Torreros, L. (2018): "La economía naranja en el espacio rural: análisis desde el desarrollo local en la Región de las Vías Verdes de los Valles, Jalisco", en *Revista Iberoamericana de Vitivinicultura, Agroindustria y Ruralidad*, 5 (14), Universidad de Santiago de Chile, pp. 80-105.
- Luzardo, A., de Jesus, D., y Pérez Kenderish, M. (2017): *Economía Naranja. Innovaciones que no sabías que eran de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Madoery, O. (2013): "Tres tesis para una re-interpretación política del desarrollo. Temas y debates", en *Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, 17(26), pp. 13–37, en <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/3757/madoery.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Recuperado 26-06-2017.
- Moeglin, P., & Tremblay, G. (2013): *Industrias culturales y políticas en torno a la creación y a su régimen de propiedad intelectual*, en Covi Druetta, D. (Ed.): *Industrias culturales en México. Reflexiones para actualizar el debate*. UNAM, Productora de Contenidos Culturales, México, pp. 61–87.
- Notimex. (2017, mayo 22): *Buscarán convertir a Zapopan en Capital de la Cultura*. El Universal, México.

- Palacios Lara, J. J. (2008): Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México. Serie Estudios y Perspectivas. CEPAL, Naciones Unidas, México, D. F.
- Pereira, D. (2017): Busca Tlaquepaque ser Pueblo Mágico. NTR Guadalajara, en [http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id\\_nota=89075](http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=89075). Recuperado 19-06-2018.
- PNUD y UNESCO (2014): Informe sobre la Economía Creativa. Edición especial 2013. Ampliar los causes de desarrollo local. Naciones Unidas, Nueva York.
- Quartesan, A., Romis, M., y Lanzafame, F. (2007): Las industrias culturales en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades, en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15194/las-industrias-culturales-en-america-latina-y-el-caribe-desafios-y-oportunidades>. Recuperado 22-06-2018.
- Secretaría de Cultura (s/f): Recursos en Jalisco, en [https://sic.gob.mx/lista\\_recursos.php?estado\\_id=14](https://sic.gob.mx/lista_recursos.php?estado_id=14). Recuperado 08-04-2019.
- Secretaría de Cultura Jalisco (2018): Programa Estatal de Cultura Jalisco 2013-2018. Plan Institucional de la Secretaria de Cultura Jalisco. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Tamayo, J., y Vizcarra, A. (2000): Jalisco: sociedad, economía, política y cultura. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Toussaint Alcaraz, F. (2013): Evolución de las industrias de la cultura (1980-2010), en Covi Druetta, D (Ed.): Industrias culturales en México. Reflexiones para actualizar el debate. UNAM, Productora de Contenidos Culturales, México, pp. 41-60.
- Troitiño Vinuesa, M. Á. (2013). Elementos y metodología de análisis territorial. En K. M. Lozano Uvario & A. Ruiz Velasco Castañeda (Eds.), Análisis Espacial, Territorio y Desarrollo Local (Primera, pp. 19-43). Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2018): Políticas culturales municipales para el desarrollo sostenible de la comunidad en áreas metropolitanas. Zapopan, en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Mexico/images/Publicaciones/DECLARACIONZAPON170918.pdf>. Recuperado 04-05-2019.
- Verduzco, B., & Valenzuela, B. (2018): "Los distritos urbanos gastronómico-turísticos: conflictos y problemas de gestión pública. Guadalajara, México", en Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales, 44(132), en <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2282>. Recuperado 20-04-2018.
- Woo Gómez, G. (2003): Desarrollo y políticas regionales: un enfoque alternativo. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México.
- Zúñiga, D. M. (2010): Cultura: patrimonio, creación y difusión, en González Romero, V. M., C. E. Anguiano Gómez, y H. Gutiérrez Pulido (Eds.): 2 décadas en el desarrollo de Jalisco. 1990-2010. Gobierno de Jalisco - Secretaria de Planeación, Guadalajara, Jalisco, pp. 63-81.

## **LOS PROPÓSITOS EMPRENDEDORES DE LAS PERSONAS ESTUDIANTES DEL GRADO EN FISIOTERAPIA: CASO DEL MUNICIPIO DE OSUNA (SEVILLA, ESPAÑA)**

Isadora Ssánchez Torné

Universidad de Sevilla

[isanchez6@us.es](mailto:isanchez6@us.es)

Macarena Pérez Suárez

Universidad de Sevilla

[mperez32@us.es](mailto:mperez32@us.es)

José Ignacio Belda Álvarez

Centro Universitario de Osuna

[joseiba@euosuna.org](mailto:joseiba@euosuna.org)

Juan Antonio Márquez Domínguez

Universidad de Huelva

[antonio@dgf.uhu.es](mailto:antonio@dgf.uhu.es)

### **RESUMEN**

Diferentes investigaciones empíricas han evidenciado que el emprendimiento es clave para el crecimiento económico pues mejora de la competitividad y es fuente de nuevos yacimientos de empleo en los municipios. Esta investigación se propuso conocer las *intenciones emprendedoras* (IE) de las personas potenciales emprendedoras de un territorio determinado como es la localidad de Osuna (Andalucía, España), que cuenta con una población de 17.622 personas (2018) y presenta una tasa de paro del 19,02% (abril 2019), por lo que es una zona ávida de nuevas oportunidades de empleo, las cuales pueden venir desde las actuaciones del desarrollo local. La muestra respondió a las personas *estudiantes universitarias* de profesiones que se desarrollan principalmente por cuenta propia, así pues, se encuestó al alumnado del Grado en Fisioterapia del Centro Universitario de Osuna (centro adscrito a la Universidad de Sevilla). Se abarcó los cuatro cursos de la titulación (desde primero a cuarto) de un curso académico, planteando un cuestionario que se acogió a una Escala Likert de 1 a 5 (de menor a mayor). Como resultado se identificó las actitudes personales ante el emprendimiento (AE), el control del comportamiento percibido (CCP), la intención emprendedora (IE), las capacidades emprendedoras (CE), y las competencias transversales (CT). Además, hay que destacar la elevada norma social (NS) y evaluación social (ES) del entorno de las personas estudiantes sobre el emprendimiento (4,15). Los hallazgos ofrecen un camino para desarrollar programas de apoyo a la iniciativa empresarial territorial con el objetivo de potenciar la cultura emprendedora de Osuna, pues con ellos se podrá reducir la elevada tasa de desempleo, la despoblación de la zona y diferenciar la actividad productiva.

*Palabras clave:* Educación Superior, Intención Emprendedora, Investigación, Emprendimiento, Desarrollo Local.

### **ABSTRACT**

Different empirical investigations have shown that entrepreneurship is key to economic growth because it improves competitiveness and is a source of new sources of



employment in the municipalities. This research set out to find out the entrepreneurial intentions (IE) of potential entrepreneurs in a given territory such as the town of Osuna (Andalusia, Spain), which has a population of 17,622 people (2018) and has an unemployment rate of 19.02% (April 2019), making it an area eager for new employment opportunities, which can come from local development actions. The sample responded to university students of professions that are developed mainly on their own, so the students of the Degree in Physiotherapy of the University Center of Osuna (center attached to the University of Seville) were surveyed. The four courses of the degree (from first to fourth) of an academic year were covered, proposing a questionnaire that took a Likert Scale of 1 to 5 (from lowest to highest). As a result, personal attitudes towards entrepreneurship (AE), control of perceived behaviour (CCP), entrepreneurial intention (IE), entrepreneurial capacities (CE), and transversal competences (TC) were identified. In addition, it is necessary to emphasize the high social norm (NS) and social evaluation (ES) of the environment of the students on entrepreneurship (4,15). The findings offer a way to develop programs to support territorial entrepreneurship with the aim of strengthening the entrepreneurial culture of Osuna, as they can reduce the high rate of unemployment, depopulation of the area and differentiate the productive activity.

*Keywords:* Higher Education, Entrepreneurial Intention, Research, Entrepreneurship, Local Development.

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las opciones de empleo se encuentran las relacionadas con la demanda de servicios médicos por parte de unas personas pacientes que buscan en el ámbito privado una alternativa a los servicios de la sanidad pública.

Según los datos que ofrece el Instituto para el Desarrollo e Integración de la Sanidad<sup>1</sup>, en su informe anual Sanidad Privada, la sanidad privada aporta un valor significativo. El análisis de situación de 2019 señala que en 2016 el gasto público privado suponía el 28,8% del gasto sanitario total, dando empleo a 266.728 personas profesionales, de los cuales 23% eran personas médicas, 26% personas enfermeras y un 51% a otras profesiones sanitarias y no sanitarias. A nivel geográfico, Madrid, Cataluña y Andalucía son las regiones que registran un mayor número de personas profesionales, representando entre las 3 el 50% de las personas profesionales del sector sanitario privado.

Por el lado de la demanda, el número de personas aseguradas en septiembre de 2018 era de 10,3 millones, lo que supone un aumento del 4,3% respecto a 2017. Estas cifras han ido en aumento en los últimos años, donde se pasa de nueve millones de personas aseguradas en 2014, de las cuales dos millones pertenecían a las mutualidades de personas funcionarias, a los 10,3 millones que señaladas con anterioridad<sup>2</sup>.

Dentro del campo sanitario, la fisioterapia se ha convertido en uno de los campos más demandados y con una demanda de servicios potencial muy alta. La importancia de las personas fisioterapeutas reside en que “son expertos en movimiento y ejercicio físico. Su conocimiento funcional de la anatomía y patología, así como los efectos de la actividad física sobre todos los sistemas (cardiovascular, músculo esquelético,

<sup>1</sup> Fuente: <https://www.fundacionidis.com/> (Consultado 25.07.2019).

<sup>2</sup> Fuente: <https://elpais.com/economia/2019/05/03/actualidad/> (Consultado 25.07.2019).

neuroológico y tegumentario) los definen como los profesionales más adecuados para la promoción, guía, prescripción y manejo del ejercicio físico y los cualifica para impactar en el crecimiento de la epidemia global de las enfermedades relacionadas con estilos de vida, contribuyendo a reducir la carga global de morbilidad y mortalidad que estos procesos suponen” (González, L., Souto, S., Fernández, R. y González, R., 2014:6).

Por consiguiente, algunas de las salidas profesionales más relevantes para los estudios de fisioterapia son: Fisioterapeuta de atención a la tercera edad, Fisioterapeuta en el ámbito deportivo, Fisioterapeuta en una clínica, Fisioterapeuta docente, Fisioterapeuta autónomo (Universia, 2018)<sup>3</sup>. Se halla una amplia variedad de salidas profesionales, y fruto de los nuevos estilos de vida y de la preocupación por la salud, una demanda creciente de estos servicios. Esta demanda es de deficiente atención, desde el lado de la sanidad pública, es una asignatura pendiente puesto que el número de fisioterapeutas es de 1 por cada 10.000 personas, cifra que se considera insuficiente<sup>4</sup>. Si no es la sanidad pública quien atiende estos servicios, será la sanidad privada, bien por pago directo de las personas pacientes, o bien a través de un seguro médico, quien satisfaga esta demanda. Por lo tanto, una opción laboral para la persona graduada en fisioterapia es crear su propia empresa, emprender. De tal manera, se registra la salida profesional por cuenta propia, que en la Website del Colegio Oficial de Fisioterapeutas de Galicia se crea una sección<sup>5</sup> sobre toda la información necesaria para la puesta en marcha y gestión de la futura empresa.

El emprendimiento de la población juvenil ocupa un lugar destacado en la agenda política de la UE como herramienta para luchar contra el desempleo, la exclusión social e impulsar la innovación. Así es reflejado en la Estrategia Europa 2020 y su iniciativa emblemática «Juventud en Movimiento»<sup>6</sup>.

En esta realidad es donde surge la necesidad del espíritu emprendedor, de conocer la intención emprendedora a nivel territorial (Al-Jubari, I., Hassan, A., y Liñán, F., 2018; Fernandes, C., Ferreira, J., Raposo, M., Sánchez, J. and Hernández-Sánchez, B., 2018). Las investigaciones dirigidas a conocer las intenciones emprendedoras del estudiantado universitario cobran cada vez mayor relevancia (Caro-González, F.J., Romero-Benabent, H., y Sánchez-Torné, I., 2017; Nabi, G., Walmsley, A., Liñán, F., Akhtar, I., y Neame, C., 2018; Arora, S., y Jain, S., 2019; Padilla-Angulo, L., 2019), debido principalmente a: 1) el valor del emprendimiento como dinamizador de tejido empresarial y catalizador del desarrollo económico y social (Naushad, M., Faridi, M.R., y Malik, S.A., 2018); 2) el estudio de los propósitos emprendedores de la población joven implicará alcanzar una mayor comprensión sobre los factores que influyen en la IE (Goyanes, M., 2015; Acosta-Veliz, M., Villacís-Aveiga, W. y Jiménez-Cercado, M., 2017). Cabe resaltar que el alumnado universitario divisa cerca su entrada en el mercado laboral, lo que implica tomar decisiones sobre su futuro profesional, pues está en un momento en que pueden aflorar manifestaciones sobre su propósito emprendedor (Liñán, F. y Santos, F.J., 2007; Sánchez-Torné, I. y Pérez-Suárez, M., 2016). Conforme a ello, se hallan las investigaciones pormenorizadas en el ámbito de la salud (Krauss, C., Franco, J.P., Bonomo, A., Mandirola, N., y Platas, A.L., 2018; Mussons-Torras, M., y

<sup>3</sup> Fuente: <https://noticias.universia.net.co/educacion/noticia/2018/04/19/1159096/estudiante-fisioterapia-descubre-todas-salidas-profesionales.html#> (Consultado 25.07.2019).

<sup>4</sup> Fuente: [www.redaccionmedica.com/secciones/otras-profesiones/la-falta-de-plazas-publicas-aboca-a-la-privada-a-los-fisioterapeutas-9060](http://www.redaccionmedica.com/secciones/otras-profesiones/la-falta-de-plazas-publicas-aboca-a-la-privada-a-los-fisioterapeutas-9060) (Consultado 25.07.2019).

<sup>5</sup> Fuente: <https://www.cofiga.org/portal/laboral/nuevo-emprendedor> (Consultado 25.07.2019).

<sup>6</sup> Fuente: Comisión Europea. [https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/employment-entrepreneurship\\_es](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/employment-entrepreneurship_es) (Consultado 25.07.2019).

Tarrats-Pons, E., 2018; Baena-Luna, P., García-Río, E., Soto-Romero Valdespino, C., Silva del Águila, S., Sánchez-Torné, I., y Pérez-Suarez, M., 2019).

Trazado el marco de referencia, este análisis empírico sobre la intención emprendedora se asienta en la *teoría del comportamiento planificado* (Theory of Planned Behavior-TPB) de Ajzen. El fundamento principal atiende a que el comportamiento humano requiere de cierta cantidad de planificación precedente, y que, en dicha planificación, así como en su comportamiento ulterior, le influyen las creencias. Unas creencias que afectan directamente a las intenciones que son planificadas en base a dos factores: la actitud hacia la acción y las normas subjetivas. En otras palabras, Ajzen, I. (1991) define tres constructos: Actitud; Norma Subjetiva y Control del Comportamiento Percibido. A partir de ello, en este trabajo se pretende conocer: la norma social y evaluación social, la actitud personal ante el emprendimiento, el comportamiento percibido, la intención emprendedora, las capacidades y las competencias transversales del alumnado para emprender. Dichas variables han sido usadas por otras autorías para determinar la intención emprendedoras estudiantil como, por ejemplo: González, M. H., Valantina, I., Pérez, C., Aguado, S., Calabuig, F., y Crespo, J. J. (2016); Srivastava, S., y Misra, R. (2017). Finalmente, existe una literatura integral sobre la intención emprendedora y sus múltiples relaciones, como con la educación empresarial (Nabi, G., Liñán, F., Fayolle, A., Krueger, N., y Walmsley, A., 2017).

A tenor de todo lo expuesto con anterioridad, se considera de gran interés indagar sobre la intención emprendedora (IE) que posee el alumnado del Grado de Fisioterapia del Centro Universitario de Osuna, con el fin de potenciar citada intención y fomentar la educación emprendedora. En consecuencia, aprovechar el nicho de empleo que puede tener la actividad profesional de la fisioterapia.

## 2. OBJETIVO

El objetivo principal de esta investigación consiste en determinar la intención emprendedora (IE) del alumnado universitario del Grado en Fisioterapia. Con el fin de poner de manifiesto una realidad existente en el territorio de Osuna (Sevilla), y que esta sea de utilidad a los órganos de gestión públicos del territorio para emprender medidas para combatir las altas de tasas de desempleo juvenil.

## 3. METODOLOGÍA

El alcance territorial de este análisis empírico responde a una localidad de Sevilla, Osuna, que se encuentra ubicada en una situación privilegiada por las comunicaciones y los principales núcleos de población de la región. Cuenta con un Centro Universitario del siglo XVI y adscrito de la Universidad de Sevilla desde 1993. En la actualidad se imparten las titulaciones de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, Finanzas y Contabilidad, Doble Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos y Finanzas y Contabilidad, Grado en Enfermería, Grado en Educación Primaria, Grado en Fisioterapia, entre otras. Cuenta con alrededor de 1.400 personas alumnas de las cuales alrededor de 300 personas corresponden al Grado de Fisioterapia.

Por consiguiente, la población objeto de análisis son las 300 personas estudiantes del Grado en Fisioterapia del Centro Universitario de Osuna. A finales de 2017 se encuestó al alumnado del Grado en Fisioterapia, abarcando los cuatro cursos de la titulación (desde primero a cuarto), lo que supuso una muestra de 130 respuestas. El uso de una población estudiantil universitaria ha sido empleada y avalada por diversas autorías (Goyanes, M., 2015; Barba-Sánchez, V., y Atienza-Sahuquillo, C., 2018; Caro-

González, F.J., Sánchez-Torné, I. y Romero-Benabent, H., 2018; Zhao, L., Davis, L., y Copeland, L., 2018; Sánchez-Torné, I. y Pérez Suárez, M., 2019).

La encuesta estaba formada por cuatro bloques de preguntas: registro, emprendimiento, actitudes emprendedoras y competencias. La encuesta se basó, primeramente, en la TPB (Ajzen, I. 1991), y complementariamente, en las investigaciones de Liñán F. y Chen Y. W. (2009) sobre la modelización de las variables adecuadas para medir la intención emprendedora (IE). Inicialmente, se formulan preguntas de carácter dicotómicas (Si/No) y abiertas, ambas dirigidas a conocer los aspectos de registro (edad, sexo, residencia, familiar empresario u otras personas cercanas). Siguiendo una Escala Likert de cinco posiciones □donde 1 significa totalmente desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo□, se formularon una serie de cuestiones destinadas a conocer la actitud personal ante el emprendimiento (AE), el control del comportamiento percibido (CCP), norma social (NS) y evaluación social (ES), las capacidades para emprender (CE) y las competencias transversales (CT) del alumnado. Esta escala ha sido validada por los estudios precedentes, así mismo los diferentes bloques han evidenciado un *Alpha de Cronbach* elevado (NS=0,707, ES=0,732, AE= 0,782, CCP= 0,871, IE= 0,855, CE= 0,805, CT= 0,867).

Se llevó a cabo un análisis descriptivo empleado los programas Excel y SPSS. Un análisis previo examinando los resultados por curso académico mostró que no existen diferencias significativas entre ellos, por ese motivo, se han presentado la información de manera conjunta para todo el Grado en Fisioterapia.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Principales Características de la muestra

La distribución por género de la muestra presenta que el porcentaje de mujeres (50,77%) es superior a los hombres (49,23%), el 74,62% está dentro del intervalo 18 – 21 años.

### 4.2. Cuestiones sobre Emprendimiento

Casi a la totalidad del alumnado le gustaría tener su propia empresa (90,31%) por ello parece lógico que el 80% desee recibir formación específica empresarial, pero solo el 60,77% tiene una idea que pueda materializarse en un proyecto empresarial (Tabla 1).

*Tabla 1: Resultados de la respuesta del alumnado a las cuestiones sobre emprendimiento*

	Te gustaría tener tu propia empresa o negocio		Tienes alguna idea para crear una empresa		Te gustaría recibir formación para la creación de empresas	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
No	10	7,69%	51	39,23%	26	20,00%
Sí	120	92,31%	79	60,77%	104	80,00%

*Fuente: Elaboración propia.*

### 4.3. Norma Social y Evaluación Social

La NS hace referencia a la percepción que se forma una persona de la opinión que podría tener su entorno más cercano sobre del comportamiento emprendedor (Ajzen, I. 1991). La ES refleja la valoración de las personas del entorno cercano sobre si la persona encuestada creara una empresa (Liñán F. y Fayolle, A. 2015). Tal como se

comprueba en la Tabla 2, el alumnado presenta una buena predisposición de su entorno ya que este ofrece una elevada valoración sobre el emprendimiento (3,61) y sobre la actividad empresarial propia (4,14).

*Tabla 2: Norma social y Evaluación social*

	Media	DT
Valoración de la actividad emprendedora entre las personas de su familia	4,29	0,88
Valoración de la actividad emprendedora entre sus amistades cercanas	4,22	0,82
Valoración de la actividad emprendedora entre las personas compañeras de clase	3,91	0,86
Valoración media del bloque Norma Social	3,61	0,67
Si decidiese crear una empresa. Valoración de la actividad emprendedora entre las personas de su familia	4,29	0,88
Si decidiese crear una empresa. Valoración de la actividad emprendedora entre sus amistades cercanas	4,22	0,82
Si decidiese crear una empresa. Valoración de la actividad emprendedora entre las personas compañeras de clase	3,91	0,86
Valoración media del bloque Evaluación Social.	4,14	0,69

*Fuente: Elaboración propia.*

#### 4.3. Actitudes ante el Emprendimiento

La actitud personal del alumnado ante la idea de crear una empresa se midió a través de 5 cuestiones (Tabla 3). Dicha actitud hace alusión al grado en que una persona tiene una valoración favorable o desfavorable de la conducta en cuestión (Valencia, F.Á.M. Restrepo, I A.M. y Restrepo, J.M.V., 2014). Las personas estudiantes presentan una actitud personal ante el emprendimiento bastante elevada (3,86), especialmente *indican que si tuvieran la oportunidad y medios les gustaría crear su propia empresa* (4,01).

*Tabla 3: Actitudes personales ante el Emprendimiento (AE)*

	Media	DT
Ser una persona emprendedora tiene más ventajas que inconvenientes	3,34	0,96
Ser una persona emprendedora me resulta atractivo	3,88	0,94
Si tuviese la oportunidad y los medios me gustaría crear mi propia empresa	4,41	0,90
Convertirme en persona emprendedora sería algo que me dejaría muy satisfecho	4,08	0,92
De entre varias opciones, preferiría ser persona emprendedora	3,58	1,02
Valoración media del bloque	3,86	0,69

*Fuente: Elaboración propia.*

#### 4.4. Control Comportamiento Percibido

El CCP alude a la percepción de la capacidad que tiene cada individuo para crear y dirigir una empresa (Jaén, I., 2010). El alumnado muestra una baja percepción de sus propias capacidades para iniciar y mantener una actividad empresarial (Tabla 4), concretamente en *conozco los detalles prácticos necesarios para crear una empresa* (2,10) y *sé cómo desarrollar un proyecto empresarial* (2,21).

Tabla 4: Control Comportamiento Percibido (CCP)

	Media	DT
Crear una empresa y mantenerla en funcionamiento sería fácil para mí	2,71	0,88
Estoy capacitado/a para poner en marcha una empresa viable	3,02	0,97
Puedo controlar el proceso de creación de una nueva empresa	2,71	1,05
Conozco los detalles prácticos necesarios para crear una empresa	2,10	1,04
Sé cómo desarrollar un proyecto empresarial	2,21	1,01
Si intentase crear una empresa, tendría muchas posibilidades de éxito	3,00	0,83
Valoración media del bloque	2,62	0,75

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.5. Intención Emprendedora

La IE del alumnado (Tabla 5) está por encima de la media (2,5) aunque no es especialmente elevada (3,36). Destaca que realizará todos los esfuerzos precisos para *iniciar y continuar su propia empresa* (3,57), *su meta profesional es llegar a ser una persona emprendedora* (3,45) y *estar decidido a crear una empresa en el futuro* (3,46).

Tabla 5: Intención Emprendedora (IE)

	Media	DT
Estoy preparado/a para hacer lo necesario para convertirme en una persona emprendedora	2,92	0,99
Mi meta profesional es llegar a ser una persona emprendedora	3,45	1,08
Realizaré todos los esfuerzos precisos para iniciar y continuar mi propia empresa	3,57	1,10
Estoy decidido/ a crear una empresa en el futuro	3,46	1,08
Pienso con bastante firmeza en crear mi propia empresa	3,41	1,13
Valoración media del bloque	3,36	0,86

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.6. Capacidades para Emprender

El alumnado valoró sus propias capacidades emprendedoras por encima de la media (2,5) aunque expresó algunas carencias como: *soy perfectamente capaz de reconocer las oportunidades* (3,27) y *ser perfectamente capaz de desarrollar nuevos productos y servicios* (3,28).

Tabla 6: Capacidades Emprendedoras (CE)

	Media	DT
Soy perfectamente capaz de reconocer las oportunidades	3,27	0,85
Soy muy creativo/a	3,49	0,97
Soy capaz de resolver prácticamente cualquier problema que se me presente	3,52	0,86
Soy capaz de dirigir a otras personas y de comunicarles adecuadamente mis ideas e intenciones	3,71	0,82
Soy perfectamente capaz de desarrollar nuevos productos y servicios	3,28	0,84
Soy perfectamente capaz de establecer una red de contactos personales y profesionales	3,38	0,92
Valoración media del bloque	3,44	0,62

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.7. Competencias Transversales

En último lugar, este apartado tenía como objetivo examinar las CT relacionadas con el emprendimiento, para lo cual se enuncian aquellas habilidades que la literatura recoge como más relevantes para la actividad emprendedora; en concreto fueron 12 (Tabla 6). Así pues, el alumnado mostró una valoración especialmente alta en: *responsabilidad y compromiso* (4,42), *capacidad de trabajar duro* (4,32), *entusiasmo* (4,27), *habilidad de trabajar en equipo* (4,22) y *habilidad de motivar a otros* (4,16).

Tabla 6: Competencias. Transversales (CT)

	Media	DT
Competencias y seguridad en sí mismo/a	3,73	0,94
Capacidad para trabajar duro	4,32	0,79
Entusiasmo	4,27	0,76
Habilidad para liderar	3,74	0,93
Independencia	4,05	0,83
Capacidad de asumir riesgos	3,64	0,92
Responsabilidad y compromiso	4,42	0,73
Creatividad e Innovación	3,64	1,04
Habilidad para tomar decisiones	3,95	0,87
Habilidad para motivar a otros	4,16	0,81
Habilidad para delegar tareas y responsabilidades	3,84	0,93
Habilidad para trabajar en equipo	4,22	0,88
Valoración media del bloque	4,00	0,56

Fuente: Elaboración propia.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En la presente investigación se comprueba la IE del alumnado del Grado de Fisioterapia del Centro Universitario de Osuna, con el fin de conocer el propósito emprendedor y las necesidades formativas de un colectivo de próximo acceso al mercado laboral.

El 90,31% ha mostrado, que una vez finalicen sus estudios, le gustaría tener su propia empresa, pero solo el 60,77% tiene una idea de negocio. Además, el 80% ha expresado que le gustaría recibir educación empresarial. La necesidad inminente de cursos especializados en creación de empresa da respuesta a una necesidad que el alumnado ha dejado patente con su reducida valoración de sus propias capacidades y conocimientos para iniciar y mantener una empresa. Especialmente patente en dos premisas: *conozco los detalles prácticos necesarios para crear una empresa* (2,10) y *sé cómo desarrollar un proyecto empresarial* (2,21). Aunque con una valoración algo superior, también destacan algunas debilidades en sus CE: *soy perfectamente capaz de reconocer las oportunidades* (3,27) y *ser perfectamente capaz de desarrollar nuevos productos y servicios* (3,28).

Dicha educación empresarial, es de relevancia y prioridad con el fin de aprovechar el elevado interés del estudiantado por la actividad empresarial y la generación de empleo. Pues ha quedado resaltada por una valoración del alumnado por encima de la media (2,5) en su AE (3,86) e IE (3,36). Además, se evidencia una apreciación elevada en ciertas afirmaciones: *si tuvieran la oportunidad y medios les gustaría crear su propia empresa* (4,01), *destaca que realizará todos los esfuerzos precisos para iniciar y continuar su propia empresa* (3,57), *su meta profesional es llegar a ser una persona emprendedora* (3,45) y *estar decidido a crear una empresa en el futuro* (3,46). Así mismo, esta relevancia de la IE del alumnado de fisioterapia del Centro Universitario de Osuna se ha completado por una valoración favorable del

entorno de las personas estudiantes hacia el emprendimiento, en general, (3,61) y, en particular, si fueran ellos los pusieran en marcha una empresa (4,14).

Por último, las personas estudiantes consideran que ya disponen de ciertas competencias de gran utilidad tanto para el trabajo por cuenta ajena como propia, como son: *responsabilidad y compromiso* (4,42), *capacidad de trabajar duro* (4,32), *entusiasmo* (4,27), *habilidad de trabajar en equipo* (4,22) y *habilidad de motivar a otros* (4,16). Unas competencias que deberían ser potenciadas y redirigidas hacia incrementar la IE.

En base a estas averiguaciones, se insta a las corporaciones locales a trabajar en nuevas Políticas de Desarrollo Local para que a través de activos instrumentos territoriales sigan forjando la cultura emprendedora en los territorios, como es el caso de Osuna. En la actualidad, la región de Andalucía ha de materializar las actuaciones de la Ley 3/2018 de 8 de mayo de Fomento del Emprendimiento; y continuar con un ejercicio proactivo de los Centros Andaluces de Emprendimiento (CADEs<sup>7</sup>) de Andalucía Emprende (Fundación Pública Andaluza), cuyo objetivo general es fomentar y apoyar la creación y la consolidación de empresas y empleo mediante la prestación de servicios de calidad.

Este trabajo no está exento de limitaciones, entre las que destaca la reducida población de análisis, la cual solo se centra en un grado universitario de disciplina sanitaria reduciendo la capacidad de generalizar las conclusiones obtenidas. Por ello, para futuras investigaciones se desea ampliar el análisis a la totalidad de grados de la disciplina sanitaria y/o del centro observado con su posible comparativa de ramas de conocimientos (Sánchez-Torné, I., Pérez-Suárez, M., y Belda, J.I., 2016), en consecuencia, mejorar el tratamiento de datos.

En resumen, se realiza una aportación empírica para instar a las corporaciones locales, especialmente a la corporación de Osuna, a potenciar y formar a la población juvenil en materia empresarial y emprendimiento, pues se ha evidenciado un interés real por poner en marcha un negocio y, así mismo, una debilidad en cuestión de formación, conocimientos y capacidades. Esta disyuntiva puede ser solventada desde Políticas de Desarrollo Local, en consonancia con las políticas europeas de empleo (Martínez, L. y Amigot, P., 2018), mediante la instauración de programas de ayudas a las personas jóvenes y emprendedoras, como podría darse desde las incubadoras de empresas. Cabría la apuesta por la cooperación y cofinanciación de actuaciones conjuntas entre el Centro Andaluz de Emprendimiento de Osuna, la corporación local y el centro universitario, donde se ofrezca una educación empresarial real y complementaria, dirigida específicamente a las necesidades de las futuras personas profesionales y emprendedoras.

### ***Agradecimientos***

Realzar todas las facilidades recibidas del Centro Universitario de Osuna para poder pasar los cuestionarios sobre IE a su alumnado. En particular, la atención recibida del Equipo de Gobierno y del equipo PDI implicado.

---

<sup>7</sup> Fuente: <https://www.andaluciaemprende.es/CADE/> (Consultado 25.07.2019).



## REFERENCIAS

- Acosta-Veliz, M., Villacís-Aveiga, W., y Jiménez-Cercado, M. (2017): “Factores que conforman la intención emprendedora de estudiantes de la Universidad de Guayaquil”, en *Dominio de las Ciencias*, vol.3, n°3, pp. 1116-1146.
- Ajzen, I. (1991): “The Theory of Planned Behavior”, en *Organizational behavior and human decision processes*, n°50, pp.179-211.
- Al-Jubari, I., Hassan, A., y Liñán, F. (2018): “Entrepreneurial intention among University students in Malaysia: integrating self-determination theory and the theory of planned behavior” en *International Entrepreneurship and Management Journal*, pp. 1-20. <https://doi.org/10.1007/s11365-018-0529-0>
- Arora, S., y Jain, S. (2019): “Influence of Gender on Entrepreneurial Intentions among Business Management Students”, en *Indian Journal of Industrial Relations*, vol.54, n°3, pp. 482-566.
- Baena-Luna, P., García-Río, E., Soto-Romero Valdespino, C., Silva del Águila, S., Sánchez-Torné, I., y Pérez-Suarez, M. (2019): Una aproximación al emprendimiento en la sanidad: análisis bibliométrico y tendencias en Gestión del Conocimiento Perspectiva Multidisciplinaria, vol. 11, pp.115-130. Recuperado de <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/6570>
- Barba-Sánchez, V., y Atienza-Sahuquillo, C. (2018): “Entrepreneurial intention among engineering students: The role of entrepreneurship education”, en *European Research on Management and Business Economics*, vol.24, n°1, pp. 53-61. <https://doi.org/10.1016/j.iedeen.2017.04.001>
- Caro-González, F. J., Romero-Benabent, H. A., y Sánchez-Torné, I. (2017): “The influence of gender on the entrepreneurial intentions of journalism students”, en *Intangible Capital*, vol.13, n° 2, pp.430-478. <http://dx.doi.org/10.3926/ic.927>
- Caro-González, F.J., Sánchez-Torné, I., y Romero-Benabent, H. A (2018): “El modelo TCP aplicado a la formación en emprendimiento de los estudiantes en Comunicación”, en *Revista ESPACIOS*, vol.39, n°02, pp.7-23. Recuperado de <http://www.revistaespacios.com/a18v39n02/a18v39n02p07.pdf>
- Fernandes, C., Ferreira, J., Raposo, M., Sanchez, J. and Hernandez-Sanchez, B. (2018): "Determinants of entrepreneurial intentions: an international cross-border study", en *International Journal of Innovation Science*, vol.10, n°2, pp.129-142. <https://doi.org/10.1108/IJIS-02-2017-0017>
- González, L., Souto, S., Fernández, R. y González, R. (2014): “Análisis sobre las necesidades de Fisioterapia en el contexto social actual”, en *Salud y Bienestar*, Editorial GEU Editors, pp.115-126. ISBN978-84-16156-87-0.
- González, M. H., Valantina, I., Pérez, C., Aguado, S., Calabuig, F., y Crespo, J. J. (2016): “La influencia del género y de la formación académica en la intención de emprender de los estudiantes de ciencias de la actividad física y el deporte”, en *Intangible Capital*, vol.12, n°3, pp.759-788. <http://dx.doi.org/10.3926/ic.783>
- Goyanes, M. (2015): “Apoyo estructural en la intención emprendedora de estudiantes de periodismo y comunicación audiovisual en España”, en *El profesional de la información*, vol.1, n°24, pp.55-61.
- Jaén, I. (2010): “Una revisión teórica de los valores en el estudio de la intención emprendedora”. Trabajo de investigación. Sevilla. Departamento de Economía Aplicada I, Universidad de Sevilla. Recuperado de <http://institucional.us.es/vie/documentos/resultados/ValoresIntencionEmprendedoraInmaJaen.pdf>

- Krauss, C., Franco, J.P., Bonomo, A., Mandirola, N., y Platas, A.L. (2018): "Intención emprendedora en estudiantes de ciencias de la salud de la Universidad Católica del Uruguay", en *Enfermería: Cuidados Humanizados*, vol.7, n°1, pp.43-56. <http://dx.doi.org/10.22235/ech.v7i1.1541>
- Liñán, F. y Chen, Y. W. (2009): "Development and Cross-Cultural application of a specific instrument to measure entrepreneurial intentions", en *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol.33, n°3, pp. 593-617.
- Liñán, F. y Fayolle, A (2015): "A systematic literature review on entrepreneurial intentions: citation, thematic analyses, and research agenda", en *International Entrepreneurship and Management Journal*, vol.11, n°4, pp.907-933.
- Liñán, F., y Santos, F. J. (2007): "Does social capital affect entrepreneurial intentions?", en *International Advances in Economic Research*, vol. 4, n°13, pp. 443-453.
- Martínez, L. y Amigot, P. (2018): "Tensiones entre el emprendimiento y el trabajo autónomo en las políticas europeas de empleo: un nuevo capítulo en la relación entre el «trabajo como empleo» y el «trabajo sobre sí»", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol.36, n°2, pp. 245-264. <https://doi.org/10.5209/CRLA.60696>.
- Mussons-Torras, M., y Tarrats-Pons, E. (2018): "The Entrepreneurial Credibility Model on students from nursing and physiotherapy", en *Enfermería Global*, n°49, pp.294-308. <http://dx.doi.org/10.6018/eglobal.17.1.280281>
- Nabi, G., Liñán, F., Fayolle, A., Krueger, N., y Walmsley, A. (2017): "The impact of entrepreneurship education in higher education: A systematic review and research agenda", en *Academy of Management Learning & Education*, vol.16, n°2, pp.277-299. <https://doi.org/10.5465/amle.2015.0026>
- Nabi, G., Walmsley, A., Liñán, F., Akhtar, I., y Neame, C. (2018): "Does entrepreneurship education in the first year of higher education develop entrepreneurial intentions? The role of learning and inspiration", en *Studies in Higher Education*, vol.43, n°3, pp.452-467. <https://doi.org/10.1080/03075079.2016.1177716>
- Naushad, M., Faridi, M.R., y Malik, S.A. (2018): "Economic development of community by entrepreneurship: an investigation of the entrepreneurial intent and the institutional support to the local community in Al-Kharj region", en *The International Journal Entrepreneurship and Sustainability*, vol.5, n°4, pp.899-913. [http://doi.org/10.9770/jesi.2018.5.4\(14\)](http://doi.org/10.9770/jesi.2018.5.4(14))
- Padilla-Angulo, L. (2019): "Student associations and entrepreneurial intentions", en *Studies in Higher Education*, vol.44, n°1, pp.45-58. <https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1336215>
- Sánchez-Torné, I. y Pérez-Suárez, M. (2019): "El impacto de la educación en la intención emprendedora de los estudiantes del grado de economía", en *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*, n°1, pp.22-40. <https://dx.doi.org/10.17561/rec.v2019n1.2>
- Sánchez-Torné, I., Pérez-Suárez, M., y Belda, J.I. (2016): "Los Propósitos Emprendedores de los estudiantes de Desarrollo Local", In 4th International Conference on Local Development with the theme "Sustainable Development, Territorial Planning and Geodiversity".
- Sánchez-Torné, I., y Pérez-Suárez, M. (2016): "Las intenciones emprendedoras de los estudiantes de Economía", en VII Jornadas de Innovación e Investigación Docente, pp. 9-22. Recuperado de <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/43277>
- Srivastava, S., y Misra, R. (2017): "Exploring antecedents of entrepreneurial intentions of

- young women in India: A multi-method analysis”, en *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, vol.9, n°2, pp.181-206. <https://doi.org/10.1108/JEEE-04-2016-0012>
- Valencia, F. Á. M., Restrepo, I. A. M. y Restrepo, J. M. V. (2014): “Aportes teóricos y empíricos al estudio del emprendedor”, en *Cuadernos de Administración*, vol. 51, n°30, pp.89-99.
- Zhao, L., Davis, L., y Copeland, L. (2018): “Entrepreneurial Intention: An Exploratory Study of Fashion Students”, en *Journal of Enterprising Culture*, vol.26, n°1, pp.27-50. <https://doi.org/10.1142/S0218495818500024>

## **PLAN DE ESTRATEGIA COMERCIAL DE LA REGIÓN ANCASH (PERÚ, 2015-2018)**

María Isabel Leyva Espino  
[economista@mariaisabelleyva.com](mailto:economista@mariaisabelleyva.com)  
Antonio Cáceres Mora  
[acaceresmora@hotmail.com](mailto:acaceresmora@hotmail.com)  
Universidad de Sevilla

### **1. INTRODUCCIÓN**

El proyecto FORMAGRO (Formación Agraria y de Apoyo al Emprendimiento Juvenil en el Perú)<sup>1</sup> se viene ejecutando en la Región Ancash desde el año 2015, promoviendo la participación de jóvenes mujeres y hombres en actividades productivas y empresariales vinculadas al sector agrario bajo el enfoque de una producción agroecológica.

En el marco de la estrategia de intervención para el presente periodo, se espera consolidar la etapa de formación técnica, así como potenciar las acciones para el incremento de la productividad agropecuaria y la articulación al mercado, con énfasis en la producción agroecológica. Este proyecto es ejecutado en este territorio por la Asociación ALLPA<sup>2</sup>, una ONG Ancashina que interviene en el ámbito de Caraz, Yanama, San Luis, Huari y Huallanca (Bolognesi).

En la actualidad uno de los mayores problemas que vienen enfrentando nuestros productores de las comunidades donde intervenimos con el proyecto FORMAGRO es el acceso al mercado, biotiempos o biomercados; donde puedan ofertar sus productos cultivados, respetando los saberes ancestrales y anhelando un precio justo.

A través de diversas estrategias del Eje Comercial se ejecutan actividades y eventos a fin de poner en conocimiento el proceso de desarrollo de los emprendimientos y/o negocios de los emprendedores del Programa Formagro y en todo momento buscamos que estos logren ser sostenibles e inclusivos, resaltando el empoderamiento femenino y su contribución con el cuidado del medio ambiente. Además, buscamos que los productos ingresen a nichos de mercados como ecotiendas y que puedan diferenciarse de los demás productos que ofertan.

El objetivo de este ensayo se basa en mostrar la ruta y resultados de las actividades que se desarrollaron en beneficio de los emprendedores/as en la Región Ancash durante el período de tiempo del 2015 al 2018, a fin de fortalecer, promocionar y articular los productos agropecuarios y transformados de las y los jóvenes emprendedores involucrados en el Programa Formagro.

En el presente trabajo se desarrolla un plan de estrategia comercial de productos locales, con el objetivo de implementar las actividades correspondientes al eje comercial, los cuales se vienen ejecutando durante el Proyecto Formagro. La estrategia está basada en cuatro pilares: 1) formación de emprendedores agropecuarios; 2) organización, formalización y acompañamiento de negocio; 3) articulación al mercado; y 4) acceso al financiamiento.

---

<sup>1</sup> Los objetivos, participantes y otras características que definen al Proyecto Formagro pueden verse en: <https://www.formagro.org/sobre-el-proyecto/resumen/>. Consultado el 12/08/2019.

<sup>2</sup> ALLPA es una Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Sostenible situada en la región Ancash que busca la mejora de las condiciones de vida de las familias peruanas a través de la formación en la agricultura y ganadería. Véase en: <https://www.allpaperu.org/quienesomos>. Consultado el 12/08/2019.

## **2. FORMACIÓN DE EMPRENDEDORES Y EMPRENDEDORAS AGROPECUARIOS**

La formación que se brinda a los emprendedores/as cuenta con dos modalidades de aprendizaje; la primera, llamada “Módulo de Gestión de Negocios Rurales”; y la segunda modalidad, es un “Programa de fortalecimiento de capacidades para los/as jóvenes emprendedores/as en la elaboración de planes de negocios”.

### **2.1. Módulo de Gestión de Negocios Rurales**

El módulo de formación “Gestión de Negocios Rurales” tiene una duración de tres meses, está dirigido a jóvenes entre 16 y 35 años, que tengan una idea de negocio o estén en marcha con algún emprendimiento. Este módulo cuenta con tres documentos de soporte para su desarrollo como son:

#### **a) El Programa de Formación**

Brinda la organización del módulo de extensión con el desarrollo de cuatro unidades didácticas que están conformadas por dieciséis sesiones, que proporcionan de manera gradual las herramientas teóricas y prácticas en emprendimiento, comercialización y plan de negocio.

#### **b) La Guía de Facilitación**

Proporciona los conocimientos técnicos que el facilitador posee para transferir a través de la metodología las competencias y capacidades a las personas participantes del módulo, consta del desarrollo de la secuencia didáctica con sus momentos y tiempos determinados para cada sesión, identificando los recursos y materiales que se van a emplear en cada sesión, brindando las pautas y formatos para el desarrollo de la evaluación de los participantes.

#### **c) El Material de Aprendizaje**

Documento que se otorga a cada persona participante del módulo como herramienta de trabajo, en la cual se encuentra el desarrollo de cada sesión, puede tomar apuntes en ella, resolver algunas tareas y encontrar toda información teórica y práctica correspondiente a la sesión tratada.

La persona participante del módulo de Gestión de Negocios Rurales, desarrolla competencias para el emprendimiento que le permite desempeñar las tareas relativas a la implementación de un negocio propio aplicando las buenas prácticas de venta con un enfoque sostenible y con criterios de calidad.

### **2.2. Pasantía – intercambio de experiencias**

La pasantía se ejecutará al mes y medio dictado el módulo de Gestión de Negocios Rurales, permitirá a la emprendedora o emprendedor conocer un negocio posicionado en el mercado e intercambiar experiencias (se conocerá los problemas en cuanto organización, producción y comercialización, así como superar estos inconvenientes), los insumos y equipos que se emplea en la elaboración de un producto determinado, la trazabilidad del mismo y su comercialización. Con la finalidad, que las emprendedoras y emprendedores repliquen esta experiencia. En ese sentido los facilitadores brindarán el acompañamiento empresarial necesario para el fortalecimiento de sus emprendimientos.

### **2.3. Programa de fortalecimiento de capacidades para los jóvenes emprendedores en elaboración de planes de negocio.**

Este programa tiene una duración de un mes y se desarrolla en ocho sesiones, cada sesión es de tres horas, se emplean los mismos documentos de soporte para su

desarrollo que se manejó en el Módulo “Gestión de Negocios Rurales” con la diferencia que sólo se trabaja en la elaboración del Plan de Negocio a través del modelo Canvas. Está dirigido a personas que hayan llevado al menos un módulo con Formagro y que tengan un negocio en marcha.

En ese sentido podemos decir, que en el Módulo de Gestión de Negocios Rurales y en el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para los jóvenes emprendedores, se cuentan con una serie de contenidos secuenciales y herramientas que permitirán a los participantes desarrollar un mejor desempeño para elaborar su idea y plan de negocio básico, basados en saberes previos, ancestrales y conocimientos adquiridos (aprender haciendo) aportados al proceso de aprendizaje.

### **3. ORGANIZACIÓN, FORMALIZACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO A LAS UNIDADES DE NEGOCIO**

#### **3.1. Acompañamiento empresarial**

Permite medir el avance del trabajo con los/emprendedores/as, las familias y colectivos egresados/as del “Módulo de Gestión de Negocios Rurales” y del “Programa de fortalecimiento de capacidades para los emprendedores en la elaboración del plan de negocio”. Este acompañamiento se realiza bajo dos modalidades:

##### **a) Individual y familiar**

El facilitador visita al emprendedor/a, verifica la puesta en marcha del emprendimiento, seguidamente, bajo el enfoque de corresponsabilidad, se procede a la entrega de insumos y se refuerzan los conocimientos obtenidos en el módulo de Gestión de Negocios Rurales o del Programa de fortalecimiento de capacidades, con el objetivo de que él o la emprendedor/a mejore la elaboración del producto a ofertar u ofertado. Cuando él o la emprendedor/a logra que su producto obtenga calidad competitiva de acuerdo con las exigencias del mercado se procede a ubicar su producto en un punto de venta.

##### **b) Colectivo: (Cooperativas, asociaciones y red de comercialización)**

El facilitador sostendrá reuniones de coordinación y asistencia empresarial con el grupo de personas interesadas en constituirse en redes, asociaciones y/o cooperativas; e incluso organizaciones que estén legalmente constituidas.

Ambos grupos son jóvenes egresados del “Módulo de Gestión de Negocios Rurales” u otro módulo que se ejecuta dentro del Programa Formagro y del “Programa de fortalecimiento de capacidades para los y las emprendedoras en la elaboración de plan de negocio” en el rango de edad de 16 a 35 años; quienes bajo el enfoque de corresponsabilidad se les otorga insumos, con la finalidad de hacer uso eficiente de los recursos del Programa Formagro. Se les brinda además, asistencia técnica empresarial, análisis de su emprendimiento a través del modelo Canvas, diseño de plan de negocio, análisis de costos de producción y comercialización, creación de un signo distintivo para posicionamiento de su producto en el mercado. Bajo este enfoque, se ejecuta la siguiente actividad:

#### **Actividad 01: Antes de la visita de acompañamiento empresarial**

Acción 1: Coordinación con las/os emprendedoras/es y elaboración de un cronograma de visitas. Realizar las coordinaciones previas con los/as participantes seleccionados durante la primera visita de acompañamiento técnico, a fin de elaborar un cronograma de visitas de acompañamiento empresarial. Se debe tomar en cuenta que la/el facilitador de FORMAGRO deberá realizar tres visitas de acompañamiento

empresarial por día, con una duración promedio de 2.5 horas/visita, por lo que se sugiere programar en una misma jornada a diversos jóvenes de una misma zona.

Acción 2: Preparación de los materiales y herramientas. Al finalizar el desarrollo de cada uno de los módulos de formación, se coordinará con las y los facilitadores/as encargados de cada módulo, con el objetivo de elaborar una lista de las emprendedoras y emprendedores quienes bajo el enfoque de corresponsabilidad hayan empleado los insumos otorgados por el programa de manera correcta, además que su emprendimiento esté en marcha.

El facilitador o facilitadora deberá preparar con la debida anticipación, los siguientes formatos:

- Cronograma de visita
- Visitas de asistencia técnica: Con la finalidad de aplicar la ficha de evaluación del emprendedor/a, correctamente llenada, que demuestre la priorización realizada.
- 1ra visita: Análisis FODA
- 2da visita: Modelo de Negocio CANVAS
- 3ra visita: Formato de Costos de Producción
- 4ta y 5ta visitas: Elaboración de Plan de negocio

### **Actividad 02: Durante la visita de acompañamiento empresarial**

Acción 1: Aplicación de la herramienta empresarial. Cada visita de acompañamiento tiene la finalidad de desarrollar determinadas herramientas empresariales (ficha de evaluación del emprendimiento, análisis FODA, modelo CANVAS, ficha de registro de los costos de producción y plan de negocio del emprendimiento).

Acción 2: Compromisos y agenda de próxima visita de acompañamiento empresarial. El/la participante asume diversos compromisos precisando fecha para el avance de su idea de negocio/emprendimiento y programa. En ese sentido, la/el facilitador debe coordinar con el emprendedor y de manera consensuada crear un cronograma de visitas.

### **Actividad 03: Después de la visita de acompañamiento empresarial**

Acción 1: Sistematización de la visita de acompañamiento empresarial en la base de datos.

Posteriormente a cada visita de acompañamiento empresarial, el facilitador o facilitadora deberá registrar la visita en la base de datos.

Acción 2: Evaluación y reporte de acompañamiento empresarial

Luego de concluido el módulo de Gestión de Negocios Rurales, teniendo en cuenta las dos modalidades de aprendizaje, la Especialista en Desarrollo Comercial, en coordinación con los y las facilitadores, deberán analizar el proceso y los resultados de las visitas de acompañamiento acontecidas en los últimos dos meses. Las y los facilitadores, deberán presentar un reporte de acompañamiento empresarial, que indique como mínimo los siguientes datos:

- a) Número de iniciativas de negocios acompañados
- b) Número de jóvenes acompañados/as
- c) Principales dificultades y logros
- d) Jóvenes que culminaron su plan de negocios.

Bajo la modalidad de acompañamiento empresarial a colectivos, cabe mencionar como ejemplo actualmente el proceso de formalización de cuatro cooperativas<sup>3</sup>. Los socios de cada una de las cooperativas trabajan de manera organizada desde hace tiempo en el Proyecto Formagro, se conocen y han generado vínculos de confianza con resultados satisfactorios para ellos; es por esa razón por la que han decidido constituirse a trabajar de manera asociada y formal como cooperativas. En ese sentido, a través del mencionado Proyecto se ha brindado el asesoramiento necesario para la constitución legal de las mismas y el asesoramiento técnico productivo y de comercialización de sus productos.

En ese sentido, el equipo técnico de ALLPA, en el marco de desarrollo del Proyecto Formagro brindará asistencia técnica especializada a las mujeres que conformen las redes de cada comunidad, a fin de mejorar la calidad de vida de las familias y dinamizar la economía de las comunidades a través de un modelo de desarrollo sostenible.

### **3.2. Acompañamiento en la elaboración del plan de negocio básico**

En esta etapa se acompañará a las/os jóvenes emprendedoras/es que han llevado las dos modalidades de aprendizaje que son el módulo de Gestión de Negocios Rurales y el Programa de fortalecimiento de capacidades para los/as emprendedores/as en la elaboración de planes de negocios, y que califiquen como un negocio potencial e innovador (bajo criterios de evaluación formal). Para la ejecución de acompañamiento, desarrollará las siguientes acciones:

- a. Coordinar con las/os facilitadoras/es de cada módulo de formación en sus respectivas zonas de acción, con la finalidad que proporcionen información de la relación de emprendedoras y emprendedores que puedan pasar a esta etapa.
- b. Desarrollar con cada emprendedor/a el modelo Canvas, con la finalidad de tener información de su emprendimiento o negocio.
- c. Con documento Lienzo Canvas, se procederá a entregar los insumos que necesitan para la puesta en marcha de su emprendimiento.
- d. Luego se procederá a elaborar el Plan de Negocios basándose en los trabajos realizados por el emprendedor/a.

### **3.3. Realización del plan de negocios básico y entrega de materiales o insumos identificados en el plan de negocios.**

La realización del plan de negocios a cada emprendedor, es un documento que describe, de manera general un negocio y el conjunto de estrategias que se implementarán para su éxito. Debido a que el plan de negocios presenta un análisis del mercado y establece el programa de acción que se seguirá para alcanzar el conjunto de objetivos que se ha propuesto, este es el motivo por el que se elaborará con los jóvenes emprendedores un cronograma para la realización de las actividades descritas en el

---

<sup>3</sup>Según la información proporcionada por el Proyecto Formagro en la Región de Ancash dichas cooperativas son las siguientes: a) Cooperativa Agraria Ecoturística Nevado de Huandoy - Ltda (CAE Nevado de Huandoy, ubicado en la comunidad de Huandoy), b) Cooperativa Agraria Andina de Santa Cruz-Ltda (COA Andina, ubicado en la comunidad de Santa Cruz); ambas cooperativas se encuentran en la provincia de Huaylas, c) Cooperativa Agraria Ecoturística Allicuy de Yanama – Ltda (CAE Allicuy, ubicado en la comunidad de Machco – provincia de Yungay), y d) Cooperativa Agraria Sostenible Juventud Emprendedores Santiago de Cardón – Ltda (CAS JUVEDEC Cardón, ubicado en la comunidad de Cardón – provincia Carlos Fermín Fitzcarrald).



plan. Asimismo, recopilaremos información sobre los formatos que se emplean en las reuniones mensuales de las visitas de acompañamiento empresarial y las actas de entrega de materiales o insumos.

### **3.4. Asesoramiento empresarial**

El Asesoramiento Empresarial consiste en brindar acompañamiento personalizado, se otorgará a cada joven emprendedor/a, familia productora o colectivo (red de comercialización, asociación, cooperativa) y ganadores del Fondo Wiñay. Asimismo, se elaborará un cronograma de actividades a ejecutar en la capacitación. Este grupo recibirá asesoramiento empresarial en:

- a) Educación financiera: costo de producción e ingresos
- b) Formalización y tributación
- c) Registro sanitario
- d) Marketing y estrategias de ventas
- e) Creación de marcas
- f) Etiqueta, envase y empaque – amigables con el medio ambiente.

En ese sentido, en el caso de la formalización y tributación ante SUNAT<sup>4</sup> se brindará información correspondiente a las emprendedoras/es. Sin embargo, cabe precisar que la formalización de los negocios será elección de cada uno de los jóvenes. El objetivo en este proyecto es que los emprendedores fortalezcan su negocio, que sus productos desarrollen atributos que los hagan altamente competitivos en el mercado. De esta forma, sus emprendimientos se fortalecerán, mejorarán su calidad de vida familiar, dinamizando la economía local.

Se observó también, que los/as jóvenes emprendedores/as cuentan con un producto que está ingresando al mercado, aunque no esté legalmente constituido el negocio. Sin embargo, se procederá a crear un signo distintivo a cada producto de las diversas zonas de intervención del Programa Formagro, y el respectivo registro ante el INDECOPI<sup>5</sup> en el momento oportuno, esta acción quedará sujeto a la constitución legal del emprendimiento. De esta manera, consideramos que contribuiremos a diferenciar sus productos en el mercado.

### **3.5. Implementación de plantas de transformación**

Como parte de la estrategia de comercialización de los diversos productos que elaboran los emprendedores inmersos en el Proyecto Formagro, tienen como finalidad fortalecer a las cadenas productivas, a fin de que los productores logren mejorar su producción en calidad, cantidad, y posicionamiento en el mercado a través de un signo distintivo, independientemente que se encuentre formalizado o no.

En este sentido, se prioriza con implementación de materiales para queserías familiares y plantas de transformación, bajo los siguientes criterios establecidos:

---

<sup>4</sup> Es la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), es un organismo público técnico especializado del Perú adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. Véase en: <http://www.sunat.gob.pe/> Consultado el 17/08/2019.

<sup>5</sup> El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, es un organismo público autónomo especializado del Estado Peruano, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros con personería jurídica de derecho público. Véase en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto\\_Nacional\\_de\\_Defensa\\_de\\_la\\_Compentencia\\_y\\_de\\_la\\_Protecci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Propiedad\\_Intelectual\\_\(Per%C3%BA\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Defensa_de_la_Compentencia_y_de_la_Protecci%C3%B3n_de_la_Propiedad_Intelectual_(Per%C3%BA)). Consultado en 17/08/2019.

- a. Asistencia constante a algún módulo de producción y participación en las reuniones mensuales.
- b. Que la persona o su familia posea una unidad productiva con el espacio en la que se pueda implementar una quesería.
- c. Que la persona o su familia cuenten con ganado vacuno.
- d. Que la persona o su familia posean pastos cultivados o naturales para la sostenibilidad de la actividad.
- e. Que la persona asegure la producción o compra de leche para su producción.
- f. Que la persona tenga la voluntad y el ímpetu de dedicarse a esta actividad y lo manifieste con sus acciones y participación constante en las reuniones, módulos, ferias, etc.
- g. Que la persona se comprometa a realizar la construcción de un área exclusiva para la elaboración de quesos y brinde la mano de obra, materiales e insumos para complementar esta labor, bajo el enfoque de corresponsabilidad.
- h. Cada actividad técnica cuenta con un techo presupuestal, que es distribuido de manera equitativa, entre todas las familias implicadas en la mencionada actividad.

#### **4. ARTICULACIÓN A LOS MERCADOS**

Como parte de la estrategia de prospección de mercados se analizan las variables de la gestión empresarial que contribuyen al enlace comercial entre los productores del Proyecto Formagro y el mercado local, regional y nacional. Esta articulación, podría ser Business to Business (negocio a negocio), Business to Consumer (negocio al consumidor), además contamos con un directorio de empresas que participaron en la I y II Exhibición y Rueda de Negocios, interesados en la adquisición de los productos agroecológicos ofertados e incluso algunos de ellos están adquiriéndolos y ofertándolos en sus bio-tiendas.

##### **4.1. Negociaciones B to B**

Como resultado de las diversas actividades que se desarrollan, algunos de los emprendedores involucrados en el Proyecto Formagro se encuentran vendiendo sus productos a empresas locales, regionales y nacionales; a continuación, se detallan algunas Municipalidades cuyos/as emprendedores/as significaron por la labor de promoción y posicionamiento de sus productos, tales son: Yungay, Llacshu, Caraz, San Luis, Yanama, y Huari.

##### **4.2. Desayuno Empresarial**

Busca sensibilizar y mostrar a las instituciones públicas y empresarios, los avances realizados por los emprendedores y colectivos (cooperativas y redes de comercialización), a fin de comprometer el apoyo de autoridades de los diferentes municipios de las zonas en donde intervienen el Proyecto Formagro, en el marco del convenio suscrito con los alcaldes; con el objeto de lograr el soporte necesario en beneficio del emprendimiento rural.

En la actualidad, uno de los mayores retos a los que se vienen enfrentando los productores es el acceso a los mercados diferenciados, donde puedan ofrecer productos que han sido cultivados agroecológicamente, respetando los saberes ancestrales y anhelando un precio justo. Situación que nos lleva a un proceso de reflexión, analizando las debilidades del emprendimiento de cada emprendedor o colectivo con la finalidad de buscar las estrategias que requieran para fortalecer, posicionar y tener un negocio sostenible.

En este evento se entrega material informativo a todos los asistentes e instituciones participantes en el desayuno empresarial. En el documento "Fortalecimiento en la articulación comercial de productos agroecológicos", se relata las historias más significativas de los emprendimientos desarrollados por el Proyecto Formagro a fin de poner en conocimiento el proceso de desarrollo de sus negocios inclusivos, resaltando el empoderamiento femenino y su contribución con el cuidado del medio ambiente.

### **4.3. Rueda de Negocio**

Como parte de la estrategia de articulación al mercado de productos frescos y transformados provenientes de los jóvenes emprendedores ubicados en la zona de intervención del Proyecto Formagro, se ejecuta dos veces al año la Rueda de Negocio con el objetivo de propiciar un espacio de encuentro entre los productores y las empresas interesadas en este tipo de productos. Lo que se busca a través de este espacio es articularlos a nichos y mercados inclusivos en el ámbito territorial local, regional y nacional, a fin de dinamizar la economía y mejorar la calidad de vida de la población productora (rural) y consumidora (urbana).

Esta actividad comercial se ejecuta a fin de promover los productos agroecológicos y locales, desarrollar las habilidades de negociación en los participantes y establecer contactos comerciales para futuras transacciones. Todo ello con la finalidad de obtener un precio justo, sin intermediarios, que refleje mayores ingresos para mejorar la calidad de vida de cada familia. Además, se incentiva la participación de las mujeres en la actividad económica a fin de empoderarlas.

### **4.4. Feria Expoalimentaria**

La Feria Expoalimentaria es una feria internacional de alimentos, bebidas, maquinarias, envases, embalajes y servicios al comercio exterior más importante de Latinoamérica, siendo el punto de encuentro de operadores clave de la distribución, el retail y el canal especializado en el mercado nacional e internacional. En ese sentido, se considera a la Feria Expoalimentaria como la principal plataforma de negocios, las cuales congregan el interés de las principales empresas de los cinco continentes.

Cabe precisar que, durante la visita a la Feria Expoalimentaria en el año 2018, los socios de la Cooperativa Agraria Andina de Santa Cruz – Ltda, en compañía del equipo técnico del Proyecto Formagro, lograron coordinar con el representante de la empresa **Surandes**, esta empresa elabora productos a base de kiwicha. Como resultado de la interacción comercial que se sostuvo en la mencionada Feria, representante de la empresa visitó los campos de los productores de kiwicha en la comunidad de Santa Cruz, llegando a un acuerdo comercial de compra para la cosecha de este año 2019 entre los meses de junio y julio.

### **4.5. Punto de venta**

En marco de los convenios suscritos con Municipalidades que se encuentran ubicadas en las zonas de intervención del Programa Formagro, uno de los compromisos asumidos por la Municipalidad Provincial de Huaylas es formalizar los espacios de comercialización, para pequeños productores agropecuarios del distrito de Caraz-Huaylas; a través de ferias de productores, expo ferias agropecuarias, festivales y otros.

Bajo el mismo tenor, teniendo en cuenta la zona de ubicación de las municipalidades, se suscribió convenio de cooperación interinstitucionales entre las Municipalidades siguientes: Provincial de Huaylas, Distrital de Cajay (ubicada en la provincia de Huari), Provincial de Huari, Distrital de Huallanca (ubicada en la

provincia de Bolognesi), Distrital de Yanama (ubicada en la provincia de Yungay) y con la Municipalidad provincial de Carlos Fermín Fitzcarrald.

Se suscribieron estos convenios con la finalidad que las Municipalidades poco a poco se empoderen de estas actividades como ferias, que brinden apoyo en la generación de puntos de venta para los productos de nuestros emprendedores, además que brinden apoyo logístico y en algunos casos aporte económico para la realización de actividades que requieran.

Desde el Eje Comercial buscamos que estos puntos de venta existentes, y los que se crearán, sean reconocidos como Negocios Verdes, que contemplen actividades económicas e inclusivas con equidad de género en las que se ofertan productos frescos y transformados que generan impactos ambientales positivos y además incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas con enfoque de ciclo de vida, contribuyendo en la conservación del medioambiente como capital natural que soporta el desarrollo del territorio.

## **5. FINANCIAMIENTO**

Las políticas de gobierno e instituciones privadas no brindan facilidades a los/as jóvenes emprendedores/as en el acceso al financiamiento de proyectos, por el contrario, la financiación que promueven las instituciones públicas y entidades bancarias se encuentran inmersas en un proceso largo y con trámites que solo especialistas en el tema podrán acceder; de ahí que naciera el Fondo Wiñay Regional.

El Fondo Wiñay Regional es un Fondo concursable, no reembolsable, que apoya a la emprendedora/o a que puedan contar con activos que respalden los préstamos para el fortalecimiento del emprendimiento o la puesta en marcha de nuevos negocios que realizaran. En ese sentido, se ha creado el Fondo Wiñay (“Crecer” en quechua), promovido por el Proyecto Formagro, que tienen como objetivo impulsar el desarrollo de los emprendimientos de los jóvenes que pertenezcan a la región Ancash.

## **6. CONCLUSIONES**

Se detecta durante el transcurso de la implementación del Proyecto Formagro en la región de Ancash, véase la Tabla de Avance del Proceso de Formación a Julio de 2019, el importante peso de la mujer en el proceso formativo, tanto en el colectivo de jóvenes como en el de los agricultores, en ambos casos su participación supera con suficiencia el 50% sobre el total.

Existe motivación e interés por parte de los jóvenes y agricultores en general de las zonas rurales, por mejorar su calidad de vida empleando los recursos endógenos que tienen a su alcance. Los gobiernos locales, regional y el nacional deben involucrarse de manera real, efectiva y eficiente en el sector de la agricultura familiar. Mitigar la migración de los jóvenes a las ciudades, mediante acciones concretas que permitan que estos logren posicionarse y desarrollarse en sus territorios.

No quisiéramos concluir este trabajo sin antes resaltar que los jóvenes emprendedores (mujeres y hombres) son el futuro del desarrollo rural, quienes además con liderazgo, contribuirán de manera significativa al cuidado del medio ambiente.

<b>AVANCE DEL PROYECTO FORMAGRO EN ANCASH. RESULTADOS DEL PROCESO DE FORMACION. JULIO DE 2.019.</b>							
		<b>JOVENES FORMADOS</b>			<b>AGRICULTORES FORMADOS</b>		
		<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>TOTAL</b>	<b>MUJERES</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>TOTAL</b>
<b>VALORES ABSOLUTOS</b>		<b>171</b>	<b>119</b>	<b>290</b>	<b>191</b>	<b>152</b>	<b>343</b>
<b>% SOBRE EL TOTAL</b>		<b>58,96</b>	<b>41,03</b>	<b>100</b>	<b>55,68</b>	<b>44,31</b>	<b>100</b>
Fuente: Avance del Proyecto de Formagro en Ancash, Julio 2019. Elaboración Propia.							

### **BIBLIOGRAFIA**

Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Sostenible situada en la región Ancash (ALLPA). Véase en: <https://www.allpaperu.org/quienesomos>. Consultado el 12/08/2019.

INDECOPI. Véase en:

[https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto\\_Nacional\\_de\\_Defensa\\_de\\_la\\_Competicion\\_y\\_de\\_la\\_Proteccion\\_de\\_la\\_Propiedad\\_Intelectual\\_\(Peru\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Defensa_de_la_Competicion_y_de_la_Proteccion_de_la_Propiedad_Intelectual_(Peru)). Consultado en 17/08/2019.

Proyecto Formagro. Véase en: <https://www.formagro.org/sobre-el-proyecto/resumen/>. Consultado el 12/08/2019.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Véase en: <http://www.sunat.gob.pe/> Consultado el 17/08/2019.

## EL CONDADO DE HUELVA (ESPAÑA). MODELO PARA EL ESTUDIO DE UN TERRITORIO ANTE UN POSIBLE CAMBIO DE CICLO

Mayte Jiménez Díaz

[maytejimenezdiaz@gmail.com](mailto:maytejimenezdiaz@gmail.com)

Mancomunidad de Desarrollo “Condado de Huelva”

### RESUMEN:

El Condado es una comarca localizada en la provincia de Huelva (Andalucía, España). Posee un amplio bagaje histórico y conviven en ella diferentes modelos productivos que compiten por los recursos y la ocupación del espacio.

En el presente trabajo se hace un estudio de su situación social y económica y de la planificación para el desarrollo realizada en ella en los últimos años, ya que sus modelos podrían transferirse a otros territorios, sujetos, como este, a cambios de ciclos económicos y productivos.

Para ello, se analiza la evolución de los distintos sectores productivos y su impacto en la sociedad de la comarca y se comprueba si la situación responde al contenido de cinco de las categorías establecidas por Kondratieff para definir los cambios de ciclo.

Seguidamente, se hacen propuestas para la adaptación, desde el consenso, la creación de redes y la cooperación público-privada, a los nuevos modelos de desarrollo propugnados por la Unión Europea y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU.

Finalmente, se analiza el papel de dos importantes entidades de desarrollo local, la Mancomunidad de Desarrollo Condado de Huelva y el Grupo de Desarrollo Rural del mismo nombre, que están sirviendo para ayudar a implantar dichos modelos en el marco de la transición económica que se está produciendo.

**Palabras clave:** cambio de ciclo, planificación estratégica, desarrollo local, mancomunidades, Huelva.

### ABSTRACT

The Condado is a region located in the province of Huelva (Andalusia, Spain). It has a very important historical background. In addition, different productive models coexist and compete for resources and space occupation. This presentation studies their social and economic situation and the planning for the development made in recent years. Their models could be transferred to other territories that also undergo changes in economic and productive cycles.

For this, this presentation analyzes the evolution of the different productive sectors and their impact on the society of the region and checks if the situation responds to the content of five of the categories established by Kondratieff to define the cycle changes.

In addition, proposals are made for adaptation, from consensus, networking and public-private cooperation, the new development models advocated by the European Union and the Sustainable Development Goals of the UN 2030 Agenda.

Finally, this presentation analyzes the role of two important local development entities, the Mancomunidad de Desarrollo Condado de Huelva and the GAL of the

same name, which are serving to help implement these models in the framework of the economic transition that is being produced.

**Keywords:** cycle change, strategic planning, local development, association, Huelva.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Condado es una comarca española, ubicada en el suroeste de Andalucía, en la provincia de Huelva, fronteriza con Portugal. Posee una fuerte identidad como territorio, basada en su riqueza patrimonial y ambiental. Desde los años 60 del siglo XX conviven en ella diferentes sistemas productivos, algunos de ellos con importante anclaje territorial, que han subsistido sin generar suficiente valor añadido, lo que ha acabado provocando dificultades económicas y sociales.

El objetivo de esta ponencia es estudiar este territorio y el trabajo realizado en el ámbito de la planificación del desarrollo para hacerlo avanzar, como modelo para establecer metodologías transferibles a espacios que puedan estar, como él, ante un cambio de ciclo económico. Para ello, se comienza con un estudio general de su situación actual, así como de la evolución de los distintos sectores productivos y su impacto en la sociedad de la comarca.

A partir de ahí, se van haciendo propuestas para la adaptación al nuevo paradigma de desarrollo inteligente, sostenible e integrador que propone la Unión Europea (en adelante, UE) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de la Agenda 2030. Finalmente, se compara la situación económica y social de la comarca con cinco de las categorías que establece Kondratieff para definir los cambios de ciclo (Caldentey y Estepa, 2019: 9) y que son las siguientes:

El agotamiento de las posibilidades de explotar la innovación del ciclo anterior; un desarrollo de los mercados financieros que no viene acompañado por el desarrollo de los mercados productivos y produce fenómenos especulativos; un período de recesión severa y prolongada; transformaciones sociales e institucionales que afectan al ánimo y a las expectativas de la sociedad y la aparición de nuevas tecnologías que resuelven dilemas macroeconómicos derivados de la escasez de recursos estratégicos o de limitaciones del modelo productivo.

Finalmente, se explica cómo entidades comarcales impulsadas por las administraciones públicas, como la Mancomunidad de Desarrollo Condado de Huelva o el Grupo de Desarrollo Rural del mismo nombre, pueden actuar para facilitar la transición, en base a experiencias acumuladas después de casi treinta años de trabajo. De hecho, buena parte del diagnóstico y de las propuestas de este documento, parten de las conclusiones de la planificación estratégica comarcal y provincial que ambas entidades han coordinado, al inicio del Marco Comunitario 2014-2020.

## **2. LA ZONA RURAL LEADER DEL CONDADO DE HUELVA. EL TERRITORIO, SUS CLAVES AMBIENTALES, DEMOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS Y PRINCIPALES RETOS**

### **2.1. Localización, superficie y municipios**

La Zona Rural Leader de la comarca del Condado de Huelva parte del ámbito administrativo que establece el gobierno de la comunidad autónoma (Junta de Andalucía) para la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural de la UE. Abarca un territorio con una superficie de 2.748,10 km<sup>2</sup>., correspondiente a los municipios de Almonte, Beas, Bollullos Par del Condado, Bonares, Chucena, Escacena del Campo, Hinojos, Lucena del Puerto, Manzanilla, Moguer, Niebla, La Palma del Condado, Palos de la Frontera, Paterna del Campo, Rociana del Condado, San Juan de Puerto, Trigueros, Villalba del Alcor y Villarrasa.

*Mapa 1. Localización de la Zona Rural Leader de la comarca del Condado de Huelva*



Fuente: elaboración propia.

### **2.2. Espacios naturales y figuras de protección ambiental**

Se caracteriza, desde el punto de vista medioambiental, por presentar un porcentaje de superficie protegida del 28%, similar al de la provincia de Huelva (30,24%) y significativamente superior al de Andalucía (18,93%), concentrada, en el sur de la comarca.

Según el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (en adelante, SIMA), se dan en ella casi todas las figura de protección: el Parque Nacional de Doñana con una extensión de 40.516 ha, el Parque Natural del Entorno de Doñana con 34.255 ha, los Parajes Naturales, en el Estero Domingo Rubio y en las Lagunas de Palos y de las Madres, con 1.173 ha, el Paisaje Protegido del río Tinto, con 969 ha y los Monumentos Naturales, con tres ejemplos: el Acantilado del Asperillo con 11,85 ha, los Acebuches del Rocío y el Pino Centenario del Parador. Esta riqueza natural ha condicionado aspectos claves para la economía y confiere al Condado una oportunidad única para trabajar en el futuro por el desarrollo sostenible.



### **2.3. Población total y comportamientos del fenómeno migratorio**

La población de este territorio comarcal en 2015 ascendía a 140.871 personas, lo que constituye un 27% del total de la provincia de Huelva, que tenía en ese año 520.017 habitantes. Es una población que comienza a tener problemas de serio envejecimiento.

Para entender la situación del Condado de Huelva hay que tener en cuenta a la población inmigrante, que llega al territorio atraída por la agricultura de los frutos rojos.

Así, según el padrón de habitantes de 2015, esta población alcanza el 12,4%, muy por encima de la media provincial (8,1%) y de la media andaluza (7,6%), ascendiendo ese año a 17.466 personas. Esto supone un peso del 25,92%, un inmigrante por cada cuatro habitantes, en municipios como Moguer, uno de los más poblados.

La mayoría provienen del continente europeo (Rumanía y Polonia, con casi 10.000 efectivos) y de Marruecos (casi 5.000), habiendo influido todo este movimiento en la transformación de aspectos culturales, sociales y económicos del territorio.

### **2.4. Renta y tasa de paro**

Otra característica relevante de la comarca es la renta media neta de las personas contribuyentes, que se sitúa, según la Agencia Tributaria, por término medio para 2013, en 13.845 €/año, por debajo de la establecida para Huelva (16.247 €/año) y para Andalucía (17.437 €/año). Esta baja contrasta con el hecho de que se trate de una de las comarcas con mayor dinamismo económico de la provincia y se explica, en parte, por la existencia de importantes bolsas de economía sumergida, existiendo estudios que hablan de hasta un tercio del total del PIB total de la comarca, en esta situación.

Por otro lado, es visible una gran desigualdad, calculando la ONG Cáritas que, en el total de la provincia, pero con especial incidencia en el Condado, existen unas 800 personas que viven de forma constante en asentamientos precarios, con el consiguiente deterioro de sus condiciones de vida.

La tasa de paro también es otro indicador importante, que el IECA sitúa para 2015 en 12.469 personas, representando ello una tasa del 13,18%, algo por debajo de las tasas provincial (20,79%) y regional (34,78%).

A pesar de este desempleo relativamente bajo, la situación de los sectores económicos condiciona la existencia de un mercado laboral bastante ineficiente e injusto con un alto nivel de estacionalidad, alta tasa de empleo a tiempo parcial, sobre todo para las mujeres, escasez de oferta de puestos cualificados, excesiva dependencia de la mano de obra extranjera y bajos convenios colectivos, como el de la agricultura. Ello se agrava en los casos de los efectivos que se quedan fuera de ese mercado por carecer de papeles y que viven en el territorio en situación de pobreza y marginación, contribuyendo a confirmar el dato de que el riesgo de exclusión social de las personas extranjeras no comunitarias triplica al de las personas españolas (APDHA Huelva, 2015: 5).

A lo anterior se une una oferta formativa que no se orienta a actividades especializadas (agricultura ecológica, sistemas de riego eficiente, nuevas tecnologías aplicadas a la agricultura, nuevos procesos de la industria química, servicios de guía turístico, etc.), lo que hace necesario ofrecer formación dirigida a un mercado laboral más dinámico, que pueda corresponderse con la introducción de elementos innovadores en la estructura productiva y que pueda evitar que la juventud cualificada abandone la zona en busca de oportunidades.

## 2.5. Las actividades económicas

La economía de la comarca, aparentemente diversificada, en la práctica, presenta debilidades importantes porque los sectores productivos no tienen el suficiente impacto en la creación de riqueza. Se va a estudiar, a continuación, las diferentes situaciones de cada uno y los retos a los que se enfrentan.

En el sector primario, la agricultura es la actividad principal, representando la Superficie Agraria Útil (SAU), según la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, el 30,2% de la total de Huelva, el doble del valor provincial (el 15%) y algo menor que en Andalucía, con valores del 41,9%.

En la zona norte de la comarca se mantienen los cultivos tradicionales (cereales, vid y olivo) con predominio de explotaciones familiares extensivas, de poca productividad, bajo valor añadido, con dificultades para la comercialización, alta dependencia de subvenciones, débil nivel técnico y escaso relevo generacional.

La vid, seña de identidad de la comarca, va en declive, con un descenso constante del número de hectáreas cultivadas, ocupando actualmente 2.965 ha, prácticamente la totalidad del viñedo de la provincia (3.068 ha). Presenta destacadas implicaciones culturales y sociales, con una producción de vinos y vinagres amparada en la Denominación de Origen Condado de Huelva.

El olivar, con 17.609 ha, los cereales, con unas 26.000 ha, y los cítricos, con 2.500 ha, completan la agricultura extensiva, suponiendo en ocasiones, como la vid, complementos de rentas para familias on otras actividades principales.

Por otro lado, grandes extensiones de frutos rojos cubren el sur del territorio, principalmente fresas, frambuesas y arándanos, suponiendo, según datos del sector, el 80% del PIB de la comarca y generando sus más de 500 empresas unos 80.000 puestos de trabajo.

Esta agricultura intensiva de regadío sitúa a la provincia de Huelva como líder europeo en la producción, con exportaciones de, aproximadamente, 1.000 millones de euros (Consejería de Conocimiento, Investigación y Universidad, a través de la Agencia Andaluza de Promoción Exterior) representando el Condado el 80% de esas ventas. Ha sabido aprovechar estratégicamente factores como el clima, el suelo y determinados condicionantes humanos sin los cuales sería imposible su desarrollo (Márquez, J.A. 1985: 4), caracterizándose por una alta competitividad y rentabilidad y por la demanda de abundante mano de obra, que, al no ser cubierta por el mercado de trabajo local, tira de fuerza de trabajo extranjera.

Aun así, en torno a este sistema productivo existen graves problemas. Entre los ambientales, se encuentran la sobreexplotación del acuífero 27, que abastece al Parque Nacional de Doñana, por la escasez de agua superficial, la presión sobre corredores ecológicos que son colchones de la zona protegida o la utilización de productos químicos como abonos y pesticidas, aunque cada vez más se da la producción integrada. Todo ello hace que, con frecuencia, se asocie la imagen de la fresa onubense a los impactos ambientales, en medios de comunicación nacionales y extranjeros.

Desde la perspectiva empresarial, las dificultades se producen por tratarse de una agricultura excesivamente dependiente del consumo de recursos para mantener niveles de rentabilidad que, actualmente, están estancados. Hace cinco años, se inició un proceso de diversificación que introdujo, sobre todo, frambuesas y arándanos, lo que ha ido permitiendo salvar las campañas, a pesar de lo cual, ha habido que ir ampliando

progresivamente las hectáreas puestas en cultivo para ir haciendo rentables las explotaciones, dado que los precios de la producción han ido manteniéndose estancados mientras los de los aprovisionamientos han subido.

Así, para toda la provincia, según la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, entre 2015 y 2018, las superficies han ido de 6.900 ha a 6.600 para las fresas, de 1.750 ha a 2.400 para las frambuesas y de 1.150 ha a 2.500 para los arándanos. Respecto a las producciones, para el mismo período, las de fresas han disminuido (de 389.000 Tm a 334.000) mientras se han más que duplicado las de frambuesas (de 16.000 Tm a 43.700) y las de arándanos (de 20.800 Tm a 42.500), incluso adquiriéndose tierras fuera de la comarca.

Por otro lado, a pesar de las importantes producciones, la comercialización está excesivamente atomizada y se carece de una organización que controle el acceso a los mercados, con lo que los precios oscilan y no se sostienen a lo largo de las campañas, frente al aumento del coste de los inputs. Otra dificultad es que se está dando un aumento de las explotaciones agrarias en países emergentes cercanos, como Marruecos, con precios más competitivos y sin que exista una armonización de la legislación en materia de seguridad alimentaria o de trazabilidad. Además, dada la escasa formación de buena parte del empresariado, existe una débil mentalidad inversora en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), lo que sujeta al sector a una fuerte dependencia de los *royalties* de las empresas propietarias de las marcas de las diversas variedades. Ocurre también que no se ha generado una industria transformadora de la producción, que, además, es muy perecedera, siendo en su inmensa mayoría exportada en fresco, con la consiguiente pérdida de valor añadido.

Finalmente, desde el punto de vista de la mano de obra, se trata de un sistema productivo excesivamente dependiente de ella, ya que aún no se ha logrado mecanizar la recogida. Las condiciones en las que estas tareas tienen lugar, con salarios bajos, altas temperaturas y concentrada en pocos meses, hace que la población autóctona no demande ese trabajo (Márquez, J.A., 1986). Por ello, se acude a contingentes contratados en origen para los períodos de campaña, pero cada vez es más difícil encontrar efectivos por este sistema, debido a la competencia de otros países donde se va dando también la producción de estos mismos frutos. De este modo, comienza a haber dificultades para encontrar personal, provocándose la llegada de población “sin papeles”, que se ubica en terrenos alledaños a los de las explotaciones, en chabolas y campamentos ilegales.

Los problemas de bajos salarios y de condiciones de trabajo desfavorables recaen especialmente en las trabajadoras extranjeras viviendo en las fincas en condiciones muy difíciles durante toda la campaña (Reigada, A., 2018). A ello se unen algunos conflictos de acosos laborales principalmente a mujeres extranjeras y que, a su vez, generan una imagen negativa del panorama agrosocial.

Por tanto, la mano de obra extranjera, regulada con convenios colectivos que están a la cola del resto de Andalucía, está contribuyendo en buena medida a detener la caída del sistema.

La propia organización de productores, Freshuelva, es consciente del cambio de paradigma y realiza un importante trabajo en busca de nuevos mercados, de promoción y de renovación.

Los retos a los que se enfrenta el sector pasan, entre otros, por un recambio generacional que apueste de forma más clara por el aumento de la reinversión de los

beneficios para lograr profundizar y ampliar más los procesos de producción. Con ello, se obtendría mayor diversificación de los productos y mayor valor añadido y se ganaría en competitividad. Es fundamental, asimismo, aprovechar el auge del consumo de los productos de III y IV gama, superar los problemas relacionados con el medioambiente y avanzar en solucionar las dificultades que la fuerte dependencia de mano de obra genera.

Para muchas de estas mejoras en innovación es importante renovar la confianza en la Asociación para el Desarrollo del Sistema Productivo Vinculado a la Agricultura Onubense (Centro Tecnológico de la Agroindustria ADESVA) que trabaja en diversas líneas de investigación y que a veces carece de la colaboración del empresariado.

Es necesario buscar la reagrupación de la producción para acceder a mercados internacionales que funcionan con criterios distintos a los que se daban en los comienzos de la actividad, en los años 60. De hecho, se han instalado grupos empresariales de fuera que funcionan en base a las nuevas exigencias y que van, poco a poco, eliminando del sistema a las empresas locales que no se adaptan.

Es también imprescindible invertir en promoción, que puede asociarse a las características que tienen estos frutos relacionadas con beneficios ligados a la salud y el bienestar.

Por tanto, el sector, cada vez más, debe responder a la gran presión de la que es objeto por parte del mercado, de las administraciones, de los medios de comunicación y de la sociedad, siendo urgente ofrecer nuevas respuestas que van a condicionar fuertemente la economía y el desarrollo social y humano del territorio para el futuro inmediato.

Respecto a la industria, la principal es la química básica y tiene su origen en la implantación, en los 70, del Polo Químico de Promoción y Desarrollo de Huelva. Se asienta en Palos de la Frontera, municipio que posee el mayor índice de actividad económica de la provincia, con un valor absoluto de 180, estando los demás muy alejados de esos valores.

Se trata de una industria ligada a factores geoestratégicos, pues se ubica junto al Puerto de Huelva, próximo al Estrecho de Gibraltar, que lo abre al Mediterráneo, a África y al Oeste de Europa, y que goza actualmente de gran pujanza. Su actividad se basa en la producción energética, metalúrgica y petroquímica, con empresas de gran tamaño e intensivas en capital. El valor de su producción rondó en 2016 los 11.000 millones de euros, según datos de la Asociación de Industrias Químicas, Básicas y Energéticas, de Huelva (AIQB), dedicando un 26% de la misma a la exportación. Sin embargo, el efecto de arrastre que el propio sector estima para el mismo año, es de 2,6 puestos de trabajo indirecto por cada empleo directo (unos 2.200 puestos), no irradiando a la comarca un grado de desarrollo equiparable al espacio que ocupan ni a las expectativas que se tienen sobre él.

Además, existe una fuerte imagen de foco contaminante que no se ve compensada por la generación de empleo y riqueza, además de causar perjuicio a otras actividades que tienen lugar en sus alrededores, como la agricultura o el turismo. Se plantean retos como la necesidad de descontaminación y recuperación de importantes espacios ocupados por balsas de fosfoyesos y por instalaciones industriales abandonadas o como la posibilidad de crear un clúster industrial que mejore la capacidad competitiva de las pequeñas industrias auxiliares que se localizan en el entorno. Se espera que actúe como motor de cambio en el territorio y, para ello, debe implicarse en desarrollar procesos

que hagan que estas pequeñas instalaciones puedan suministrarles diferentes servicios: de logística, de aprovisionamiento, de reparaciones, de comunicación, etc. También debería facilitar que se produzca una cierta diversificación hacia sectores más demandantes de mano de obra, como, la producción de bienes de equipo o las actividades relacionadas con la aeronáutica, aprovechándose mejor la presencia del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial en Arenosillo (Mazagón).

A día de hoy, la industria pesada continúa funcionando a espaldas de la comarca, sin que se perciba el impacto que cabría esperar de una actividad de su envergadura mientras la ciudadanía cada vez es más sensible a los problemas que genera y presiona al sector y a las administraciones para forzar una gestión que devuelva a la sociedad parte de lo que obtiene del territorio.

Finalmente, en el sector de los servicios comienza a despegar el turismo, teniendo aun que superarse las dificultades que han tenido para su consolidación los núcleos litorales de Matalascañas y Mazagón, situados junto a Doñana y separados por 30 kilómetros de playas vírgenes, junto a los Acantilados del Asperillo. Ambos están influidos por dos factores principales: la ubicación en Doñana y la presión de la agricultura y, además, en el caso de Mazagón, por la proximidad a las industrias del Polo Industrial.

Así, el encontrarse ambos enclaves en el entorno de Doñana ha hecho que la planificación, en buena parte llevada a cabo sin participación ciudadana, no haya permitido la creación de suficientes infraestructuras y servicios que consoliden la actividad turística. Ello es también una oportunidad ya que, en el futuro, podrían generar una oferta relacionada con la naturaleza, basada en la calidad, que pudiera atraer a una clientela de alto nivel adquisitivo.

Matalascañas inició un cierto despegue de la actividad en los años setenta y, actualmente tiene un grado importante de obsolescencia como destino, pero comienza a renovar su oferta y goza de una extraordinaria ubicación junto al Rocío y a Doñana.

En el caso de Mazagón existe la dificultad añadida de la presión que ejercen en sus bordes la agricultura intensiva, la zona portuaria y el Polo, con todo el impacto visual y ambiental que ello conlleva. Además, la población inmigrante, fundamentalmente, la subsahariana, ubicada en asentamientos ilegales en sus alrededores, ha encontrado en este núcleo una zona de expansión, compitiendo también por el espacio. A pesar de todo, las oportunidades para su desarrollo futuro son claras, puesto que dispone de recursos suficientes para poner en carga, por lo que se deberían buscar, desde el consenso, fórmulas que permitan compatibilizar todos los usos del suelo.

Finalmente, hay que destacar la incipiente oferta turística de los pueblos del interior, que se va organizando apoyada en el patrimonio histórico, medioambiental, etnográfico y literario, por la vinculación al Condado de Niebla, a Doñana, al Rocío, al vino y a la figura de Juan Ramón Jiménez.

Se puede concluir, por tanto, que existen debilidades comunes en todos los sectores productivos de este territorio, pero, también, que hay muchas oportunidades en base a los importantes recursos de los que se dispone, que deben aprovecharse para lograr un desarrollo más inclusivo y respetuoso con el entorno.

### **3. LOCALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS PARA DEFINIR EL CAMBIO DE CICLO**

En la introducción se expusieron las diferentes categorías que según Nikolai Kondratieff establece para identificar los cambios de ciclo en las economías, que es la hipótesis planteada para el Condado de Huelva en este trabajo. Tras la somera revisión realizada, se puede concluir que se dan, en mayor o menor grado todas ellas, aunque se es consciente de la necesidad de profundizar en el estudio con series de datos que lo puedan avalar con mayor exactitud.

Se va a intentar demostrar que ello es así relacionando la información que se ha ofrecido, con dichas categorías.

Si algo se ha producido en la comarca de manera evidente, han sido “las transformaciones sociales e institucionales que afectan al ánimo y a las expectativas de la ciudadanía”, habiéndose comentado a lo largo del trabajo en diferentes momentos cómo esto ha sido así. Por completar la argumentación, cabría abundar en cómo ha sido la evolución de ese proceso.

De esta manera, si nos centramos en el sector primario, en los momentos iniciales (años 60-70), era la población autóctona quien recogía y manipulaba la fresa. Posteriormente, vinieron personas o inmigrantes de otras provincias andaluzas que, en muchos casos, acabaron instalándose definitivamente en la comarca. Pronto llegó población europea, que en parte se quedaba y en parte se volvía al finalizar la campaña. A continuación, se desplazaron inmigrantes magrebíes y subsaharianos, siendo estos últimos los que, en buena parte, carecen de permisos de trabajo.

Por tanto, si solo atendemos al peso de los nuevos efectivos, ya podemos hablar de una profunda transformación social, a lo que hay que añadir las diferencias raciales, religiosas y culturales que también provocan multitud de cambios sociales. Son evidentes las dificultades para la gestión de la multiculturalidad en los servicios administrativos, culturales o educativos y la segmentación que se produce en cuestiones de residencias y del ocio. En estos momentos, por tanto, “las transformaciones sociales”, son claras.

Respecto a cómo han ido “afectando al ánimo y a las expectativas de la sociedad”, apuntan a ello la proliferación de asociaciones sensibilizadas con la situación de los grupos más vulnerables o las numerosas ocasiones en que se han hecho eco de dicha situación los medios de comunicación, con reportajes, artículos, etc.

En cuanto a las “transformaciones institucionales”, se aprecia un refuerzo de la presión de las administraciones para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas (laborales, de acceso a la vivienda, a la sanidad, a la educación...) o por evitar la sobreexplotación del medio ambiente y comienza a intensificarse la vigilancia de la Inspección de Trabajo y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

El cumplimiento de otros criterios de Kondratieff también ha quedado patente a lo largo de esta aportación. Uno de ellos es el que alude a la “aparición de nuevas tecnologías que podrían resolver multitud de dilemas que padecen todos los sectores (en este caso, del Condado) derivados de la escasez de recursos estratégicos”. Como se ha visto, existe una escasez de recursos como el suelo, el agua o la mano de obra, y una gran competencia por ellos de las actividades, siendo cada vez más difícil disponer de algunos a bajo coste. Se ha insistido suficientemente en que la apuesta por la mejora

tecnológica es la única opción para poder “superar las limitaciones que los modelos productivos están padeciendo”

Respecto al “agotamiento de las posibilidades de explotar la innovación del ciclo anterior”, que está muy relacionado con el comentado anteriormente, tampoco parece imprescindible profundizar, puesto que se ha tratado en profundidad la necesidad de innovar, de incorporar nuevos procesos que generen más valor, de producir de forma más respetuosa con el medio ambiente o de impulsar la formación de los recursos humanos para dar superar antiguos paradigmas.

En cuanto a los otros dos criterios que quedan por contrastar, se ha apuntado a que en muchas ocasiones no se invierten los beneficios en mejorar los sistemas productivos. La canalización de esos recursos a bienes de disfrute privado ha influido inevitablemente en la subida del precio del suelo urbano, de las viviendas, de los servicios, etc., habiendo contribuido a inflar la burbuja inmobiliaria y a generar la crisis que este sector padeció recientemente. Ello recoge la idea de que el exceso de “efectivos financieros no viene acompañado por el desarrollo de los mercados productivos y se están produciendo fenómenos especulativos”. Finalmente, aunque no sea posible afirmar que se esté dando “un período de recesión severa y prolongada”, algunas empresas están pasando por dificultades financieras importantes y los márgenes de beneficios (a falta de un estudio de mayor profundidad) parecen estar estancados.

#### **4. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES DE DESARROLLO**

En estos contextos complejos están en juego la fortaleza o debilidad de los territorios con todos sus componentes (físicos, económicos, humanos...), pero también las relaciones que se dan en dicho espacio a nivel interno y con respecto a un mundo globalizado. Ante ello, el que existan entidades que orienten y engrasen los mecanismos del sistema es una ventaja.

En el caso que nos ocupa, se cuenta con la experiencia desde hace casi treinta años, de dos entidades, la Mancomunidad de Desarrollo Condado de Huelva y el Grupo de Desarrollo Rural, que han trabajado profundamente con estos criterios.

Ambas han inspirado su labor en los principios del desarrollo endógeno, dinamizando la implicación de los actores locales en su propio avance, buscando aplicar el enfoque ascendente “bottom-up”, contribuyendo a tejer las alianzas entre los agentes de la economía local, las instituciones y la sociedad civil y promoviendo la planificación estratégica, la cooperación y el establecimiento de redes, intra e interterritoriales. Asimismo, han contribuido a superar los localismos, liderando proyectos colectivos ante las administraciones estatal y autonómica, en temas claves como la demanda de agua para riego, las infraestructuras de transporte o la ordenación del territorio.

Por tanto, se cuenta con la ventaja de disponer de capacidad para gestionar una gobernanza multiactores y multinivel y para planificar y dinamizar la puesta en marcha de las acciones a abordar.

En este punto concreto, ambas entidades han coordinado últimamente, dos planificaciones claves para el futuro: una de ellas es la Estrategia de Desarrollo Comarcal, al amparo de la convocatoria del Programa Leader, de la UE, que contiene los retos consensuados a dicha escala para los próximos años y, la otra, por encargo de la Diputación, es el Plan Estratégico de la Provincia de Huelva, que cuenta con casi 500 actuaciones, alineadas con los planes comarcales para fomentar su integración con las políticas diseñadas a niveles superiores.

## 5. CONCLUSIONES

A la vista de lo anterior, parece que la comarca del Condado está ante un posible cambio de ciclo, ante el que es urgente reaccionar, tanto desde lo público como desde lo privado para avanzar hacia otros paradigmas que propicien un desarrollo más inteligente, sostenible e integrador, como marca la UE. Además, hay que incorporar también los principios de Agenda 2030 de la ONU, que establece como irrenunciable el que dicho desarrollo esté basado en la universalidad, integralidad e interdependencia de todos los ámbitos y, en especial, el que, en ese futuro a construir, no se deje atrás a nadie.

El ser conscientes de esa necesidad ha facilitado la elaboración de programas ambiciosos que, de abordarse, supondrían un importante salto.

A partir de este punto, queda, pues, lo más difícil: actuar según lo consensuado y lograr que el Condado ejerza la responsabilidad global que todos los territorios tienen de contribuir a lograr un mundo más justo.

### BIBLIOGRAFÍA:

- APDHA Huelva, 2015: Breve análisis de las necesidades sociales de Huelva. Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <https://www.apdha.org/> (Recuperado 20-08-2019).
- Caldentey, P y Estepa, L. (2019). Las caras del desarrollo. Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI). <http://www.caritashuelva.org/> (Recuperado 20-08-2019).
- Diputación de Huelva (2018). Plan Estratégico de la Provincia de Huelva. <http://www.estrategiaprovincialhuelva.com>. (Recuperado 20-08-2019).
- Grupo de Desarrollo Rural Condado de Huelva. (2016). Estrategia de Desarrollo Local de la Zona Rural Leader del Condado de Huelva 2014-2020. <http://www.adercon.es/es/MARCO-ESTRATEGICO-14-20>. (Recuperado 20-08-2019).
- Márquez, J. A. (1985). “Estrategia espacial de la economía agraria en el litoral andaluz”. Estudios Andaluces, 5, Universidad de Sevilla, pp. 123-134.
- Márquez, J. A. (1986). La nueva agricultura onubense. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla.
- Reigada, A. (2008). “Trabajadoras inmigrantes en los campos freseros: hacia una segmentación sexual y técnica del trabajo y la vida social”. V Congreso sobre la Inmigración en España (Valencia, 2007). <http://www.pensamientocritico.org>. (Recuperado 20-08-2019).



## **EI NIVEL DE PRODUCCIÓN Y SU APORTE AL DESARROLLO LOCAL DE LA PARROQUIA ABDÓN CALDERÓN DEL CANTÓN PORTOVIEJO (ECUADOR)**

*Mercedes Intriago Cedeño*

[mercedesintriagoc@gmail.com](mailto:mercedesintriagoc@gmail.com),

*Nancy Bravo Rosillo*

*Astrid Karolina Ceballos Sánchez*

[gissbraros@hotmail.com](mailto:gissbraros@hotmail.com)

Universidad San Gregorio de Portoviejo (Grupo de Investigación Área Empresarial, Carrera de Finanzas),

### **RESUMEN**

Para el desarrollo de las economías emergentes es necesario que los diferentes actores de la sociedad aporten al fortalecimiento de los sectores productivos con el fin de contribuir al desarrollo del entorno local. En la actualidad el sector agropecuario del Ecuador aporta al crecimiento económico, generando fuentes de empleo e innovación en los procesos productivos y de comercialización. La presente investigación tiene como objetivo analizar la incidencia del nivel de producción en la inversión de equipos con nueva tecnología en la Asociación Agropecuaria Abdón Calderón (ASOAGAC). La metodología que se aplicó fue exploratoria, descriptiva, analítica y sintética, se utilizó información primaria y secundaria. Las conclusiones de este estudio justificaron la realidad que enfrenta la Asociación, debido al desconocimiento en procesos técnicos, administrativos y financieros, limitaciones de financiamiento para renovar la maquinaria que favorecerá el crecimiento empresarial, para ello se estableció el escenario con el comportamiento de los ingresos al adquirir el financiamiento por parte de un organismo no financiero, dando resultados significativos. Así mismo se identificó el aporte social que se generaría al realizar esta inversión, ya que el obtener resultados positivos y utilidades en esta asociación agrícola, se percibe la sostenibilidad del sector productivo e industrial de esta zona rural y los beneficios socio-económicos que percibirán los habitantes de la parroquia rural Abdón Calderón.

**Palabras claves:** Producción, tecnología, recursos, ingresos, crecimiento empresarial.

### **SUMARY**

For the development of emerging economies, it is necessary that different actors in society contribute to the strengthening of the productive sectors in order to contribute to the development of the local environment. At present, the agricultural sector of Ecuador contributes to economic growth, generating sources of employment and innovation in production and marketing processes. The objective of this research is to analyze the incidence of the level of production in the investment of equipment with new technology in the Abdón Calderón Agricultural Association (ASOAGAC). The methodology that was applied was exploratory, descriptive, analytical and synthetic, primary and secondary information was used. The conclusions of this study justified the reality faced by the Association, due to lack of knowledge in technical, administrative and financial processes, financing limitations to renew the machinery that will favor business growth, for this the scenario was established

with the behavior of income to Acquire financing from a non-financial organization, giving significant results. Likewise, the social contribution that would be generated when making this investment was identified, since obtaining positive results and profits in this agricultural association, the sustainability of the productive and industrial sector of this rural area and the socio-economic benefits that the inhabitants of the rural parish Abdón Calderón.

**Keywords:** Production, technology, resources, income, business growth.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad la agricultura debe innovar sus procesos productivos, para brindar productos de alta calidad que compitan en los mercados locales, nacionales e internacionales, buscando la maximización de los ingresos a través de un elevado nivel de producción. El objetivo principal de la presente investigación consiste en analizar la incidencia del nivel de producción en la inversión de equipos con nueva tecnología en la Asociación Agropecuaria Abdón Calderón, estudiando los diferentes factores que influyen en la adquisición de maquinaria de última tecnología y que impacto tiene en el aumento de los niveles de ventas para el desarrollo del entorno local.

La Asociación, se encuentra ubicada en el sector rural del cantón Portoviejo y la conforman 53 socios, quienes carecen de conocimientos técnicos y financieros. Con la investigación se pretende contribuir a la empresa a través de diversas estrategias que sean factibles para mejorar las ventas, las mismas que permitirán mantener e incrementar el capital humano, adquirir mayor cantidad de materia prima, mejorar la calidad de los derivados del maní y ser parte desde la academia en el aporte a las economías emergentes para la sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Objetivo General

Analizar el nivel de producción y su aporte al desarrollo local de la parroquia Abdón calderón del cantón Portoviejo – Ecuador.

### 2.2. Objetivos Específicos

- ✓ Contextualizar el nivel de producción y los diversos tipos de procesos productivos.
- ✓ Identificar la innovación tecnológica para mejorar el proceso productivo.
- ✓ Determinar el acceso al financiamiento para proyectos de empresas productivas que aporten al desarrollo local.

## **1. ESTADO DE ARTE**

### **3.1 El nivel de producción**

#### **3.1.1 Proceso productivo**

El volumen de producción es el grado de uso de la capacidad de producción. Se la suele medir como un porcentaje de uso de dicha capacidad. También se usan magnitudes absolutas, como unidades producidas, horas de servicio insumidas, cantidad de servicios realizados, etc.

El nivel de actividad real, resultante, o histórico es aquel efectivamente alcanzado. Pero también puede trabajarse con niveles hipotéticos, estándares, esperados, etc. El estudio de los niveles de actividad es fundamental para la gestión empresarial y más aún en aquellos casos en que existen grandes variaciones estacionales durante el año.

Se denomina producción a cualquier tipo de actividad destinada a la fabricación, elaboración u obtención de bienes y servicios. En tanto la producción es un proceso complejo, requiere de distintos factores que pueden dividirse en cuatro grandes grupos, a saber: la tierra, el capital, el trabajo y la tecnología. La tierra es aquel factor productivo que engloba a los recursos naturales; el trabajo es el esfuerzo humano destinado a la creación de beneficio. El capital es un factor derivado de los otros dos, y representa al conjunto de bienes que además de poder ser consumido de modo directo, también sirve para aumentar la producción de otros bienes. Finalmente, la tecnología que se refiere al conjunto de conocimientos y técnicas que, aplicados de forma lógica y ordenada, permiten a las personas solucionar problemas, modificar su entorno y adaptarse al medio ambiente. Éste último factor se empezó a incluir más tarde. La producción combina los citados elementos para satisfacer las necesidades de la sociedad, a partir del reconocimiento de la demanda de bienes y servicios. (Córdoba Padilla, 2016, pág. 4)

Uno de los elementos fundamentales que debe determinar todo emprendedor o gerente a la hora de desarrollar un proyecto es la cantidad de bienes y/o servicios que debe producir, dados los recursos con los que cuenta, para poder ser eficiente. Una vez establecido esto podrá conocer cuál será la oferta, las variaciones del mercado y establecer el precio al que podrá ofrecer los bienes para cubrir costos y obtener algunas ganancias. (Cabrera Bravo, Fuentes Zurita, & Cerezo Segovia, 2017)

Las empresas deben determinar los niveles máximos y mínimos de producción con el objetivo de generar rentabilidad y disminuir pérdidas en los procesos productivos direccionar sus acciones involucrando sus funciones externas analizando sus competidores, proveedores, los clientes, mientras internamente se deben analizar sus recursos, capacidades, habilidades únicas y distintivas representadas en las áreas de la empresa.

Se debe ver cuánto posee y produce la empresa a corto y mediano plazo para tomar decisiones, así como se maneja la gestión de los recursos financieros para la efectividad empresarial y cumplimiento de obligaciones. (Mendoza , 2018)

#### **3.1.2 Tipos de procesos productivos**

Un proceso productivo engloba un conjunto de actividades por las que las materias sufren un proceso de transformación para, finalmente, convertirse en productos destinados a la venta y consumo por parte del consumidor final. No obstante, así como existen múltiples tipos de empresas en diversos sectores, así existirán también varios tipos de procesos productivos. Porque no será igual el proceso productivo de una empresa de servicios que de una empresa industrial. (Córdoba Padilla, 2016)

Es necesario planificar y diseñar el proceso productivo en función del producto final que se va ofertar, especificando así las actividades que se realizarán durante dicho proceso. Así, existen 5 tipos de procesos productivos: Por proyectos, por lotes, artesanal, en masa y continua (Saavedra García, Tapia Sanchez, & Aguilar Anaya, 2016)

#### Producción por proyectos:

Supone la fabricación de un producto exclusivo e individualizado, lo cual conlleva que cada proyecto empresarial precisará de un proceso productivo específico para él. Se trata de un proceso largo, abstracto y de gran coste.

Como ejemplos destacables existe la promoción de viviendas, la construcción aérea, naval, etc.

#### Producción por lotes:

Se caracteriza por fabricar un volumen pequeño de una gran variedad de productos, los cuales son bastante uniformes entre sí y hay una relación bastante estrecha y ligada entre las distintas tareas a realizar.

La producción por lotes se da, sobre todo, en las etapas iniciales del ciclo de vida de los productos.

#### Producción artesanal:

Esta producción es similar a la producción por lotes, puesto que también se fabrican gran variedad de productos, pero con la diferencia de que aquí el tamaño del lote es algo menor. Además, los productos entre sí distan algo más, debiendo adaptarse la producción en mayor medida a las exigencias de los clientes, no siendo tan uniforme como la producción por lotes.

Este tipo de proceso productivo se da sobre todo en fabricación por encargo o cuando se requiere de prototipos específicos. Un ejemplo de producción artesanal sería, por ejemplo, el caso de los talleres de reparación de vehículos.

#### Producción en masa:

Un modelo de proceso productivo altamente mecanizado y automatizado, empleando máquinas muy especializadas que precisan del trabajo de una cantidad elevada de trabajadores. Se fabrica gran cantidad de productos uniformes y similares entre sí, y con un coste relativamente bajo. Esto se debe a que, aunque las máquinas empleadas tienen un elevado coste empresarial, la cantidad que se produce es elevadísima; por lo que el coste unitario de producción es muy pequeño.

#### Producción continúa:

Este tipo de proceso de producción es similar a la producción en masa; sin embargo, se produce un mayor volumen de productos y hay una relación bastante estrecha entre las diferentes etapas del proceso de transformación de los productos.

Como ejemplos de producción continua, se encuentra la fabricación de acero, productos químicos, etc. (Córdoba Padilla, 2016, pág. 4)

La empresa "ASOAGAC" presenta una estructura simple en el proceso productivo de los derivados de maní, los encargados de este proceso son tres trabajadores los cuales se encargan de realizar el proceso de manera artesanal y en base a los conocimientos empíricos adquiridos a través del tiempo. Los operarios de la planta son personas que forman parte de

la Asociación, son los encargados de recibir la materia prima hasta la elaboración del producto final como: la pasta de maní, sal prieta, maní quebrado y dulce, en diferentes presentaciones. La limitación principal de la empresa es no poder aumentar su producción, por no contar con maquinaria industrial que les permita ser innovadores y más competitivos en el mercado.

#### **4.1 Equipo Tecnológico**

Un recurso es un medio de cualquier clase que permite satisfacer una necesidad o conseguir aquello que se pretende. La tecnología, por su parte, hace referencia a las teorías y técnicas que posibilitan el aprovechamiento práctico del conocimiento científico. Un recurso tecnológico, por lo tanto, es un medio que se vale de la tecnología para cumplir con su propósito. Los recursos tecnológicos pueden ser tangibles o intangibles. (Definición.De, 2018)

En la actualidad, los recursos tecnológicos son una parte imprescindible de las empresas o de los hogares. Es que la tecnología se ha convertido en un aliado clave para la realización de todo tipo de tareas, la disminución de tiempo y grandes costos. Los recursos tecnológicos ayudan a desarrollar las operaciones cotidianas de la empresa, desde la producción hasta la comercialización, pasando por las comunicaciones internas, externas y cualquier otra faceta.

La importancia de la tecnología es indiscutible en varios aspectos: con ella, se gana tiempo y eficiencia en diversas actividades cotidianas. En el ambiente profesional, simplifica los procesos, ahorra tiempo y grandes costos operacionales. (Luiz, 2017)

La utilización de equipos tecnológicos mejora el índice de productividad garantizando más calidad en sus actividades. Es decir, asegurarse de que no haya fallas en sus procesos y que el producto final cumpla con las expectativas de los clientes.

Importancia de la tecnología en las medianas empresas Según (Castro, 2016):

##### **Procesos más óptimos**

La tecnología es un recurso fundamental para aquellas Pymes que se encuentran en el proceso de crecimiento, es una herramienta con la que puede lograrse la optimización y mejora de los procesos de producción, organización, despacho, ventas y cobranza, capacitación, etc. Que les permitirá establecer ventajas competitivas con las cuales podrán posicionarse en el mercado, conseguir mayores clientes y por supuesto, alcanzar mayores niveles de productividad e incluso de expansión

##### **Mayor productividad**

Como resultado de mejores y más óptimos procesos se reduce el trabajo manual y las horas manuales, disminuyendo los errores y aumentando la productividad de cada uno de los colaboradores.

Cuando se cuenta con un buen respaldo tecnológico las barreras de comunicación pasan a segundo plano. La comunicación entre empleados y ejecutivos no se verá limitada a una simple llamada telefónica, porque es posible contar con otros métodos de comunicación como correo electrónico, redes sociales empresariales, video llamadas y boletines de noticias con los cuales te será posible mantener el contacto con todos los miembros de tu empresa sin siquiera interrumpirlos. Es también útil para mejorar la comunicación con proveedores, clientes y/o aliados comerciales.

##### **Competitividad en el mercado**

Invertir en tecnología les permite a las nuevas medianas empresas ser mucho más competitivas, estar al nivel de sus competidores e incluso superarlos. La tecnología permite a

los ejecutivos aprovechar y estar al tanto de las oportunidades en el mercado nacional e internacional quienes cada vez resultan más desafiantes lo que conlleva, a las posibilidades de expansión y apertura de nuevas oportunidades de negocio. La inversión en infraestructura tecnológica también contribuye a mejorar la forma en que es percibida la empresa tanto por parte de los clientes como por otras Pymes en la industria.

#### Mejor toma de decisiones

El tiempo es un recurso muy valioso para los tomadores de decisiones, pues necesitan obtener información confiable de manera fácil y rápida sobre la operación de la empresa para poder tomar acciones. Actualmente las herramientas tecnológicas pueden proveer de información operativa integrada en tiempo real, de manera que siempre está disponible para ser visualizada por los gerentes o directores de la organización.

Cuando una empresa toma resistencia a implantar nuevas tecnologías en cada uno de sus procesos aumenta sus probabilidades de estancarse y quedarse atrás, sobre todo aquellas en etapa de crecimiento que aún no se encuentran totalmente estabilizadas o posicionadas en el mercado.

## **4.2 Innovación Tecnológica**

Una innovación tecnológica, se define como un producto (bien o servicio) nuevo o sensiblemente mejorado introducido en el mercado o la introducción dentro del establecimiento de un proceso nuevo o sensiblemente mejorado llamado innovación de proceso. La innovación tecnológica se basa en los resultados de nuevos desarrollo tecnológicos, nuevas combinaciones de tecnologías existentes o en la utilización de otros conocimientos adquiridos por el establecimiento. (Eustat, 2019)

Pero a pesar de llamarse innovación tecnológica, esta no solo atiende a las modificaciones dentro de las tecnologías, aquí los cambios se producen en otros muchos sectores que también son importantes dentro de la empresa como a las actividades científicas, financieras y comerciales. El objetivo de la innovación es que se puedan ofrecer nuevos productos y servicios en el mercado (ya sea local, nacional o internacional). Aunque la palabra innovación se centra en la novedad también está relacionada con la mejora de lo ya existente, ya sean servicios, productos u otros sistemas.

En definitiva, una empresa innovadora debe ser capaz de crear o renovar nuevos productos, servicios e incluso las técnicas de producción que utiliza. De igual modo, también tiene que realizar cambios en el sistema organizativo de la compañía y modificar las exigencias para la contratación de los profesionales, pidiendo cualificaciones diferentes para la adaptación a los nuevos tiempos.

Los tipos de innovación tecnológica:

#### Tipo radical:

Son las innovaciones que permiten llegar a nuevos mercados, aunque también pueden ser industrias u otros sectores donde podamos desarrollar alguna actividad. Lo habitual es que las innovaciones radicales se lleven a cabo en la administración pública, el sector servicios o en temas de cultura.

#### Tipo incremental:

Son más progresivas, puesto que en esta ocasión en vez de abrir nuevos campos lo que se hace es mejorar los procesos tecnológicos, aunque siempre basándose en las características primitivas de los mismos. Es por tanto una innovación para ofrecer mejores tecnologías, pero no para crear otras nuevas.

Para que la empresa “ASOAGAC” logre el éxito deseado debe llevar a cabo cada cierto tiempo innovaciones tecnológicas que le permitan adaptarse a los nuevos tiempos y a las necesidades que van surgiendo en la sociedad. Por ello, debe responder a tres características esenciales. Que son: la eficiencia, la competitividad y la calidad a la hora de innovar. Al tener estos tres aspectos la empresa puede crear o mejorar los productos o servicios que ofrece, además de rentabilizar económicamente la inversión que se ha llevado a cabo, incrementando las ventas de los mismos.

### **5.1 Aumentar los niveles de producción**

La producción es la fase del proceso económico, el cual los factores productivos son transformados con la finalidad de obtener bienes y servicios para satisfacer necesidades, utilizando eficientemente los recursos escasos para generar el máximo bienestar (Editores., 2017).

Esto nos indica que, es la manera de mostrar que tan bien están usando los recursos en la economía de la producción de bienes y servicios, estableciendo la relación entre recursos utilizados y los productos obtenidos y expresando la eficiencia con que los factores de producción son utilizados para producir bienes y servicios en el mercado. Siendo sus principales beneficios un mayor incremento de la productividad en un corto plazo, esto debido a que se podrá ampliar la producción con los mismos recursos.

El crecimiento de la productividad, no solo depende del número de artículos elaborados, sino también de factores internos como infraestructuras, equipos, materia prima y de un elaborado plan de marketing para incrementar las ventas.

En consideración con la entrevista realizada al gerente de la asociación Sr. Efrén Vélez, en los últimos años la procesadora de maní no ha reportado ganancias y subsiste solo con los pedidos que realizan clientes ya establecidos desde su creación, por lo que consideran que para aumentar su productividad deben adquirir maquinaria industrial que permita cubrir la demanda existente en el sector, la cual en la actualidad no puede ser atendida por no contar con el equipo necesario para la producción de los derivados de maní.

El sector financiero privado otorga créditos a empresas productivas en su denominada línea de Microcrédito hasta \$30.000.00, lamentablemente los pagos para esta línea son mensuales y con tasas de interés que fluctúan entre el 11,20% y 18%. La banca pública en este caso BanEcuador otorga créditos al sector productivo mediante la propuesta de la idea o un plan de negocios con proyecciones futuras. En el caso de “ASOAGAC”, se debe realizar el estudio de mercado para definir el plan de negocios a presentar, si fuera el caso.

CUADRO 1: Proyección de la maquinaria real; versus maquinaria industrial.

AÑO	Maquinaria ARTESANAL			
	Ingresos	Egresos	Diferencia Anual	Diferencia mensual
1	\$ 55.658,60	\$ 84.632,72	\$ (28.974,12)	\$ (2.414,51)
2	\$ 58.835,81	\$ 85.932,32	\$ (27.096,51)	\$ (2.258,04)
3	\$ 63.013,16	\$ 87.256,69	\$ (24.243,54)	\$ (2.020,29)
4	\$ 67.487,09	\$ 88.607,55	\$ (21.120,46)	\$ (1.760,04)
5	\$ 72.278,67	\$ 89.852,09	\$ (17.573,41)	\$ (1.464,45)
			VS	
AÑO	MK MIX Y REPOTENCIACIÓN DE MAQUINARIA			
	Ingresos	Egresos	Diferencia Anual	Diferencia mensual
1	\$ 133.511,42	\$ 113.231,83	\$ 20.279,58	\$ 1.689,97
2	\$ 146.571,50	\$ 114.959,91	\$ 31.611,60	\$ 2.634,30
3	\$ 160.909,13	\$ 116.716,50	\$ 44.192,63	\$ 3.682,72
4	\$ 176.649,26	\$ 118.502,07	\$ 58.147,19	\$ 4.845,60
5	\$ 193.929,09	\$ 120.317,10	\$ 73.611,99	\$ 6.134,33

Fuente: Planta procesadora de maní "ASOAGAC", 2017-2019  
Elaborado por: Autoras de la investigación

En el cuadro se puede observar, que con el fortalecimiento productivo al adquirir maquinaria industrial los ingresos de los próximos 5 años van a ir en aumento de manera significativa en comparación con la actualidad de la empresa ASOAGAC.

### 5.1. Acceso al crédito

Para (Golieb, 2014), el crédito es el cambio de una riqueza presente por una futura, es decir, este nace cuando las cualidades de solvencia de un individuo o sociedad son suficientemente satisfactorias para que le confíen capitales presentes a cambio de otros futuros.

Reconoce que las micro, pequeñas y medianas empresas son un componente fundamental para el crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza hace importante cualquier trabajo realizado en pro del mejoramiento de la situación que actualmente enfrentan. (Villareal, 2015)

Un crédito es una operación financiera en la que una persona o institución realiza un préstamo de dinero a otra, quien debe devolverla con intereses en un plazo definido. Se establece que una pequeña y mediana empresa generalmente se financian de la reinversión de utilidades, el crédito bancario, el financiamiento con proveedores y el aporte de los socios, al mencionar el acceso al crédito se entiende que consiste en una garantía que la empresa presenta para adquirir una determina cantidad de dinero que invertirá generalmente en la adquisición de maquinaria para optimizar procesos o un servicio que permita sistematizar la administración de la misma.

#### 5.1.1 Productos y servicios financieros

Las entidades financieras no solo realizan operaciones activas y pasivas, sino que facilitan a sus clientes una serie de operaciones, denominadas de servicios, a veces mediante el cobro de una comisión, y otras, sin ellas. Entre las operaciones de servicio más usuales se encuentran: Transferencias, domiciliaciones bancarias, órdenes de pago, gestión de cobro, tarjetas de crédito, etc. (BanEcuador.)

De acuerdo, a la información recopilada en las entrevistas realizadas a los Jefes de Crédito de varias instituciones financieras se manifestó que los créditos para el sector agrícola



son ofertados por BanEcuador, siendo de línea directa y con tasas de interés menores a la de la banca privada. La asociación debe recurrir a la banca del Estado que brinda mayores beneficios en la búsqueda de incrementar su capital y fortalecer el proceso productivo y comercial.

## **2. Metodología**

La metodología que se aplicó para el trabajo de investigación fue exploratoria, descriptiva, analítica y sintética, se utilizó información primaria y secundaria a través de fuentes bibliográficas y entrevistas al gerente, asesores de créditos de instituciones financieras y experto en el área financiera, que proporcionaron resultados claves para la investigación

## **3. Conclusiones**

1. El nivel de producción es un aspecto fundamental para las empresas, de acuerdo a las teorías investigadas, se identificó que es el grado de uso de la capacidad de fabricación que permite tomar decisiones y ejecutar acciones para el control de los recursos financieros y así elevar al máximo el valor neto actual, la maximización de los ingresos; cumple con las estrategias que sean necesarias para sostener la operatividad, tomando en cuenta oportunidades que se presenten y obligaciones que la empresa deberá enfrentar en sus ciclos de comercialización. Para la empresa “ASOAGAC” es importante aumentar sus niveles de producción y en base a estos poder planificar sus recursos financieros, pero no cuentan con la maquinaria industrial ideal que les permita tener el crecimiento empresarial deseado.
2. En un mundo globalizado los avances tecnológicos van de manera acelerada, por lo que es necesario innovar y poder brindar productos de alta calidad y en menor tiempo a los clientes, esto constituye una parte importante para la organización, es por ello que la empresa debe adaptarse a las nuevas tendencias y necesidades del entorno. “ASOAGAC” es una empresa mixta la cual tiene apoyo público, posee una gran infraestructura física para la implementación de maquinaria y nuevos canales de distribución. Al dotar de maquinaria industrial la empresa podrá competir y establecerse en el mercado aumentando su oferta y demanda de derivados de maní en el sector.
3. De acuerdo a los resultados obtenidos, las Instituciones Financieras del sector privado en el entorno local ofrecen, las siguientes líneas de créditos: Consumo, Vivienda, Comercial y Microcrédito. Lo que permiten identificar que la Banca privada carece de líneas de créditos directas para el sector agrícola. En el sector público BanEcuador presenta varias líneas y sublíneas de crédito para el sector productivo y las condiciones y requerimientos están al alcance de las Asociaciones que aspiran obtener un crédito para el fortalecimiento del sector agrícola. Los organismos, no financieros son otra fuente de financiamiento, en el caso de “ASOAGAC”, se requiere presentar información sobre los costos de producción e información tributaria que permita acceder a la donación del recurso financiero.
4. De acuerdo a la normativa legal ecuatoriana en su Constitución, Planes de Desarrollo Local y Nacional, así como en el Código de la Producción propenden a través de los procesos productivos innovación para generar competitividad local a nivel asociativo y desde este enfoque contribuir al desarrollo local, en este sentido la

importancia de la innovación de productos y procesos que generen mejorar las condiciones de vida del sector y las familias.

#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central del Ecuador . (2016). Obtenido de <https://www.bce.fin.ec/>
- BanEcuador. (2018). *Conceptos básicos*. Obtenido de <https://www.banecuador.fin.ec/glosario-de-conceptos-basicos/>
- banecuador. (s.f.). *www.banecuador.fin.ec*. Obtenido de [www.banecuador.fin.ec](http://www.banecuador.fin.ec): <https://www.banecuador.fin.ec/>
- BanEcuador. (s.f.). *www.BanEcuador.fin.ec*. Obtenido de [www.BanEcuador.fin.ec](http://www.BanEcuador.fin.ec): <https://www.banecuador.fin.ec/>
- Basantes Peláez, J. S. (2013). *Modelo de gestión financiera para la maximización de utilidades de la empresa "Modacarban CIA LTDA" en la ciudad de Quito*. Quito.
- Benítez, A. (2013). *La teoría de los mercados competitivos*. Obtenido de <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/libros/transformaciones%20de%20conceptos%20en%20la%20ciencia%20economica/Cap%EDtulo%20III.pdf>
- Blázquez Santana, F., Dorta Velázquez, J. A., & Verona Martel, M. C. (2006). Factores del crecimiento empresarial. Especial referencia a las pequeñas y medianas empresas. *INNOVAR. Revista de Ciencias*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/818/81802804.pdf>
- Buján Pérez, A. (19 de 06 de 2018). *Servicios Financieros*. Obtenido de <https://www.encyclopediainanciera.com/instrumentos-financieros/servicios-financieros.htm>
- Cabrera Bravo, C., Fuentes Zurita, M., & Cerezo Segovia, G. (Octubre de 2017). *La gestión financiera aplicada a las organizaciones*. Obtenido de <file:///C:/Users/COMPUTEACH/Downloads/Dialnet-LaGestionFinancieraAplicadaALasOrganizaciones-6174482.pdf>
- Carrillo Vasco, G. A. (2015). *La gestión financiera y la liquidez de la empresa "Azulejos pelileo"*. Ambato.
- Casanova, F. (18 de Julio de 2018). Líneas de Crédito Banco Pichincha. (M. E. Vines, Entrevistador)
- Castro, J. (08 de 11 de 2016). *BLOG.CORPONET*. Obtenido de <https://blog.corponet.com.mx/importancia-de-la-tecnologia-en-las-empresas-en-crecimiento>
- Ccaccya Bautista, D. A. (2013). *Análisis de rentabilidad de una empresa*. Obtenido de [http://aempresarial.com/servicios/revista/341\\_9\\_KAQKIKGSKPBXJOWNCBAWUTXOEZPINLAYMRJUCPNMEPJODGCGHC.pdf](http://aempresarial.com/servicios/revista/341_9_KAQKIKGSKPBXJOWNCBAWUTXOEZPINLAYMRJUCPNMEPJODGCGHC.pdf)

- Cedeño , V. (15 de Julio de 2018). Líneas de Créditos Banco Pacífico. (K. M. Quijije, Entrevistador)
- Cevallos , M. (15 de Julio de 2018). Líneas de Creditos Cooperativa 15 de Abril. (K. M. Quijije, Entrevistador)
- Chávez Conejo, G. (7 de Agosto de 2015). *Qué es la planificación estratégica de ventas*. Obtenido de Revista Virket: <https://revista.virket.com/que-es-la-planificacion-estrategica-de-ventas/>
- Cómbita, S. M. (2014). *La gestión financiera y el acceso a financiamiento de las pymes del sector comercio en la ciudad de Bogotá*. Bogotá D.C.
- Córdoba Padilla, M. (2016). *Gestión financiera* (Segunda ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Córdoba, M. (2012). *Gestión Financiera* (Primera ed.). Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Cortez , J. (Junio de 2015). *CONTROL DE GESTION FINANCIERO FACTOR DETERMINANTE EN LA TOMA DE DECISIONES EN LA DESTILERÍA YARACUY C.A UBICADA EN CHIVACOA ESTADO YARACUY*. Obtenido de <http://mriuc.bc.uc.edu.ve/bitstream/handle/123456789/1907/jcortez.pdf?sequence=1>
- Cortéz Hernández, F. (18 de 04 de 2013). *Estrategias competitivas y su importancia en la gestión de las empresas*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/estrategias-competitivas-y-su-importancia-en-la-gestion-de-las-empresas/>
- Definición.De. (2017). *ConceptoDefinicion*. De. Obtenido de <https://conceptodefinicion.de/capacitacion/>
- Definición.De. (2018). *Definición.De*. Obtenido de <https://definicion.de/recursos-tecnologicos/>
- Díez Vial, I., Montoro Sánchez, M. Á., & Martín de Castro, G. (2014). *Economía de la empresa*. Madrid, España: Ediciones Paraninfo, S.A. Obtenido de Economía Popular
- Enciclopedia Financiera. (24 de 07 de 2014). *Instituciones Financieras*. Obtenido de <https://www.encyclopediainanciera.com/definicion-instituciones-financieras.html>
- Enciclopedia Financiera. (1 de Febrero de 2017). *Recursos Financieros*. Obtenido de <https://www.encyclopediainanciera.com/definicion-recursos-financieros.html>
- Escuela de Organización Industrial. (2017). *EOIES*. Obtenido de <https://www.eoi.es/blogs/madeon/beneficios-de-la-capacitacion-de-los-empleados/>
- Eustat. (2019). *Eustat.eus*. Obtenido de [http://www.eustat.eus/documentos/opt\\_0/tema\\_217/elem\\_3017/definicion.html](http://www.eustat.eus/documentos/opt_0/tema_217/elem_3017/definicion.html)
- Guevara, G. (s.f.). *EcuRed*. Obtenido de Instituciones Financieras: [https://www.ecured.cu/Instituciones\\_financierasgual](https://www.ecured.cu/Instituciones_financierasgual), D. (2017). *Productos y servicios bancarios*. Barcelona: Profit Editorial .

- INEC. (2016). *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*. Obtenido de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Economicas/Estadistica%20de%20Transporte/2016/2016\\_AnuarioTransportes\\_%20Principales%20Resultados.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Estadistica%20de%20Transporte/2016/2016_AnuarioTransportes_%20Principales%20Resultados.pdf)
- Iurrita, I. E. (2012). *Competividad, crecimiento y estrategias empresariales*. Obtenido de Bizkaia Lab: <https://www.bizkailab.deusto.es/wp-content/uploads/2012/04/5762-Report-01-Competitividad.pdf>
- Jimenez, J. (2015). *Gerencie*. Obtenido de <https://www.gerencie.com/ingresos-segun-nic-el-concepto-de-ingreso-y-su-reconocimiento.html>
- Jimenez, J. j. (2015). *Gerencie*. Obtenido de <https://www.gerencie.com/ingresos-segun-nic-el-concepto-de-ingreso-y-su-reconocimiento.html>
- Lawrence J, G. (2003). *Principios de Administración Financiera*. Mexico: Person Educación.
- Luz, J. (07 de 25 de 2017). *Visto.Global*. Obtenido de <https://www.visto.global/blog/es/importancia-da-tecnologia-para-a-organizacao/>
- LMankiw, n. (2012). *Principios de Economía*. México: CENGAGE learning.
- Marco Sanjuan, F. (2018). *Institución financiera*. Obtenido de <http://economipedia.com/definiciones/institucion-financiera.html>
- Mejias, A. (13 de 06 de 2018). *Cuida tu Dinero*. Obtenido de <https://www.cuidatudinero.com/13108461/los-efectos-de-la-falta-de-capacitacion-de-los-empleados>
- Méndez Alvaro, M. (05 de Marzo de 2014). *La gestión financiera en las pymes*. Obtenido de <https://www.gestiopolis.com/la-gestion-financiera-en-las-pymes/>
- Mendoza , R. (25 de Julio de 2018). *Gestión de recursos financieros*. (M. Flores Vinces , & K. Marín Quijije, Entrevistadores)
- PPolimeni, R. (2015). *Conceptos y Aplicaciones para la Toma de Decisiones Gerenciales*. Colombia: Mc Graw Hill Interamericana, S.A. .
- Porter, M. (2015). *Estrategia Competitiva*. México: Grupo Editorial Patria.
- Pyme La Voz . (09 de 2018). *Pyme*. Obtenido de <https://pyme.lavoztx.com/efectos-de-la-capacitacion-en-el-desempeo-de-los-empleados-8935.html>
- Salazar Mendoza, G. R. (2017). *Gestión financiera para incrementar la liquidez en la ONG Socios en Salud Sucursal Perú, Lima 2017*. Lima.
- Sánchez Galán, J. (2017). *Economipedia*. Obtenido de Maximización del beneficio: <http://economipedia.com/definiciones/maximizacion-del-beneficio.html>

- Superintendencia de Bancos . (2017). Obtenido de [http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2018/05/Inclusion\\_financiera\\_dic\\_17.pdf](http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2018/05/Inclusion_financiera_dic_17.pdf)
- Superintendencia de Bancos . (2018). *REPORTE COMPORTAMIENTO CREDITICIO SECTORIAL*. Obtenido de [http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2018/06/ES\\_BP\\_mar\\_2018.pdf](http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2018/06/ES_BP_mar_2018.pdf)
- Superintendencia de Bancos. (2017). *Glosario de Términos*. Obtenido de <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/glosario-de-terminos/>
- Superintendencia de Bancos. (2018). *ANALISIS FINANCIERO: SISTEMA DE BANCOS PÚBLICOS*. Obtenido de [http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2018/07/AT\\_BPU\\_jun\\_2018.pdf](http://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/wp-content/uploads/sites/4/downloads/2018/07/AT_BPU_jun_2018.pdf)
- Superintendencia de Compañías y Valores. (24 de 04 de 2019). *Supercias*. Obtenido de Supercias: <https://www.supercias.gob.ec/portalConstitucionElectronica/>
- Tanaka Nakasone, G. (2005). *Análisis de estados financieros para la toma de decisiones* (Primera ed.). Lima, Peru. Obtenido de <https://books.google.com.ec/books?id=LH4fWKR2Cs4C&pg=PA199&dq=maximiz+ar+las+ventas&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiBpKv5lYbcAhVmhuAKHZF6DkAQ6AEIJTAA#v=onepage&q=maximizar%20las%20ventas&f=false>
- Thompson, I. (2012). *Cómo Incrementar las Ventas en un Corto Plazo*. Obtenido de MarketingIntensivo.com: <http://www.marketingintensivo.com/articulos-ventas/como-incrementar-las-ventas.html>
- Vinces Álava, A. C., & Zambrano Giler, S. M. (2017). *Análisis de las acciones de reactivación productiva-financiera con la entidad bancaria BanEcuador y su incidencia en la sostenibilidad económica de los pequeños empresarios de Portoviejo periodo mayo - diciembre año 2016*. Portoviejo.
- Wachowicz., J. C. (2010). *Fundamentos de Administración Financiera* décimotercera Edición. En J. C. Wachowicz., *Fundamentos de Administración Financiera décimotercera Edición*. (pág. 744). México: Pearson .
- [www.banco-solidario.com](http://www.banco-solidario.com). (s.f.). Obtenido de <https://informate.banco-solidario.com>
- [www.bancodelpacifico.com](http://www.bancodelpacifico.com). (s.f.). Obtenido de <https://www.bancodelpacifico.com/>
- [www.bancoprocredit.com.ec](http://www.bancoprocredit.com.ec). (2018). Obtenido de <https://www.bancoprocredit.com.ec/>

# **CRECIMIENTO ECONÓMICO DE PEQUEÑAS EMPRESAS: ESTUDIO DE CASO DEL CENTRO DE DESARROLLO DE NEGOCIOS DE ARICA (CHILE)**

Rodrigo Barra Novoa  
Centro de Desarrollo de Negocios de Arica  
[rodrigo.barra@centroarica.cl](mailto:rodrigo.barra@centroarica.cl)

## **RESUMEN**

Las diferentes barreras y fallas de mercado que dificultan el crecimiento y la supervivencia de las micro y pequeñas empresas, impulsan al Gobierno de Chile para avanzar hacia una segunda generación de servicios de apoyo público, orientada a obtener un mayor impacto en el crecimiento y productividad de las empresas de menor tamaño. Así, conforme lo establece la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (2014-2018) a partir del 2015, se inició la implementación de una red de 51 Centros de Desarrollo de Negocios con despliegue nacional, cuyo propósito es que "emprendedores, micro y pequeñas empresas mejoren sus capacidades de gestión y su desempeño empresarial".

Tras la primera evaluación de impacto del programa, surge como oportunidad para los Centros evaluar y medir sistemáticamente los resultados de las intervenciones de cada operador. Considerando lo anterior, el artículo analiza los principales resultados de impacto económico de una muestra de empresas y nuevos emprendimientos que recibieron asesoría en el Centro de Desarrollo de Negocios de Arica. La evidencia sugiere, que los clientes asistidos aumentan sus ventas y mejoran su desempeño empresarial, generando positivos retornos fiscales que favorecen la relación costo-beneficio del programa.

**PALABRAS CLAVE:** Pequeñas empresas, políticas públicas, crecimiento económico, centros de desarrollo de negocios.

## **ABSTRACT**

The different barriers and market failures that hinder the growth and survival of micro and small enterprises, drives the Government of Chile to move towards a second generation of public support services, aimed at achieving greater impact on the growth and productivity of smaller enterprises. Thus, as established in the Productivity, Innovation and Growth Agenda (2014-2018) from 2015, the implementation of a network of 51 Business Development Centers with national deployment was initiated, whose purpose is that "entrepreneurs, micro and small enterprises improve their management capacities and their business performance".

After the first evaluation of the program's impact, the opportunity arises for the Centers to systematically evaluate and measure the results of each operator's interventions. Considering the above, the article analyzes the main results of economic impact of a sample of companies and new ventures that received advice at the Arica Business Development Center. The evidence suggests that the clients assisted increase their sales and improve their business performance, generating positive fiscal returns that facilitate the cost-benefit ratio of the program.

**KEY WORDS:** Small businesses, public policies, economic growth, business development centers.

## INTRODUCCIÓN

Las micro, pequeñas y medianas empresas son actores fundamentales en el desarrollo económico y social de Chile, debido a que aportan con el 53% de los empleos y representan el 98,7% del total de las empresas formales del país (SII, 2019). La producción del segmento Mipyme está principalmente vinculada al mercado interno, por lo que una parte representativa de la población y economía nacional dependen de su actividad empresarial.

El diagnóstico nacional demuestra que las micro y pequeñas empresas presentan diversas dificultades para crecer y desarrollarse. Las principales limitaciones en relación a las grandes empresas incluyen: i) menor acceso a financiamiento; ii) menores recursos para invertir en tecnología y recursos humanos; iii) limitadas capacidades administrativas y de gestión; iv) menor poder de negociación; v) dificultades para organizar proyectos de mayor escala; vi) y problemas para expandir su oferta de valor en nuevos mercados. Estas barreras retraen a los emprendedores a la hora de embarcarse en la creación de nuevos negocios o provocan que las empresas establecidas operen muy por debajo de su frontera de eficiencia o rentabilidad empresarial.

En este contexto, entregar a las Empresas de Menor Tamaño (EMT) herramientas para mejorar la gestión, innovación y competitividad, ha constituido un objetivo de política pública en las últimas tres décadas, existiendo agencias especializadas en esta tarea como SERCOTEC, institución dedicada hace 65 años al apoyo y fortalecimiento de los pequeños negocios del país.

La relevancia del sector Mipyme, impulsa al Gobierno de Chile para avanzar hacia una segunda generación de servicios de apoyo público, orientada a obtener un mayor impacto en el crecimiento y productividad de las pequeñas empresas. Así, conforme se estableció en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (2014-2018), a partir del 2015, se inició la implementación de una red de 51 Centros de Desarrollo de Negocios con despliegue nacional, cuyo objetivo es apoyar a través de asistencia técnica gratuita y de largo plazo a las Mipymes establecidas y emprendimientos del país.

La iniciativa impulsada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, es ejecutada desde sus orígenes por SERCOTEC, institución que comprometió en un plazo de 4 años, la implementación de los Centros de Desarrollo de Negocios, asentado en el modelo Small Business Development Centers (SBDC) de los Estados Unidos.

Desde su creación en Chile, los Centros de Desarrollo de Negocios, se han posicionado como la principal fuente de asesoría técnica para las pequeñas empresas, asistiendo anualmente a más de 20 mil clientes. Tras la primera evaluación de impacto, aplicada a los primeros 27 Centros de Desarrollo de Negocios, se confirma que la asesoría entregada por el programa tiene un efecto positivo, y económicamente importante, en términos de creación y formalización de empleos. La investigación, además evidenció a nivel cualitativo que los Centros no sólo ayudan a crear más puestos de trabajo formal, sino que también inciden en aspectos que ayudan a mejorar la calidad laboral de los empresarios y la de sus trabajadores. Asimismo, el apoyo realizado por los Centros ha contribuido en el mejoramiento de la autoestima, habilidades empresariales y capacidades de liderazgo (CSP-Universidad de Chile, 2017, pág. 15).

Concluido el estudio, surge como oportunidad para el programa, evaluar y medir sistemáticamente el impacto de las intervenciones de cada operador. A diferencia de otras iniciativas de apoyo empresarial del país, los Centros administran la plataforma “Neoserra”, software utilizado en los Estados Unidos y en los países de América Latina y el Caribe que adaptaron el modelo SBDC, para reportar las sesiones de asesoría a largo plazo y los impactos obtenidos por cada cliente asistido.

Considerando lo anterior, la investigación analiza los principales resultados de impacto económico de una muestra de empresas y nuevos emprendimientos que recibieron asistencia en el Centro de Desarrollo de Negocios de Arica. Para comprobar empíricamente los impactos obtenidos, se examinó la historia clínica de 833 clientes asistidos entre los años 2015-2019. A partir de la información disponible en el software Neoserra, fue viable elaborar una base de datos de carácter longitudinal, que da cuenta del incremento en ventas, generación de empleo y financiamiento obtenido por los clientes asistidos.

El documento ha sido organizado de la siguiente forma: La primera sección, presenta la metodología y base de datos utilizada. La segunda sección, examina la revisión de la literatura. La tercera sección, proporciona una breve descripción del programa de Centros de Desarrollo de Negocios en Chile. La cuarta sección, examina los impactos empresariales obtenidos por los clientes asistidos en el Centro de Arica. La quinta sección, analiza la relación costo-beneficio del programa y la última sección, presenta las principales conclusiones del estudio.

## **METODOLOGÍA Y BASE DE DATOS**

La metodología empleada en esta investigación combina técnicas cualitativas y cuantitativas. En primer lugar, la recolección de la información incluyó la revisión de publicaciones, informes técnicos, presupuestos oficiales, manuales de operación y anuarios estadísticos.

Para comprobar empíricamente los impactos alcanzados por el programa en la Región de Arica y Parinacota, se utilizó el software Neoserra, el cual permitió examinar la historia clínica de 833 clientes asistidos entre los años 2015-2019. A partir de la información disponible, fue viable elaborar una base de datos de carácter longitudinal, que representa la dinámica y crecimiento de los negocios asistidos.

Del total de empresas analizadas, se examinaron con mayor profundidad 383 encuestas de impacto económico. La aplicación del instrumento de medición corresponde al procedimiento establecido por la Gerencia de Centros de Sercotec y se basa en una encuesta de similares características utilizada por el programa SBDC en los Estados Unidos.

El incremento de las ventas se sustentó en la revisión de carpetas tributarias (Formulario 29 o declaración mensual de IVA), descargadas de la plataforma del Servicio de Impuestos Internos y registradas en las respectivas encuestas de impacto económico.

La creación de empleos se respaldó a través de la revisión de los contratos de trabajo generados en cada período y la obtención de financiamiento descansó en la revisión de los convenios formalizados entre los clientes asistidos y las instituciones de financiamiento público y privado.

Para obtener información adicional sobre el valor de los servicios entregados, se analizaron más de 340 encuestas de satisfacción.

Finalmente, para comprobar la eficacia de la intervención del Centro de Arica, se realizó un análisis costo/beneficio, que incluye complementariamente ratios de retorno de la inversión y tiempo de retribución.

## **REVISIÓN DE LA LITERATURA**

### **Crecimiento empresarial basado en los recursos y las capacidades**

La literatura referente al crecimiento empresarial sugiere que los factores que condicionan el crecimiento de los negocios son internos y externos. Entre los primeros se encuentran la edad y el tamaño (Samuels, 1965), la estructura de la propiedad (Jensen y Mackling, 1976), los recursos y las capacidades (Penrose, 1959), y las prácticas de gestión



(Bloom & Van Reenen, 2010), mientras que los factores externos se sub-clasifican en factores relacionados al entorno de la industria (Porter, 1994), constituido por clientes, proveedores y competidores, y factores de “macro-entorno”, entre los cuales se encuentran las tendencias de la demanda, las mejoras tecnológicas, las regulaciones y normas, el acceso a financiamiento y el apoyo del sector público (Blázquez Santana, Dorta Velázquez y Verona Martel, 2006).

Dentro de esta concepción amplia de factores, Edith Penrose (1959) en su libro *“La Teoría del Crecimiento de la Firma”* estudió las causas del crecimiento empresarial y los factores que llevan a limitar su tasa de crecimiento. En tal sentido, la autora al explorar la relación entre los recursos de la empresa y su desarrollo, observó que las firmas son una organización administrativa conformada por un conjunto de recursos, y que el crecimiento de la misma está determinado por los recursos que posee.

Para ilustrar este punto, Penrose identificó que las empresas que están dotadas de ciertos recursos, gestionados por “gerentes emprendedores”, proveen tanto un incentivo para la expansión como un límite a la tasa de crecimiento. Desde esta perspectiva, la tasa de crecimiento de una empresa está limitada por el conocimiento, la eficacia administrativa y la colección de recursos productivos. Estos recursos son en sí mismos un conjunto de servicios potenciales. Por lo tanto, el tamaño de la empresa es el valor actual total de sus recursos utilizados para fines productivos.

A partir de la reflexión anterior, Penrose consideraba que una empresa de negocios era una ecuación compuesta por la organización administrativa y la recaudación de los recursos productivos, por tal motivo, las actividades productivas de la empresa se rigen por las oportunidades identificadas por el empresario, y su búsqueda es una disposición emprendedora que requiere de intuición y creatividad empresarial (p.34). Por lo tanto, la competencia de gestión de una empresa depende en gran medida de la calidad de los servicios empresariales del cual dispone.

El primero de los servicios empresariales es la versatilidad, que comprende la imaginación y la visión gerencial. Otra cualidad es el ingenio en la recaudación de fondos, que proviene de la capacidad de crear confianza, y que a menudo limita a las empresas más pequeñas. Otras son la ambición empresarial y el juicio derivado de la recopilación de información y de las instalaciones de consultoría construidas al interior de la empresa.

Penrose también argumenta que los límites del crecimiento de la empresa están fijados por la demanda percibida por el empresario y, a medida que la empresa crece de tamaño, su composición “producto-mercado” cambia en consecuencia. A la vez, la disponibilidad de servicios productivos no utilizados, se convierte en un reto para innovar, un incentivo para la expansión y una fuente de ventaja competitiva.

### **Crecimiento empresarial desde una perspectiva inductiva y evolutiva**

Gran parte de las teorías que buscan determinar las fuentes de crecimiento empresarial se han sustentado en métodos inductivos y estudios de caso. Sin embargo, durante las últimas décadas muchos investigadores se alejaron de los métodos narrativos para acercarse a técnicas econométricas y estadísticas, utilizando modelos estructurales que permitieran incorporar causalidad a las variables. La motivación básica detrás de esta búsqueda fue la necesidad científica de evaluar la validez estadística de las teorías desarrolladas a partir de la observación casuística de la realidad. En tal sentido, Tarziján señala que, a pesar del atractivo de este impulso hacia una validación estadística de las diversas teorías, no hay consenso en torno al real avance en este frente (Tarziján, 2019, p. 81).

En cuanto a las variables empresariales, se han identificado ciertos factores que se pueden relacionar con una alta rentabilidad y crecimiento (como la innovación y el cambio tecnológico), pero aún está lejos de definir causalidades claras o de identificar variables específicas que afecten dicha rentabilidad (Tarziján, 2019).

Otros autores como Bloom y Van Reenen (2010), al realizar un amplio programa de investigación para medir sistemáticamente las prácticas de gestión en países desarrollados y en desarrollo, lograron explicar que las grandes diferencias de productividad entre las empresas y los países – diferencias que no pueden explicarse fácilmente por otros factores – son las variaciones en las prácticas de gestión. En tal sentido, las conclusiones de sus investigaciones señalan que *“las empresas con mejores prácticas de gestión tienden a tener un mejor desempeño en una amplia gama de dimensiones: son más grandes, más productivas, crecen en términos de tamaño y productividad, así como en términos de supervivencia”*.

Desde una perspectiva biológica y evolutiva, Richard Nelson (2008) en su ensayo *¿Por qué difieren las empresas y qué importancia tiene?*, señala que las investigaciones sobre las diferencias entre empresas y las implicaciones en la tasa de supervivencia y crecimiento empresarial han realizado un excesivo hincapié en la modelización formal y análisis cuantitativo de las características de la empresa, dejando de lado una mejor comprensión de lo que está ocurriendo al interior de la firma.

En consideración a lo anterior, Nelson sostiene que la heterogeneidad de las industrias, incluso del corte más fino, comprende una amplia tipología de empresas, en diferentes circunstancias, que atienden a diferentes grupos de clientes y haciendo diferentes cosas. Del mismo modo, es probable que estas diferencias estén correlacionadas, pero no necesariamente fuertemente.

Si bien es probable que haya solapamiento de mercados, diferentes firmas están ubicadas en diferentes lugares, y bajo una cierta reputación y trayectoria. Algunas de estas empresas están bajo una nueva administración, o han sido recientemente creadas. Otras difieren en las ganancias que obtienen y en la productividad total de los factores (PTF).

Algunas empresas que operan con baja productividad y sin ganancias acaban de iniciar sus operaciones y cuentan con el capital de respaldo para superar su punto de equilibrio (Barra, 2019). Otras firmas con baja utilidad son de propiedad familiar e inclusive propietarios de empresas altamente rentables no necesariamente tienen interés en expandir sus operaciones (Nelson, 2008).

## **Centros de Desarrollo Empresarial**

Varios países y organismos donantes han comprometido en las últimas tres décadas apoyo para estimular el crecimiento económico de las micro, pequeñas y medianas empresas. En este contexto, la literatura internacional en este campo es muy diversa, y la variedad de enfoques y estudios de caso representan el trasfondo sobre el que han de trabajar los responsables del sector público a fin de encontrar soluciones a los diferentes retos que enfrentan los pequeños negocios.

Desde una perspectiva conceptual, los Centros de Desarrollo Empresarial (CDE) se caracterizan por ser espacios de asistencia gratuita, adaptados a las necesidades específicas de las micro, pequeñas y medianas empresas y financiados principalmente por instituciones públicas.

Para la Comisión Europea, los CDE se definen como *“Aquellos servicios generados por una iniciativa pública, que apunta a asistir a las empresas para que puedan desarrollar exitosamente sus negocios y puedan responder eficazmente a los desafíos que su ambiente físico, social y de negocio les plantea”* (Comisión Europea, 2001).

A continuación, se examinan algunos programas de provisión de servicios de desarrollo empresarial a nivel internacional:

**Cuadro 1**  
**Centros Empresariales a nivel internacional**

País / Región	Año de creación	Nombre del programa	Institución patrocinadora	Financiamiento
Estados Unidos	1976	Small Business Development Centers (SBDC)	Small Business Administration (SBA)	Público – Privado y Academia (PPA) Relación 1:1
Europa	1984	Business and Innovation Centers (BIC) / Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI)	Agencias de Desarrollo Regional (ADR) Cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	Público y privado
Australia	1984	Small Business Development Corporation (SBDC)	Gobierno de Australia Occidental	Público y privado
México	2003	Centros para el Desarrollo de la Pequeña Empresa	AMCDPE	Público y privado
Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	2012	Centros de Atención MIPYME	CENPROMYPE	Público – Privado y Academia (PPA)
Colombia	2013	Centros de Desarrollo Empresarial	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Público y privado
Perú	2013	Centros de Desarrollo Empresarial	Ministerio de la Producción	Público y privado
Chile	2015	Centros de Desarrollo de Negocios (CDN)	Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)	Público y privado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la literatura internacional.

### **Centros de Desarrollo de Negocios de SERCOTEC**

Las políticas de fomento y promoción para las micro y pequeñas empresas se han desarrollado principalmente sobre la base de una institucionalidad pública dependiente de diversos ministerios y agencias especializadas. En este sentido, la contribución del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) ha sido fundamental desde 1952. La corporación de derecho privado, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo nació gracias a un acuerdo cooperativo de asistencia técnica al que concurrió la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Instituto de Asuntos Interamericanos de Estados Unidos.

Desde la década de los noventa, la institución cuenta con presupuesto regular para apoyar a las pequeñas empresas, destacándose actualmente subsidios y programas como: Capital Semilla, Capital Abeja, Crece Multisectorial, Mejora Negocios y otras iniciativas de interés público como el programa de Fortalecimiento Gremial y Cooperativo, Barrios Comerciales y Formación Empresarial.

A partir del año 2015, se puso en marcha el programa de Centros de Desarrollo de Negocios, iniciativa que nació con el acuerdo suscrito entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos en junio de 2014, en materia de promoción del emprendimiento y del crecimiento de las pequeñas empresas. Este comprometió asesoría técnica, capacitación y colaboración de los Estados Unidos para la implementación de los centros Chile, inspirado en el modelo Small Business Development Centers (SBDC).

El primer centro fue inaugurado en octubre de 2015 y actualmente se encuentra en funcionamiento una red de 51 centros, de los cuales 32 son operados por entidades de educación superior.

Los Centros tienen como foco de intervención la creación de impacto económico en las empresas atendidas, primordialmente a través del aumento de sus ventas y del empleo, midiendo estos resultados empresariales en el tiempo. Los Centros incentivan un modelo de trabajo concordado con el emprendedor o empresario, donde este compromete su esfuerzo y constancia en la ejecución de las acciones recomendadas en el marco de la asesoría.

### **Principales resultados del programa a nivel nacional**

Con 51 Centros y 98 oficinas satélites, el programa de Sercotec ha logrado una cobertura del 98% del territorio nacional, asesorando a más de 52 mil emprendedores y empresas de menor tamaño desde su creación. Los resultados acumulados al 31 de diciembre de 2018 son muy positivos, ya que más de 11 mil empresas han declarado aumento de ventas por un total aproximado de MM\$84.346, se han generado más de 6.800 nuevos empleos formales y se han capacitado a más de 240.000 emprendedores y empresas. Además, 3.400 empresas obtuvieron inversiones privadas por alrededor de MM\$21.522. En la tabla N°4 se puede observar que la relación costo-beneficio del período 2017 indica que por cada \$1 peso invertido en el programa se logró retornar \$2.2 pesos. En este sentido, la efectiva instalación de esta nueva política pública en alianza con universidades, gobiernos locales y empresas, ha logrado transformar el modelo de apoyo para la mejora de la gestión y crecimiento de los pequeños negocios.

**Tabla 1**  
**Evolución de los principales resultados obtenidos por el programa**

<b>Indicador</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Acumulado</b>
N° total de clientes asesorados	9.844	22.335	20.749	52.928
N° de empresas con aumento de ventas	1.235	4.898	5.379	11.512
Monto total de aumento en ventas	MM\$8.728	MM\$36.631	MM\$38.987	MM\$84.346
N° de empresas con nuevos empleos formales	464	1.731	926	3.121
N° de nuevos empleos formales generados en el periodo de medición	1.015	3.180	2.649	6.844

Fuente: Elaboración propia a partir de Balances de Gestión Integral de Sercotec.

### **Impacto económico del programa en Arica y Parinacota**

Antes de examinar los resultados obtenidos, resulta fundamental destacar que los impactos alcanzados son inherentes a la teoría del cambio. En tal sentido, la formación y asesoría suministrada por el programa, se caracteriza por ser instructiva y orientada a la adopción de nuevos conocimientos y capacidades, proceso que se sustenta a partir de la relación confidencial, acompañamiento personalizado a largo plazo, seguimiento en la empresa y capacitación destinada a disminuir las brechas de conocimiento.

Respecto a las variables empresariales que fueron sometidas a tabulación y tratamiento, se puede extraer, que las empresas lideradas por mujeres presentan un mejor desempeño en el indicador de aumento en ventas. Respecto a la concentración del aumento en ventas por nivel, destaca la relevancia de las empresas gacelas (N3) y los resultados a nivel sectorial, muestran que los clientes de los rubros agrícola, servicios de hospedaje, alimentación y turismo presentan los aumentos en ventas más altos. Ver cuadros 2, 3, 4 y 5.

## Cuadro 2

### Impacto económico obtenido por el Centro de Arica (2015-2019)

INDICADOR	AÑO 1 <sup>7</sup>	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4 <sup>8</sup>	TOTAL ACUMULADO / PROMEDIO
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	
Clientes asistidos	321	497	457	302	1.577
Clientes asistidos por asesor	80	107	107	107	100
Horas de asesoría por cliente (TC+P)	10,3	8,7	8,0	6,0	8,25
Empresas que declaran aumento en ventas	35	135	140	66	376
Aumento en ventas (Miles \$)	205.445.320	1.050.391.874	1.552.453.210	1.271.362.396	4.079.652.800
% de empresas atendidas que aumentan ventas	10,9%	27,5%	31,4%	21,8%	22,9%
% participación del aumento en ventas generado Gacelas (N3)	55,9%	41,7%	32,5%	42,7%	39,2%
% aumento en ventas generados por mujeres	42,9%	57,7%	51,7%	58,5%	52,7%
% aumento en ventas generados por hombres	48,6%	37,2%	43,4%	41,5%	42,7%
Empleos creados	37	34	45	46	162
Emprendimientos formalizados en primera categoría	32	44	41	15	132
% emprendimientos formalizados sobre el total de clientes N1	36%	35%	39%	41%	37%
Financiamiento obtenido (Privado)	183.186.098	121.404.820	171.569.425	213.268.614	689.428.957
Financiamiento obtenido (Público)	44.626.103	73.400.529	67.579.028	28.400.000	214.005.660

Fuente: Elaboración propia a partir de Neoserra.

## Cuadro 3

### Porcentaje global de aumento ventas por sector económico (2015-2019)

Sector	% de Aumento en ventas <sup>9</sup>
Servicios	54,0
Agricultura	80,3
Comercio al por mayor y menor	49,2
Servicio de hospedaje, alimentación y turismo	64,6
Transporte y almacenamiento	13,0
Manufactura	42,5
Otros sectores	50,6

Fuente: elaboración propia a partir de Neoserra.

## Cuadro 4

### Principales requerimientos de asesoría por sector económico (2015-2019)

Sector	Administración de empresas	Plan de Negocios	Mercadotecnia y ventas	Financiamiento	Apertura de negocios
Servicios	26,3	27,5	20,3	13,4	12,6
Agricultura	27,1	26,8	24,4	15,0	6,7
Comercio al por mayor y menor	26,3	19,2	30,2	15,1	9,15
Servicio de hospedaje, alimentación y turismo	25,8	33,8	15,1	17,4	7,8
Transporte y almacenamiento	21,3	27,6	17,6	26,2	7,2
Manufactura	28,7	23,8	22,7	13,8	11,0
Otros sectores	27,7	26,1	19,0	15,0	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Neoserra.

**Cuadro 5**  
**Participación del aumento en ventas por tamaño, sector económico y origen étnico**

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	PROMEDIO
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	
Micro	28,6	61,4	61,9	63,5	53,9
Pequeña	55,2	34,4	32,6	35,6	39,4
Mediana	16,2	4,3	5,4	0,9	6,7
Servicios	20,6	29,6	38,9	59,4	37,1
Agricultura	4,2	10,3	4,7	14,4	8,4
Comercio al por mayor y menor	29,5	34,2	23,9	7,9	23,9
Servicios de hospedaje, alimentación y turismo	9,1	7,9	5,9	11,2	8,5
Transporte y almacenamiento	17,1	2,9	5,6	0	6,4
Manufactura	1,0	8,2	3,5	6,4	4,8
Otros sectores	18,6	6,9	17,4	0,8	10,9
Con etnia	28,5	33,3	30,7	34,8	31,8
Sin Etnia	71,5	66,7	69,3	65,2	68,2

Fuente: elaboración propia a partir de Neoserra.

### **ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

El análisis costo-beneficio es una de las muchas herramientas que ayudan a entender si los programas públicos están teniendo los efectos esperados. En tal sentido, cuando las intervenciones se realizan con rigurosidad y eficiencia, la herramienta proporciona evidencia sobre las métricas de desempeño, comparando el diferencial resultante entre los costos involucrados y los beneficios que pueden atribuirse al programa que se está evaluando. Considerando lo anterior, los aumentos en venta generados por el Centro de Arica, se dividieron por los gastos de operación anual para llegar a una relación costo-beneficio del programa. Para este cálculo se utilizó el presupuesto total del Centro, según los datos obtenidos de los Acuerdos de Desempeño Anual formalizados entre Sercotec y la Universidad de Tarapacá.

Las estimaciones sugieren que los incrementos en ventas concebidos entre el periodo 2015-2019, como resultado de las mejoras en el rendimiento de los clientes asistidos, generaron \$2,8 pesos por cada \$1 peso invertido. Considerando que la operación del cuarto año finaliza el 30 de septiembre de 2019, resulta fundamental destacar la relación costo-beneficio obtenida en el periodo 2017-2018, donde por cada \$1 peso invertido se retornó \$4,7 pesos.

**Cuadro 6**  
**Análisis costo-beneficio (2015-2019)**

	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4 <sup>10</sup>	TOTAL
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	ACUMULADO
SERCOTEC	197.921.000	203.990.000	205.510.000	205.510.000	812.931.000
Universidad de Tarapacá	216.900.000	108.180.000	108.180.000	108.180.000	541.440.000
Otros aportes	16.000.000	16.000.000	19.000.000	19.000.000	70.000.000
Costo Operacional	430.821.000	328.170.000	332.690.000	332.690.000	1.424.371.000
Aumento en ventas	205.445.320	1.050.391.874	1.552.453.210	1.271.362.396	4.079.652.800
Relación costo-beneficio fundamentado en aumento en ventas	-0,5	3,2	4,7	3,8	2,8
Recaudación Fiscal (IVA)	88.474.351	459.981.300	1.176.881.476	651.533.036	2.376.870.164
Relación Costo-Beneficio fundamentado en recaudación fiscal	-0,2	1,4	3,5	2,0	1,7
Retorno de la Inversión (ROI)	-79,4%	40%	253%	95,8%	66,8%
Tiempo de Retribución (Payback Time)	58 meses	8,5 meses	3,4 meses	6,1 meses	7,1 meses

Fuente: Elaboración propia a partir de Neoserra.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES

El presente artículo ha tratado el contexto de los problemas de gestión y la falta de profesionalización que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas para crecer y desarrollarse, y la posibilidad de contrarrestarlos de una forma efectiva a través de la provisión de servicios empresariales.

En este contexto, la asistencia empresarial suministrada por el programa de Centros de Desarrollo de Negocios, se ha posicionado desde el año 2015, como la principal fuente de asesoría técnica para micro y pequeñas empresas, asistiendo anualmente a más de 20 mil clientes y obteniendo un impacto positivo en las variables primarias que están relacionadas al propósito central del programa, entre ellas: aumento en ventas, generación de empleo y obtención de financiamiento.

Aunque resulta difícil establecer de forma precisa las variables o buenas prácticas que amparan las mejoras empresariales, considerando la amplia diversidad de planes de trabajo de los emprendimientos y negocios asistidos, al menos resulta razonable resaltar, que la intervención del programa en la región analizada, se puede explicar bajo la metodología de la “teoría del cambio”.

Bajo estos alcances, al revisar los planes de trabajo, encuestas de satisfacción e impacto económico, fue posible evidenciar que los resultados obtenidos (cuantitativos y cualitativos) son fruto de una serie de acciones encaminadas a resolver deficiencias internas y problemáticas comunes.

A partir de lo anterior, las áreas de asistencia examinadas (administración de empresas, desarrollo y consolidación de modelos y planes de negocios, marketing y ventas y acceso a financiamiento) respondieron a la lógica que subyace al diagnóstico de intervención inicial que enfrentó cada segmento asistido. En tal sentido, las diversas medidas implementadas en cada empresa, con seguridad logran explicar algunos de los cambios en las rutinas y conductas “gerenciales”, entre otras dimensiones (internas y externas) que fueron abordadas a lo largo de cada una de las intervenciones.

Otra idea importante que surge del análisis, es el papel clave que juega el modelo de triple hélice establecido por el programa, ya que facilitó derivaciones e interacciones más efectivas entre los clientes y los principales agentes del ecosistema de fomento productivo regional, maximizando las oportunidades de financiamiento, acceso a información, investigación aplicada y acceso a redes empresariales.

Considerando las variables de corte longitudinal, las diferencias empresariales existentes en función del género, tamaño, sector económico y origen étnico, explican algunos de los desempeños de los clientes asistidos. En tal sentido, aunque las realidades empresariales son muy heterogéneas, las principales tendencias indican que las empresas lideradas por mujeres han tenido un mejor desempeño en la tasa de aumento en ventas.

Sobre la magnitud de los impactos generales, destaca el crecimiento empresarial de los propietarios de origen étnico. Este hallazgo entra dentro de lo esperable, por tratarse, en el primer caso de una región con una fuerte presencia de población indígena, y en segunda instancia, por la notoria transformación y cambio de actitud de microempresarias de los rubros de servicios y manufactura textil (artesanía aymara con identidad local).

Aunque las tasas de crecimiento analizadas son muy positivas (trimestrales, semestrales y anuales), algunas empresas operan con baja productividad y otras acaban de iniciar sus operaciones, por tal motivo, es conveniente explicar al menos, bajo una perspectiva “narrativa”, las principales diferencias existentes entre los mejores desempeños empresariales del sector agrícola (Rubro con la mayor tasa de aumento global en ventas).

En primer lugar, las empresas agrícolas con mejor desempeño, participan simultáneamente de un proyecto colectivo denominado “Pampa Concordia”. Las firmas son relativamente jóvenes y se caracterizan por cultivar y comercializar hortalizas de especialidades bajo innovadores sistemas productivos bajo cubierta. Estas empresas están determinadas por su continua capacidad de identificar oportunidades de mercado y hacer un uso eficiente de sus recursos productivos. Esta última situación es clave, ya que las condiciones de suelo y clima local, involucran innovaciones permanentes, así como el uso de tecnologías productivas importadas de Israel y España. Destaca en este análisis empresas como Agrícola Cárdenas, Parcela San Pedro y Agrícola Pampa Concordia Ltda. Al explorar las motivaciones empresariales, resulta fundamental destacar el sentido de propósito, la capacidad de asumir riegos controlados y la habilidad para generar redes locales.

Al analizar los planes de asistencia empresarial, las empresas presentan ciertas correlaciones. Entre ellas, los propietarios son de origen aymara, profesionales universitarios y tienen un importante historial asociativo. Las principales motivaciones que dio origen al uso de la asesoría, comprendieron el desarrollo de planes y modelos de negocios, identificación de nuevos mercados, apoyo especializado para la obtención de certificaciones (BPA, Global Gap) y asistencia para la búsqueda de financiamiento. Es importante mencionar, que las empresas analizadas comercializan sus productos en mercados considerablemente más sofisticados que el promedio de las empresas agrícolas asistidas, situación que también explica su crecimiento empresarial.

Otro elemento que caracteriza a las empresas señaladas, es su continua capacidad de experimentación y transmisión de información, fomentando relaciones horizontales entre las mismas empresas, clientes y proveedores de insumos y tecnologías agrícolas.

Por otra parte, la obtención de financiamiento obtenido con apoyo del programa, responde también, a la reputación empresarial de las firmas y su inherente capacidad de presentar proyectos agrarios más innovadores y competitivos (Incluye proyectos DFL15 de CORFO, Proyectos Multisectoriales de SERCOTEC, obtención de financiamiento bancario e inversión con capital ahorrado).



Desde una perspectiva institucional, el análisis general del programa, puso de manifiesto que el punto de equilibrio previsto para el Centro de Arica se logró en el tercer año de operación (2017-2018), donde el porcentaje de clientes con aumentos en ventas alcanzó la cifra de un 31%. En este mismo sentido, según la clasificación de clientes, el 10,4% de los emprendimientos asistidos (N1) muestran aumentos en ventas, mientras que el 35,3% de la cartera de empresas establecidas (N2) y el 80% de las empresas gacelas (N3) atribuyen que aumentaron sus ventas gracias al programa.

Finalmente, del análisis costo-beneficio se extrae, que los incrementos en ventas concebidos entre el período 2015-2019, como resultado de las mejoras en el rendimiento de los clientes asistidos, generaron \$2,8 pesos por cada \$1 peso invertido. Por tal motivo, la evidencia presentada en este documento, indica que los clientes asesorados, generan más oportunidades de ventas, generación de empleos y obtención de financiamiento, creando positivos retornos fiscales y justificando su continuidad en el tiempo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Bloom, N., & Van Reenen, J. (2007) Measuring and explaining management practices across firm. *The Quarterly Journal of Economics* 122.
- Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (2017), Informe de evaluación de impacto de los Centros de Desarrollo de Negocios en Chile.
- DCED (1997), Servicios de Desarrollo Empresarial para Pymes: Una guía preliminar para intervenciones con recursos donantes. Primera revisión, octubre 1997.
- Dini, M. (2019), Centros de Desarrollo Empresarial en América Latina. CEPAL.
- Hualde, A. (2005) Estudio de los Centros Europeos de Empresa e Innovación (CEEI/BICs).
- James J. Chrisman. (2018), Economic Impact of Small Business Development Center in the United States: 2016-2017.
- Lasierra E., J. M. “La idea austriaca de ‘espíritu empresarial’ y las instituciones laborales en la economía global”, *Revista de Economía Institucional* 18, 35, 2016, pp. 79-100.
- Nelson, R. (1995), Teorización evolutiva reciente sobre cambio económico. Columbia University.
- Nelson, R. y Winter, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge University Press.
- Penrose, E. (1959). *The Theory of the Growth of the Firm*.
- SERCOTEC. (2013), La situación de la micro y pequeña empresa en Chile.
- SERCOTEC. (2018), Los Centros de Desarrollo de Negocios en Chile.
- Tarziján, Jorge. (2019), *Fundamentos de Estrategia Empresarial*, Quinta Edición.
- Villarán, F. (2001) La medición de efectos en los clientes de los Centros de Desarrollo Empresarial. COSUDE.

## **REINDUSTRIALISATION AND SPATIAL EFFECTS IN THE CONTEXT OF THE LOCAL DEVELOPMENT IN BULGARIA**

Dr. Velislava Simeonova  
University of Barcelona/UNIBA, Spain  
[velislavasimeonova@gmail.com](mailto:velislavasimeonova@gmail.com)

Dr. Kalina Milkova  
Sofia University “St. Kliment Ohridski”, Bulgaria  
[kalina\\_milkova@abv.bg](mailto:kalina_milkova@abv.bg)

### **ABSTRACT**

Reindustrialisation implies the appearance of new industries and structural changes in the industry as well as the increase of productivity of existing traditional industries. In Eastern Europe, the reindustrialisation is a result of political and economic changes and of the 1990s crisis that led to the closing of companies that had not met the requirements of the EU or that they had been liquidated after the privatization processes, the investment in old industries, etc. Reindustrialization in the East Europe region has been progressing slowly and it is majorly associated with accelerated economic development. However, nowadays the postsocialist countries have diverse rates of economic development and they have some specifics regarding the reindustrialisation process.

This paper analyzes the spatial forms of industry’s organization as important elements of the local spatial systems in Republic of Bulgaria. These forms (clusters and industrial zones) are interpreted as a factor for local and regional development and spatial synergy. Although the process of reindustrialisation is generally analyzed at national level, this study suggests that local government could be also an element that stimulates the economic development of municipalities which have resources, and which have been affected by the processes of deindustrialisation in the 1990s.

**Keywords:** Reindustrialisation, industry’s organization, local development, Bulgaria.

### **RESUMEN**

La Reindustrialización implica la aparición de nuevas industrias y cambios estructurales de la industria, junto con el aumento de la productividad de las industrias tradicionales existentes. En Europa del Este la reindustrialización es resultado del cambio político y económico y la crisis que condujo al cierre de empresas que no se ajustaban a los requisitos de la UE o fueron liquidadas después de los procesos de privatización, inversión en industrias antiguas y con bajo valor añadido, entre otros. La reindustrialización en la región ha estado avanzando lentamente y se asocia con el desarrollo económico acelerado. Sin embargo, hoy los países postsocialistas tienen diferentes índices de desarrollo económico y cuentan con especificidades encuaneto el proceso de reindustrialización.

Este trabajo analiza las formas territoriales de organización de la industria como elementos importantes de los sistemas territoriales locales en Bulgaria. Estas formas (clústeres y zonas industriales) han sido interpretadas como factor para el desarrollo

local y regional y la sinergia territorial. Si bien el proceso de reindustrialización a menudo se analiza a nivel nacional, este estudio sugiere que la gestión local también puede ser un elemento para estimular el desarrollo económico de los municipios que han sido afectados por los procesos de desindustrialización en los años 90, pero que al mismo tiempo cuentan con recursos para crecer.

**Palabras claves:** Reindustrialización, organización industrial, desarrollo local, Bulgaria.

## 1. INTRODUCTION

A current theme in economic and regional geography at the beginning of XXI century is the interpretation of the development of the national economic systems on the axis industrialization-deindustrialisation-reindustrialisation. This is also enhanced by the fact that in Europe the term "re-industrialisation" became particularly relevant after the global financial crisis of 2008-2009, when initiatives for state redirection to modern industry in the EU framework strategies for the sustainable development of the national economies. They call for the reindustrialisation and increase of the share of industrial production relative to GDP (EC 2014).

Research into the processes of deindustrialisation and reindustrialisation in the countries of Central, Eastern and Southeastern Europe have mainly a descriptive character (Stojcic, N and Aralica, Z. 2015). A large number of them have a controversial character, both in terms of the content of the reindustrialisation and the factors and mechanisms for its implementation. Moreover, today the industrial development is driven by a different set of factors, compared to the one from the beginning of the Transition period. These factors affect productivity changes, the overall competitiveness of the sector and the effectiveness of the national and regional economy.

There is no doubt that the terms defining the link industrialization-deindustrialisation-reindustrialisation relate to changes in the share of the industrial/manufacturing sector in GDP and/or total employment (Tregenna, F. 2011). Reindustrialisation can be defined as a process where the share of industrial activity is increasing in regions (or countries) where the activity was higher but later it fell off (Tregenna, F. 2011).

In Bulgaria, reindustrialisation began to be interpreted only after 2013, as a necessary process for modernization and stimulation of the industry. In this context, reindustrialisation should not be seen as pouring funds into economically lagging companies and businesses, or regulating their prices, or selectively nationalizing certain businesses, but as an overall innovation strategy and increasing exports of innovative goods. By its content, it goes beyond the narrow framework of "recovery" and the anti-crisis tasks. The vision of the EC foresees the share of the industrial sector in the European economy to increase to 20% by 2020. Bulgaria has already realised the indicative target of the EU (the share of industrial production relative to GDP is 28% by 2017, according to the NSI). However, this relative share of industrial production in GDP does not automatically provide competitive advantages (Petkov, K. 2014). It is evident that reindustrialisation cannot be analysed only through the prism of the sectoral structure of GDP and employment, but also through labour productivity indicators, a share of high-tech industries, the presence of intellectual production in industry, etc. The geographic analysis of

reindustrialisation is related to its territorial manifestations and therefore the factors, mechanisms, priorities and specificity of reindustrialisation should be explored as one of the underlying trends of the transformation of the territorial economic structures.

Focus of the current paper is the spatial context of the reindustrialisation in Bulgaria and its effects at sub-national level. The purpose of the report is to show how the new spatial forms of organization of the industry after a long period of Transition and deindustrialisation can be considered as a factor for the local and regional development in Bulgaria. Various spatial typologies of the reindustrialisation processes are presented, closely related to localisation models of foreign investment movements.

Reindustrialisation is carried out in parallel with a consistent trade, industrial, educational, investment, innovation and fiscal policy. Taken into account is that the spatial organization of the economy in the discourse of reindustrialisation is related to the presence of foreign direct investment (FDI) and the various regional investment models formed (Milkova, K. 2015), therefore reindustrialisation is interpreted as an innovative investment process. In this sense, followed are the outlined trends of the North-South division of the country with a dominant position on the Bulgarian south on the national industrial map, as the post-transitional economic growth and reindustrialisation are strongly driven by the FDI.

## **2. CONTEXT FOR DEVELOPMENT OF REINDUSTRIALIZATION IN BULGARIA**

Naudé, W., Surdej, A. and Cameron, M. (2019) defined three periods (1990-1995, 1995-2008; 2009-present) of industrialization in Central and Eastern Europe after 1989. They stressed that only after 1995 many of the countries in the region began to reindustrialize and subsequently made significant progress in catching Western European countries in terms of GDP per capita, labour productivity and standard of living, and FDI and exports to the EU and Western Europe make a significant contribution to this (Naudé, W., Surdej, A. and Cameron, M. 2019). Of course, it should be taken into account that at national and sub-national level, reindustrialisation flows at different rates and is related to the catching up economic development during the first 20 years of transition in many of the countries of the region, including the preparation of countries for EU membership<sup>1</sup>. This explains to some extent the existence of a number of opinions in post-socialist countries that reindustrialisation is the restoration of old, non-functioning capacities, even at the cost of state intervention. The individual Eastern European countries have different rates of economic development, which defines a national specificity of reindustrialisation

Bulgarian industry emerged in the period 1945-1989, with a particular focus in the development of heavy industry in the period of socialism. The years after the fall of the Berlin Wall and the political reforms after 1989 led to abrupt transformation processes in countries with planned economy, accompanied by deindustrialisation and mass privatization. As a result of the privatisation, large state-owned industrial companies were liquidated (Kirov, V. 2016). In the territorial context, deindustrialization is particularly catastrophic for a number of mono-industrial

---

<sup>1</sup> Bulgaria became an official member of the EU in 2007, or several years later compared to other countries of Central and Eastern Europe. The connection with Western European countries, especially after the 90s, has greatly contributed to reducing technological disparities between countries

regions and is among the reasons for the emergence of processes of demographic and economic contraction of the country's settlement structure (see Simeonova V. and Milkova K. 2018).

In Bulgaria, the change in the economic system takes place not as a natural evolutionary process, but in the course of a few years (Kolev, K. 2017). Unlike a number of European countries, there is no normative and methodological basis in the country for the realization of industrial policies and especially for the development of their key instrument – clusters, techno-parks and industrial zones. In this sense, there is a lack of social, economic and cultural rethinking of the process (Milkova, K. 2015), given the process of de-qualification and degradation of the workforce occupied in industrial activity, but also the lack of strategies for educational and professional industrial career (Petkov, K. 2014).

The study by Naudé, W., Surdej, A. and Cameron, M. (2019) shows a clear leap in the proportion of industry versus GDP in Bulgaria since 1996<sup>2</sup>, although up to 2018 this growth was replaced in certain years by sensitive dips (from 1997 to 1999; from 2003 to 2004; from 2007 to 2008; from 2009 to 2010). According to the study, the structure of economic activities remained poorly affected by industrialization or deindustrialisation (measured by the ratio of producers' exports to the added value of production between 2000 and 2016). (Naudé, W., Surdej, A. and Cameron, M. 2019). In the aftermath of the global financial crisis, 2008/2009 many countries in eastern and south-eastern Europe, like the global trends, have shown a serious decline in their economic growth and international trade and investment. However, the assessment of some macroeconomic indicators in the post-crisis period (from 2010 to 2016) shows that the ratio of exports of industrial production to the added value of industry in Bulgaria is recovering comparatively better compared to the other countries in the region.

As a result of the EU's strategic response to the financial crisis, many European countries adjusted their own industrial policies and strategies to implement Industry 4.0 and increase the share of production in their economies. Bulgaria is no exception to this. According to Naudé, W., Surdej, A. and Cameron, M. (2019), many of the initiatives in Central and Eastern Europe follow the German 'platform' approach, where the initiative I4.0 aims to create a dialogue and cooperation between different stakeholders, the government, the industry and the science and education sectors. Bulgaria is among the poorly prepared countries in the region for Industry 4.0. Reindustrialisation is also the focus of other documents at national level, such as the Strategy for catching up economic development of Bulgaria until 2020, Innovative strategy for smart specialisation of the Republic of Bulgaria 2014-2020, Operational Programme "Innovation and Competitiveness 2014, National strategy for the promotion of small and medium-sized enterprises 2014-2020, Innovation Strategy for Smart Specialisation, etc. However, at the level of municipal development plans terms such as reindustrialisation, industrial zones, industrial clusters and others are poorly impacted. The spatial companies of reindustrialisation are mentioned in the National Concept of Spatial Development, but they are not deployed meaningfully and conceptually.

According to the strategy for development of the industrial zones in Bulgaria (2015), the focus of the Bulgarian industrial policy today should be focused on horizontal policies and cross-sectoral approaches that change the business

---

<sup>2</sup> Growth is within 5%.

environment, in parallel, encouraging small and medium-sized enterprises, focusing on the use of energy-efficient and environmentally friendly technologies, as well as support for the smart specialisation of the economy (Ministry of Economy 2015).

### **3. SPATIAL DIMENSIONS OF INDUSTRY AND LOCAL DEVELOPMENT**

In spatial science, reindustrialisation is interpreted as a factor for regional and local development, manifested by: the processes clustering, agglomeration, localization, synergy, diversification of the industry and its spatial effects. In some territories, it is associated with a reduction of the negative effects of deindustrialisation, and in others, with modernization and high technologies.

#### **3.1 Successful reindustrialisation models**

In the national model of reindustrialisation, along with the emergence of new industries, recorded also is a progressive change in traditional sectors related to increasing the efficiency of the extractive and energy commodities sectors, with an increase in the processing rate of raw materials. The first case is typical for innovative regions, clusters and industrial areas. An illustration of the second case is the activity of the mining company in Krumovgrad, which uses modern Europe technology for the search, operation and flotation of non-ferrous metal ores. This avoids pollution outside the mining area and the effect of industrial symbiosis is achieved. Only 10 of the 280 people who work in Dundee Precious Metals Krumovgrad, are not local. Over 30 young people have returned to the municipality to start work in the company. The concession "Khan Asparuh" in this municipality has 5 more deposits, whose study is forthcoming. The process of reindustrialisation in Krumovgrad municipality has direct social, demographic and economic effects and reduces the negative consequences of deindustrialization in the region. Similar processes of modernization in traditional industries are registered in the production of electrolytic copper in Pirdop, of cement in Devnya, etc. In these territorial units, wages are higher than the average for Bulgaria, unemployment is lower, and companies are well incorporated in the local environment.

By adopting the thesis on reindustrialisation as an innovative investment process, with significant influence of Foreign Direct Investment (FDI), we have identified various regional investment models – Metropolitan, gravitating to the Metropolitan, centripetal, centrifugal, industrial zones (Milkova, K. 2015; Milkova, K. and Dokov, H. 2017). There, reindustrialisation has different rates, quantitative and qualitative characteristics. The prevailing centripetal model is a reflection of the territorial structure of the industry in the country and the deepening spatial asymmetry between the different parts of Bulgaria, between the center and the periphery at national and regional level. The high-tech activities are highly concentrated in Sofia – over 80% of the employees in the industrial enterprises and the services are in the capital, which is why the capital is the fastest growing and progressive region. Rapidly growing is also the share of the creative industry – a significant element of the cultural component of the business systems. The spatial parameters of the industrial structure show, on the one hand, a decrease in the concentration of the industry in the Metropolitan centre, at the expense of the dominance of the tertiary sector and, on the other hand, the reindustrialisation of the peripheries of the agglomeration ( Bozhurishte, Kostinbrod, etc.) – "migration" of the industrial production to the agglomeration zone of the

capital. In this sense, the gravitating investment model illustrates that the process of reindustrialisation strengthens the urban systems near the capital and makes them attractive places for life. The centrifugal model is characteristic for a small number of areas (Stara Zagora, Varna, Haskovo), related to the development of old industrial cores from the rank of Devnya, Dimitrovgrad, Radnevo, Galabovo, Kazanlak. Reindustrialisation in industrial zones is characterized by sustainable growth and territorial expansion (Shumen, Ruse, Bourgas, etc.), which strengthens the territorial formations as a successful form of industrialization.

On the other hand, our study of the regional industrial and investment systems in Bulgaria (Milkova, K. 2015) gave us a reason to typify different spatial scenarios of reindustrialisation and migration of the FDI:

- Presence of large international companies or transcontinental (TRC), which attract other foreign companies, achieving a spatial multiplier and cumulative effect (the districts of Sofia (The Capital City), Sofia, Plovdiv), binding with local suppliers and Clustering (Devnya, Plovdiv, Sevlievo, Pirdop, etc.);
- Presence of a strategic investor, but one that does not attract other business activities and does not create location-agglomeration effects and diversification of the business structure (Shumen, Yambol, etc.);
- Lack of large investors and dominance of small and medium-sized companies with different subject of activity, with predominantly "enclave" behaviour of external investors (Blagoevgrad, Kardzhali, etc.);
- "Greenfield" investment with the effect of change of regional specialization (Targovishte, Sevlievo, Botevgrad, etc.);
- Localization without the effect of a significant change in business specialisation – usually leading companies in the local economy are privatised by external capital (Shumen, Bourgas, etc.);
- Expanding the activity of the investor in neighbouring areas (companies from the machine industry and food industry in Plovdiv, "Yazaki" and "Miroglio" in Yambol and Sliven);
- Cooperation/integration between foreign investors and universities (Ruse, Gabrovo, Sofia-The Capital City, Varna, Plovdiv, Stara Zagora).

The cluster approach is essential for the spatial organization of reindustrialisation and depends on the sector structure of industry, material and intangible resources, technological and institutional environment. Significant in this discourse is role of local authorities in creating conditions for clustering, not only at company level but also at the level of municipalities. The practice shows positive examples of reindustrialisation through co-operation of neighbouring municipalities in Bulgaria – e.g. between Yambol and Sliven. In the cluster organisation, the economic strength of the region is determined not by the volume of production but by the mobilisation of resources, the flexible specialisation, the transnationalisation of production and innovative capabilities. The presence of well-functioning clusters in the country proves their importance in the process of reindustrialisation. The cluster innovation-investment model acts as a sign of the typology of industrial districts under the influence of global outsourcing and the process of agglomeration. This gives us a reason to assume that the cluster model is both an agglomeration investment localization (Milkova, K. 2015). In Bulgaria it manifests itself in the areas: Sofia-The Capital City, Sofia Region and capital ("Srednogorska med"); Gabrovo (bathroom furniture cluster, hoisting-and-transport machine building); Stara Zagora (power

production cluster); Plovdiv (the clustering of Trakia Industrial Zone (TIZ); Devnya (cluster of Chemical Industry), Ruse (clusters in the Clothing Industry), etc. In these administrative areas, the industry provides over half of the gross value added of the area – Stara Zagora (66%), Sofia (61%), and about 50% in the region of Gabrovo. For the period 2013-2017, each of these areas recorded an increase in the share of the industry in value added by 5-6 percentage points. Plovdiv stands out with a more pronounced industry growth in recent years – about 40% (2017) in total added value and one of the reasons is the cluster model of industrial development.

A positive example of the effects of reindustrialisation is the accelerated industrial development of Trakia Industrial Zone (TIZ), where more than 180 companies with over 12500 employees are located. The zone consists of six territorial formations in the municipalities of Maritsa, Rakovski, Kuklen, Plovdiv and Kaloyanovo, located in a radius of about 25 km, where world-renowned companies such as Liebherr, Ferrero, Jumbo, DB Schenker, ABB, Kaufland, Japanese company SMC Industrial Automation, etc. are established. A large number of them expand their production – e.g. a middle-sized company like "William Hughes" from England, that started its business 10 years ago with 20 workers and 1000 sq. m. building in Rakovski industrial zone now has more than 100 workers, its investment exceeds 15 mln. Euro and its building fund is more than 5000 sq. m. The well-defined area of industrial and logistic entities, infrastructure security, the availability of human resources are essential factors for investment interest. Plovdiv has emerged as a logistic and industrial core, differentiated due to its strategic geographic position, the established technical, transport and social infrastructure, the successful partnership with the local government. The Trakia Economic Zone formed a new micro-region of the automotive industry – several companies with German, Turkish, English, Japanese, etc. Capital, thus changing the geography of the country's industry. This is confirmed by the fact that the first aircraft parts factory of the French company "Latecoer" has been operating in this zone since 2018. The TIZ has become an important factor of the regional labour market, attracting daily work trips from Chirpan, Pazardzhik, Karlovo, Asenovgrad, Parvomai and others. Plovdiv has emerged as a second center of attraction for outsourcing after the Capital City, and one of its advantages are the lower rents – from 30 to 50% compared to the capital city. Over twenty of the large companies for external services in Sofia have opened offices in Plovdiv and during the last year in the outsourcing industry and IT sector are occupied over 2500 (2017). The intensive investment flow in Plovdiv region leads to overloading of the local labour market and therefore an active policy is required to attract labour from municipalities with high unemployment from northern Bulgaria (Krivodol, Byala Slatina, etc.). The problem is also exacerbated by the accelerated rates of reindustrialisation in the near areas of Haskovo and Stara Zagora.

A successful model of reindustrialisation we found in the municipality of Sevlievo, mostly provoked by the presence of American investors-"Ideal Standard-Vidima JSC". The company's portfolio included production of sanitary fixtures and sanitary ceramics, distribution center, Trade Organization "Cluster Bulgaria" and the European Structures – the Center for IT Competencies and Center for Financial Services. The company's history demonstrates the ascending path of development not only in the field of production, but also for information, development and trade and distribution activities. The two largest development centers within the American company "Ideal Standard International" that employ more than 60 high-qualified



engineers are in Sevlievo. From here are directed the sales for Eastern Europe, the Balkan Peninsula, Estonia, Lithuania and Latvia, and since the beginning of 2014 – for Croatia and Slovenia. Every five years the company passes through the peculiar cycles of acquiring new experience and upgrading of production and organizational practices. Ideal Standard – Vidima creates good prerequisites for the development of the local business in Sevlievo and also for nine strategic international suppliers. Western European companies (German and Italian) established their activity in the municipality precisely because of " Ideal Standard – Vidima" JSC, which determines the company as an important localization factor with multiplier effect. With the advent of the new companies, a cluster was created under the auspices of the American company. The American company concludes contracts for cooperative production with many local companies, and new factories have been built – in Gradnitsa village for the production of mixing cocks and accessories for equipping bathrooms and kitchens and in the village of Dobromirka – for sanitary fittings. The cluster created engages the workforce not only of the municipality, but over 1500 people from Veliko Tarnovo, Gabrovo, Lovech and Troyan travel daily to Sevlievo. Wages are above the average for the country and unemployment in the municipality is lower than the average for Bulgaria. The management is granted exclusively to Bulgarians, some of whom have worked in the system before privatization. The main motive for using local personnel is the qualification and production experience, the knowledge of the local environment and markets. The foreign campaign works actively with the municipal administration and highly appreciates its contacts with the local government, which is another reason for expanding its business. It participates in almost all public initiatives and maintains multilateral links with the regional elite, illustrating its successful role as a factor for local development. The company is a member of the Business association "Sevlievo XXI Century" and actively participates in the local public life. Foreign companies show a desire to fit in as part of the municipality, to join the local interests, trends and problems. These facts are one of our main arguments to indicate reindustrialisation in Sevlievo as a successful regional innovative investment scenario.

To the positive examples of effective reindustrialisation can be included the activity of the Turkish investor "Alcomet" in the regional economy of Shumen. The investment was through privatization in 1998, as from 2000 until today the production capacity has increased more than 20 times, and in 2019 a new line for continuous casting and cold-rolled mill was opened. The new capacities opened 100 new jobs. Positive facts of the company's functioning are: the low fluctuation of manpower – 5% of the employees per year; annual separation of 280 thousand BGN on donation programmes; social benefits for workers – free transport and food, vouchers, medicines, etc. The employees have an average age of 41, half of whom have secondary education and periodically undergo re-qualification courses. The company participates actively in internship and master programs, grants scholarships, but nevertheless there are problems with hiring, especially of engineering staff. The models of interaction with the local community are in the fields of culture, health, education, sport, eco-initiatives and other activities. The company integrates well in the business environment and contributes to the promotion of the region as an investment destination.

### **3.2 Adverse scenarios of reindustrialisation and poorly industrialised territories**

In the process of reindustrialisation are found negative scenarios, mainly related to companies from the industry of clothing, footwear, machine industry, which have taken the locational decision mainly due to the low wages of the labour force. Their choice is mainly related to small settlements or those with high unemployment rates, where there is no alternative for employment, which allows them to maintain low wages. This is the example of the Italian clothing company "Manifatura Forte" in Lom, the Greek factory "Dupnitsa Textile" in the town of Dupnitsa, which does not pay insurance and regular salaries, uses the workforce for more than 12 hours a day. Due to accumulated debts and loans, unpaid charges and taxes to the municipality such companies closed their doors and left behind destroyed infrastructure and acute social problems. Due to the poor state of the local economy, the effect of withdrawing investors is felt strongly, especially when the companies employ more than 200 people, as is the case with the Italian company in Lom.

There are also negative scenarios of reindustrialisation related to emblematic enterprises, which after privatization not only do not use their capacity, but change the main production. These cases are perceived especially painfully by the local people, because they connect the life of their village precisely with these productions. Similar was the case with the only matchfactory in the town of Kostenets until 1989, built by Belgians as early as 1902. In the 80s of the last century it employed around 800 people to 2006. In 1997, it was privatized by the Swedish group registered in Holland "Swedish Match Group B.V." – "Plam Bulgaria" JSC. In 2000 a part of the company's machines was removed, the production processes shortened significantly and currently no matches are produced, but briquettes for fireplaces. Less than 60 people remained to work in the plant, and they experienced uncertainty due to their fears of halting the production process. Undoubtedly, such examples can be found not only in small municipalities, but in large settlements, negative effects are felt weaker due to the greater choice of jobs and alternative employment. The positive and negative regional reindustrialisation scenarios demonstrate the need to: assess not only economic but also social, cultural and environmental effects; individual local government approaches to improving the local economic environment; permanent regional and local socio-economic monitoring.

The industrial map of Bulgaria also includes poorly industrialised areas such as Vidin and Silistra (under 20% share of the industry in BDS) (2017). They are largely excluded from the processes of reindustrialisation and are severely affected by deindustrialization. They predominate the low-tech group of activities and the effects of deindustrialisation are particularly negative, related to the disappearance of traditional industrial sectors. The emergence of new and high-tech activities is hampered by demographic processes with critical downward trends, loss of qualification of the workforce, decline of industrial culture and low information field. They form peripheral agro-industrial regions with isolation-stagnating type of reindustrialisation. The deficit of large agglomerations in them is an obstacle to reindustrialisation and attracting significant investors because they do not reach strong centers that can fully organize and modernise the territory as an investment-innovation location. This is one of the reasons for the weak investment activity and Reindustrialisation in North-western Bulgaria, in the peripheral southern and western frontier areas, in the peripheral southern and western frontier areas. Less-

favoured territories need stronger interconnections with the centre, a proactive local policy to attract not at all investors, but to those who will be incorporated with the environment and will move to progressive changes.

#### **4. DISCUSSION**

Using the research conducted we have registered a link between reindustrialisation, spatial inequalities and local government. Reindustrialisation in its regional and local dimensions is mainly related to the rational use of the resource prerequisites and the competitive advantages of the territories in the process of reconstruction and development of the industrial sphere, in securing effective territorial organisation of industry; formation of territorial-production routines in the industrial sphere (clusters), incl. interregional. The positive effects of reindustrialisation in a given location may negatively affect the business climate and socio-economic environment in the neighbouring territories due to the strong local competition and the "suction" of human resources. The investment models shown demonstrate that reindustrialisation is a non-linear process, often with contradictory impact on territorial management and local development. In analysing the spatial effects of reindustrialisation in addition to economic and social indicators, the degree of transnationalization, incorporation and identification with the local environment, corporate solidarity and others should be taken into account. In good practice, the locational behaviour of the economic operators "emerges" outside the walls of the company and unfolds in the local environment and then we define industrialisation as a factor for local development. In the case of "enclave" behaviour of companies, we can hardly talk about a significant role in local development.

In municipalities with outlined tourist specialisation the presence of companies with polluting industries should be limited; in areas with excessive density of operators in the administrative centre – to stimulate their relocation within the local periphery; in places with a pronounced specialisation based on finite resources – to look for alternatives for economic diversification and external capital in a timely manner. In the areas with strong investment activity, the mechanisms of the stimulating regional policy are best implemented – infrastructure and information preparation for attracting new types of activities and their conditionality with a view to achieving territorial synergy (Milkova, K. 2016).

#### **5. FINAL REMARKS**

Reindustrialisation should have a sustainable presence in national, regional and local industrial policy. It also implies the existence of a developed post-industrial sector. industrial-innovation regional and local policy should be based on the cluster approach and the innovative-investment model of reindustrialisation, but consistent with local conditions, resources and industrial identity. Local authorities agree that the majority of local taxes should remain on the ground with a view to increasing their financial autonomy, exploiting the investment potential and stimulating the reindustrialisation process. Local/regional policy in the field of reindustrialisation and foreign investment should have the effect of achieving economic autonomy and safety in the territories, structural transformation of the economy according to local conditions, optimization of the territorial organization of the economic operators according to environmental, social, cultural, etc. norms.

## 6. REFERENCES

- European Commission (2014). For A European Industrial Renaissance. COM/2014/014 final. Brussels.
- Kirov, V. (2016): Industry in Bulgaria: state of the play. SWOT analysis Project “Strengthening the industrial trade unions’ role in South East Europe in shaping the industrial policy agenda in the light of the objectives of Europe 2020”, VS/2015/0238, Available at: [https://news.industrial-europe.eu/content/documents/upload/2017/4/636287317280084549\\_636275140298500209\\_Updated%20SWOT%20analysis%20Bulgaria.pdf](https://news.industrial-europe.eu/content/documents/upload/2017/4/636287317280084549_636275140298500209_Updated%20SWOT%20analysis%20Bulgaria.pdf).
- Kolev, K. (2017): Role of the industrial sector for the recovery and growth of the bulgarian economy after the global crisis, in Proceedings of the 80th Anniversary Scientific Conference of the Department of General Economic Theory, pp. 88-98 (In Bulgarian).
- Ministry of Economy (2015): Strategy for the development of industrial zones (in Bulgarian) (In Bulgarian).
- Milkova, K. (2015): Geographic Analysis of Foreign Direct Investment in Bulgaria in the Context of Regional Development, PhD Thesis, Sofia University St Kliment Ohridski (In Bulgarian).
- Milkova, K. (2016): Local Policy, Territorial Marketing and Image in the Discourse of Foreign Direct Investment in Bulgaria, in Yearbook of SU, book. 2, Geography, Vol. 109, pp. 177-187 (In Bulgarian).
- Milkova K. and Dokov, H. (2017): Spatial socio-economic and investment models in the EU and Bulgaria in the discourse of regional development, Sofia, Tiptop press (In Bulgarian).
- Naudé, W., Surdej, A. and Cameron, M. (2019): The Past and Future of Manufacturing in Central and Eastern Europe: Ready for Industry 4.0? IZA Discussion Paper No. 12141. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3390128>
- Tregenna, F. (2011): Manufacturing productivity, deindustrialization and reindustrialization, Working paper, World Institute for Development Economics Research, No. 2011/57.
- Petkov, K. (2014): Reindustrialisation of brand BG, Available at: <https://bgeconomist.bg/%D1%80%D0%B5%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%BC%D0%B0%D1%80%D0%BA%D0%B0-%D0%B1%D0%B3/>, Accessed 25-08-2019 (In Bulgarian).
- Simeonova, V. and Milkova, K. (2018): Deindustrialization and urban decline in the border mountainous regions in the context of regional development. After the example of the Rhodopes and Strandzha-Sakar, in Public Policy.Bg, Vol. 9, N4/2018, pp. 36-48 (In Bulgarian).
- Stojcic, N. and Aralica, Z. (2015): Regional Patterns of Deindustrialization and Prospects for Reindustrialization in South and Central East European Countries, wiiw Balkan Observatory Working Papers 118, The Vienna Institute for International Economic Studie.

## **PONENCIAS EJE 2**

## **EL DESARROLLO LOCAL Y LA DIMENSIÓN SIMBÓLICA EN EL DESEMPEÑO DE DIRECTIVOS MUNICIPALES CUBANOS**

Ana Hernández Apán

Centro de desarrollo Local y Comunitario

[hapanita@ceniai.inf.cu](mailto:hapanita@ceniai.inf.cu)

Mayra Sánchez Medina

Instituto de Filosofía

[msm1959@gmail.com](mailto:msm1959@gmail.com)

### **RESUMEN**

Los gobiernos municipales cubanos están llamados a ser responsables y conductores de los procesos de desarrollo a esa escala. La propuesta de autonomía para los municipios en la nueva Constitución cubana apunta hacia una mayor capacidad para la toma de decisiones, pasando por el perfeccionamiento de estas estructuras de gobierno y, entre otros asuntos, por la calificación de las personas involucradas.

En función de ello se necesitan decisores capaces de llevar procesos en beneficio de las personas del municipio; tanto en los aspectos materiales como en la generación de bienestar desde los imaginarios, las representaciones y formas de sentir históricamente construidas. De esta forma, los procesos de desarrollo local pueden presentarse con mayor efectividad como beneficiadores de la vida de los moradores del municipio y ampliando notablemente el involucramiento de los diferentes actores en este fin. Se trata de la actuación imprescindible en un campo simbólico que respalde la actuación de estos gobiernos para su incidencia consciente en la subjetividad de la sociedad local.

Palabras clave: desarrollo local, dimensión simbólica, directivos

### **ABSTRACT**

The Cuban municipal governments are called to be responsible and drivers of the development processes at that scale. The autonomy proposal for the municipalities in the new Constitution points towards a greater capacity for decision making, going through the improvement of these governance structures and, among other issues, by the qualification of the people involved.

Based on this, decision-makers capable of carrying out processes for the benefit of the people of the municipality are needed; both in the material aspects and in the generation of well-being from the imaginaries, the representations and ways of feeling historically constructed. In this way, local development processes can be presented more effectively as beneficiaries of the lives of the residents of the municipality and significantly expanding the involvement of different actors in this regard. It is the essential action in a symbolic field that supports the action of these governments for their conscious impact on the subjectivity of the local society.

Key words: local development, symbolic dimension, managers

Históricamente la gestión de los municipios se ha centrado en la administración y la prestación de servicios comunales. Sin embargo, en las últimas décadas su función también ha tenido el reto de desplegarse hacia la gestación de desarrollo.

Al asumir este desafío muchos gobiernos locales se implican hoy en la gestación de políticas y el aprovechamiento de potencialidades endógenas. El éxito en esta sentido conlleva el logro de la confluencia y cooperación de los diferentes actores presentes en

el territorio, destacando el involucramiento de la ciudadanía en tales propósitos; todo lo cual demanda de una interacción efectiva de la dirección del gobierno, entre otras, hacia el resto de los niveles del Estado, para con los ciudadanos y hacia el interior del equipo de trabajo de la organización.

## **1. DESARROLLO LOCAL EN CUBA**

Las prácticas de desarrollo local que se han experimentado en el mundo han estado movidas fundamentalmente por los rasgos y tipos de los modelos económico-sociales en las que se han desarrollado, muy en consonancia con las estructuras productivas y de servicios a fines y con diferentes niveles de calificación de los recursos humanos involucrados. La irrupción de lo local en el espacio económico como variable para el desarrollo ha tenido un papel determinante; siendo elemento clave de las políticas de desarrollo económico y social; promocionadas, muchas de las veces, por organismos de cooperación internacional.

Así, la concepción de desarrollo local con que se ha trabajado en Cuba intenta alejarse de experiencias implementadas en el orbe marcadas por tendencias neoliberales, privatizadoras o de cierto ventajismo territorial economicista; si bien coincide en sus rasgos generales, en tanto reivindicación de potencialidades endógenas.

Desde sus inicios el proceso revolucionario cubano ha privilegiado la equidad y la solidaridad en el ámbito territorial en cuanto a las posibilidades de acceso a los servicios fundamentales. Además, ha generado desarrollo de capacidades en los diferentes niveles del Estado propiciando la participación de las comunidades en los asuntos que le incumben y la posibilidad de que los ciudadanos puedan desplegar sus potencialidades personales y colectivas.

Así el país se proyectó hacia la consolidación de la institucionalidad y el fortalecimiento de la estructura estatal; un proceso que si bien parte de una planificación centralizada, en aras de que no se disparen los desniveles, incrementó también la participación ciudadana considerándola no solo receptora sino como protagonista en los cambios.

La intención descentralizadora hacia los niveles locales se manifestó en las primeras décadas del proceso revolucionario cuando acontecimientos significativos como la aprobación de una nueva Constitución, la nueva división político-administrativa, la creación del Sistema del Poder Popular y luego la aprobación de la Ley de Consejos Populares, establecieron las bases para ello.

Con la caída del campo socialista y la desintegración de la Unión Soviética, en la década del 90, Cuba perdió su principal suministrador y su mercado y desde entonces, se ha enfrentado además, al recrudecimiento del bloqueo económico que le imponen los Estados Unidos. Todo ello ha repercutió en la respuesta y atención territorial dentro de una planificación centralizada que desde los inicios tiene como intención nivelar el desarrollo y evitar desigualdades., aun cuando en una lucha por mantener los principales logros sociales alcanzados; y teniendo como principio básico el mantenimiento de la soberanía nacional y la independencia, puede exhibir en la indicadores macroeconómicos favorables.

En este nuevo contexto la escala local pasó a ocupar un papel fundamental; siendo el municipio el espacio primario para encaminar los procesos de desarrollo local capaces de dar respuestas a las nuevas condiciones. Es allí donde se concretan las proyecciones del Estado, están representados todos los sectores y se expresan las necesidades y posibilidades de la población.

Varias experiencias se han desarrollado en el país donde se asume el desarrollo local como proceso estratégico, conducido por el gobierno en el municipio en función del beneficio de la población. Estas han estado sustentadas en una noción de desarrollo local que señala su carácter socialista y que presupone la conducción desde las estructuras de gobierno, representante de la mayoría del pueblo y investidas por ley de la mayor autoridad. Resulta así una propuesta en coherencia con los principios del proyecto social en que se inscribe, -un proyecto no capitalista de emancipación social, dignificación humana e independencia nacional que preserve la soberanía y la autonomía como país aun cuando deba insertarse en la economía mundial capitalista.

Esto significa concretamente que las acciones de desarrollo en el territorio son guiadas desde la planificación por sobre la espontaneidad del mercado y con orientación hacia su articulación con políticas provinciales y nacionales. (Guzón, A; Alberto, Ailena; Pérez, Victoria; Berriz, Ricardo; Brito, José Manuel; ...Delgado, Denisse, 2011). En este caso, destaca el reconocimiento del nivel municipal como el mínimo en el país con personalidad jurídica y capacidad de obrar jurídicamente<sup>1</sup>. El gobierno a esta escala resulta en Cuba el único actor con capacidad legal para convocar, coordinar, integrar y coordinar la actuación de otros actores. Así también, posee autoridad para hacer encargos; por lo que desde el marco de su actuación cuenta con capacidad para responder por acciones, transacciones, convenios, contratos referidos a su demarcación; aun cuando estos puedan concretarse en estructuras más bajas como el Consejo Popular, la circunscripción, el barrio u asentamiento.

Desde esta óptica, el desarrollo local dispone un proceso sustentado por su institucionalidad, toda vez que son los gobiernos y sus estructuras los encargados de llevarlos adelante desde Sistema del Poder Popular, funcionamiento de gobierno establecido en la nación. Cabe aclarar que es común encontrar en el país enfoques diversos respecto a las expresiones de desarrollo a escala local, las cuales en su mayoría no alcanzan la dimensión transformadora pensada y planificada para el municipio como marco mínimo territorial que la normativa jurídica cubana reconoce. Es decir, puede reconocerse la acción en diferentes ámbitos al interior del municipio que contemplan la labor de las entidades responsables de las actividades de diferentes sectores; así también la gestión de los Consejos Populares y en los barrios y localidades; sin embargo, tales manifestaciones deberán quedar enclavadas coherentemente en el proceso determinado colectivamente, amparado por quien cuenta con la titularidad asignada por la ley en cuanto a derechos y obligaciones; en este caso el gobierno municipal (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019).

El desarrollo local se constituye así en una dinámica transformativa territorial de activación de potenciales endógenos que involucra a los actores del territorio en función del beneficio colectivo. Todo ello exige niveles coherentes de participación que orienten no solo la satisfacción de necesidades, sino y sobre todo, la construcción de sujetos de desarrollo.

Para impulsar estos objetivos, los directivos locales deben lograr la interacción orgánica de todos los intereses, deben motivar a los involucrados y allanar las resistencias que se presenten. Para ello se han identificado algunas consideraciones que apuntan a su actuación como catalizadores en los procesos relacionales y en el evitar desequilibrios de las interrelaciones monopolizándolas o atribuidoras de un peso mayor que los restantes partners; les corresponde disponer de bastante más información y

---

<sup>1</sup> El artículo 168 de la Constitución actual otorga al municipio personalidad jurídica propias a todos los efectos legales



elementos de juicio que cualquier otro actor del territorio en función de proponer y argumentar soluciones; deben ser sujetos de la gestión del cambio en la administración local y por extensión en el territorio, además de asumir la promoción de una cultura de la mejora continua desde la gestión del conocimiento y estrechamente vinculado con la idea de "organización que aprende" (García Pizarro M. , 2007).

## **2. DIMENSIÓN SIMBÓLICA EN EL DESARROLLO LOCAL EN CUBA**

La proximidad a las problemáticas locales y la necesidad de soluciones a las demandas de la sociedad local, demanda de los gobiernos municipales asumir la gestión pública y el liderazgo de procesos de desarrollo con capacidad y conciencia para influenciar y ser referente del cambio. Desde esta premisa la dirección de los gobiernos municipales tiene el desafío de enfrentar nuevos retos y situaciones diversas. Ello demanda superar limitaciones y potenciar su capacidad organizacional; así como impulsar al resto de las instituciones y organizaciones del territorio para que desplieguen sus capacidades en el desempeño de sus funciones, para que gesten soluciones, establezcan y logren objetivos en función del desarrollo perfilado para el municipio.

En el logro de tal pretensión se hace necesaria la generación de creencias compartidas, la constitución de un universo simbólico en que la visión de la nueva realidad que gesta el proceso de desarrollo sea construida y asumida en su dimensión sensible (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019). Se ofrecería así oportunidad a la participación de los actores locales desde el compromiso en función del beneficio individual colectivo.

El ascenso de la gestión territorial en función del desarrollo en los municipios del país debe estar en sintonía con el modelo de sociedad socialista en construcción. Una sociedad en la que el gobierno en todas sus instancias, representa los intereses de las mayorías y se propone el crecimiento humano en sentido integral. En este modelo, resulta imprescindible que la noción de desarrollo local logre conjugar el protagonismo del gobierno municipal con un ascenso ostensible de la participación ciudadana (Sánchez M & Hernández A, 2018).

Hoy día los sujetos no acceden de forma directa a los objetos y procesos con que conviven, sino a partir mediaciones subjetivas desde las que les asignan significados propios a las cosas y sucesos de su vida cotidiana. Estas son construidas culturalmente a partir de la conjunción de condicionamientos objetivos y subjetivos, dados en un contexto y momento histórico determinado. Desde estos significados los sujetos se apropian del sistema de reglas socialmente construidas; se movilizan, o son indiferentes, todo lo cual apunta directamente a la necesaria participación en el proceso de desarrollo. (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019) (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019)

Con su accionar los directivos de gobierno local participan de esa producción y apropiación de sentido en la localidad, como proyección de la instancia pública que representan; por esta razón resulta esencial entender el mecanismo bilateral gobierno-población que abarca tanto la emisión de sentidos por las instituciones y organizaciones sociales; como su asimilación creativa y no homogénea por los grupos sociales que habitan un territorio (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019)

Desde lo simbólico las personas otorgan significaciones a las cosas y ello tiene mucho que ver con la participación. El gobierno local participa del proceso de producción y apropiación de sentido en la localidad, consciente o no de ello, por lo que debe tener en cuenta ese interactuar con el espacio de lo simbólico. Como institución social, siempre

produce una imagen de sí mismo y de su gestión, a través de las acciones concretas que realiza como órgano directivo; el desempeño de sus agentes como líderes sociales, y en especial, su relación con la base social que representan. Estas pistas lo sitúan, o no, ante la comunidad como representante de los intereses populares, garante de transparencia y credibilidad. Ello se refiere no solo a los discursos verbales, consignas, ceremonias y festividades que el gobierno promueve, sino también, la imagen, -física, moral, conductual-de sus directivos. Se trata de una perspectiva que sustenta una proyección de trabajo en favor de contribuir a la revalorización de la figura del gobierno municipal impulsando con ello la participación ciudadana.

Se necesitan entonces decisores capaces de conducir procesos en beneficio de las personas del municipio; lo que no alude solo a los aspectos materiales, sino a la generación de bienestar desde los imaginarios, las representaciones y formas de sentir históricamente construidas. De esta forma, los procesos de desarrollo local pueden presentarse con mayor efectividad como beneficiadores de la vida de los moradores del municipio y ampliando notablemente el involucramiento de los ciudadanos en este fin (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019).

Los directivos municipales en el ejercicio de sus funciones deben garantizar el funcionamiento orgánico de su organización y del territorio, donde las decisiones respondan a los intereses de todos actores locales y las acciones administrativas a estas decisiones. De esta manera la gestión de gobierno debe implicar a la ciudadanía y ganar cada vez mayor consenso con el manejo efectivo de las discrepancias y oposiciones de los diferentes grupos sociales.

Así esta actuación demanda de sustento desde lo simbólico como garantía para un vínculo efectivo con las personas, así como del entendimiento de la práctica estetizada de la vida actual a partir de la cual los sujetos funcionan y toman decisiones no solo desde soportes racionales, sino desde resortes emotivos, motivacionales, de simpatía, de entusiasmo y otros (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019).

Se propone entonces este camino de la dimensión simbólica que aborda la construcción-apropiación en la que se producen y reproducen los significados simbólicos necesarios de asumir por los gobiernos municipales y sus directivos, sobre todo en el impulso de procesos de desarrollo. Este reconocimiento comprende, por una parte, la producción y emisión de significados sociales, valores y modelos que se realiza desde instituciones y estructuras de poder y, por la otra, los modos en que estos significados son apropiados social, grupal e individualmente y se le asignan sentidos propios en un proceso de asimilación creativa, no homogénea y contextual, sujeto a redes y dinámicas micro-sociales (Hernández A; Sánchez M; Pino R; Hernández G, 2019).

Gran importancia reviste en ello el entendimiento de la situación del municipio en relación a cómo se hace evidente la presencia del gobierno municipal en la vida del municipio, y la valoración de la población acerca del trabajo del gobierno y sus acciones en el proceso de desarrollo. La identificación y acción en correspondencia con grupos sociales que interactúan en la sociedad local se hace imprescindible en función de poder incidir en ellos de manera positiva. Se trata, no solo de aquellos con los que tradicionalmente ha trabajado el gobierno (niños, ancianos, madres solteras, personas con enfermedades crónicas y otros.); sino de grupos particulares relacionados con nuevas formas de construcción identitarias asociadas a fenómenos contemporáneos (cuentapropias, transejeros, emos, y otros). Se ofrece así oportunidad al involucramiento de todos en las situaciones que facilitan, no solo el cambio individual, sino la transformación del colectivo desde el compromiso.

## **2.2 La dirección del desarrollo local de Cuba retos desde la dimensión simbólica**

Emprender procesos de desarrollo en los municipios cubanos puede identificarse con una estrategia de afrontamiento en la que se identifican motivaciones e incentivos para llegar a los objetivos propuestos; pero que debe generar respuestas viables, y a veces inmediatas, ante la ambigüedad y la incertidumbre que crea un proceso de nuevo tipo, para el que las habilidades de partida no son eficientes y para el que escasean los recursos.

En este sentido, impulsar procesos de desarrollo local implica el desafío de concebir y gestionar un proceso autóctono que, sin desvincularse del proyecto nacional, parte de condiciones y modos de funcionamiento no totalmente desfavorables como la verticalidad y métodos y estilos de trabajo no propicios.

Estos procesos se instrumentan a partir de una estrategia que constituye herramienta para su conducción, liderada por los directivos y acompañada por técnicos y asesores. Para ellos resulta imprescindible no solo perfilar competencias, sino a desarrollarlas para desempeño eficiente de su roles.

Al implementar procesos de desarrollo a nivel municipal, el reconocimiento de las complejidades sociales en el espacio local resulta para el gobierno un instrumento político de indudable valor conceptual y metodológico. En este espacio social, independientemente de los factores objetivos, los aspectos subjetivos adquieren relevancia, en tanto el universo simbólico tiene la capacidad de adquirir existencia “real” al instituir el mundo que se reconoce y habita. Lograr que las estrategias políticas penetren cada vez más la maraña compleja de ese entramado, resulta un reto de la actual fase de implementación de estos procesos en Cuba (Sánchez Medina, Pino Rodríguez, & Hernández Apán, 2018, pág. 74).

Muchas de las experiencias de desarrollo en los municipios cubanos se dan hoy en momentos en que al mirar desde el espacio sensible se devela cómo las expectativas sociales también han comenzado a incluir la realización en forma estética - consumir, disfrutar, gustar. Se experimenta, a pesar de la situación económica que no afecta a todos por igual, un aumento en la preocupación por la imagen, que ha acrecentado los trabajos sobre el cuerpo, su presentación, su apariencia (Sánchez Medina, Pino Rodríguez, & Hernández Apán, 2018, pág. 71). Por todo ello, hacer frente a estos procesos en el contexto actual, constituye todo un desafío para el eficaz desempeño de los directivos municipales de gobierno, en especial en los electos. Esta situación conlleva la creación y/o fortalecimiento de cualidades, habilidades, conocimientos y valores específicos que condicionan y determinan la relación con las personas. Entendiendo la necesaria capacidad para generar esquemas participativos que impliquen y compliquen a todos en el municipio.

El liderazgo, es una de las competencias que mayor relación tiene con los directivos municipales, ello refiere fundamentalmente habilidades para el manejo de las relaciones interpersonales, capacidad para motivar, comprometer y conducir a las personas hacia las metas comunes; todo ello con la claridad en los valores a fomentar. Importa enfatizar en las capacidades para promover el compromiso para el cambio, movilizar la institución hacia el futuro y generar culturas y estrategias innovadoras (Batista, 2017). Si bien los elementos que guardan relación con la subjetividad no son los de mayor atención por los gobiernos locales y sus directivos, estos apuntan en buena medida a la

formación de liderazgo y su percepción, a la participación, la formación de valores, la incidencia sobre la individualidad y la complejidad social.

En los municipios cubanos que han dado inicio a procesos de desarrollo ha sido recurrente la cuestión de los recursos humanos y sus condiciones para enfrentar estos procesos. En tal sentido, y de forma general, se han reconocido potencialidades como los altos grados de instrucción, experiencia, laboriosidad, calidad humana, consagración, deseos de trabajar y optimismo; así como sentido del emprendimiento, creatividad, confianza, capacidad organizativa, y buenas relaciones interpersonales. Sin embargo, también se identifica la falta de preparación para enfrentar el desarrollo. Se trata de la existencia de elevados niveles de escolaridad y a su vez, una limitada preparación para conducir los procesos orientados a una nueva manera de asumir la gestión local más centrada en la articulación horizontal, en nuevos métodos y estilos de trabajo. Especialmente se hacen necesarias capacidades para la puesta en sintonía, conciliación o, al menos diálogo, entre los significados que se construyen y emiten desde las estructuras de gobierno, con el sentido que se les asigna socialmente.

Se acotan de entre estos directivos a los electos, aquellos que por demás, encabezan la estructura de gobierno (presidentas y presidentes; así también vicepresidentas y vicepresidentes de gobierno). Estos llegan a sus cargos con edades, niveles de instrucción y formaciones diversas; por regla general, no siempre con las capacidades necesarias para conducir los procesos que demanda la gestión pública local con miras al desarrollo.

Al posesionarse en sus cargos, los directivos municipales, los electos en especial, se enfrentan a un proceso complejo. Su papel debe ser el de impulsor, facilitador, mediador, garante en las negociaciones, buscador del consenso. Debe ser el propulsor y redactor de las normas y reglas de un juego en el que pueden participar otros actores (García Pizarro, 2007) y enfrentar todo tipo de situaciones con expresiones conflictivas tanto de la esfera de las relaciones humanas como del campo de las tareas (Benitez, Medina, & Mund, 2011). Promover el esfuerzo colectivo; ayudar a otros a resolver sus problemas; asegurar encuentros productivos ya sea para deliberar o tomar decisiones, contribuir a la solución de problemas y a la resolución de conflictos, tanto al interior de la organización como por reclamo de la población; son otros de los retos de estas las autoridades.

## **REFLEXIÓN FINAL**

Las experiencias de desarrollo local que se gestan actualmente en municipios cubanos son nacidas en coyunturas específicas, parten del aprovechamiento de potenciales propios con criterio de sostenibilidad local y autogestión, a partir de sinergias entre los actores y articulación con las escalas provinciales y nacionales, con fuerte intención participativa y sobre las bases del proyecto político-social socialista que las sostiene.

Resulta un proceso que se perfila no tanto a hacia la cobertura de carencias, como a la participación de los sujetos en la creación de sus condiciones de vida. Las particularidades de este tipo de procesos exigen de los directivos el desarrollo de competencias específicas para su desempeño.

El reconocimiento social del gobierno como líder del proceso de desarrollo no se restringe a las atribuciones que desde sus funciones asume; sino a la necesidad de ser seguido y de liderar verdaderamente a su comunidad para alcanzar metas propuestas, a la atención a necesidades desde la preservación de los valores identitarias que

caracterizan a la comunidad, a que trabaje por la conjugación de la realización personal con los intereses del desarrollo, por la construcción de la riqueza material y espiritual individual y colectiva.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Batista, J. (2017). *Función directiva y función del talento humano*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipios. Granada.
- García Pizarro, M. (2007). *La Planificación Estratégica y el Arte del Buen Gobierno*. Granada: Unión Iberoamericana de Municipios. Granada.
- Guzón, A., Alberto, A., Pérez, V., Berriz, R., Brito, J. M., & ...Delgado, D. (2011). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. La Habana: Caminos.
- Hernández A, A. (2017). *Autoridades electas en procesos de desarrollo local, modalidades en su preparación. Informe de investigación*: Instituto de Investigación Urbana y Territorial (España).
- Sánchez Medina, M, Hernández Apán, A y Pino Rodríguez, A. (2018). *Producción simbólica en procesos de desarrollo local*. En: Producción simbólica en el ejercicio de gobierno. Una mirada estético política. Instituto de Filosofía. LA Habana
- Sánchez M, M., & Hernández A, A. (2018). *Bases conceptuales y metodológicas de la producción simbólica en el desarrollo local. Informe de resultado de Investigación*. Centro de Desarrollo local y Comunitario. La Habana.
- Tees, D., & Fisher, F. (1994). *Manual del facilitador*. IULA-CELCADEL Quito.

## **APORTES DE LAS REMESAS AL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES MEXICANAS**

*Ana Margarita Alvarado Juárez*  
Instituto de Investigaciones Sociológicas  
Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca  
[ana\\_alvarado38@hotmail.com](mailto:ana_alvarado38@hotmail.com)

### **RESUMEN**

Bajo el contexto de la migración internacional de mexicanos hacia Estados Unidos de Norteamérica y el creciente aumento de recursos monetarios enviados desde el exterior, la ponencia tiene como objetivo analizar los efectos económicos de las remesas en las comunidades mexicanas. Para lograr el propósito, se examinan las tendencias que han tenido este tipo de envíos, a lo largo de los últimos años, la distribución por entidad federativa, las características de los hogares receptores, el impacto en el desarrollo económico de las comunidades y el papel de los programas de gobierno, específicamente, el Programa 3x1 para Migrantes. Los hallazgos que se presentarán se fundamentan en información estadística del Banco de México, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como estudios de caso realizados en comunidades mexicanas. Los resultados identificados aportan elementos de análisis para la reflexión sobre la importancia de las remesas en el desarrollo económico de las comunidades mexicanas, principalmente cuando el monto de los recursos que se reciben en México por concepto de remesas es ubicado junto con indicadores macroeconómicos como el turismo y el petróleo.

**PALABRAS CLAVE:** Migración México-EEUU., remesas, desarrollo económico, Programa 3x1 para migrantes.

### **ABSTRACT**

Under the context of the international migration of Mexicans to the United States of America and the increasing increase of monetary resources sent from abroad, the paper aims to analyze the economic effects of remittances in Mexican communities. To achieve the purpose, we examine the trends that this type of shipments have had, in recent years, the distribution by state, the characteristics of receiving households, the impact on the economic development of communities and the role of government programs, specifically, the 3x1 Program for Migrants. The findings that will be presented are based on statistical information from the Bank of Mexico, the National Institute of Statistics and Geography (INEGI), as well as case studies conducted in Mexican communities. The results identified provide elements of analysis for reflection on the importance of remittances in the economic development of Mexican communities, especially when the amount of resources received in Mexico for remittances is located along with macroeconomic indicators such as tourism and oil.

**KEY WORDS:** Mexico-US migration, Remittances, economic development, 3x1 Program for Migrants.

## 1. INTRODUCCIÓN

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos es un fenómeno de larga historia y de importantes implicaciones en el ámbito económico, político y social. Dentro de la gama de manifestaciones de la movilidad de personas se encuentra el envío de dinero desde el extranjero hacia las comunidades de origen. En los últimos años, en nuestro país, el monto de las remesas ha sido comparable con indicadores macroeconómicos como el turismo y el petróleo.

En consecuencia, el incremento de las remesas ha despertado el interés de los investigadores por identificar una cuantificación exacta de los flujos de remesas, los determinantes que motivan la decisión de enviar, además de reconocer los efectos sociales e impactos micro y macro económicos de las remesas. Sobre este último tema, durante la década de 1980, autores como Josua Reichert, Raymond Wiest y Richard Mines, mediante estudios de caso en el occidente del país y bajo el enfoque de la dependencia, concluyeron que la gran cantidad de dinero enviado desde Estados Unidos se gastaba en vez de invertirse. De acuerdo con esta perspectiva, la migración internacional permitía mejores niveles de vida y al mismo tiempo generaba dependencia económica entre quienes recibían las remesas para mantener dichos niveles.

A mediados de 1990 investigadores como Douglas Massey, Jorge Durand y Richard Mines cuestionaron los estudios previos argumentando que se había subestimado el impacto de las remesas en el desarrollo económico. Los defensores de esta visión afirman que las remesas tienen un elevado potencial para el desarrollo económico, local y regional debido a que contribuyen con el financiamiento de obras de infraestructura social como suministro de agua potable y alcantarillado, escuelas, deportivos, caminos, pavimentación de carreteras, iglesias, parques, plazas, y proyectos productivos.

Otro enfoque importante sostiene que las remesas constituyen un fondo salarial, es decir, estos recursos son considerados como parte de un salario que percibe el migrante y por lo tanto se destinan principalmente al consumo y a la reproducción material del hogar, mejorando las condiciones de vida de las familias de los migrantes y permiten contrarrestar su empobrecimiento que se deriva de las crisis económicas recurrentes y de los efectos de las políticas neoliberales de ajuste estructural (Canales y Montiel, 2004: 149).

En este contexto, esta ponencia tiene como objetivo analizar los efectos económicos de las remesas en las comunidades mexicanas. El argumento que guía la discusión es que el dinero enviado desde el exterior se reparte en un centenar de hogares mexicanos y es utilizado en la reproducción cotidiana de la familia siendo la alimentación el rubro principal. Por lo tanto, las remesas no han logrado el desarrollo económico local de las comunidades, en virtud de que se requieren procesos de integración productiva y fortalecer la infraestructura que permita la inversión y la generación de fuentes de empleo.

Para alcanzar el objetivo planteado, el documento presenta en primer lugar, los antecedentes históricos de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, describiendo sus raíces históricas y sus etapas; enseguida se muestran las características del fenómeno migratorio, incluyendo el perfil del migrante, la clasificación estatal de acuerdo con los movimientos poblacionales así como las cifras de la migración; se

incluyen los montos de las remesas y finalmente, las experiencias de las comunidades mexicanas. En este último apartado se analiza el Programa 3x1 para Migrantes.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA MIGRACIÓN DE MEXICANOS HACIA ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Las raíces históricas de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos se ubican en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX ante la confluencia de dos factores: el primero relacionado con la expansión de la economía estadounidense y el proceso mediante el cual el sureste fue incorporado a la economía nacional de ese país con base en el desarrollo del ferrocarril, de la agricultura y la minería que exigían mano de obra barata, abundante y poco calificada”; el segundo, vinculado con las difíciles condiciones económicas y sociales que se vivían en México (Alanis, 2007:17).

A partir de ese momento, y a lo largo del siglo XX, este fenómeno ha adquirido diferentes particularidades; así, Durand y Massey (2009) han distinguido cinco etapas: La primera, se reconoce como la fase de *enganche*, que se caracterizó por la combinación de tres fuerzas: el sistema de contratación de mano de obra privado y semiforzado, la Revolución Mexicana y su secuela de decenas de miles de refugiados y el ingreso de Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial que demandó mano de obra mexicana (Durand y Massey 2009: 47).

La segunda fase es conocida como las *deportaciones*, que fueron promovidas durante los periodos de crisis económicas en Estados Unidos. La primera deportación masiva se realizó en 1921, la segunda, de 1929 a 1932 y la última en 1939. Frente a la Gran Depresión, el gobierno estadounidense impulsó “la repatriación de 345,000 mexicanos, entre 1929 y 1932” (Verduzco, 1995: 576).

El tercer momento se vivió como el programa *bracero*, constituido por una serie de convenios entre el gobierno de México y el de Estados Unidos, el primero de ellos fue firmado en 1942. El objetivo de este acuerdo fue cubrir la escasez la mano de obra en el sector agrícola, ante la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. El último de los acuerdos prevaleció hasta el 31 de diciembre de 1964. “Durante esos 22 años, el programa de braceros abarcó un total de 4’646,199 trabajadores mexicanos” (Bustamante, 1997: 142).

El cuarto periodo se conoce como la era de los *indocumentados*, abarcó el periodo de 1965 a 1986, en estos años, Estados Unidos finalizó el Programa Bracero y decidió controlar el flujo migratorio con medidas complementarias: “la legalización de un sector de la población trabajadora, bajo el sistema de cuotas por país; la institucionalización de la frontera para dificultar el paso y limitar el libre tránsito, y la deportación sistemática de los trabajadores migrantes que no tuvieran sus documentos en regla” (Durand y Massey 2009: 47-48).

La última y quinta fase inició en 1987 con la firma de la Immigration Reform and Control Act (IRCA). Durand y Massey la califican como la etapa de la legalización y la *migración clandestina*. En ésta, se legalizaron 2.3 millones de mexicanos indocumentados al tiempo de dejar inmigrantes al margen de este beneficio (Durand y Massey, 2009: 48).

La migración entre México y Estados Unidos ha sido impulsada por diferentes causas: aquellas relacionadas con los requerimientos de mano de obra en los sectores agrícola, industrial y de servicios estadounidenses, la diferencia salarial entre ambos países, la incapacidad de la economía mexicana para emplear su fuerza de trabajo, así como las redes sociales y familiares que se han formado, apoyando e impulsando los movimientos de población.



En este contexto, es importante mencionar ahora las características de la migración de mexicanos para conocer más detalles de este fenómeno, en especial el perfil del migrante y las cifras de los movimientos poblacionales.

### **3. CARACTERÍSTICAS DE LA MIGRACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS**

Actualmente México sigue siendo reconocido como uno de los mayores países de tradición migratoria con amplias redes sociales que han impulsado y sostenido la salida de sus habitantes. La regionalización migratoria que hace el Consejo Nacional de Población (CONAPO) divide al país en cuatro regiones: norte, occidente, centro y sur sureste. Los estados pertenecientes a la región norte se componen de Baja California Sur, Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas. Por su parte, la región occidente se integra por los estados de Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y Nayarit, que conforman la región tradicional de migración de México. En la región centro se encuentra la Ciudad de México, Querétaro, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos y Puebla. Finalmente, en la región sur sureste, participan los estados de Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo (CONAPO, 2012).

Por otra parte, el número de mexicanos en Estados Unidos ha variado a lo largo del tiempo. Así, de acuerdo con la oficina del censo de Estados Unidos había en 1970: 759,000 mexicanos; en 1980, 2.2 millones; 4.3 millones en 1990 y para el año 2000: 9 millones de personas. En el año 2004, la población de origen mexicano con residencia en Estados Unidos se estimó en 26.6 millones de personas entre emigrantes nacidos en México (10.2 millones) y ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana. Para el 2017 se estima que existen 12.9 millones de migrantes mexicanos en el mundo, ubicándose el 97.8% en Estados Unidos (CONAPO, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research, 2018).

Es importante mencionar que los mexicanos representan la población hispana más grande que viven en Estados Unidos, esto es, alrededor del 64% de la población total de hispanos. En cuanto a las edades, seis de cada diez inmigrantes mexicanos en Estados Unidos tienen entre 15 y 44 años, con mayoría de varones. El promedio de edad se ubica en 26 años. El mercado laboral en el que se emplean los mexicanos se orienta básicamente en trabajos de baja calificación y remuneración, de esta manera, 1 de cada 4 mexicanos se emplea en actividades relacionadas con la preparación de alimentos, mantenimiento y limpieza de edificios; 21 por ciento se ocupa en el área de la producción y el transporte, y 20 por ciento en actividades de la construcción y reparación. (López, 2015).

La decisión de migrar implica la realización de un proyecto individual o familiar, que se traduce en la adquisición de una vivienda, obtener un ingreso mejor remunerado, financiar la educación de los hijos, en términos generales, mejorar las condiciones materiales en las que vive el migrante y su familia. Este sueño impulsa el envío de remesas a las comunidades de origen. En seguida se analizan las características de este tipo de ingresos.

### **4. LOS MONTOS DE LAS REMESAS**

Desde principios del siglo pasado, el tema de las remesas en México ha sido objeto de estudio, cuando en 1930, el investigador Manuel Gamio calculó para el periodo 1920-1928 un promedio anual de alrededor de 4.9 millones de dólares. Cornelius, en la segunda mitad de la década de 1970, estimó el monto en 2,000 millones de dólares

anuales; en contraste, Díez Canedo quien calculó un monto de 317.6 millones de dólares. Las estimaciones de Lozano elaboradas para los años 1980, 1985 y 1990 ascendieron a 1,300, 2,300 y 3,200 millones de dólares, respectivamente. Para 1995, el Estudio Binacional determinó un monto entre 2,500 y 3,900 millones de dólares, algo similar a lo propuesto por Lozano.

Los cálculos oficiales de las remesas en México los realiza el Banco de México “y se registran en la balanza de pagos, básicamente en dos partidas: remesas familiares, en el renglón de transferencias, y otros en el renglón de servicios factoriales”. En el rubro de remesas familiares se registran los envíos provenientes de Estados Unidos remitidos por tres tipos de emigrantes: “los de hogares de mexicanos que residen habitualmente en ese país, los de hogares estadounidenses descendientes de mexicanos y los emigrantes mexicanos temporales que pasan en aquel país alrededor de seis meses en promedio al año pero que residen en México”. En la cuenta de servicios factoriales se asienta el flujo de divisas que entra el país por concepto de trabajo en Estados Unidos de los llamados *commuters* o trabajadores fronterizos (Castro y Tuirán, 2000: 318).

Actualmente, el monto de los recursos que se reciben en México por concepto de remesas, es comparado con indicadores macroeconómicos nacionales como el turismo y el petróleo. De esta manera, entre los años 1996 y 2014, las remesas representaron la segunda fuente más importante de divisas superadas por el petróleo. A partir del 2015, se ubican en el primer lugar en la entrada de divisas a México. Para el año 2017, se transfirieron un total de 30,291 millones de dólares (Banco de México, 2019).

Cabe resaltar que los envíos provenientes de Estados Unidos tienen como destino un espacio más o menos acotado del territorio nacional y constituyen un recurso económico fundamental para el sostenimiento familiar en las comunidades receptoras. Bajo esta perspectiva, las cifras reflejan que durante el año 2017, el estado de Michoacán fue el de mayor recepción con un monto de 3,038 millones de dólares, seguido por Jalisco (2,881 millones de dólares) y Guanajuato (2,774 millones de dólares). Mientras que otros ocho estados recibieron, cada uno, más de mil millones de dólares por concepto de remesas; con dichos montos se encuentran: Estado de México (1,778 millones de dólares), Puebla (1,614 millones de dólares), Oaxaca (1,534 millones de dólares), Guerrero (1,490 millones de dólares), Ciudad de México (1,306 millones de dólares), Veracruz (1,286 millones de dólares) y Zacatecas (1,005 millones de dólares). En conjunto, estas once entidades captaron más de diecinueve mil millones de dólares (Banco de México, 2019). Enseguida se analizan los efectos económicos de las remesas en los hogares mexicanos perceptores de este tipo de envíos.

## **5. LAS EXPERIENCIAS DE LAS COMUNIDADES MEXICANAS**

Las propuestas teóricas en relación con la importancia de las remesas para las comunidades mexicanas se pueden agrupar en dos posiciones: el enfoque desarrollista – funcionalista sugiere que las remesas constituyen un motor importante para el desarrollo de las comunidades al mejorar la distribución del ingreso y elevar la calidad de vida. La visión histórico – estructuralista defiende que la migración tiene un efecto negativo en la economía y en la estructura social de las comunidades de origen (Aragón, 2008:37).

Los estudios de caso han aportado evidencia empírica a favor o en contra de estas dos posiciones sin que se tenga una conclusión definitiva. Generalmente, los análisis realizados en las regiones tradicionales de migración aportan al enfoque desarrollista, en virtud de que los flujos migratorios tienen una larga historia, el papel que juegan las redes sociales y familiares y en general el contexto económico, político y social que

permite la inversión productiva de las remesas y por lo tanto, las posibilidades de desarrollo de las comunidades involucradas.

En términos generales, las investigaciones sobre el tema de las remesas concuerdan en que lograr el desarrollo de las comunidades depende del uso de estos recursos y en este punto es importante distinguir entre el uso colectivo y el uso familiar de las remesas. Por definición, las remesas familiares son cantidades enviadas por los migrantes a sus familias que, generalmente en su mayoría, son utilizadas para el sostenimiento familiar. Las remesas colectivas se definen como el dinero enviado por un grupo de migrantes o remitido por un migrante para uso colectivo que se gasta o invierte en obras de beneficio comunitario, ya sean productivas o no.

Es importante mencionar que el envío de dinero para beneficio comunitario tiene su origen desde la migración misma, siendo esta dinámica retomada por el gobierno mexicano a través de la implementación de programas como el Programa 3x1 para Migrantes.

El antecedente de este programa se ubica en el estado mexicano de Zacatecas impulsado por la capacidad de los migrantes para integrarse en clubes en Estados Unidos. Desde 1960 inicia la organización para apoyar a paisanos enfermos y trasladar fallecidos a sus lugares de origen. Posteriormente, los zacatecanos del otro lado de la frontera iniciaron el financiamiento de obras en beneficio de sus comunidades en México.

En 1992, el gobierno de Zacatecas firma un acuerdo de colaboración con el Programa para las Comunidades Mexicanas de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Así, se da la base de la fórmula: “dos por uno”, estableciendo que por cada dólar que aportaran los migrantes, el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal contribuirían en su conjunto con dos dólares más. Con esto se creó un fondo para inversiones que se orientó hacia el desarrollo de la infraestructura básica como suministro de agua potable y alcantarillado, escuelas, deportivos, caminos, pavimentaciones, iglesias, parques y plazas. En 1999 se cambió el esquema al Programa 3x1 incluyendo las aportaciones del Gobierno Municipal, en ese año contó con aportaciones de cerca de 1.3 millones de dólares de los clubes zacatecanos y realizó inversiones por más de 5 millones de dólares.

A partir del año 2000, el programa fue llevado a nivel federal. Durante el gobierno de Vicente Fox se impulsó este programa buscando generar infraestructura social básica orientada a mejorar las condiciones de calidad de vida de los migrantes en sus localidades de origen. En el 2002, se implementó en 20 estados de la República Mexicana. Para el año 2006, 26 estados de la República Mexicana ejercieron recursos en el marco de este programa. Destacan con los montos más elevados de inversión, los estados de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas. Mientras que los estados de Sonora, Veracruz y Campeche tuvieron la inversión más baja de este programa y seis estados no participaron en éste.

El funcionamiento del Programa 3x1 para Migrantes puede resumirse en que por cada peso que aportan los migrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan otros tres, de ahí su nombre. Se instrumenta a partir de la colaboración de organizaciones, clubes y federaciones y con las propias comunidades mexicanas, con el objetivo de favorecer el desarrollo de las localidades y elevar a calidad de vida de la población. Ejemplos de proyectos son: saneamiento ambiental y conservación de recursos naturales, salud, educación, infraestructura social básica, agrícola y de comunicaciones, acciones y obras de tipo deportivo, cultural y recreativo, vivienda,

mejoramiento urbano, proyectos productivos comunitarios y aquellas que acuerden los involucrados.

Este programa requiere una evaluación de su funcionamiento y resultados. Sin embargo, es importante resaltar que los proyectos que han sido financiados con los recursos de este programa, han mejorado la imagen visual de las comunidades y apoyado básicamente la infraestructura urbana de las comunidades mexicanas aunque la inversión en proyectos productivos no ha impulsado a las economías locales. Por otra parte, es notable la participación de los migrantes que toman la iniciativa de mejorar sus comunidades, actividad conferida a los gobiernos municipal, estatal y federal.

En cuanto a las remesas familiares, algunos autores (Castro, 2000; Corona 2002; López, 2002; De la Rosa, *et al.*, 2006; Villagómez, 2007; Aragonés, *et al.*, 2008; García, 2009; Moctezuma, 2011; Figueroa, *et al.*, 2013; García, *et al.*, 2015; entre otros) coinciden en que las remesas manifiestan un patrón general de uso, ya que de un cien por ciento de las familias de migrantes aproximadamente el 80 por ciento o más las destinan para la satisfacción de las necesidades básicas, la adquisición de bienes de consumo duradero, la compra y la mejora de la vivienda, mientras que el 20 por ciento o menos de las familias de migrantes destinan las remesas para el ahorro y la inversión productiva.

De esta manera, el CONAPO, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research realizan un anuario de migración y remesas 2018, que tiene como objetivo analizar e investigar sobre la migración como fenómeno global, su impacto económico en el país y el mundo, además de seguir el comportamiento migratorio. Este trabajo concluye que las remesas representaron 2.7% del PIB de México, siendo el cuarto país que recibe más remesas en el mundo. Alrededor de 1.6 millones de familias dependen de las remesas que provienen principalmente de Estados Unidos, estos recursos de acuerdo al anuario, son cobrados una vez al mes y destinados en alimentos, vestido, salud, pago de deudas, educación, compra de terrenos, vivienda o bienes muebles (CONAPO, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research, 2018).

Por su parte, Cervantes (2018) a través del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), elabora el documento: migración mexicana, remesas e inclusión en el que expresa que las beneficiadas de remesas principalmente son las madres con 24.2%, seguida del cónyuge 14.5% y el padre con 8.8%. El monto de la remesa promedio que resultó del estudio realizado fue de 282 dólares semanales, siendo que para el 28.5% de los hogares receptores los recursos constituyen la fuente principal del ingreso del hogar, y un 32% de ellos son necesarios pero no representa la fuente primaria del ingreso. Finalmente en este estudio se deja ver que el 67.6% de los migrantes remitentes de remesas encuestados tienen cuenta de cheques o ahorro en un banco en el país que residen, especialmente las mujeres, no obstante, es nulo el porcentaje de personas con cuenta de cheques o ahorro en México (Cervantes, 2018).

Otro ejemplo, en una comunidad oaxaqueña lo aporta Alvarado quien identifica que los migrantes retornados de la comunidad de San Lucas Quiavini, Oaxaca, lograron algún bien material como la construcción de una vivienda sin lujos. Otros, emplearon las remesas para atender las enfermedades de los miembros de las familia, en especial, los adultos mayores. En conclusión, los ingresos recibidos en la comunidad estudiada no se invirtieron para generar la infraestructura productiva que permitiera a los retornados autoemplearse y obtener recursos para el sostenimiento familiar, una vez concluida su experiencia migratoria (Alvarado 2015: 76).

Así, las investigaciones realizadas en México sobre el tema de las remesas aportan elementos importantes para reflexionar sobre el uso y el impacto de estos recursos en las comunidades de origen de los migrantes. Queda el debate aún sin concluir sobre los aportes al desarrollo local para el que se requieren ciertas características que motiven los efectos multiplicadores en la economía.

## **6. CONCLUSIONES**

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos de América representa un fenómeno de amplia tradición que se ubica en la segunda mitad del siglo XIX. Factores como la demanda de trabajo en los sectores económicos estadounidenses, la diferencia salarial entre ambos países, la incapacidad de la economía mexicana para absorber su fuerza laboral, las políticas migratorias en Estados Unidos así como el papel de las redes sociales y familiares han impulsado los movimientos de población.

De manera individual, el deseo de migrar involucra la realización de un proyecto familiar que generalmente se orienta al mejoramiento de las condiciones materiales en las que vive el migrante y su familia. Este sueño impulsa el envío de dinero a las comunidades de origen. Los recursos que se reciben en México por concepto de remesas es de tal magnitud que se han comparado con indicadores macroeconómicos como el petróleo y el turismo. Sin embargo, este tipo de recursos se reparte en un centenar de hogares pulverizando los grandes montos y convirtiéndose en pequeñas cantidades para solventar gastos de alimentación, educación y ahorros para invertir en construcción de vivienda.

El debate sobre el impacto de las remesas se ubica entre quienes afirman que estos ingresos reducen la pobreza y la desigualdad del ingreso, estabilizan la economía familiar y contribuyen al desarrollo local de las comunidades y autores que sostiene que las familias se vuelven dependientes de las remesas y provocan el atraso económico. Además de la visión que considera a las remesas como un salario que se utiliza como tal. Los estudios de caso, abonan hacia uno y otro argumento sin que hasta el momento se haya llegado a una conclusión definitiva.

Por todo lo anterior, es importante considerar el contexto en el que se han realizados los estudios sobre el impacto de las remesas para determinar que el desarrollo local de las comunidades a partir de las remesas depende del entorno económico, social y político en el que se reciben, de la antigüedad de los flujos migratorios y de las oportunidades regionales de inversión y del capital humano que se traduce en las habilidades de los migrantes para invertir en proyectos productivos que se mantengan a largo del tiempo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alanís, Fernando (2007): *Que se queden allá. El gobierno de México y la repatriación de mexicanos de Estados Unidos (1934-1940)*. México: El Colegio de la Frontera Norte-El Colegio de San Luis.
- Alvarado, Ana (2015): *Migración internacional de retorno: contexto y experiencias de reinserción en emigrantes oaxaqueños*, en Reyes, Virginia y Alvarado, Ana (coords.) *Efectos de la migración en el medio rural*. México: MAPorrúa, pp. 55-86.
- Aragonés, Ana; Salgado, Uberto; Ríos, Esperanza (2008): "A quién benefician las remesas?", en: [<http://www.scielo.org.mx/>] Recuperado 18-04- 2016.

- Banco de México (2019): Remesas familiares, en: [<http://www.banxico.org.mx>] Recuperado 04-04-2019.
- Bustamante, Jorge (1997): Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canales, Alejandro y Montiel Israel (2004): Remesas e inversión productiva en comunidades de alta migración a Estados Unidos. El caso de Teocaltiche, Jalisco, en: *Migraciones Internacionales*, vol.2, núm. 3, enero-junio, México, El Colegio de la Frontera Norte, pp. 142-172.
- Castro, Jorge y Tuirán Rodolfo (2000): Las remesas de los trabajadores emigrantes a Estados Unidos, en: *Comercio Exterior*, 50, núm. 4, abril. México: Bancomext, pp. 318-333.
- Cervantes, Jesús (2018): Migración mexicana, remesas e inclusión financiera. CEMLA. 1ª edición, México.
- Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Researchs (2018): Anuario de migración y remesas, México: CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research. 1ª edición, México.
- Consejo Nacional de Población, CONAPO (2012): Geografía migratoria, en: [<http://www.conapo.gob.mx>]. Recuperado 23-08-2019.
- Corona, Rodolfo (2002): Monto y uso de las remesas en México, en: [<http://www.conapo.gob.mx>]. Recuperado 28-04-2016.
- De la Rosa, Juan; Romero, Lilia; Pérez, Alma (2006): El alcance económico de las remesas en México: consumo de las familias receptoras, en: [<http://www.redalyc.org>]. Recuperado 27-04-2016.
- Durand, Jorge, y Douglas S. Massey (2009): *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas- Miguel Ángel Porrúa.
- Figuroa, Esther; Pérez, Francisco; Godínez, Lucila (2013): La migración y las remesas en México: 1980-2010, en: [<http://www.redalyc.org>]. Recuperado 23-04-2016.
- García, Rodolfo (2009): Economía local y remesas en América Latina. El caso de Jerez, Zacatecas, en: [<http://estudiosdeldesarrollo.net>] Recuperado 19-04-2016.
- García, Jazmín; Peláez, Oscar; Fuentes, Noé (2015): La tradición migratoria como factor explicativo del uso de remesas en la financiación de negocios en Guanajuato, en: [<http://www.redalyc.org/>]. Recuperado 20-04-2016.
- López, Gustavo (2015): Hispanics of Mexican origin in the United States, 2013, en: [<http://www.pewhispanic.org>]. Recuperado 01-04-2016.
- López, Mario (2002): Remesas de mexicanos en el exterior y su vinculación con el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades de origen, en: [<http://www.sedi.oas.org>]. Recuperado 19-04-2016.
- Moctezuma, Miguel (2011): Capítulo V. Remesas familiares, colectivas e inversión social y empresarial de los migrantes, en: [<http://estudiosdeldesarrollo.net>]. Recuperado 20-04-2016.
- Verduzco, Gustavo (1995): La migración mexicana a Estados Unidos: recuento de un proceso histórico, en: *Estudios Sociológicos*, vol. XIII, núm. 39, México: El Colegio de México, pp. 573-594.
- Villagómez, Fernando (2007): Uso y abuso de las remesas en México, en: [<http://148.202.18.157/>]. Recuperado 19-04-2016.

## **TENSIONES Y DESAFÍOS ECONÓMICOS EN EL PROCESO DE REINCORPORACIÓN. EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA COMUNITARIA EN EL ESPACIO DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN (ETCR) DE ICONONZO (TOLIMA, COLOMBIA)**

**Andrea Neira Cruz<sup>1</sup>**

**Andrea Castillo Olarte<sup>2</sup>**

“Lo que distingue al proyecto de construcción de economías comunitarias del proyecto de desarrollo económico, con el que tenemos más familiaridad, es el “vacío” de la economía comunitaria, que espera ser llenado con las acciones colectivas locales donde dicha acción tiene lugar” (Gibson-Graham, 2011: 360).

### **PUNTADAS TEÓRICAS. LA ECONÓMICA BASADA EN EL *SER EN COMÚN***

La idea de economía comunitaria que asumimos en esta investigación se aleja de ideas que la definen como un conjunto de valores previamente establecidos, tales como el localismo, la autosuficiencia, la administración o la sostenibilidad, lo que Gibson y Graham llaman esa “moda incuestionable de radicales que saben la dirección que “todos” debemos tomar” (pág 241); aunque en esta se compartan valores, -por ejemplo, de la economía solidaria-, se cuestiona el nivel de generalidad o incluso universalidad, que suele caer en representaciones normativas de un deber ser, características que a veces no pueden ser aplicadas en todo los contextos, en las diversas condiciones políticas y económicas. Así, lejos de caer en generalizaciones, se asume esta idea como un lugar abierto a las contingencias de la ética y la política, como un proceso, una oportunidad para cultivar una praxis ética continua, que implica necesariamente negociación, lucha, incertidumbre, ambivalencia y decepción.

En este orden de ideas, partimos de cuestionar la noción de comunidad, dado que en los últimos tiempos ha resultado ser un significativo vacío, en el que caben tanto versiones conservadoras de la realidad, como aquellas que quieren presentarse como progresistas. Siguiendo a Jean-Luc Nancy (citada por Gibson-Graham), evitamos el sentido de comunidad aludiendo a sujetos previamente contruidos que se reúnen a una unidad contruida pensada como una totalidad. En otras palabras, nos alejamos de la idea de comunidad como comunión de individuos en una totalidad superior, de una sustancia común o una identidad, al contrario, creemos junto con las autoras que no hay un ser común sino *un ser en común*, contruido por sujetos no esencializados. Así la economía comunitaria antes que un ideal o esencia a alcanzar, debe ser una manera de politizar la

---

<sup>1</sup> Investigadora principal y líder de la investigación. Coordinadora y Profesora de la Maestría en Investigación en Problemas Sociales Contemporáneos, del Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos – IESCO-. Universidad Central.

<sup>2</sup> Co-investigadora. Profesora del Programa de Trabajo Social. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Central.

economía de nuevas formas, esto es, pensarla como un lugar de decisiones éticas y no como una realidad última. Pensar una praxis ética de ser-en-común podría involucrar el cultivo de una conciencia sobre: 1. Qué es necesario para la supervivencia personal y social; 2. Cómo se apropia y distribuye el excedente social; 3. Cómo se produce y consume el excedente social; y 4. Cómo se produce y sostiene un bien común. Las negociaciones de estas cuatro (4) coordenadas y las interacciones entre ellas, dicen las autoras, podrían darle forma a una ética y una política de la economía comunitaria.

Asumir la economía desde un carácter ético y político, sugiere una apertura a diferentes formas de habitar la economía y establecer relaciones económicas, lo cual implica ciertos movimientos que permitan descentrar las identidades fijadas desde *el individualismo, la competencia y la carencia y transitar hacia un horizonte que contemple modos de vida alternativos* y pongan en tensión las lógicas capitalocéntricas.

### **SUBJETIVIDAD COMUNITARIA EN TIEMPOS DE GUERRA**

Con este preámbulo teórico, en este primer apartado traemos dos tesis de trabajo. La primera es que los excombatientes, no solo construyeron una subjetividad guerrera, sino que además configuraron en sus filas, lo que Neira (2018) denominó, *trazos de subjetividad comunitaria*; y lo segundo es que ese cultivo de un sujeto para la economía comunitaria que lograron en la guerra, se enfrenta a varias tensiones en el proceso de reincorporación.

Sobre lo primero Neira identificó, en diferentes narrativas de excombatientes sobre sus cotidianidades en guerra, que esos trazos de subjetividad comunitaria son evidenciables al menos en tres características 1). La ética de bienestar colectivo; 2). La desarticulación del trabajo doméstico, como un trabajo sexualmente dividido y 3). La movilización del trabajo.

La autora identifica que los guerrilleros produjeron vínculos orientados al cuidado de otras y otros: sus compañeros principalmente; y mantuvieron una mayor relacionalidad con los civiles y organizaciones sociales locales, construyeron lazos de convivencia que pasaron por diferentes rituales de la vida cotidiana al interior de las FARC u otras tecnologías de sociabilidad (Segato, 2017) como estudiar la realidad del país y las desigualdades sociales, construir relaciones de amistad y afecto, mantener relaciones de pareja en el grupo, trabajar en las labores domésticas, entre muchas otras que lograron construir un relato de un “nosotros” compartido (Bolívar, 2006). Logrando contrarrestar en ciertos aspectos la pedagogía de la crueldad propia de la guerra (Neira, 2018).

Como esa hermandad tan bonita entre nosotros, yo creo, era lo que más me gustaba, era muy bonito. [...] Y las situaciones difíciles nos hermanaban todavía más, digamos como en todo, me imagino que como en todos los lugares donde había un colectivo, había problemas, seguramente en otras partes haya habido complicaciones, pero donde yo estuve, la convivencia fue muy bonita, siempre estaba con la gente ahí alrededor, los chistes, la alegría, el entusiasmo... Era muy bonito, yo me acuerdo que cuando llegaba uno a un sitio y tocaba hacer un campamento, todo el mundo estaba ahí en esa labor. Unos estaban haciendo una cosa y otros otra, yo me acuerdo que en medio de eso eran los chistes, la risa. (Entrevista excombatiente, Bogotá, 2018).



“Para este contexto histórico de la guerra, la compasión, la empatía, los vínculos, el arraigo local y comunitario, operan como *una ética de la existencia en común*; una economía en donde la monetarización o la acumulación de riquezas individuales no era el horizonte para la mayoría de los combatientes. Esto, por supuesto, evidencia cómo las Farc se articularon con racionalidades económicas campesinas, con relaciones de producción comunalizadas como el cambio de mano o la minga” (Neira, 2018).

Cuestionar nuestro régimen de mirada capitalocéntrica y las implicaciones en nuestras búsquedas y deseos, hace parte de lo que Gibson y Graham (2011) denominan el cultivo de los sujetos para una economía comunitaria, lo cual, constituye un ejercicio diario que remite a *la exploración de nuestras capacidades, el redireccionamiento de los deseos y la apertura a un diálogo de estos (capacidades y deseos) con la generosidad*, como acciones intencionadas que devienen en un acto ético y que dibujan el perfil del *ser en común*, que da cuenta de *un sujeto que autocultiva su capacidad para redireccionar sus deseos mediante la acción ética, la reflexión sobre sí mismo y el reconocimiento del otro*.

En las Farc vivíamos con lo necesario. A uno le daban su dotación y la tenía que cuidar para que le durara. No podía dejar nada tirado, porque lo sancionaban. La plata no era indispensable para nosotros. Yo ingresé sin un peso y así mismo llegué nuevamente a la civil. (Entrevista excombatiente, Bogotá, 2018).

Allí el trabajo era diferente porque no se recibía dinero, aunque hubiera mucho por hacer. Nos daban lo que necesitábamos, no sólo para vivir sino también para estudiar. Al que no sabía leer se le enseñaba a leer y escribir; si quería conocer historia, filosofía, economía política, sistemas, se le enseñaba. Incluso medicina, si había la oportunidad. (Entrevista excombatiente, Bogotá, 2018)

Paradójicamente el grupo posibilitó ese autocultivo y una capacidad de los sujetos para redireccionar sus deseos, no manejar dinero, tener lo necesario para vivir, como se evidencia en los relatos.

De otro lado, “Si bien la crítica feminista ha hecho un gran cuestionamiento a la economía y a la apropiación del cuerpo de las mujeres para garantizar la reproducción de la vida en todos sus niveles, lo que escuchábamos de parte de las y los integrantes de las Farc era que la vida debía garantizarse entre todos y todas” (Neira, 2018).

Tú podías desarrollar la tarea que fuera. Hombres y mujeres cocinaban, lavaban cada uno su ropa, iban a una exploración, iban al combate, hacían trabajo de enfermería o de inteligencia militar, cualquier actividad (Entrevista excombatiente, Bogotá, 2018).

Este aspecto de la vida cotidiana no es menor, la crítica feminista materialista ha evidenciado cómo los reproches al capitalismo desde perspectivas marxistas fueron incapaces de ver y valorar las actividades que reproducen nuestra vida, más allá de la producción de mercancía, y pasaron, de forma muy sucinta, por la existencia del trabajo

reproductivo de las mujeres (Federici, 2011, pág 25) encargadas de preparar los bienes que consumen los trabajadores o de restaurar física y emocionalmente su capacidad del trabajo.

Neira (2018) insiste “en la complejidad y la co-existencia de procesos de subjetivación de hombres y mujeres, que en principio parecen antagónicos. Por un lado, la producción de una subjetividad dispuesta para la guerra, dónde solo parece operar la violencia y sujetos dispuestos a eliminar al enemigo (tal como sucede en todas las guerras). Y por el otro lado, procesos de organización y vivencia comunal desde prácticas cotidianas que permitan sostener la vida de sus miembros, el cuidado mutuo y de los territorios”.

Dicho en otras palabras, la sostenibilidad de la vida de los miembros de la guerrilla, a diferencia de los grupos paramilitares, no solo dependía de cuánto dinero tenían para mantener un proyecto político-militar y de estar preparados para el ataque y la defensa armada, sino que, en buena medida, dependió de su organización interna volcada hacia la construcción de un nosotros (la familia fariana), de la distribución del trabajo del cuidado de la vida, la cual no necesariamente estuvo sexualizada, que iba desde labores cotidianas como armar las caletas (dormitorios), los chontos (los baños), ranchar (cocinar), repartir las labores de cocina, aseo de los campamentos, hasta la formación en enfermería y la medicina, aspectos necesarios para garantizar la vida de sus miembros. Pero, además, son subjetividades que no fueron formadas en el clásico sujeto trabajador del capitalismo (Neira, 2018).

### **EL SOSTENIMIENTO DE LA VIDA DESPUÉS DE LA GUERRA**

El Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación. Antonio Nariño, es un terreno de 21 hectáreas, el cual se ha concibiendo como una ciudadela pese a lo quebrado del terreno y lo difícil que ha resultado trabajarlo. A él se accede por una carretera destapada desde Icononzo y el viaje dura entre 45 minutos y una hora, dependiendo el estado de la carretera y el nivel de lluvias. El espacio territorial está dividido en cuatro Zonas, sectores o barrios. El Sector uno, denominado *Brisas de PAZ*, que se localiza en la zona de entrada a la “ciudadela”, es la zona donde se encuentra el hospedaje, la tienda comunitaria, el salón de juegos como billar, rana y canchas de tejo. En, *Carbonel*, (Zona dos) está ubicada en la parte más alta del terreno, en ella se encuentra el restaurante, la gallera, un aula mediana que fue denominada Escuela Manuel Marulanda, una especie de parqueadero y es concebida como la zona céntrica del Espacio Territorial. En la Zona tres denominada *27 de mayo*, está la enfermería, algunos salones, el taller de la cooperativa de confecciones, y los espacios para los escenarios deportivos como las canchas; y finalmente la zona cuatro, está situada en la parte más baja del terreno y es la más alejada de la carretera principal, a esta la han denominada *22 de Septiembre*, en ella además de zonas de viviendas como en los sectores anteriores, se encuentra una casa antigua de la finca, que ha sido adecuada como jardín infantil o escuela para niños y niñas, también se encuentra un aula múltiple grande, donde se realizan eventos comunitarios. En los alrededores del “caserío” se encuentran las zonas de cultivos y ganadería (Nota diario de campo, junio de 2018).

La decisión de las Farc en términos económicos y sociales ha sido apostarle a una economía comunitaria y solidaria (Coraggio, 2008). Entenderíamos esto como un punto de coherencia con su apuesta política más cercana al socialismo y sus reclamos al sistema

capitalista; sin embargo, en el análisis presentado aquí, Neira (2018) sostiene que su propuesta económica para el posacuerdo, la de *la economía del común*, es también y fundamentalmente producto del cultivo de una subjetividad comunal y de la decisión ética de *un ser en común*.

Sin embargo, bajo las actuales condiciones, las decisiones éticas parecen ser mucho más complejas que cuando se estaba en los marcos de la guerra, allí el cultivo de esa subjetividad parecía más posible, pues paradójicamente existían unas condiciones de posibilidad para que así fuera. Para no ir más lejos, en la misma línea de las características que configuran esos trazos de subjetividad, que ya mencionamos, vemos cómo en cada una de ellas las elasticidades empiezan a aparecer, los trazos se tensionan constantemente, como si se halaran desde dos extremos opuestos.

Respecto a la ética de bienestar colectivo, vemos cómo esta ética les ayudó a configurar la ciudadela que describimos en nuestras primeras notas de campo, y que hemos traído hoy para que ustedes puedan imaginar la organización del espacio. Al pasar del tiempo, nuestras constantes visitas de campo nos han permitido observar cómo esa configuración colectiva que, aunque se mantiene, se ha venido tensionando con posturas más individuales que tienden más a la adquisición de la propiedad privada, la cual se anuda a la consolidación de la idea de familia nuclear que se ha venido apuntalando en buena parte de los excombatientes, y a ciertas diferencias de poder adquisitivo, como lo deja ver una de nuestras notas de campo:

La casa del tesorero de la cooperativa de servicios está ya terminada. (...) En nuestras visitas de campo, lo vimos construirla con sus propias manos, la casa que consta de una planta, transitó de los tonos opacos y grises del ladrillo y el cemento que la caracterizaban en el mes de abril a tonos ocres brillantes y relucientes de las baldosas y enchapes del piso y la cocina. El esfuerzo individual que ha hecho este hombre es admirable, y no dudamos en hacérselo saber. Él solo, en 4 meses y sin conocimientos previos, logró construir una casa de una planta con todo lo necesario para vivir bien, además consideraron el espacio para un local, donde hoy han iniciado un “negocio de barrio”, una tienda-miscelánea donde ofrecen desde venta de víveres para el consumo cotidiano, hasta ropa. Este es un buen ejemplo del trabajo individual, del esfuerzo que, una familia nuclear compuesta por dos exguerrilleros y su hijo, han hecho acudiendo al endeude con una ferretería del pueblo y al parecer con la cooperativa de servicios. Sin embargo, lo que más llamó mi atención es que cuando le pregunté si ayudaría a otros en la construcción de su vivienda, o les enseñaría cómo hacerlo, don Antonio me responde rápida y enfáticamente con una negativa “No, yo lo hice solo y aprendí viendo tutoriales en YouTube, que ellos también aprendan” (Notas de campo, agosto de 2019).

Podemos ver muchos ejemplos como este en el espacio, de una tendencia a una rápida reacomodación a pensarse incluso más desde el bienestar individual que del colectivo, algunos muy motivados por la idea de construir un futuro para sus hijos, pero también sostenida en la idea de conseguir logros individuales y/o familiares, como la

graduación del bachillerato, que parece confundirse entre un discurso del esfuerzo individual y el colectivo. Por su puesto, esto no resta importancia a los esfuerzos colectivos por mantenerse en el espacio, pero si evidencia el esfuerzo que implica el cultivo del sujeto para la economía comunitaria que recordemos constituye un *ejercicio diario* que remite a *la exploración de capacidades, el redireccionamiento de los deseos y la apertura a un diálogo de capacidades y deseos con la generosidad* (Gibson y Graham), que no se reduce a un sujeto en comunidad, congregado con otros, que comparte o tiene rasgos en común, como los guerrilleros congregados en los ETCR.

Respecto a la segunda característica relacionada con la desarticulación del trabajo doméstico, como un trabajo sexualmente dividido, ahora lo que podemos ver es que, pese a las luchas de las mujeres farianas, más bien hoy ellos y ellas acontecen una *rearticulación del trabajo sexualmente dividido*.

“Elizabeth considera que las mujeres farianas se están acoplando a las estructuras familiares patriarcales y a la división sexual del trabajo, donde muchas mujeres –ahora madres- se quedan en casa en el habitual trabajo doméstico y de cuidado, y los hombres salen a las labores de trabajo sobre todo en el campo, en sus palabras “Se quedaron en esas cuatro laminas a podrirse, porque hasta se deformaron de cuerpo [...] porque como a veces no hay nada que hacer, la verdad”; pese a su percepción, existen algunas excepciones” (Notas de campo, Mayo de 2019).

“(...) me encontré con mujeres jóvenes, que han optado por la maternidad, el cuidado de sus hijos y las labores domésticas, para ellas el vivir bien tiene que ver con crear los medios necesarios para la crianza de sus hijos, sus necesidades personales casi que pasan a un segundo plano y los requerimientos propios para el cuidado de niñas y niños de entre 7 y 20 meses, se ponen en el centro de sus narraciones. Por otra parte, me encontré con hombres solteros, sin hijos, que viven solos y en sus respuestas ponían el acento en lo laboral, lo productivo, las ideas de negocio” (Notas de campo, Julio de 2019).

Estos relatos nos muestran las variadas concepciones del buen vivir en la zona, pero también dejan ver un reacomodo de la división sexual del trabajo, muchas mujeres se reajustan a la vida doméstica, muy motivadas por su deseo de maternidad. Ese reajuste es leído por muchas excombatientes como una desventaja, quienes tienen algún nivel de formación en temas de género son muy críticas de sus camaradas, porque piensan que es necesario que en el proceso de reintegración se mantenga de manera igualitaria las tareas y labores para el cuidado y la reproducción de la vida, además porque son conscientes de las desigualdades sociales que esta división produce.

Finalmente, frente a lo que Neira (2018) llamó la movilización del trabajo en las filas de las Farc; ahora en el proceso de reincorporación, consideramos que el ETCR es un espacio donde confluyen economías diversas, y que no solo opera allí lo que casi todos ven: el cooperativismo. Si bien es cierto que en el ETCR de Icononzo, se crearon tres cooperativas que echaron a andar con los recursos entregados para el proceso de

normalización, como lo son: La *Cooperativa de servicios –Emprenpaz-*, La *Cooperativa textil y de estampados –Tejer Paz-*, y La *Cooperativa agropecuaria –Copagrof-*, que está desarrollando el único proyecto financiado hasta el momento en el ETCR (Ganadería) y otros como la piscicultura y el cultivo de Sacha Inchi; y que en ellas se han concentrado la mayoría de esfuerzos de la Agencia de Reintegración Nacional –ARN- y todo el apoyo y ayuda nacional e internacional, no son las únicas empresas orientadas a la comunidad. En el 2019 se crearon dos asociaciones: la *Asociación “La Roja”*, la cual se dedica a la producción de cerveza artesanal, y la Asociación de Mujeres, que jalona el Jardín Infantil y proyectos para el bienestar no solo económico sino sociolaboral y educativo de los y especialmente de las exguerrilleras, también existe desde el 2018 la Asociación Cultural que es una expresión de los espacios de sociabilidad y esparcimiento que se tenían dentro de las Farc. Existen también otro tipo de negocios familiares: como tiendas y misceláneas. Pero también coexisten en el espacio otros intercambios no monetizados, como por ejemplo el trueque de alimentos con campesinos de la zona, y se está dando inicio a una economía del autoabastecimiento. Las asociatividades o lo que podríamos llamar el trabajo auto-gestionado se ve de muchas maneras, por ejemplo, cuando tres, cuatro o cinco excombatientes se asocian y alquilan un terreno y siembran algún alimento para luego cosecharlo y venderlo, así mismo la economía familiar o doméstica es muy variada, por ejemplo muchas mujeres se encargan de criar y cuidar pequeños animales para la venta.

### **ENTRE LA AUTONOMÍA Y LA NEGOCIACIÓN: LA CREACIÓN Y EL SOSTENIMIENTO DE BIENES COMUNES**

Los conocimientos y prácticas frente al cuidado de sí mismo y de otros, lo que en el lenguaje de la antigua guerrilla se conocía como la camaradería, las habilidades individuales y colectivas que han permitido resolver asuntos cotidianos, la formación política y la alfabetización, constituyen algunas experiencias alrededor de la construcción de un bien común en torno a la gestión y sostenimiento de la vida en el ETCR. Pero estas cuestiones no han sido “ganancias” exclusivas del proceso de reincorporación y las transformaciones en el espacio, sino que pueden ser concebidas como ya se mencionó, un continuo entre las subjetividades perfiladas durante la guerra y la transición “a la vida civil”.

Recordamos por ejemplo como en el primer acercamiento a la zona en el año 2017, tuvimos la posibilidad de conversar con el grupo de exguerrilleros que habían sido designados para la recepción de visitantes que por esos días abundaban (entre académicos, organizaciones sociales y religiosas, agentes institucionales), en medio de las conversaciones y la presentación de nuestras inquietudes de investigación, se paseaba e interrumpía con frecuencia un niño que calculamos tendría 4 años aproximadamente. Por la cercanía y los intercambios del niño con algunos de los exguerrilleros presentes, inferimos que era hijo de alguno de ellos; en esa primera visita estuvimos dos días en la zona y no fueron suficientes para saber quiénes eran los padres del niño que nos rondó todo el tiempo, pues las mujeres y hombres excombatientes que estuvieron cercanos asumían el cuidado que comúnmente asociamos al ejercicio de la maternidad y la paternidad.

En nuestros trabajos de campo más recientes ya no nos ronda un niño inquieto, ahora son 107, producto de lo que en varias notas de prensa han registrado como el “babyboom” en las Farc.

Son muchas las transformaciones que podríamos registrar desde esas primeras visitas al espacio, pero sin duda una de las más evidentes ha sido el cambio en las dinámicas comunitarias producto de la apuesta por la maternidad y la paternidad que para muchos habían sido postergadas en la guerra. El ejercicio de los roles de género, la distinción entre el trabajo productivo y reproductivo, la instalación de un modelo convencional de familia y disposición de las viviendas, como lo explicamos más arriba, son algunos asuntos que ponen en tensión las subjetividades colectivas configuradas en la guerra.

En este escenario, la negociación entre las maternidades y paternidades presentes, la participación en la configuración de los modos de vida comunitarios y la reincorporación económica a través de las cooperativas, otras formas asociativas y la participación en distintas unidades y proyectos productivos, han mantenido vigente la pregunta por el cuidado, como un asunto fundamental para el sostenimiento de la vida y la materialización del proyecto político de las y los exguerrilleros. Si bien es cierto, las y los excombatientes han tenido la posibilidad de ajustar y conciliar entre las distintas tareas en el ETCR y sus roles como madres y padres, la construcción de un proyecto colectivo que pusiera en el centro el cuidado de los niños y niñas empezó a sentirse rápidamente.

“Llegaron los universitarios a darnos un apoyo, entonces se hizo un repaso como de 2-3 meses y era de 6 a 8 de la mañana el estudio, ahí teníamos que ir con los niños, los que tenían los bebecitos, era siempre complejo porque tenían que madrugar y a esa hora los niños no estaban despiertos, entonces se programó un horario de 3 a 4 de la tarde solo para las mamás pero eso no era mucha la participación que ellas tenían, porque el niño lloré, el otro peleaba, eso se volvía era incómodo tanto para el profesor que estaba al frente como para la muchacha que estaba recibiendo la clase (...) entonces un día nos sentamos y nos pusimos a hablar con Valentina y las muchachas que tenían los niños, necesitamos es como una guardería, algo donde nosotras podamos tener los niños y así poder cumplir con las diferentes tareas que tenemos” (Entrevista excombatiente, Icononzo, 2019)

*Montaña Mágica* es el nombre del centro de cuidado de los niños y niñas, su gestación y consolidación en alianza con el instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, corresponde a la materialización del impulso, la iniciativa y la gestión de un grupo de mujeres del ETCR que desde su perspectiva política y en consonancia con los planteamientos de las economías feministas, abogan por el cuidado como un asunto central en la generación, reproducción, sostenimiento y conservación de la vida y como una oportunidad para cuestionar la escisión trabajo productivo/reproductivo y por esta vía la subvaloración del lugar y el rol de las mujeres, en este caso en la construcción de la paz.

Como ya lo mencionamos, uno de los planteamientos de las geógrafas feministas Gibson & Graham, tiene que ver con la producción y el sostenimiento de los bienes comunes como una de las cuatro coordenadas de la praxis ética del ser en común que

mantiene estas economías y las relaciones que la configuran. Rastrear los posibles bienes comunes que se han venido gestado en el espacio y los modos en que se han constituido en parte fundamental de sus cotidianidades, nos permitió volver sobre los modos en que en el ETCR se mantiene una forma de vida que pudiéramos referenciar como comunitaria y que pese a las tensiones presentes es posible la construcción de lo común.

Ubicamos entonces, los bienes comunes como el producto de un conjunto de prácticas y conocimientos que son compartidos (Gibson y Graham) y que pueden ser asumidos como parte de las “propiedades” del colectivo. En el marco de las economías comunitarias no se habla de propiedad, en términos de posesión, privatización o límite entre “lo tuyo y lo mío”, como comúnmente la asociamos; por el contrario se alude a la propiedad como una posibilidad de creación, acceso y pertenencia a lo que en colectivo se considera lo necesario para vivir bien, por tanto puede ser el resultado de un conjunto de negociaciones e interacciones sobre un asunto clave para el sostenimiento de la vida.

Pensar un espacio para el cuidado de los niños y niñas del ETCR, constituyó un proceso de gestión por parte de algunas de las mujeres líderes, que empezaron a proyectar la tensión entre el ejercicio de la maternidad y la paternidad, con otras labores fundamentales para el mantenimiento del espacio y el proyecto político y comunitario. Así entonces, las acciones tendientes al cuidado de los niños y niñas no se agotaron al definir un espacio físico, una persona dedicada al cuidado a través de un trabajo remunerado y unas negociaciones institucionales, en este caso con el ICBF, sino que representan la consolidación de un proyecto colectivo, de una apuesta en común que trasciende el cuidado de la niñez y que puede llegar a impactar tanto en el fortalecimiento de las cooperativas y otras formas de asociatividad presentes en el espacio, como en el despliegue de un conjunto de habilidades y capacidades personales y colectivas que sigan manteniendo el ETCR como un buen lugar para vivir.

Una de las características de la configuración de bienes comunes es que su creación, uso y acceso sean negociados y compartidos por la comunidad, en este sentido *Montaña Mágica*, desde sus inicios ha sido pensado como un espacio abierto que no solo pretende un beneficio para los niños y niñas hijos de los excombatientes, sino que extiende su propósito de cuidado al de los hijos de los habitantes de la vereda La Fila. En este sentido, es posible hablar del beneficio distribuido (Gibson y Graham, 2011) esto es la necesidad de expandir los límites de la comunidad y lograr una mayor integración en términos de adherencia y cohesión alrededor de lo que se considera el bien colectivo.

La “apropiación” de los bienes comunes por parte de una comunidad, se da en tanto exista el reconocimiento del valor que representa dicho bien para el bienestar colectivo. Al indagar sobre los mayores logros o aciertos que los excombatientes perciben en el ETCR, a la gestión del territorio en términos materiales o en la intervención física del espacio, como en la construcción de viviendas, el diseño del acueducto y el mejoramiento de las vías, se suma la creación del jardín infantil *Montaña Mágica*, si bien es cierto, identifican dificultades como por ejemplo la edad para el ingreso, -pues los niños deben ser mayores de dos años y un alto porcentaje de los 107 niños que hoy habitan el espacio aun no tienen esta edad-, se reconoce su importancia sobre todo a futuro y se valora como parte

de un avance de la organización de las mujeres, los excombatientes tienen el referente de cómo se gestó y quien lideró dicho proceso.

El mantenimiento y cuidado de los bienes comunes debe ser un asunto compartido, asumido por la comunidad y debe generar un impacto directo en las formas de vida del colectivo, en este caso en el bienestar, que como ya se mencionó trasciende el carácter individual, el proyecto *Montaña Mágica*, desde su misma concepción, apuntalo la idea de bienestar en un sentido amplio, desde la misma infraestructura, como lo señala Elizabeth una de las mujeres gestoras del proyecto, al referirse a la adecuación del espacio físico donde hoy funciona el jardín infantil “*eso es un salón ahí muy húmedo, muy encerrado, no tiene sentido meter a un niño ahí como quien mete por allá ganado a un corral [necesitamos] un sitio amplio que entre brisa*”. Proyectar un escenario adecuado, digno y que garantice unos mínimos de comodidad para los niños y niñas, implica un conjunto de tareas o como la misma Elizabeth lo denomina “el trabajo material” necesario para su sostenimiento y por esta vía la posibilidad de generar adherencia y pertenencia que pasa por el espacio físico y la materialización de ideas colectivas, pero que finalmente se instala en el valor compartido del proyecto.

“Lo que hicimos fue comprar pintura y cositas, fuimos con las mamás y los papás a conseguir la maderita para hacer la chambrana y de ahí tocaba hacer unas adecuaciones en el piso porque ese estaba muy lacrado, entonces [nos donaron] como 1.200.000 con eso compramos el material y pusimos una cuota de 10.000 pesos a los papás para acabar de pagar el cemento y para pagar la mano de obra” (Entrevista excombatiente, Icononzo, 2019)

Los bienes comunes se hacen y rehacen, se renuevan y se mantienen, se cuidan, se comparten (Gibson y Graham, 2017) y lo que suceda con ellos depende de cómo sean proyectados a futuro. Desde esta perspectiva, *Montaña Mágica*, ha logrado gestarse no solo como un jardín infantil, sino como la oportunidad para mantener vigente uno de los horizontes políticos de las Farc: la educación. En este sentido, la negociación y la autonomía a la hora de consolidar el proyecto con el ICBF, fueron claves para mediar entre los modos institucionalizados sobre el cuidado y la crianza de la niñez y los preceptos propios que provienen de la formación política e ideológica recibida en la guerrilla.

Por otra parte, *Montaña Mágica*, constituye la materialización de las apuestas propias de las mujeres farianas por el cuidado y las relaciones comunitarias. Como aparece en uno de los puntos de la declaración política del primer encuentro nacional de mujeres y diversidades farianas en reincorporación, llevado a cabo en la Ciudad de Bogotá, en el mes de mayo: “el cuidado y el buen vivir requieren una atención especial en función de la niñez fariana, nuestro quehacer diario, la construcción colectiva de una vida comunitaria, con relaciones sociales y económicas justas, amable con el ambiente, como nuestra apuesta política” (2019:4). El cuidado, el buen vivir y las economías solidarias, fueron los ejes centrales del encuentro, en tanto concentran la autogestión y las múltiples acciones emprendidas en los ETCR, en pro del sostenimiento de la vida y los procesos de reincorporación.



Lo anterior, es un buen ejemplo de lo que Gibson y Graham (2017) han denominado “*la economía del Iceberg*”, la cual permite el rastreo de “todas las prácticas económicas en las que están involucrados los individuos (...) para reconocer la diversidad económica que abunda en el mundo” (pág. 38). En el ETCR, las cooperativas y otras formas de asociatividad, los proyectos o unidades productivas y las experiencias de trabajo de carácter individual, son asociadas con la reincorporación económica y podrían representar la punta del Iceberg, pero lo que está bajo el agua, operando como sustento de lo visible, corresponden en muchos casos a un conjunto de labores relacionadas con el trabajo del cuidado o el trabajo reproductivo. La gestión política, la mediación institucional, el diseño del hábitat, la crianza de las niñas y los niños, la intervención física del espacio, las relaciones locales y la organización comunitaria, muy evidente en el liderazgo de las mujeres, dan cuenta de la búsqueda del bienestar (el vivir bien), de la comprensión amplia de la economía, las relaciones económicas que no escinde la vida en los planos productivo/reproductivo y la apertura a la creación y mantenimiento de bienes comunes que sostengan la vida en colectivo.

## REFERENCIAS

- Comisión Nacional de Mujeres, género y diversidades de FARC. (2019). Declaración política del primer encuentro nacional de mujeres y diversidades farianas en reincorporación. Bogotá, Junio.
- Coraggio J.L. (2008) La Economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana. Reconstrucción de una parte de la ponencia presentada en el 3er Encuentro Latinoamericano de Economía Solidaria y Comercio Justo organizado por RIPESS en Montevideo, 22-24 octubre 2008.
- Federici, Silvia. (2014). *La Inacaba revolución feminista. Mujeres, reproducción social y lucha por lo común*. Ediciones desde abajo. Bogotá, Colombia.
- Flores, J; Lara, Guisella; y Veloza, Patricia. (2015). Escuela de Mujeres de Madrid: lugar, corporalidad y trabajos no capitalistas. En: *Revista Nómadas*, No 43. Bogotá. Universidad Central.
- Flores, J; Gómez, A y Ramón M. (2018). Trayectorias subjetivas laborales y economía comunitaria en la Escuela de Mujeres de Madrid (Colombia). En: *Revista Nómadas*, No 48. Bogotá. Universidad Central.
- Gibson-Graham, J.K; Cameron, Jenny y Healy, Stephen. (2017). *Retomemos la economía. Una guía ética para transformar nuestras comunidades*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Gibson, K y Graham, J. (2011). *Una política poscapitalista*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Gibson, K y Graham, J. (2002). Intervenciones posestructuralistas En: *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 38, enero-diciembre 2002, pp.261-286.
- Neira, Andrea. (2018). De las economías en la guerra a la economía del común: desafíos y disputas del sujeto neoliberal desde las nuevas configuraciones de las FARC en Colombia hoy. Conferencia presentada en la *First North-South Conference on Degrowth-Descrecimiento*. México, City, Septiembre de 2018.

Segato, Rita. (2017). Cinco debates feministas. Temas para una reflexión divergente sobre la violencia contra las mujeres. En: *La guerra contra las mujeres*. Traficantes de sueños y tinta limón. Argentina. Pp. 153 -175

## **O AUMENTO DO CONFLITO SOBRE AS ÁGUAS NA AMAZÔNIA: AGUDIZAÇÃO DA PERDA DE BIODIVERSIDADE E DOS IMPACTOS SOCIAIS NAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS**

*Artur de Souza Moret*

Universidade Federal de Rondônia

[amoret@unir.br](mailto:amoret@unir.br)

*Clara Miranda Santos*

Universidade Federal de Rondônia

[claramiranda@gmail.com](mailto:claramiranda@gmail.com)

### **RESUMO**

O aumento do conflito sobre as águas no Brasil foi destacado por Nadaletti e Cervinski (2004), “não se trata só do aumento de atenção diante dos conflitos, na realidade, a cada dia, eles são maiores, em número e em gravidade. A água está sendo vista e encarada como a grande riqueza deste milênio e por isso cresce a disputa pelo seu controle.”, do mesmo modo há ocorrências em outras regiões do mundo, como destacado por McCormick (2010), Fung, Pomum e Charles (2019), Hommes et al. (2016), Gupta e Orbán (2018) e Grreenberg (2009). Os conflitos sobre a água se efetivam pela presença das atividades econômicas: mineração, hidrelétrica, interrupção do acesso, contaminação da água. Em 2017, as populações impactadas foram: 37% Ribeirinhos, 14% Pescadores e Pequenos Agricultores, 9% assentados e 6% indígenas. Estes dados corroboram com o que foi destacado por Moret (2018), as intervenções que operam no Território na implantação de Hidrelétricas impactam gravemente a população que pertence ao Circuito Inferior da Economia e impacta a vida vivida de uma parcela da população que tem o traço cultural relacionado ao rio, para transporte, alimentação, plantio, religiosidade e lazer. Os dados demonstram que a construção de Hidrelétricas tem contribuído para o surgimento e agudização dos conflitos no Brasil e, sobremaneira, na Amazônia que é o último Território que ainda tem potencial elétrico não explorado e que por isso requer especial atenção porque a biodiversidade local é sensível e única.

**Palavras-chave:** Conflito. Águas. Amazônia. Impactos ambientais. Impactos sociais.

### **ABSTRACT**

The increased conflict over water in Brazil was highlighted by Nadaletti and Cervinski (2004), “it is not just about increasing attention to conflicts, in reality, every day, they are larger in number and in severity. Water is being viewed as the great wealth of this millennium and so the dispute for its control is growing.”, similarly, there are occurrences in other regions of the world, as highlighted by McCormick (2010), Fung, Pomum and Charles (2019), Hommes et al. (2016), Gupta and Orbán (2018) and Grreenberg (2009). Conflicts over water are effected by the presence of economic activities: mining, hydropower, disruption of access, water contamination. In 2017, the impacted populations were: 37% Riverside, 14% Fishermen and Small Farmers, 9% Settled and 6% Indigenous. These data corroborate with what was highlighted by Moret (2018), the interventions that operate in the Territory in the implementation of Hydroelectric plants severely impact the population that belongs to the Lower Economy Circuit and impact the life lived of a portion of the population that has the cultural trait.

related to the river, for transportation, food, planting, religiosity and leisure. The data show that the construction of hydroelectric dams has contributed to the emergence and sharpening of conflicts in Brazil and especially in the Amazon, which is the last Territory that still has unexploited electric potential and therefore requires special attention because local biodiversity is sensitive and it's unique.

**Keywords:** Conflict. Water. Amazon. Enviromental impacts. Social impacts.

## INTRODUÇÃO

Depois da Segunda Guerra Mundial a necessidade de desenvolvimento dos países periféricos era considerada uma meta; ou cresceriam economicamente, ou fracassariam. Para isto, umas das possibilidades de ascensão econômica era a exploração dos recursos naturais, e os recursos hídricos em abundância fomentaram fortemente diversas formas de exploração em todo mundo a partir de 1930. No Brasil a expansão dos Grandes Projetos de Investimento ocorreu a partir de 1950, e de maneira mais intensa após o regime militar, o qual marcou nosso percurso com ciclos de avanços e recuos, nos deixando como herança consolidada, um capitalismo brutal.

A Comissão Pastoral da Terra- CPT apresenta os conflitos sobre a água no Boletim Conflitos no Campo- Brasil 2004-2017<sup>1</sup>, que cataloga os conflitos no campo e desde 2002 destaca também o conflito sobre a água. Nadaletti e Cervinski (2004) tratam da motivação destes dados: “não se trata só do aumento de atenção diante dos conflitos, na realidade, a cada dia, eles são maiores, em número e em gravidade. A água está sendo vista e encarada como a grande riqueza deste milênio e por isso cresce a disputa pelo seu controle.”, do mesmo modo há ocorrências em outras regiões do mundo, como destacado por McCormick (2010), Fung, Pomum e Charles (2019), Hommes et al. (2016), Gupta e Orbán (2018) e Grreenberg (2009).

Os conflitos sobre a água se efetivam pela presença das atividades econômicas: mineração, hidrelétrica, interrupção do acesso, contaminação da água. Em 2017, as populações impactadas foram: 37% Ribeirinhos, 14% Pescadores e Pequenos Agricultores, 9% assentados e 6% indígenas. Estes dados corroboram com o que foi destacado por Moret (2018), as intervenções que operam no Território na implantação de Hidrelétricas impactam gravemente a população que pertence ao Circuito Inferior da Economia.

## CONTEXTUALIZANDO OS CONFLITOS

As maiores obras de construção de usinas hidrelétricas foram construídas na Amazônia. A usina de Tucuruí - PA iniciada no apogeu da ditadura militar, em 1974, e Santo Antônio - RO, Jirau - RO, e Belo Monte - PA iniciadas e concluídas no governo do PT. O setor elétrico tinha função estratégica no Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, satisfazendo os interesses dos grandes consórcios. Os estudos de viabilidade das usinas a serem implantadas eram aprovados rapidamente, as usinas do Complexo do Rio Madeira, por exemplo, tiveram uma só licença prévia para construção das duas hidrelétricas, fato sem precedente.

A instalação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte entre os anos de 2011 e 2016 foi ultrajante a toda população e todo sistema ambiental que vivia e dependia do Rio Xingu. As alterações dos modos de vida foram profundas, produzindo uma extensa e

---

<sup>1</sup> disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/coflitos-no-campo-brasil>

extrema condição de vulnerabilidade social. “A cada derrota, a cada movimento de fragmentação, consolidava-se um ciclo de repetição extenso que redobrava o luto pela perda de ideais da perda dos recursos de recomposição e resiliência.” (Katz e Dunker, 2018?: s.p.).

No estudo realizado por Facuri (2004), a autora registra que é notório o descompasso entre os setores de infraestrutura elétrica e as questões legais referentes ao meio ambiente, e afirma que o licenciamento ambiental tem sido motivo de apreensão do setor elétrico, haja vista a necessidade dos estudos de ambientais ou por motivos dos trâmites burocráticos para liberação do licenciamento. Porém, mesmo considerando todos os procedimentos ambientais que regem a manutenção e minimização dos impactos ambientais e sociais, ainda é possível constatar contravenções a legislação para implantação dos empreendimentos.

Na pesquisa realizada por Moretto (2012), no período de 2000 a 2010, foram analisados processos de licenciamentos ambientais das construtoras de UHEs escaladas como prioridades pelo Governo Federal, e segundo os estudos, em todos os casos houve desacato à algumas normas regulamentadoras quanto ao ordenamento do uso do espaço no que tange a avaliação dos impactos ambientais.

Os dados demonstram que a construção de Hidrelétricas tem contribuído para o surgimento e agudização dos conflitos no Brasil e, sobremaneira, na Amazônia e que pode se agravar porque a opção (política) do Planejamento Elétrico Brasileiro é baseado na construção de barragens produzindo assim impactos aqueles que vivem as margens de rios. A opção hidrelétrica impacta a vida vivida de uma parcela da população que tem o traço cultural relacionado ao rio, para transporte, alimentação, plantio, religiosidade e lazer. Destaca-se que esta opção tem reflexos na Amazônia (porque este território é o último que ainda tem potencial elétrico não explorado) e que por isso requer especial atenção porque a biodiversidade local é sensível e única.

Nadaletti e Cervinski (2004) destacam que “Os conflitos em torno à água mostram assim mais uma faceta do processo de exclusão dos pobres do campo”. O conflito sobre a água é definido por “resistência das pessoas, geralmente em grupo, à negação ou restrição do acesso a água, por apropriação privada ou qualquer ação que impede ou restringe o direito ao bem natural e público que é a água.” (Siqueira e Zellhuber, 2006) e completada por Gonçalves (2013) ações “contra a construção de barragens e açudes, contra a apropriação particular dos recursos hídricos e contra a cobrança do uso da água no campo, quando envolvem ribeirinhos, atingidos por barragens, pescadores e etc”.

## **TERRITORIALIZAÇÕES**

Aqueles que são destituídos de seus territórios, que são restritos ao bem comum, mais especificamente os hegemônicos que tem o território como recurso de garantia de suas sobrevivências diárias, podem ser adjetivados como desterritorializados, e os processos de desterritorialização podem ser considerados como um novo tipo de apropriação e dominação do espaço por meio dos territórios-rede, que tem como consequência uma crescente dinâmica de exclusão socioespacial, a qual Haesbaert (2003) denomina de aglomerados humanos de exclusão.

O que Haesbaert (2003) descreve como um processo de aglomerados humanos de exclusão, Sassen Saskia (2016) nomeia como expulsões, e afirma que “[...] hoje, os oprimidos, em sua maioria, foram expulsos e sobrevivem a uma grande distância de seus

opressores. Além do mais, o “opressor” é cada vez mais um sistema complexo que combina pessoas, redes e máquinas, sem ter um centro visível.” (p. 19).

Os registros históricos de processos de mudanças sociais são complexos e quando adiciona as questões relacionadas aos empreendimentos hidrelétricos as transformações são exponenciais. Para compreender esse processo é necessário extrapolar as dimensões estritamente pecuniárias ou materiais. O empreendimento é considerado por Vainer (2008) um deflagrador de mudanças sociais irreversíveis e impostas pelo processo transformação que por consequência interrompe o fluxo natural das mudanças.

Para Henri Acselrad (2018) há um aumento nas ações das empresas desenvolvendo estratégias buscando antecipar os possíveis riscos que as comunidades podem vir apresentar aos negócios do empreendimento. “[...] as corporações têm acionado tais microtecnologias de poder para, ao mesmo tempo, evitar rupturas nos fluxos de mercadorias e materiais e legitimar, no plano local, o regime neoliberal que predomina no plano macroeconômico.” (Acserald, 2018: 33).

As corporações têm se dedicado ao estudo dos graus de organização e mobilização social das populações tradicionais do entorno do empreendimento buscando prever e antecipar os conflitos, afim de se posicionarem preventivamente, ao invés de atuarem com uma postura reativa. (Acserald, 2018; Hönke, 2018). “O que as empresas esperam dos sujeitos-alvo de suas ações sociais é, ao fim e ao cabo, que estes abram mão de sua capacidade de rebelar-se.” (Acserald, 2018: 44).

Inerente ao gerencialismo, os reclamos liberais em favor de autodeterminação e procedimentos democráticos são comprometidos quando o engajamento empresarial nas comunidades tem por principal objetivo promover a estabilidade de modo a proteger os ativos das empresas e garantir a produção (Hönke, 2018: 108).

Tais processos de apropriação do espaço comum às comunidades que fazem uso do território como meio de subsistência e existência, nos fazem refletir sobre como são estabelecidos os processos de territorialização que provocam formas brutais de exclusões, outorgado pelo Estado.

Segundo Dardot e Laval (2017) a expressão “Comum” surge de um processo de apropriação de terras de uso coletivo “Comunais”. “A instituição do comum (Koinón) é fruto de um “pôr em comum” que pressupõe sempre a reciprocidade entre os que participam de uma atividade ou compartilham um modo de vida.” (Dardot e Laval, 2017: 26). Ainda de acordo com os autores, pensar no comum se faz pertinente principalmente porque não tem sido possível crer no Estado frente às insuficiências e inadequações para enfrentar os retrocessos sociais e a degradação ambiental, e nomeiam essa deficiência do Estado como desarmamento político da sociedade. “[...] somos atormentados pelo enfraquecimento considerável da “democracia”, isto é, dos meios que, apesar de raros e limitados, possibilitavam conter a lógica econômica dominante, conservar espaços vitais, não mercantis, apoiar instituições regidas por princípios que não fossem os do lucro, corrigir ou atenuar os efeitos da “lei da concorrência mundial. [...] O aumento do nacionalismo, da xenofobia, da paranoia por segurança é consequência direta dessa subordinação do Estado, cuja principal função hoje é dobrar a sociedade às exigências do mercado mundial.” (Dardot e Laval, 2017: 14).

Assim, diante do desamparo do Estado, o comum tem sido também sinônimo de lutas, resistências e práticas de cooperação coletiva. O comum é um território em que não deveria haver exploração de bens naturais para geração de lucros exorbitantes, em

que não deveria haver desrespeito às comunidades. Não deveria haver, pois, a realidade que apresentaremos é oposta ao que deveria.

## CONFLITO PELAS ÁGUAS

Os conflitos pela água no Brasil cresceram enormemente desde 2002, saindo de 14 para 197 em 2017 um aumento de 14 vezes (Quadro 01 e Figura 01) e o total de pessoas impactadas saiu de 6.385 para 177.090 com aumento de 28 vezes, demonstrando que os impactos têm crescido e as pessoas afetadas cresceram o dobro da quantidade de impactados (Quadro 01).

No que tange a Amazônia, a quantidade de conflitos foi crescente (figura 01), sendo o período após 2008 com acréscimo significativo, saindo de 3 conflitos em 2002 para 27 em 2017, tendo valores máximos de 36 em 2012, bem como o número de pessoas atingidas de 275 em 2002 para 49mil em 2017, com crescimento de 179 vezes, que combina com a construção de grandes UHE's na Região, especialmente em Rondônia e no Pará (Figura 02).

A figura 02 demonstra que os conflitos na Amazônia se agudizaram especificamente em Rondônia e no Pará, locais estes que foram construídas grandes hidrelétricas na década passada e iniciando a operação nesta década, demonstrando pontos importantes na questão hidrelétrica. Os impactos sentidos pelas pessoas e que infla os conflitos ocorrem após a construção, seja porque no momento da construção há um crescimento econômico significativo, entretanto após esse período surge a desilusão de que o desenvolvimento propagado não chegou e, sobretudo, porque as pessoas ficam em situação pior anteriormente a construção.

Por fim, com a observação dos dados de conflito sobre a água na Amazônia destaca-se que a construção e operação de Hidrelétricas contribui para a agudização dos conflitos, porque no início o discurso é que o empreendimento trará desenvolvimento para o Território, entretanto com o passar do tempo aqueles que foram afetados pelo uso da água e deslocados percebem que o desenvolvimento não ocorreu e, sobretudo, porque as situações social, econômica e ambiental estão em patamar mais baixos que anteriormente, ou seja, os impactados estão vivendo em situação pior do que anteriormente (Moret, 2018).

Quadro 01: Conflitos em torno da água no Brasil e na Amazônia

<b>Brasil</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Número de conflito pela água Brasil	14	20	60	71	45	87	46	46
Pessoas envolvidas Brasil (mil)	6,4	48,0	107,2	162,3	100,3	163,7	135,8	201,7
<b>Estados da Amazônia</b>								
<u>Número de conflitos</u>								
Acre				1				
Amazonas		9	12	3	1	4	1	3
Amapá			1	3	1	2	2	2
Maranhão	2	6	8	2		2	1	3
Pará			1	2	2	6	1	5
Rondônia				1	2	5	2	1
Roraima					1			
Tocantins	1		2	2	4	4	5	2
total amazônia	3	15	24	14	11	23	12	16
%Brasil	21	75	40	20	24	26	26	36
<u>Quantidade de famílias</u>								
Acre				300				

Amazonas		2393	2715	310		197		205
Amapá			300	330	20	20	20	20
Maranhão	54	396	335	140		1623	1600	607
Pará			1500	4792	3874	5134	92	8145
Rondônia				620	2800	3089	3240	5000
Roraima					2			
Tocantins	1		568	40	298	145	96	101
total pessoas amazônia	275	13945	27090	32660	34970	51040	25240	70390
%Brasil	4	29	25	20	341	31	19	35

<b>Brasil</b>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de conflito pela água Brasil	87	68	79	93	127	135	172	197
Pessoas envolvidas Brasil (mil)	197,6	140,3	158,9	151,9	264,1	211,7	222,4	177,1

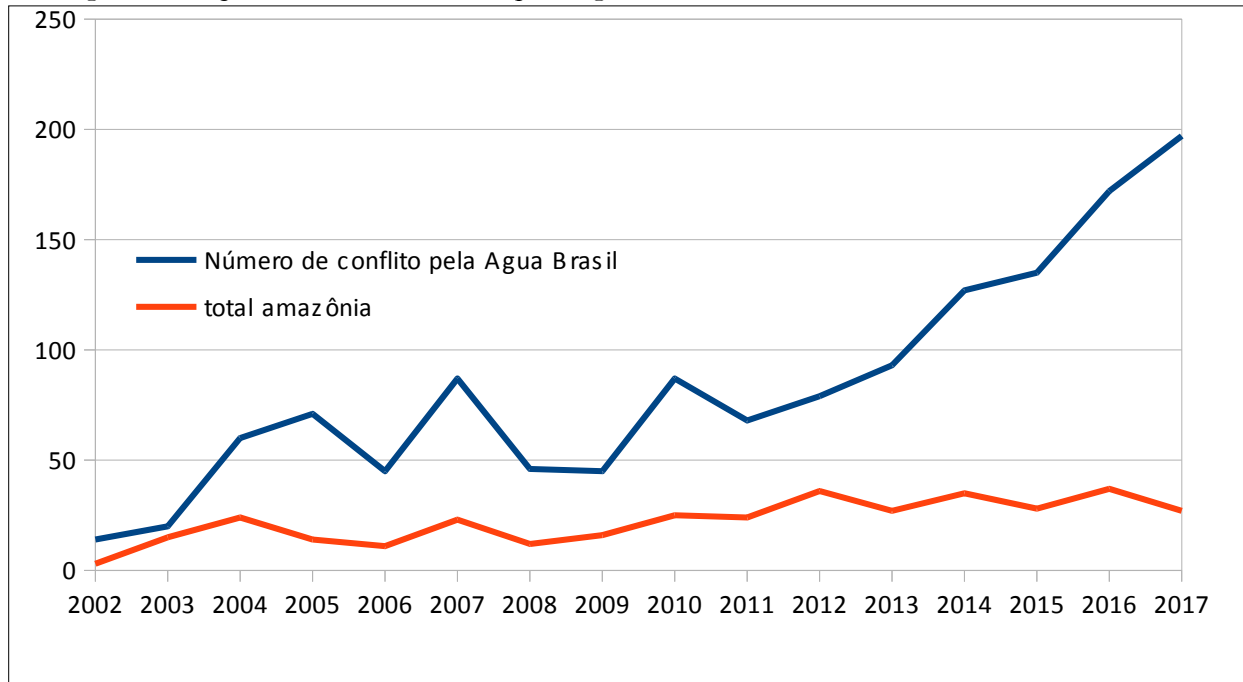
**Estados da Amazônia**

Número de conflitos								
Acre		1					1	
Amazonas	6	2	4	2	2	1	1	
Amapá	2	1	1	5	6	1	4	4
Maranhão	8	4	8		4	5	8	
Pará	2	3	18	17	12	15	14	12
Rondônia	5	11	3	1	9	6	7	10
Roraima								
Tocantins	2	2	2	2	2		2	1
total amazônia	25	24	36	27	35	28	37	27
%Brasil	29	35	46	29	28	21	22	14
Quantidade de famílias								
Acre		46						
Amazonas	496	15	208	118	118	80		
Amapá	20	150	150	339	359		220	268
Maranhão	2453	164	610		25		1632	
Pará (mil)	6,0	7,	20,1	7,5	9,9	11,9	9,2	6,8
Rondônia (mil)	5,5	7,7	0,2		1,9	3,1	7,6	2,7
Roraima								
Tocantins	92	685	672	540	672		84	90
total pessoas amazônia (mil)	72,6	44,1	109,9	42,7	64,9	75,2	93,7	49,35
%Brasil	37	32	735	28	25	36	42	28

Fonte: CPT, 2002-2017. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>

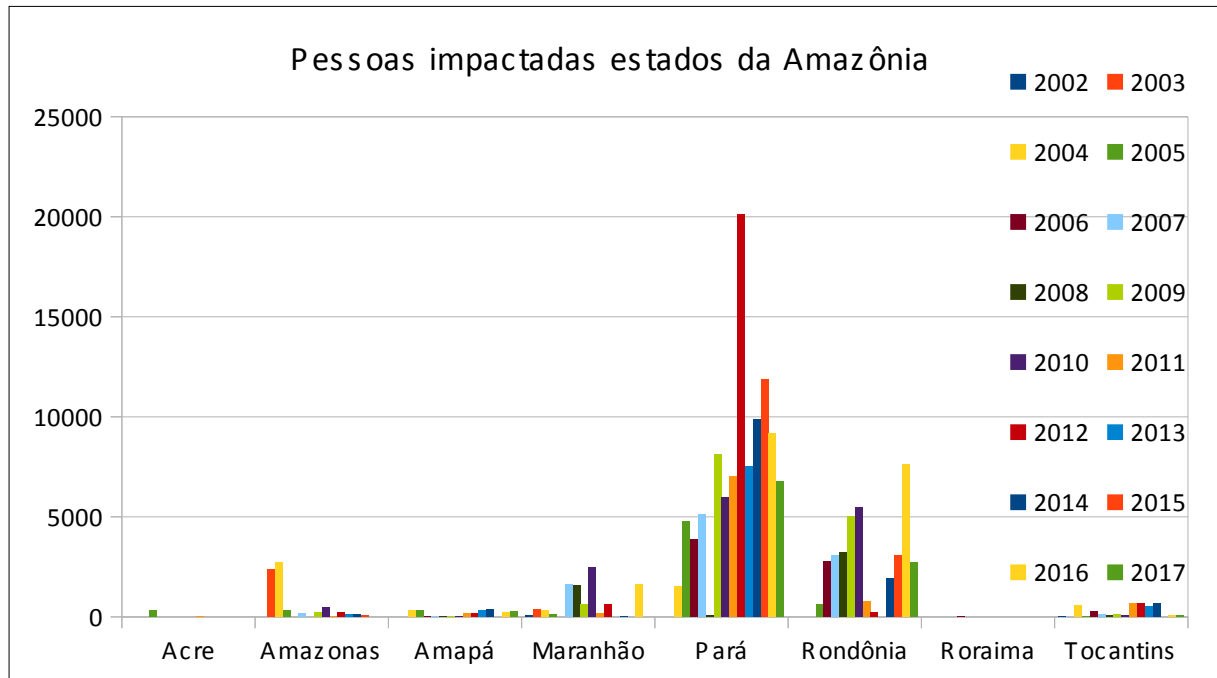


Figura 01: Quantidade de conflitos pela água no Brasil e na Amazônia



Fonte: CPT, 2002-2017. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>

Figura 02: Quantitativo de pessoas impactadas nos Estados da Amazônia



Fonte: CPT, 2002-2017. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acelrad, H. (2018): Territórios do capitalismo extrativista: a gestão empresarial de “comunidades”. In: Henri Acelrad (Org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades. O neoextractivismo e a gestão empresarial do “social”*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Dardot, P. Laval, C. (2018): **Comum**: Ensaio sobre a revolução no século XXI. 1. Ed. São Paulo: Boitempo.
- Facuri, M. F. (2004): *A Implantação de Usinas Hidrelétricas e o processo de licenciamento ambiental: a importância da articulação entre os setores elétricos e o meio ambiente no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Energia) – Universidade Federal de Itajubá. 77f.
- Fung, z. Pomun, T.; Charles, K. J.; Kirchherr, J. (2019): *Mapping the social impacts of small dams: The case of Thailand's Ing River basin*. In: *A Journal of the Human Environment*, Feb., Vol. 48 Issue 2, p180-191. 12P.
- Gonçalves, A. (2013): *A água e a sede do Capital*. In: CPT. *Conflitos no Campo- Brasil 2004*. Coord. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e Flávio Lazzarin. Goiânia.
- Gupta, G. S.; Orbán, A. (2018): *"Water is life, life is water": the (un)sustainable use and management of water in the twenty-first century*. In: *Corvinus Journal of Sociology & Social Policy*. Vol. 9 Issue 1, p81-100. 20P.
- Greenberg, M.R. (2009): *Water, conflict, and hope*. In: *American Journal of Public Health*, Vol.99 (11), p.1928-1931.
- Haesbaert, R. (2003): Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Boletim Gaúcho de Geografia*. Porto Alegre. V. 29. N. 1. Jan. Jun. P. 11-24.
- Hommes, L. Boelens, R. Maat, H. (2016): *Contested hydrosocial territories and disputed water governance: Struggles and competing claims over the Ilisu Dam development in southeastern Turkey*. In: *Geoforum*, n. 71, 9–20.
- Hönke, J. (2018): As multinacionais e a governança da segurança nas comunidades: participação, disciplina e governo indireto. In: Henri Acelrad (Org.). *Políticas territoriais, empresas e comunidades: O neoextractivismo e a gestão empresarial do “social”*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Katz, I. Dunker, C. I. L. *Clínica do Cuidado nas Margens do Xingu: Uma intervenção Psicanalítica junto à População Riberinha atingida por Belo Monte*. Disponível em: [http://www.sedes.org.br/Departamentos/Psicanalise/arquivos\\_comunicacao/C LINICADOCUIDADO.pdf](http://www.sedes.org.br/Departamentos/Psicanalise/arquivos_comunicacao/C LINICADOCUIDADO.pdf) Recuperado 24 - 04 – 2019.

- Mccormick, (2010): *Damming the Amazon: Local Movements and Transnational Struggles Over Water*. **In: Society & Natural Resources**, Vol. 24, ed. 1.
- Moret, A. S. (2018): *Estudo dos Impactos sociais, ambientais e econômicos em assentamento de UHE's e a intervenção no Circuito Inferior da Economia*. Relatório Científico Estágio Pós-Doc. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural- IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro.
- Moretto, E. M. et al. (2012): Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira amazônica. *Revista Ambiente & Sociedade*, v. XV, n. 3, p. 141-164.
- Nadaletti, C. L. Cervinski, G. C. (2004): *Barragens: uma nova forma de gerar exclusão*. In: CPT. Conflitos no Campo- Brasil 2004. Coord. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e José Batista Gonçalves Afonso. Goiânia.
- Sassen, S. (2016): *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra.
- Siqueira, R. Zellhuber, A. (2006): *Água Roubada*. In: CPT. Conflitos no Campo- Brasil 2004. Coord. Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz e José Batista Gonçalves Afonso. Goiânia.
- VAINER, C. B. (2008): Conceito de "atingido": uma revisão do debate e diretrizes. In: ROTHMAN, Franklin Daniel (Org.). *Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa: UFV, p. 39-63.

# **EL PROYECTO DE EMISORA COMUNITARIA “RADIO ÚNICA” DEL CORREGIMIENTO DE PONTEZUELA BOLÍVAR Y LA APLICACIÓN DEL PROYECTO “VOCES LÍDERES DE PONTEZUELA” COMO ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Brayan Antonio Buelvas Salgado  
Andrés Felipe Cassiani Cuadro  
Stephanny Galeano Urzola  
Universidad de Cartagena de Indias (Colombia)

## **1. INTRODUCCIÓN**

Colombia es un Estado social de derecho, que en su normatividad recoge y defiende los derechos de su población, como lo contempla el preámbulo de la constitución de 1991 “con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”

Esto, contrastado a cifras demuestra una realidad totalmente diferente, Colombia según un artículo de la revista digital Voces, sustentado en un estudio de la ONU, es el tercer país más desigual del mundo, y con un porcentaje de pobreza para el 2017 de 26,9% lo que equivale a 12.883.000<sup>1</sup> personas, esto coloca en evidencia la falta de intervención estatal y las grandes brechas que también se generan a nivel regional, departamental y municipal.

Son mencionadas estas cifras teniendo en cuenta que la pobreza según el organismo realizador de la encuesta, DANE, se mide desde un método directo a partir de las variables de salud, educación, empleo, entre otras, y desde un método indirecto por medio de la adquisición de la canasta familiar, todas estas variables mencionadas afectan de manera drástica la calidad de vida de los colombianos y el goce efectivos de sus derechos, lo que no permite un avance significativo en el componente social nacional.

En el caso específico de Bolívar la pobreza alcanza un 38,2%<sup>2</sup> de la cual son parte municipios como Margarita, Morales, Mahates, Arjona, entre otros. Pero, no solo estos municipios han estado rezagados por el Estado, sino también corregimientos que hacen parte del distrito turístico de Cartagena.

Pontezuela es un corregimiento de Cartagena, Bolívar, que dentro de sus actividades económicas se destacan la artesanía, la agricultura y el trabajo informal alrededor del rebusque hotelero. Con una alta población auto reconocida como afrodescendiente, que se organiza alrededor del consejo comunitario y que es consultada regularmente por proyectos de extracción minera y hotelera lo que permite observar un contraste entre los megaproyectos y la situación económico-social que vive esta comunidad.

Esta problemática de desigualdad y pobreza afecta a la comunidad de este territorio, porque su calidad de vida está mediada por los escasos recursos económicos que le son asignados. La constante, es que estas situaciones muchas veces son naturalizadas por los mismos actores de

---

<sup>1</sup> DANE, *Estadísticas de Pobreza Monetaria 2017*, Bogotá, 22 de marzo de 2018, p. 2.

<sup>2</sup>DANE, *Pobreza Monetaria Bolívar Año 2017*, Bogotá D.C., 6 de abril de 2018,p.4.

este corregimiento, que no reaccionan ante la no intervención del Estado y su causa primordial es la falta de sensibilización para la participación ciudadana

Además, cabe resaltar que desde 1984 las instituciones educativas de Colombia a partir del decreto 1002, dejaron de impartir historia patria, geografía y educación para la democracia, asignaturas que eran claves para analizar de forma crítica las situaciones políticas y sociales del país; por ende la sociedad y las nuevas generaciones muestran un desinterés por estos aspectos de la sociedad, lo que se traduce en muchos casos en la incapacidad de crear alternativas para generar cambios estructurales en un presente.

En ese mismo sentido la comunidad de pontezuela carece de un medio de comunicación estable y con garantías para informarse de las necesidades locales. Actualmente el único medio que poseen es el proyecto de emisora comunitaria “Radio única” el cual no tiene un funcionamiento eficaz debido a que no cuenta con licencia por parte del ministerio de tecnología y cultura, es decir, carecen de frecuencia estable, de cobertura amplia y tampoco cuentan con muchos de los instrumentos tecnológicos necesarios para su ejercicio.

## **2. CONTEXTO**

Este proyecto fue desarrollado en el corregimiento de Pontezuela del distrito de Cartagena, ubicado al norte del departamento de Bolívar, fundada aproximadamente en 1815 y 1825 por habitantes cercanos a Manzanillo del mar, Arrollo de piedra y La boquilla a través de las dinámicas de cimarronaje y la formación de palenques, las primeras viviendas se construyeron con madera y techo de palma.

Este territorio paradójicamente presenta altos índices de vulnerabilidad a pesar de su cercanía al flujo de mega proyectos hoteleros, lo que pone en evidencia la desigualdad en la que vive la comunidad de pontezuela.

Al realizar una radiografía de los servicios fundamentales que debería tener pontezuela para garantizar la vida digna de la población, se da cuenta de la falta de un centro de salud adecuado, del Centro de Atención Inmediata en relación a su seguridad y la sana convivencia, y muchos menos cuenta con mecanismos para salvaguardar la permanencia de los jóvenes en las escuelas el acceso de los mismos a la educación superior, ya que la mayoría con dificultad, logran culminar la educación básica secundaria o la técnica.

Voces líderes de pontezuela, es un proyecto que tiene como objetivo formar a la comunidad de Pontezuela en participación ciudadana y valores cívicos por medio de la radio, ya que este es un agente dinamizador de participación y opinión, que les permitirá generar conciencia a partir de un análisis de sus problemáticas y que de esta forma lo puedan materializar en cambios estructurales.

Se trabajó con los jóvenes pertenecientes a los procesos empíricos del proyecto de emisora comunitaria radio única a través de talleres, charlas, y otros recursos pedagógicos que enriquecieron sus conocimientos sobre valores cívicos, mecanismos de participación y diseño y producción radial, en ese sentido gozan de una formación básica de estas temáticas, lo que incidirá en su desarrollo personal y les permitirá la transmisión de estos conocimientos al resto de la población

Desde el año 2015, como iniciativa de algunos jóvenes del corregimiento se creó el proyecto de radio comunitaria “Radio única” como un ejercicio para generar espacios de expresión, información, educación, comunicación y debate.

Esta apuesta de los jóvenes contribuye al desarrollo local de pontezuela, porque es producto de una construcción colectiva, que pretende incluir a la población afrodescendiente, a los pescadores, a los campesinos, niños, jóvenes, mujeres y hombres de la comunidad, además porque la radio comunitaria es un proyecto que incluye diferentes dimensiones en lo social, cultural, político y económico, que generan una transformación paulatina del territorio.

### **3. DISEÑO METODOLÓGICO**

Este proyecto se construyó a partir del método de investigación cualitativa, el cual busca interpretar realidades a través de la recolección de datos, para así entender una realidad. “El enfoque cualitativo de investigación social aborda realidades subjetivas e intersubjetividades como objetos legítimos de conocimiento científicos” (Galeano, 2004).

Es así como voces líderes de Pontezuela procura desde el método de investigación cualitativa la formación de espacios que permitan el análisis crítico de las situaciones político sociales del corregimiento

#### **Técnicas de recolección de información:**

**Focus Groups:** Consiste en reuniones pequeños grupos donde conversan alrededor de un tema en específico en un ambiente relajado o informal, con la dirección de un investigador

Esta es la principal técnica de recolección de datos de este proyecto, las reuniones de grupos son priorizadas al momento de establecer o definir problemáticas y establecer los objetivos.

**Observación:** Sabino (1992:111-113) la observación es una técnica cuyos primeros aportes sería imposible rastrear. A través de sus sentidos, el hombre capta la realidad que lo rodea, que luego la organiza intelectualmente. La observación puede definirse, como el uso sistemático de nuestros sentidos en la búsqueda de los datos que necesitamos para resolver un problema de investigación.

**Encuestas:** García Ferrando “una técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos de una muestra de casos representativa de una población o universo más amplio, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características”

### **4. DESARROLLO DEL PROYECTO**

Como parte del proyecto “voces líderes de Pontezuela” se desarrollaron con los jóvenes pertenecientes al proyecto de emisora comunitaria de Pontezuela, talleres y capacitaciones básicas en materia de derecho y mecanismos de participación ciudadana, que les daban cita a los jóvenes cada domingo en las instalaciones de la Emisora radio única, casa de Juan Aguilar, líder del proyecto “Radio única” y que fueron fundamentales en la formación de los jóvenes.

Estas actividades hicieron énfasis en las herramientas brindadas sobre derechos y participación ciudadana y en capacitaciones sobre el diseño y producción de contenidos radiales.

Así mismo, se diseñó una encuesta aprobada por los jóvenes para reconocer el nivel de receptividad del proyecto de emisora comunitaria. Esta encuesta se le realizó a un total de 80 personas, divididas de la siguiente forma:

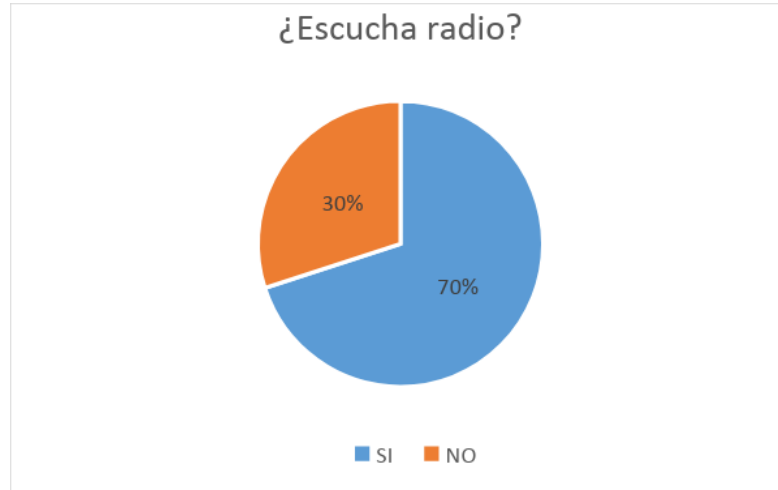
para identificar las distintas horas en las que la mayor parte de un grupo poblacional de características específicas de edad se disponía a escuchar la emisora, y a partir de allí diseñar y difundir el contenido de manera eficaz y planificada.

<b>Actividad</b>	<b>Justificación</b>
Socialización del proyecto “Voces líderes”	Se socializó la propuesta con los jóvenes de la emisora comunitaria de Pontezuela, para agregar, modificar o restringir las temáticas a trabajar, produciendo una lluvia de ideas por parte de los jóvenes.
Capacitación sobre participación ciudadana y valores cívicos a los jóvenes de pontezuela	Explicación a los jóvenes del semillero de Radio única algunos mecanismos de participación ciudadana y la importancia de estos sobre el desarrollo de la comunidad
Actividad ¿Dónde están mis derechos?	Esta actividad consistió en dar conocer los derechos fundamentales y adquiridos que tenemos todos los ciudadanos, así como también las situaciones en las cuales entran en estado de vulnerabilidad
Charla ¿Qué es la radio comunitaria?	Debate sobre la emisora comunitaria, sus funciones, tipos de contenidos y aspectos legales. Se socializó el diseño de una encuesta con el objetivo de recoger las opiniones, necesidades y gusto de la población para que sea aplicada a una muestra de la población
Taller de producción de radio: Lenguaje radiofónico; “el oído también”	Este taller incluye la explicación de los componentes que le dan sentido a los contenidos radiales, entre estos, la música, los efectos del sonido, voces y palabras, escritura radiofónica, guion radiofónico.
¿Cómo comunicamos para promover el desarrollo?	Se incluirá la propuesta de contenidos para la difusión efectiva de valores cívicos, y promover la participación ciudadana.

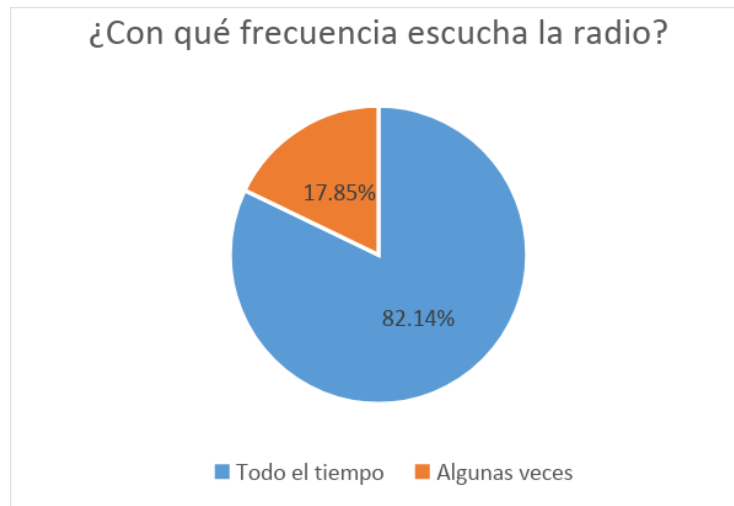
## **5. ENCUESTA**

La siguiente encuesta fue realizada a 80 personas de la comunidad de Pontezuela, para analizar que tanto escuchaban la radio y qué tipo de programación le llamaba la atención a la hora de sintonizar una frecuencia.

La muestra escogida con los jóvenes pertenecientes al proyecto de Radio Comunitaria-Radio Única se trató de 20 niños, 20 jóvenes, 20 adultos y 20 personas mayores, distribuidas en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, para un total de 40 personas para cada género.

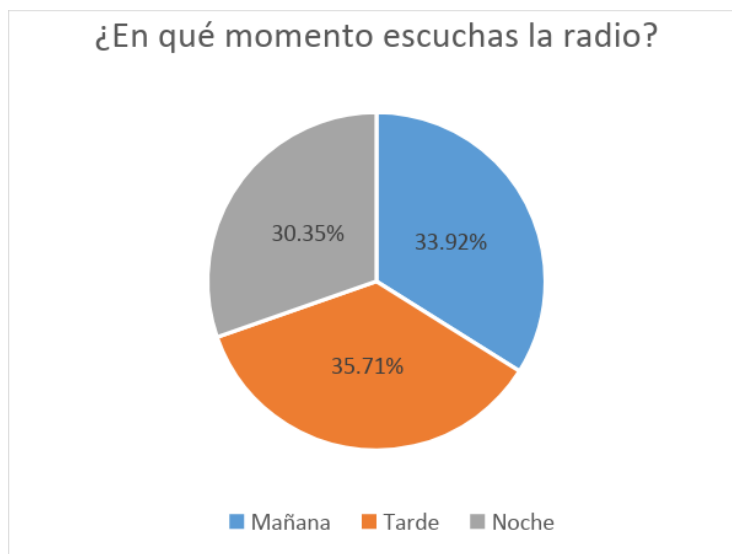


De una muestra total de 80 encuestados, 56 personas respondieron Sí, de las cuales 32 fueron mujeres y 24 fueron hombres. Por otro lado 24 encuestados respondieron de forma negativa, de los cuales 8 fueron mujeres y 16 fueron hombres. Lo que nos permite inferir a partir de esta muestra, que son las mujeres las que mayormente escuchan radio en Pontezuela.

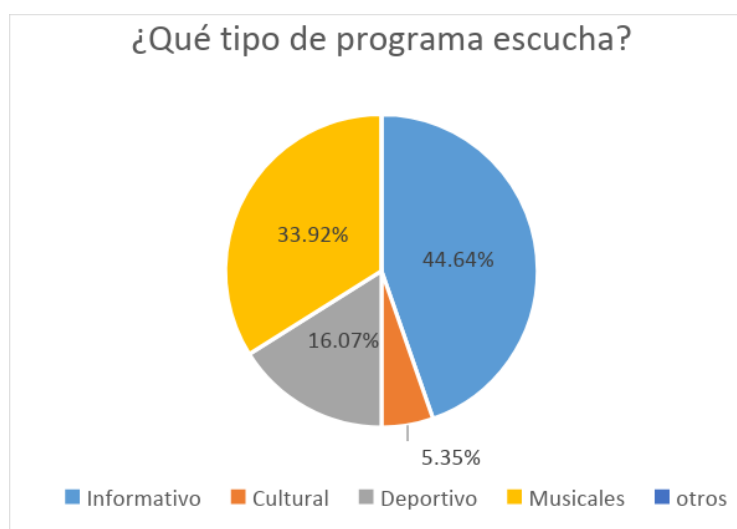


De las 56 personas que respondieron de forma asertiva en la pregunta anterior, 46 escuchan radio todo el tiempo, de las cuales 26 son mujeres y 20 son hombres. La cantidad para los que escuchan algunas veces, es de 10 personas, dentro de las que 6 son mujeres y 4 hombres, permitiéndonos inferir esta pregunta que siguen siendo las mujeres las que con mayor frecuencia escuchan radio.





De un total de 56 personas, 19 escuchan en la mañana, de las cuales 16 son mujeres y 3 hombres, de las 20 personas que escuchan en las horas de la tarde, 13 eran mujeres y 7 hombres, y por último de las 17 personas que escuchan la radio en las horas de la noche, 3 eran mujeres y 14 hombres.



De 56 personas, 25 escuchan informativos, 3 escuchan programas de tipo cultural, 9 deportivos y 19 personas escuchan musicales.

## 6. CONCLUSIÓN

Este proyecto aportó desde los jóvenes nuevas formas y espacios de encuentro para el análisis en la comunidad de pomezuela. Estos espacios condujeron a la identificación de las fortalezas y debilidades inmersas en el territorio. Entre estas, encontramos que la población no cuenta con espacios propicios para la deliberación, en el que se le de paso al análisis de las situaciones emergentes dentro de la cotidianidad, las cuales puedan afectar a la comunidad y que los jóvenes a través de su propuesta de radio difusión han logrado reproducir las voces de los pobladores.

Así mismo, Voces líderes como parte de las actividades ejecutadas, logró caracterizar las actividades que los habitantes de Pontezuela desarrollan, resaltando que se encuentran en un estado de abandono por parte del Estado y/o autoridades locales en cuanto a servicios y derechos fundamentales, por lo que proponen continuar visibilizando a través de la emisora comunitaria estos aspectos desde contenidos radiales y encuentros por el territorio.

Además, como parte fundamental de este proyecto se generaron reflexiones a partir de los valores cívicos y la participación ciudadana, dando como resultado la interacción con la comunidad, que a su vez propició escenarios en la cual pudieran reconocer su papel como agentes de cambio frente a decisiones político-sociales que repercutan sobre su desarrollo.

Este trabajo logra la capacitación técnica sobre radio, como otro eje fundamental del proyecto, brindando bases esenciales para el diseño y producción de contenidos que permitan vincular las capacidades adquiridas sobre valores cívicos. Además, los jóvenes pudieron reconocer la importancia de la comunicación, priorizando la bidireccionalidad como factor esencial para el desarrollo y la convivencia. Los jóvenes del semillero de la radio comunitaria crearon a partir de los conocimientos adquiridos, posibles contenidos para la difusión de programas de interés para la comunidad, la cual fue consultada a través de una encuesta que arrojó el interés de los pobladores de Pontezuela en contenidos radiales.

Es por ello que voces líderes se proyecta a seguir en la construcción y ejecución de estrategias que logren acompañar a la comunidad en procesos cruciales en materia de comunicación para incentivar el desarrollo ya que en palabras de Alfonso Gumucio “los medios comunitarios son las iniciativas audiovisuales de carácter local desarrolladas por comunidades y colectivos ciudadanos con una clara vocación de servicio a la sociedad” Gumucio,(2002).

En este caso un proyecto de radio comunitaria como lo es Radio Única le apuesta a conectar a esta comunidad y a generar participación de todos los actores presentes en el territorio, reconociendo a los artesanos, campesinos, pescadores, niños, mujeres y hombres como interlocutores válidos para exponer sus ideas y conocimientos de lo que ellos conciben como sus prácticas y costumbres, porque nadie más que ellos le pueden apostar a desarrollar su territorio y a enriquecer su identidad.

Es así que como resultado final destacamos la importancia que tendría esta propuesta comunitaria para conectar a los habitantes de Pontezuela con sus realidades y la posibilidad de narrarse desde su territorio, resaltando sus costumbres, sus apuestas colectivas y su identidad, todo eso como parte de su desarrollo local.

## **7. REFERENCIAS**

- Ivankovich G. Carmen, (2011). “focus groups”: técnica de investigación cualitativa en investigación de mercados
- Galeano, M. E, (2004). Diseño de proyectos de investigación cualitativa
- Sabino Carlos, (1992). El proceso de investigación
- Casalis Alejandro, (2009) ¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?
- Observatorio de territorios étnicos y campesinos; una apuesta por la defensa de los territorios
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

## DESARROLLO Y CAMBIOS SOCIALES EN SAN MATEO DE OTAO Y CALLAHUANCA (HUAROCHIRI, PERÚ)

Carlos Meza Arquíñigo

[cmezaa@unmsm.edu.pe](mailto:cmezaa@unmsm.edu.pe)

Alida Isidora Díaz Encinas

[Encinas.adiaze@unmsm.edu.pe](mailto:Encinas.adiaze@unmsm.edu.pe)

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima (Perú)

### RESUMEN

El propósito del estudio fue analizar la evolución del desarrollo y cambios sociales de las variables propuestas y que impactos tuvieron en la población de San Mateo de Otao y Callahuanca - Huarochirí 1981-2017. Analizamos las variables en gabinete y la contratación de la información con trabajos de campo. Obteniendo como resultado, los cambios en la agricultura de sustento a una agricultura de comercialización para el mercado, escasez de agua para el riego, el abandono de los pueblos y anexos que están por encima de 3.000 msnm, migración de los jóvenes y lo que se quedan en la comunidad son los adultos mayores. Verificamos la falta de atención al patrimonio cultural, y a la educación los datos estadísticos reportan bajo rendimiento y deserción y en cuanto a la salud prevalece la atención primaria. Finalmente, para incentivar el proceso del desarrollo y cambios en los componentes sociales de San Mateo de Otao y Callahuanca se necesita implementar políticas de equidad espacial y acciones socioeconómicas para todos los pueblos y anexos, con una adecuada gestión del gobierno local.

**Palabras clave:** Desarrollo, cambios sociales, Huarochiri, Perú.

### SUMMARY

The purpose of the study was to analyze the evolution of the development and social changes of the proposed variables and what impact they had on the population of San Mateo de Otao and Callahuanca - Huarochirí 1981-2017. We analyze the variables in the cabinet and the comparison of the information with field works. Obtaining, as a result, the changes in agriculture to sustain a marketing agriculture for the market, shortage of water for irrigation, the abandonment of villages and annexes that are above 3,000 masl, migration of young people and what is remain in the community are the elderly. We verify the lack of attention to the cultural heritage, and to the education statistical data report low performance and desertion and in terms of health, primary care prevails. Finally, to encourage the process of development and changes in the social components of San Mateo de Otao and Callahuanca, it is necessary to implement spatial equity policies and socio-economic actions for all peoples and annexes, with adequate local government management.

**Keywords:** Development, social changes, Huarochiri, Peru.

### INTRODUCCIÓN

Al analizar la realidad de los distritos Callahuanca y San Mateo de Otao descubrimos situaciones que traban el desarrollo integral de los distritos: el abandono de las zonas de más de 3,500 msnm, despoblamiento por efectos de migración a zonas intermedias donde se encuentran las nuevas capitales de estos distritos y la migración de los jóvenes en busca de mejores oportunidades. Observamos el desaprovechamiento del recurso agua por carencia de represas para almacenar el agua en época lluviosa la cual discurre al mar desperdiándose. Por otro lado, las estadísticas muestran altas tasas de desnutrición crónica en ambos distritos;

pero a partir de 2009 al 2017 se observa un descenso, lo que repercutirá a futuro en la formación intelectual de calidad y en la mano de obra calificada para fomentar el desarrollo sostenible integral. Los distritos tienen recursos naturales para el turismo ecológico y zonas arqueológicas que deben ser puestas en valor para promover el patrimonio cultural. Se observa descuido en el manejo y dirección de los centros de salud y de la educación. Los sembríos de pan llevar han ido cambiando a través del tiempo para dar preferencia a los cultivos para el mercado como chirimoya y palta, apreciados en los mercados nacionales e internacionales.

## ANTECEDENTES

El *Banco Mundial* manifiesta que: “El desarrollo social se centra en la necesidad de ‘poner en primer lugar a las personas’ en los procesos de desarrollo. La pobreza no es solo un tema sobre los ingresos bajos; se trata también de la vulnerabilidad, la exclusión, las instituciones poco transparentes, la falta de poder y la exposición a la violencia. El desarrollo social promueve la inclusión social de los pobres y vulnerables empoderando a las personas, creando sociedades cohesivas y resilientes, y mejorando la accesibilidad y la rendición de cuentas de las instituciones frente a los ciudadanos. Al asociar los Gobiernos, las comunidades, la sociedad civil, el sector privado y los marginados, incluidos los pueblos indígenas y las personas con discapacidad, el desarrollo social transforma la compleja relación entre las sociedades y los Estados en intervenciones concretas.”<sup>1</sup>

Asimismo, CEPAL en el documento *Desarrollo social inclusivo, Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, encontramos que “los elementos centrales de lo que se denomina ‘desarrollo social’ han permanecido constantes en el tiempo. En ello el objetivo fundamental de lograr los mayores niveles posibles de bienestar para todas las personas en un marco de libertad. En los documentos intergubernamentales posteriores, hay acuerdo en este objetivo. También existe un consenso general en el sentido de que el desarrollo social abarca una amplia variedad de áreas que deben ser abordadas por distintas organizaciones internacionales, incluidas la educación, la salud, el empleo, el delito, la migración y el desarrollo humano en general” (CEPAL, 2015; 14).

Bravo, Olga realizó un estudio sobre desarrollo local como estrategia socio-política de cambio en Ecuador, plantea que los ámbitos jurídico y práctico del desarrollo local en Ecuador se aproxima a una estrategia socio-política de transformación social, la autora presenta un modelo constituido por tres ejes: “teórico, bajo el supuesto de la sociedad como un sistema complejo adaptativo; estratégico, construido como un modelo de desarrollo endógeno; y, operativo, mediante la utilización de herramientas de la planificación, en procesos participativos, reflexivos y críticos.” (Bravo, 2016: 98).

Asimismo, Melvin Bermúdez, en la investigación: *Desarrollo local del cantón de Coto Brus, sin desarrollo regional. ¿Realidad o utopía?* El autor considera la teoría de la CEPAL referente al desarrollo, sostiene que el centro, había logrado un mayor nivel de desarrollo producto porque fue ahí donde penetraron primero las técnicas capitalistas de producción y se operaron los avances tecnológicos más importantes, muestran que a las periferias se les consideraba como suplidores de materia prima y en donde su grado de rezago económico y social estaba en relación directa con el rezago tecnológico y organizativo existente en estas economías. Basándose en esta teoría concluye “que no podría existir un desarrollo local del Cantón de Coto Brus, sin que exista un desarrollo de toda la región Brunca, pero para asegurar que el cantón pueda tener un desarrollo endógeno es necesario una relación comercial hacia afuera,

---

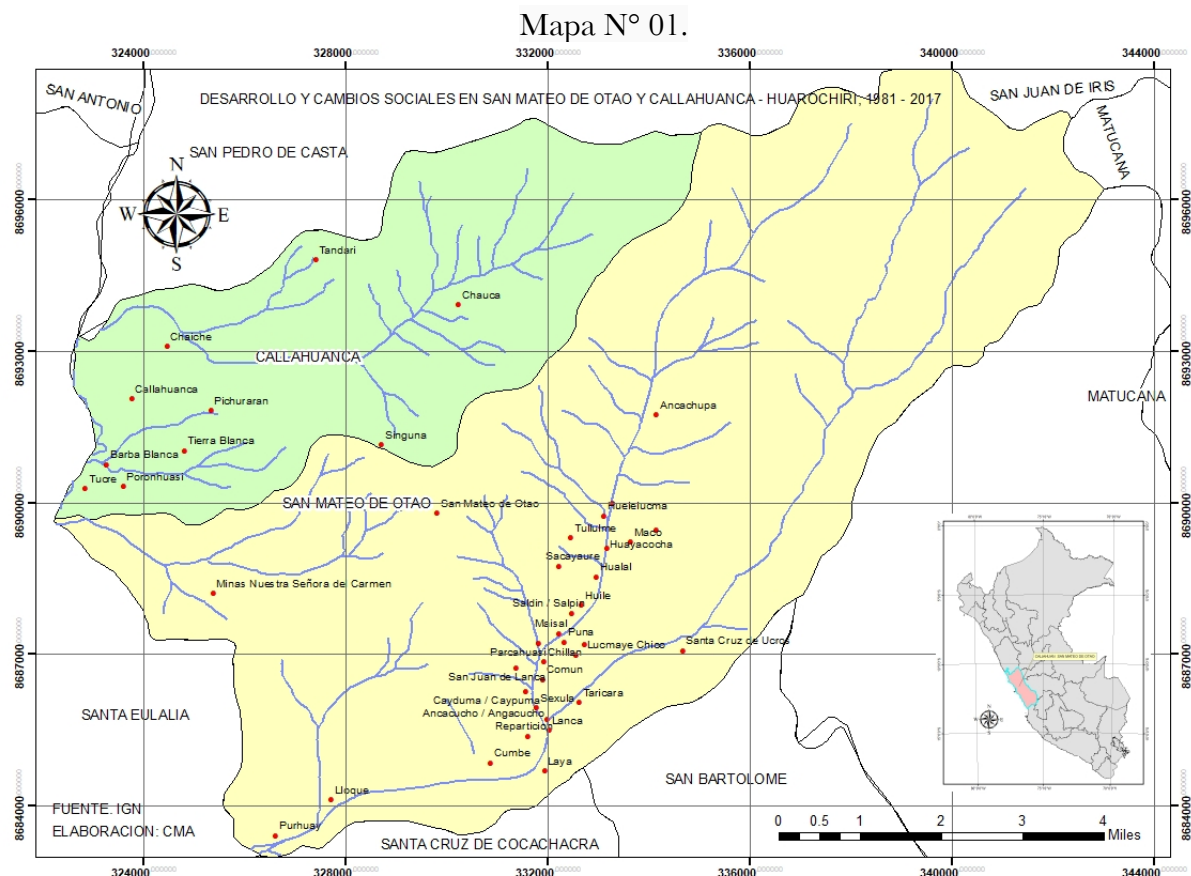
<sup>1</sup> Banco Mundial – Sitio web: <https://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview> (Revisado: 14/12/2018).

lo cual es fundamental para disponer de una demanda agregada de bienes y servicios”. (Bermúdez, 2016: 95).

Vásquez y Medina (2010) en el artículo *La comunidad campesina de San Mateo de Otao*, consideran que uno de los problemas más importantes de la comunidad es la escasez del agua, existen unas siete mil hectáreas que no son cultivadas por este motivo y sugieren que sería necesario almacenar el agua en represas y evitar que siga discurriendo al mar, esto permitiría aprovechar la mano de obra de la comunidad para cultivar maíz, trigo, cebollas, etc. Otro problema son las enfermedades endémicas (Leishmaniasis) que afecta a los pobladores que están dedicados a la agricultura. Luego los autores concluyen que “la comunidad presenta un proceso de desintegración que empezó en fechas cercanas a la creación del distrito de San Mateo de Otao, proceso que se caracteriza por la individualización de los terrenos de propiedad comunal”. (Vásquez y Medina, 2010: 221).

### ÁMBITO GEOGRÁFICO

Los distritos de Callahuanca y San Mateo de Otao pertenecen a la provincia de Huarochirí, están situados al Noreste de Lima, en la región de Lima Provincias, se localiza entre las Coordenada UTM: 322191 metros Este, 8698551 metros Norte y 342981 metros Este, 8698551 metros Norte; ocupan un área aproximada de: Callahuanca 50.84 Km<sup>2</sup>, San Mateo de Otao 135.90 Km<sup>2</sup> con un total de 186.74 Km<sup>2</sup>. Estos territorios se encuentran entre los 1200 msnm y 4850 msnm de altitud.



Fuente. IGN. Elaboración Propia.

### DESCRIPCION PAISAJISTICA

De acuerdo a los niveles altitudinales, las Ocho Regiones Naturales formulados por el Dr. Javier Pulgar Vidal, el Modelo Digital construido para el proyecto y el trabajo de campo

in situ; el paisaje varía entre los 1,200 metros sobre el nivel medio del mar y 4,850 metros sobre el nivel medio del mar con una extensión de 186.74 Km<sup>2</sup>. Se identificaron las siguientes regiones altitudinales: (ver mapa 02)

**Yunga Marina** de 500 a 2300 msnm, valles estrechos de forma triangular cuyo vértice se introduce en los contrafuertes andinos occidentales, con clima cálido, el sol brilla casi todo el año y las lluvias se producen en los meses de diciembre a marzo, plantas como las xerofíticas y arbustivas resaltan: molle, lúcuma, chirimoya, palta, etc.; además la región está relacionada con la uta enfermedad endémica (Leishmaniasis) que está controlada.

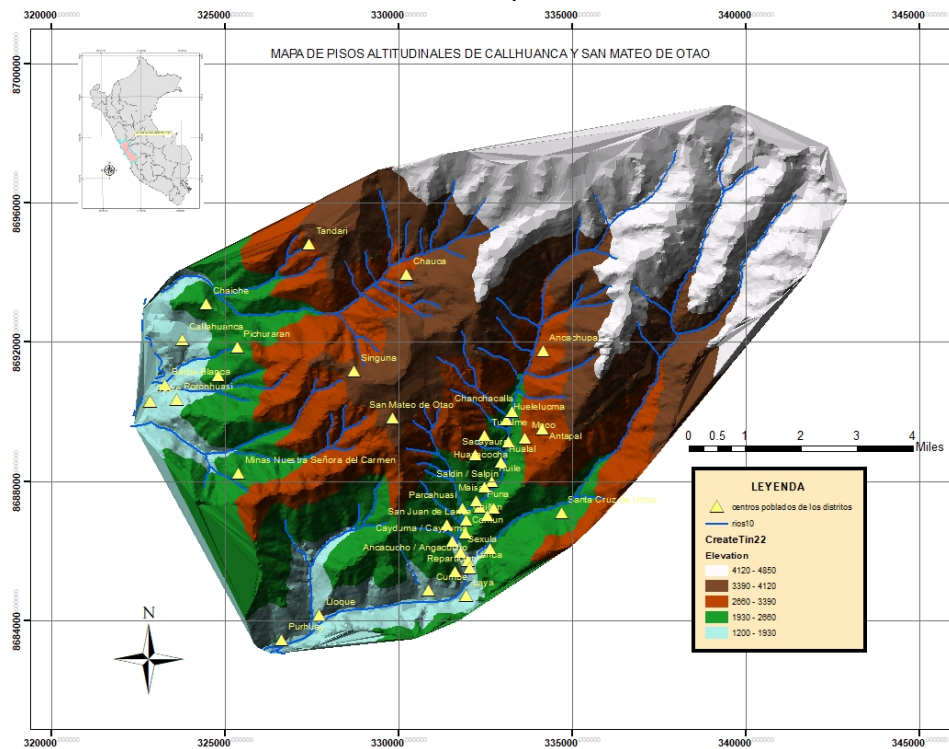
**Quechua** de 2300 a 3500msnm, se caracteriza por presentar relieve de valles estrechos, como garganta, clima templado, con altas temperaturas en el día y en las noches con temperaturas bajas donde se localizan la mayor cantidad de los Pueblos como: Santa Cruz de Ucros, Canchacalla y otros anexos, por las características del clima y suelo se cultiva maíz, habas, palta, chirimoya y otros productos.

**Suni o Jalca** 3500 a 4000 msnm, caracterizada por altas elevaciones con cerros de fuertes pendientes, clima frio seco y disminución de la presión atmosférica que es el motivo del soroche o mal de altura; la cobertura vegetal son de plantas como el quinal, aliso, quishuar y las pasturas de ichu, paja, etc. En esta región se cultivan papas, quinua, cebada y es la zona de la ganadería lanar, de camélidos y caballo .En este espacio está situado el pueblo de San Mateo de Otao, antigua capital del distrito y se encuentran también algunos anexos.

**Puna** de 4000 a 4800 msnm. Es la cabecera de cuenca de los distritos; presenta pequeñas altiplanicies y cerros con caída libre; con clima muy frio, con temperaturas promedio bajo cero en la sombra y temperatura promedio máxima de 8 grados centígrados a la sombra, que no es favorable para la vida normal del ser humano; se observan plantas con alto contenido de aceite como la yareta, líquenes, musgos, etc. Y es apropiada solamente para crianza de camélidos.

**Cordillera**, más de 4800 msnm observamos una pequeña zona climática nival, con características extremas de temperatura.

Mapa N° 02.

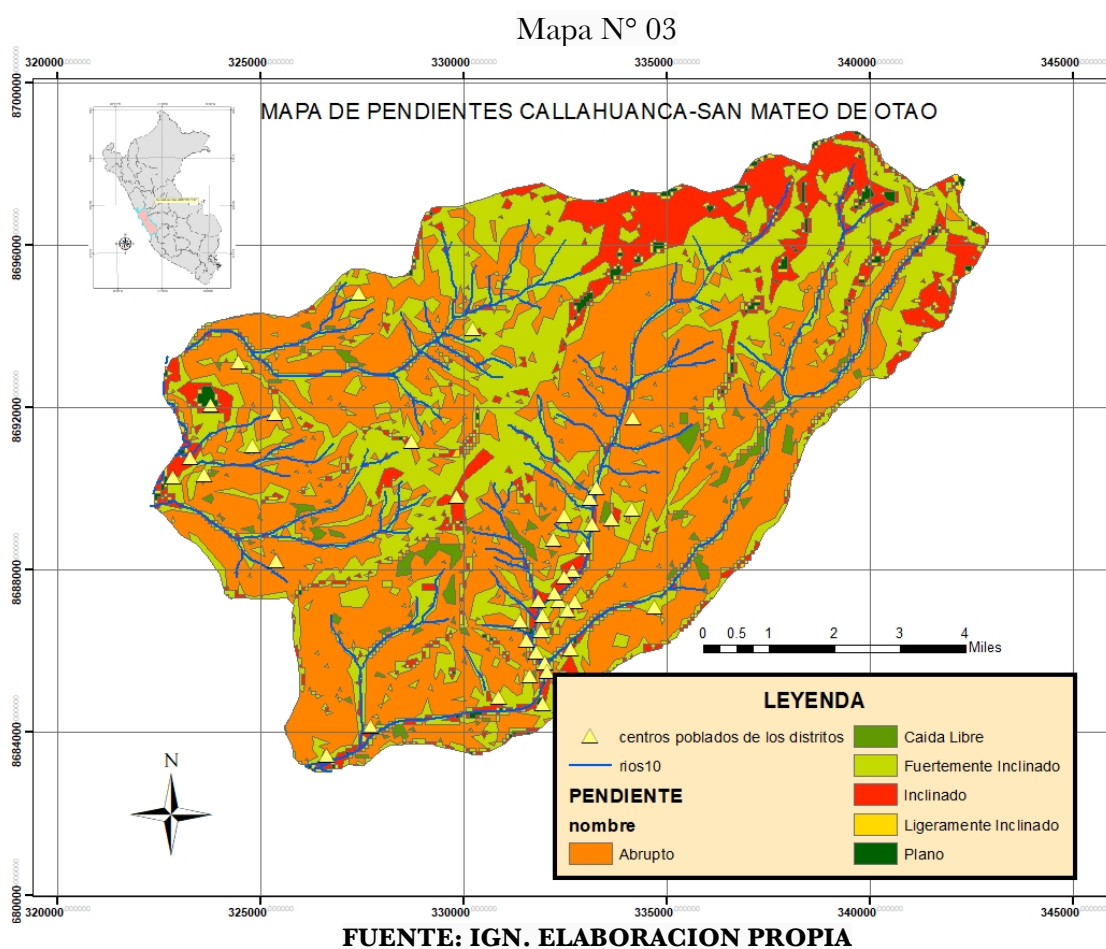


Fuente.

IGN. ELABORACION PROPIA

La configuración del relieve es muy accidentada lo que limita la agricultura intensiva; se aprovecha solamente las condiciones climáticas del fondo del valle, en este caso los arbustos de plantas como la Chirimoya, Palta, manzana, etc. que tienen gran demanda en los centros urbanos y para la exportación.

El estudio de las pendientes es muy importante para el análisis espacial. Según el Mapa No. 03, se ha optado por la clasificación de pendientes por IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) en 6 categorías: Plano, ligeramente inclinado, inclinado, fuertemente inclinado, caída libre y abrupto los cuales nos dieron como resultado: Las categorías de abrupto (49.00%), caída libre(2.00%) y fuertemente inclinado(36%) totalizando un 87 %, son tierras de conservación protección lo cual no tienen uso, salvo para el turismo de aventura u otra vocación que podría ser la minería de socavón y no de tajo abierto. Mientras que las pendientes: planas (1.00%), ligeramente inclinado (1.00%) e inclinado (11.00%) con un total de 13 %, que se localizan en Callahuanca, Lanca, San Mateo de Otao y las punas de estos distritos.



### DESCRIPCIÓN DE LAS ÁREAS PRODUCTIVAS DE CALLAHUANCA Y SAN MATEO DE OTAO

El cuadro dos y mapa número 04, muestran que en los distritos de Callahuanca y San Mateo de Otao la agricultura bajo riego es de 6.15 Km<sup>2</sup> es decir el 3.32%; espacio muy pequeño que deber ser ampliado; ganando terreno de las áreas de agricultura en andenería 41.29 Km<sup>2</sup> (22.11%) y agricultura en andenería para rehabilitación 1.10 Km<sup>2</sup> (0.60%);

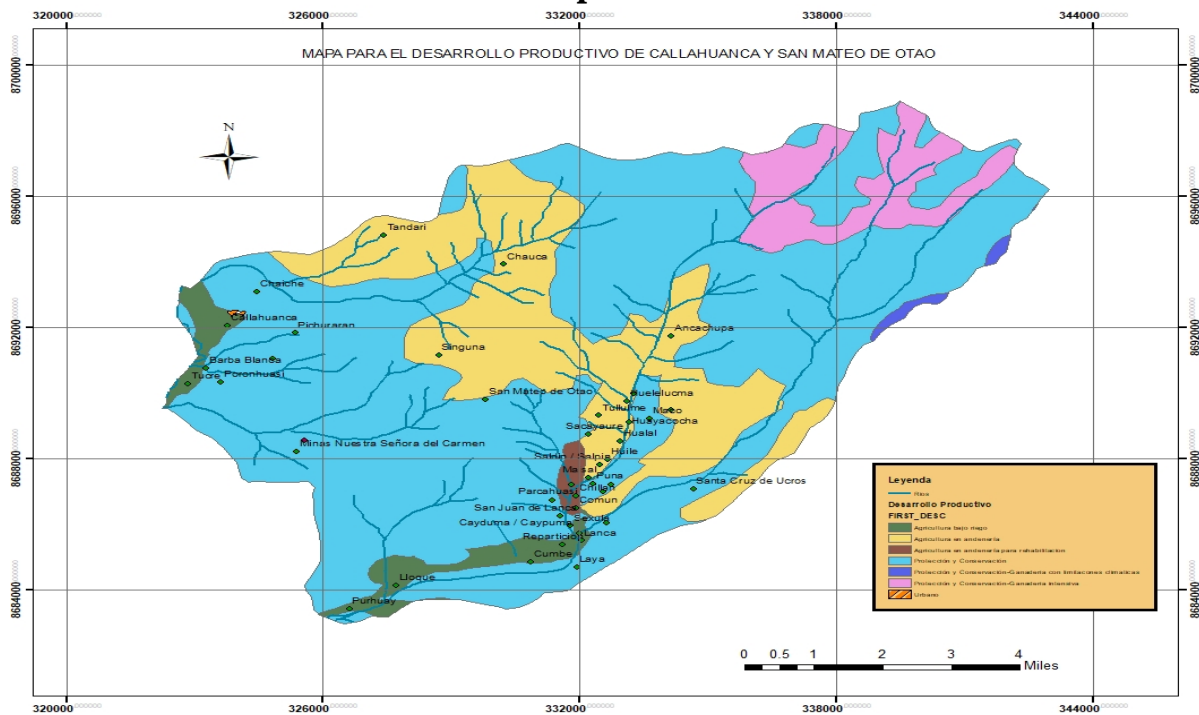
utilizando sistemas de regadío con técnicas modernas con la finalidad de incrementar la producción y productividad.

**CUADRO N° 01**  
**Desarrollo productivo de Callahuanca y San Mateo de Otao**

	DESCRIPCION	Área km2	Área %
01	Agricultura bajo riego	6.15	3.32
02	Protección y Conservación	125.52	67.21
03	Protección y Conservación-Ganadería intensiva	11.81	6.31
04	Protección y Conservación-Ganadería con limitaciones climáticas	0.81	0.43
05	Agricultura en andenería	41.29	22.11
06	Agricultura en andenería para rehabilitación	1.10	0.60
07	Urbano	0.04	0.02
	TOTAL	186.74	100.00

Fuente. Elaboración Propia

**Mapa N° 04**



Fuente. IGN-Elaboración Propia.

## REFERENCIAS HISTÓRICAS

### **Distrito: San Mateo de Otao.**

La Comunidad San Mateo de Otao fue reconocida como comunidad de indígenas por Resolución Suprema del 31 de octubre de 1942, disponiéndose su inscripción en el registro respectivo de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social.<sup>2</sup> El 7 de noviembre de 1944 se promulgó la Ley N°10001 que crea el distrito de San Mateo de Otao. Posteriormente, mediante la Ley N°13267, del 5 de noviembre de 1959, se dispone el traslado de la capital del distrito del pueblo de San Mateo de Otao al pueblo de San Juan de Lanca, donde se establecen las autoridades distritales y también las

2 Oficio N°1240, Dirección de Asuntos indígenas, Ministerio de justicia y Trabajo



comunales.<sup>3</sup> En la actualidad, el distrito es uno de los 32 distritos de la Provincia de Huarochirí.

Dentro del distrito se encuentran las zonas arqueológicas de Marca Marca, Chaupimarca y Huarichaca que han sido declarados patrimonio cultural de la nación por el Instituto Nacional de Cultura, mediante Resolución Directoral Nacional N° 620 /INC, del Lima, 12 de mayo de 2005. El sitio arqueológico de **Marca Marca** se encuentra en el cerro Curimacas, a una altura de 2,780 msnm., frente del pueblo de Canchacalla. **Chaupimarca** se encuentra en Purhuay, anexo de Cumbe, a una altura de 1,350 msnm., en la cima del cerro del mismo nombre. Las estructuras están conectadas por caminos los que han sido restaurados, lo que ha disturbado su forma y hace difícil determinar el acceso original. **Huarichaca** (puente de los Wari; Sol Sagrado) está ubicada al norte del actual pueblo de San Mateo de Otao, en el cerro Huarichaca a 3,880 msnm, en las coordenadas 76°38' longitud Oeste y 11°30' latitud Sur, a una elevación de 100 metros del pueblo de San Mateo de Otao.

#### **Distrito: Santa Rosa de Callahuanca.**

Callahuanca, del quechua cajlla y huanca, significa "piedra grande". Fue creado mediante Ley N° 12825 del 12 de abril de 1957, en el segundo gobierno del Presidente Manuel Prado Ugarteche. El nombre completo del distrito es Santa Rosa de Callahuanca, siendo Santa Rosa de Lima patrona del distrito y a la cual se le venera el 30 de agosto. El pueblo de Callahuanca comprende además los anexos de San Pedro de Chauca y Barbablanca, así como los caseríos de Purunhuasi y San José de Tucre. Está ubicado en la provincia de Huarochirí, Región Lima, a dos horas de la capital.

A 5km de Callahuanca, en Barba Blanca, se encuentra el sitio arqueológico de **Cascashoko**. Es una zona arqueológica amurallada compuesta por estructuras preincaicas, con casas con base de piedra, probablemente una ciudadela de gran importancia.

### **CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS**

#### **Distrito: Santa Rosa de Callahuanca**

Los datos censales nos indican que la población de Callahuanca fue disminuyendo paulatinamente como consecuencia de la migración interna en el censo de 1981 figuran 988 habitantes y en el de 1993, 779 habitantes; recién en el 2000 se produce un incremento a 1,464 habitantes y a partir de este año la población en este distrito ha ido aumentando constantemente en 2015 es de 4,080 habitantes; cómo se puede apreciar en el Cuadro No. 02 y Grafico No 01. La tasa de crecimiento anual, en promedio se elevó a 6.9%; este factor se explica por el desarrollo social alcanzado a diferencia de otros distritos vecinos.

---

3 El Peruano, 16.11.1959

**Cuadro No. 02**  
**Callahuanca: Población según sexo e Índice de Masculinidad: 1981 – 2015.**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Ind. Mascul.</b>
<b>1981/a</b>	<b>988</b>	<b>520</b>	<b>468</b>	<b>1.11</b>
<b>1993/a</b>	<b>779</b>	<b>432</b>	<b>347</b>	<b>1.24</b>
<b>2000</b>	<b>1,464</b>	<b>781</b>	<b>683</b>	<b>1.14</b>
2001	<b>1,583</b>	839	744	1.13
2002	<b>1,708</b>	899	809	1.11
2003	<b>1,842</b>	963	879	1.10
2004	<b>1,981</b>	1,029	952	1.08
2005	<b>2,130</b>	1,099	1,031	1.07
2006	<b>2,285</b>	1,171	1,114	1.05
<b>2007/a</b>	<b>2,405</b>	<b>1,224</b>	<b>1,181</b>	<b>1.04</b>
2008	<b>2,615</b>	1,323	1,292	1.02
2009	<b>2,793</b>	1,404	1,389	1.01
2010	<b>2,981</b>	1,489	1,492	1.00
2011	<b>3,181</b>	1,579	1,602	0.99
2012	<b>3,391</b>	1,674	1,717	0.97
2013	<b>3,611</b>	1,772	1,839	0.96
2014	<b>3,841</b>	1,874	1,967	0.95
2015	<b>4,080</b>	1,980	2,100	0.94

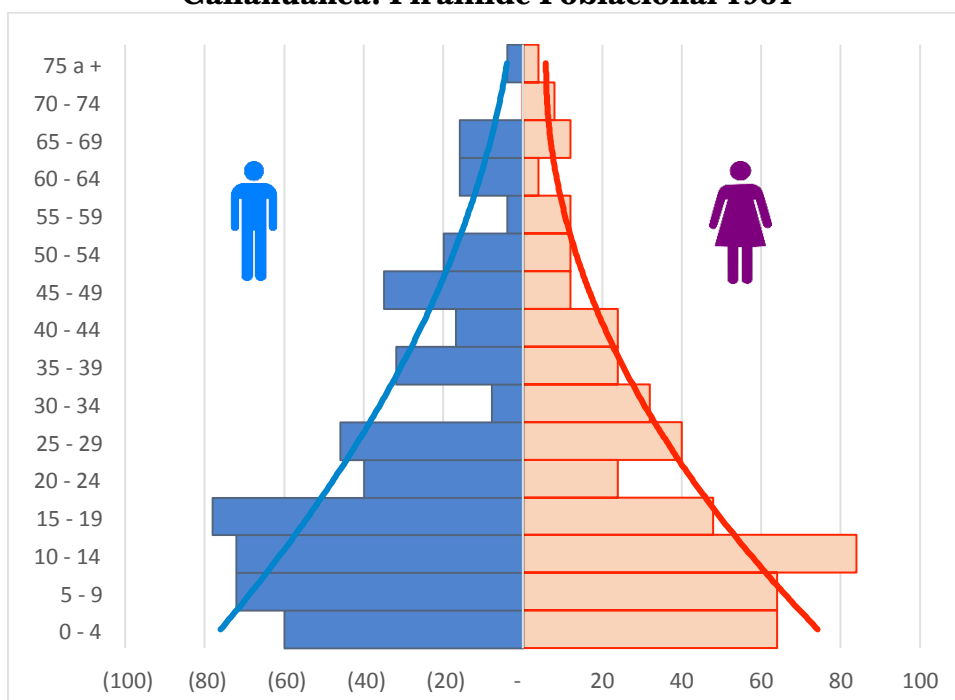
Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1981, 1993 y 2007 & INEI – Población estimada por años calendario: 2000 – 2015 a/ Años censales.

**Gráfico No. 01**  
**Callahuanca: Población: 1981 – 2015**

Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1981, 1993 y 2007 & INEI – Población estimada por años calendario: 2000 - 2015.

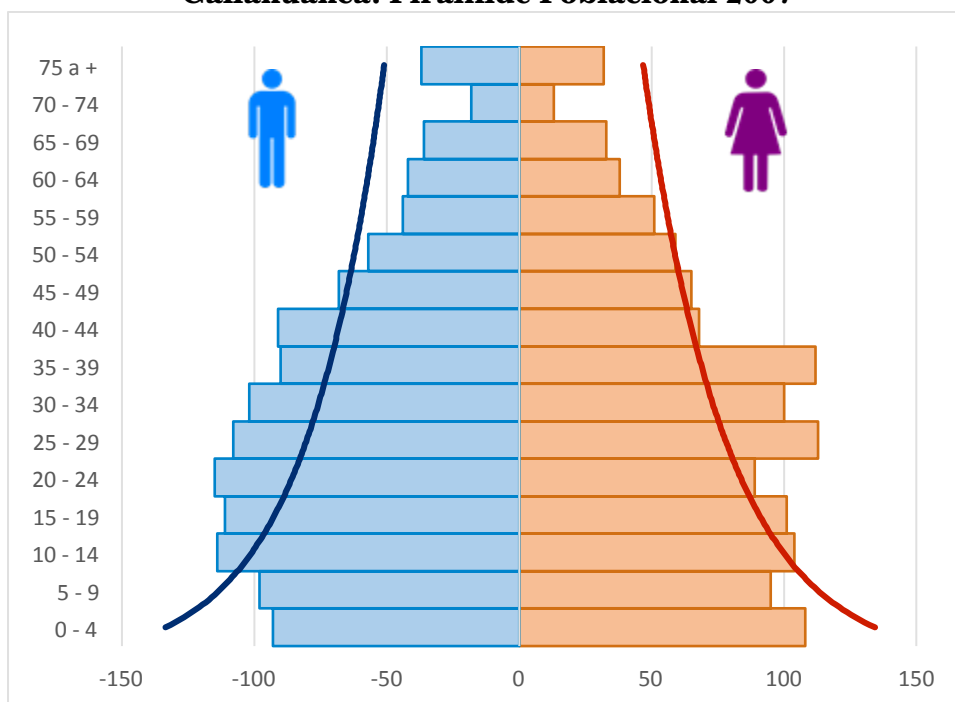
□ Años censales.

**Gráfico No. 02**  
**Callahuanca: Pirámide Poblacional 1981**



Fuente: INEI. Censos Nacionales 1981.

**Gráfico No. 03**  
**Callahuanca: Pirámide Poblacional 2007**



Fuente: INEI. Censos Nacionales 2007.

Al comparar los gráficos No. 02 y No. 03 podemos encontrar las diferencias en la estructura poblacional en los años censales de 1981 y 2007. Se nota un crecimiento

proporcional de la población masculina y femenina por el efecto inmigratorio a la comunidad de Callahuanca, debido al desarrollo socioeconómico (agricultura, comercio y turismo). Los adultos mayores de 75 y más años se quedan para dedicarse al pequeño comercio y al descanso disfrutando del clima agradable y la tranquilidad de la zona.

### **SAN MATEO DE OTAO**

La población del distrito de San Mateo de Otao, se encuentra en la margen derecha del río Rímac y ha tenido un desarrollo demográfico muy común a los lugares rurales de nuestro país. Los datos censales, así como de las proyecciones de población, nos indican que la población ha ido disminuyendo paulatinamente como consecuencia de la migración.

Según la distribución por sexo, se observa en el cuadro No. 03 mayor número de población masculina, debido a la migración selectiva por sexo, es decir, emigraron más las mujeres en comparación a los hombres, esto se ve en los índices de masculinidad de 120 hombres por 100 mujeres en el año 1993, y 112 hombres por 100 mujeres en el 2001. Pero a partir de 2014 se invierte esta dinámica con la presencia de más mujeres en la comunidad, 99 hombres por 100 mujeres.

#### **Cuadro No. 03**

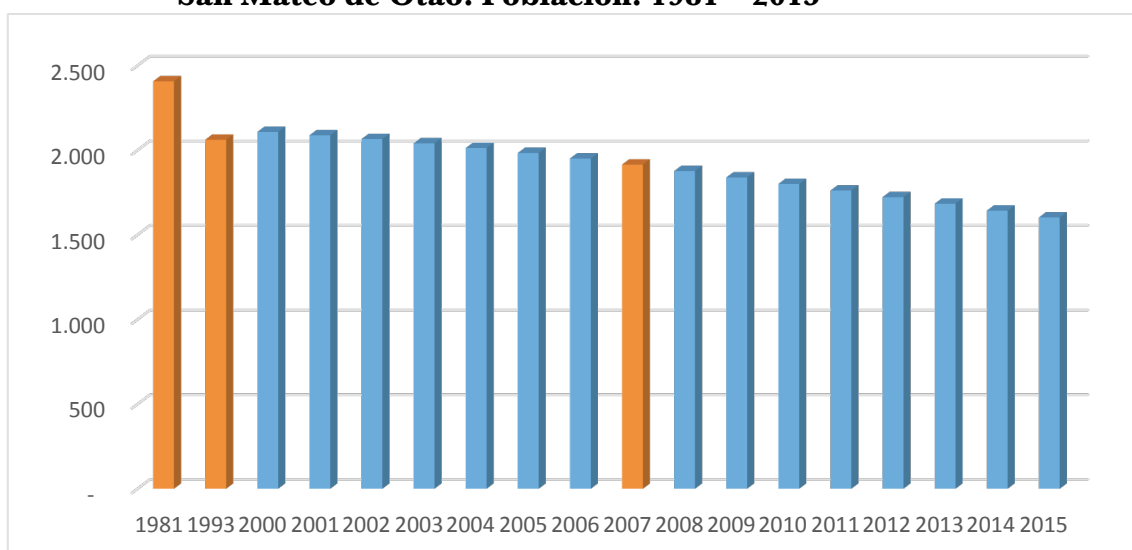
#### **San Mateo de Otao: Población según sexo e Índice de Masculinidad: 1981 – 2015**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Ind. Mascul.</b>
1981 /a	<b>2,407</b>	<b>1,225</b>	<b>1,182</b>	<b>104</b>
1993 /a	<b>2,062</b>	<b>1,123</b>	<b>939</b>	<b>120</b>
2000	<b>2,108</b>	1,120	988	113
2001	<b>2,088</b>	1,104	984	112
2002	<b>2,066</b>	1,087	979	111
2003	<b>2,041</b>	1,069	972	110
2004	<b>2,013</b>	1,049	964	109
2005	<b>1,984</b>	1,029	955	108
2006	<b>1,951</b>	1,007	944	107
2007 /a	<b>1,915</b>	<b>984</b>	<b>931</b>	<b>106</b>
2008	<b>1,877</b>	960	917	105
2009	<b>1,839</b>	936	903	104
2010	<b>1,801</b>	913	888	1.03
2011	<b>1,762</b>	889	873	1.02
2012	<b>1,723</b>	866	857	101
2013	<b>1,684</b>	843	841	100
2014	<b>1,643</b>	819	824	099
2015	<b>1,603</b>	796	807	099

Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1981, 1993 y 2007 & INEI – Población estimada por años calendario: 2000 - 2015.

a/ Años censales.

**Gráfico No. 04**  
**San Mateo de Otao: Población: 1981 – 2015**

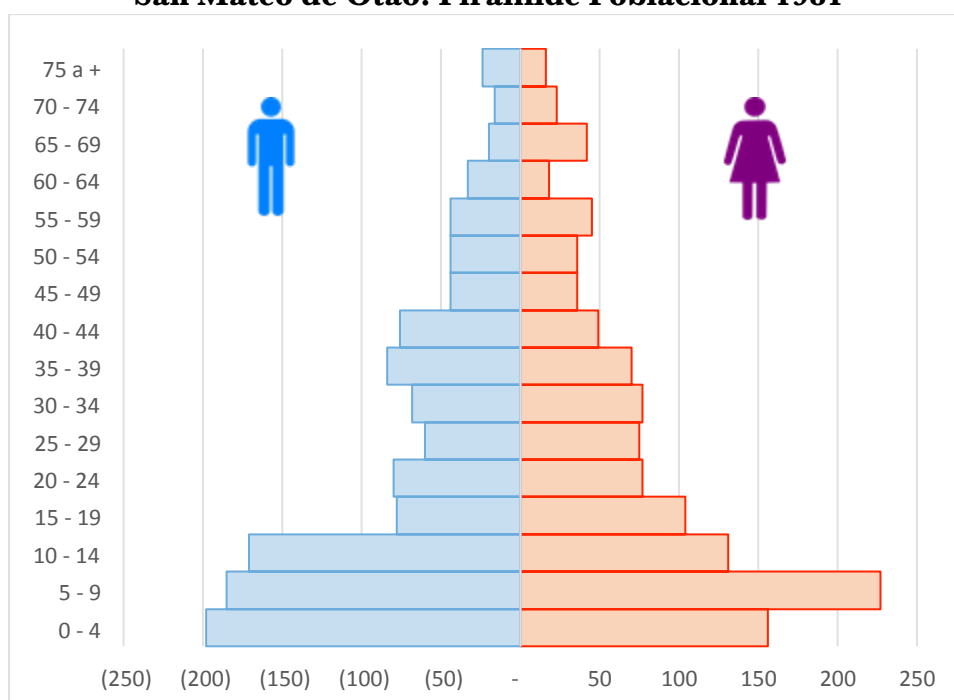


Fuente: INEI - Censos Nacionales de 1981, 1993 y 2007 & INEI – Población estimada por años calendario: 2000 - 2015.

□ Años censales.

Como podemos ver en el Cuadro No. 03 y en el Gráfico No. 04, la población del distrito de San Mateo de Otao ha ido decreciendo constantemente en los últimos años. La tasa de crecimiento anual, en promedio es de -1,7% (4). Este factor es explicado por las limitaciones en el desarrollo social y emigración a diferencia de otros distritos vecinos.

**Gráfico No. 05**  
**San Mateo de Otao: Pirámide Poblacional 1981**

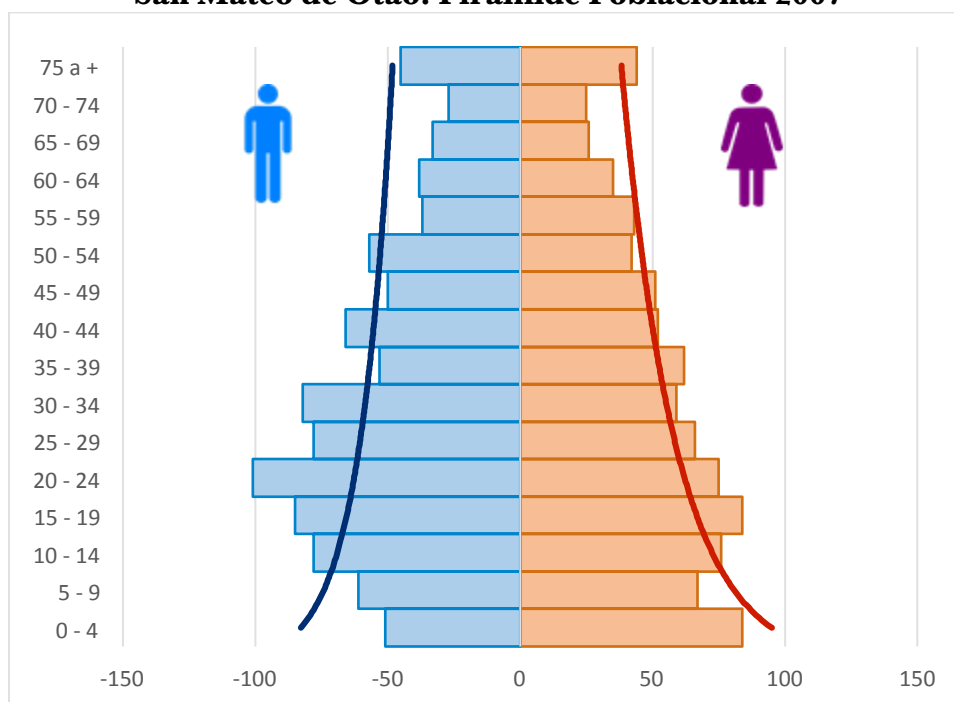


Fuente: INEI. Censos Nacionales 1981.

4 Si contrastamos este dato distrital con la tasa de crecimiento poblacional a nivel nacional veremos que existe un gran diferencia, Tasa Nacional de Crecimiento: 1.6% anual.

Según la estructura poblacional 1981 de la pirámide vemos que en San Mateo de Otao permanecen los jóvenes menores de 14 años y los adultos mayores de 65. Los jóvenes partir de los 15 años salen del distrito, hombres y mujeres casi en la misma proporción.

**Gráfico No. 06**  
**San Mateo de Otao: Pirámide Poblacional 2007**



Fuente: INEI. Censos Nacionales 2007.

Las proporciones estructurales de la pirámide presenta un distrito receptor de población en las edades 20 a 34 años y expulsor en grupos etareos subsiguiente; pero hay una migración de retorno de los mayores de 75 años. La migración de los jóvenes ocasiona la pérdida de mano de obra para el trabajo en la agricultura.

**Cuadro No. 04**  
**Cambios de la Población de Callahuanca y San Mateo de Otao, 1981 – 2016**

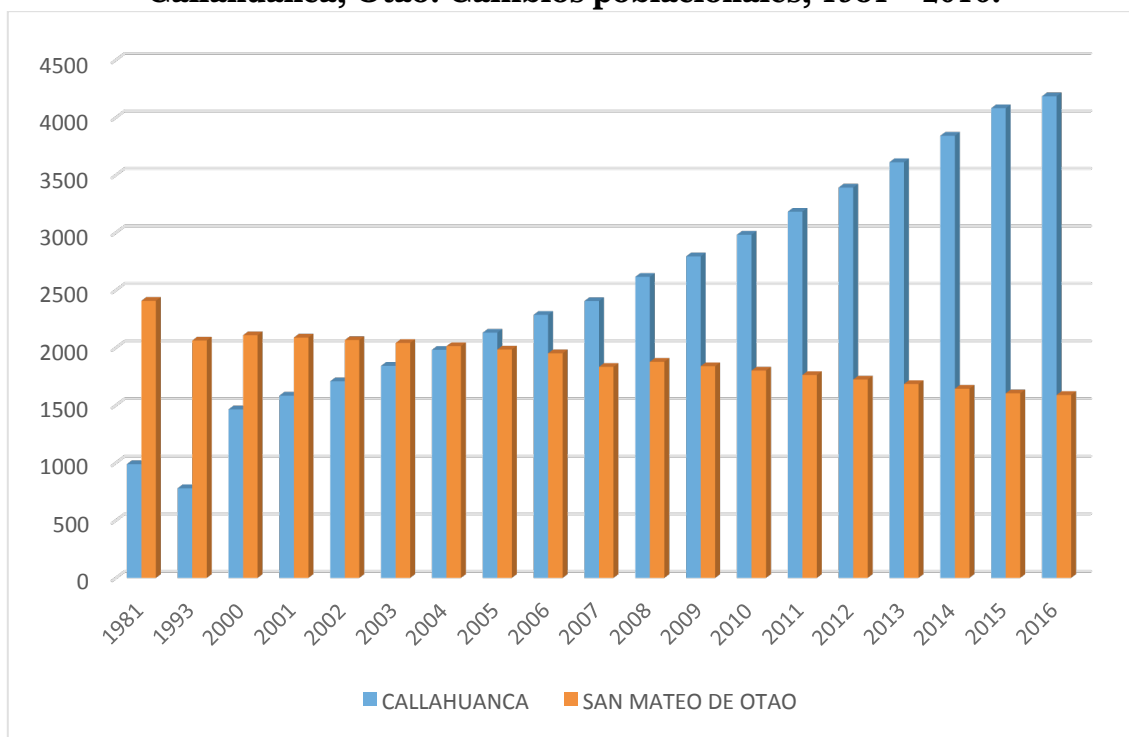
AÑOS	CALLAHUANCA	SAN MATEO DE OTAO
1981	988	2407
1993	779	2062
2000	1464	2108
2001	1583	2088
2002	1708	2066
2003	1842	2041
2004	1981	2013
2005	2130	1984
2006	2285	1951
2007	2405	1833
2008	2615	1877
2009	2793	1839

2010	2981	1801
2011	3181	1762
2012	3391	1723
2013	3611	1684
2014	3841	1643
2015	4080	1603
2016	4184	1589

Fuente: INEI 1981,1993 y 2007 y estimación 2000 -2016.

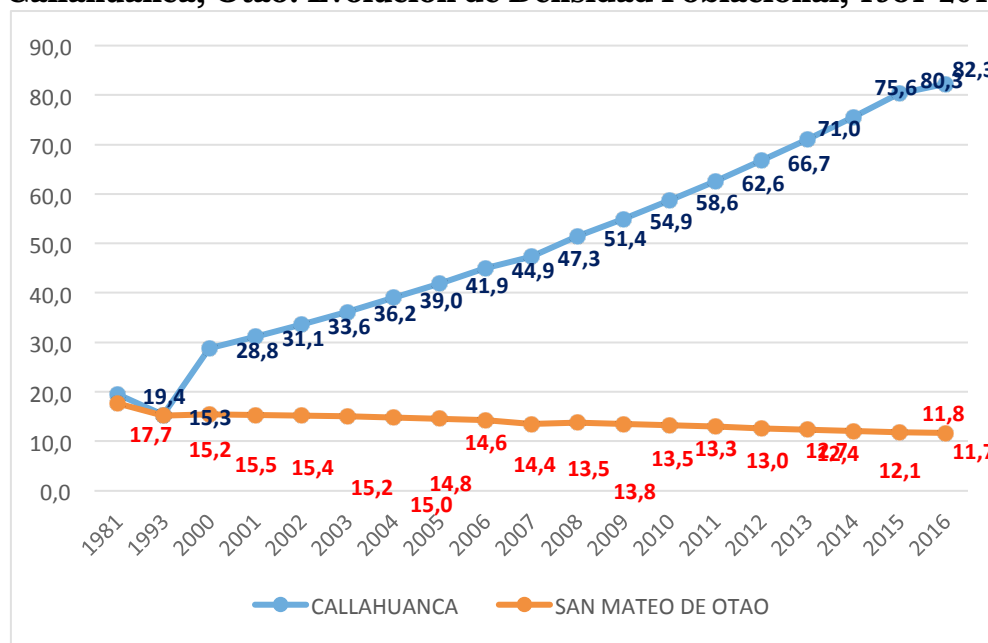
Finalmente, las referencias estadísticas muestran que ambas localidades tuvieron un comportamiento evolutivo diferente, mientras Callahuanca presenta un decrecimiento entre 1981 a 1993, en los siguientes años la población va en aumento alcanzando a 4,184 en el 2016, pobladores como resultado de la migración a la zona para los trabajos agrícolas. San Mateo de Otao, en cambio, fue decreciendo, como resultado de la migración (Ver cuadro No. 04 y Gráfico No. 07).

**Gráfico No. 07**  
**Callahuanca, Otao: Cambios poblacionales, 1981 – 2016.**



Fuente: INEI.

**Gráfico No. 08**  
**Callahuanca, Otao: Evolución de Densidad Poblacional, 1981-2016**



Fuente: INEI

Las densidades de la población entre Callahuanca y San Mateo de Otao son muy diferentes, en San Mateo de Otao es de 11.7 habitantes por km<sup>2</sup> (2016), mientras que en Callahuanca es de 82.3 habitantes por Km<sup>2</sup>.

### MOVIMIENTOS MIGRATORIOS.

Las estadísticas censales muestran a la provincia de Huarochiri, donde están ubicados los distritos de Callahuanca y Otao, como expulsora de población. Entre 1988-1993 (migración reciente hace cinco años) salieron de la provincia 15,028 e ingresaron (inmigrantes) 8,085 personas. Los datos del 2007 para la migración reciente (2002-2007) manifiesta la misma dinámica, pero con más intensidad 57,415 emigrantes y 7,710 inmigrantes con un saldo migratorio negativo de - 49,705, es decir Huarochiri pierde población por efectos de la migración. Estos distritos se caracterizan también por ser expulsores y receptores de población. Callahuanca, entre el 81y el 93 fue expulsora, de ahí en adelante la dinámica poblacional se invierte convirtiéndose en receptora de población. Los jóvenes emigran hacia la capital Lima Metropolitana. Los que se quedan son los padres que generalmente son adultos mayores. Callahuanca se destaca por la presencia de huancavelicanos que migran con la finalidad de trabajar en la agricultura. En San Mateo de Otao se observa una dinámica diferente, los datos muestran que el distrito es expulsor de población, pero, según las entrevistas a inmigrantes y a lugareños, la migración es temporal y se presenta en las temporadas de cultivo y cosecha y en obras temporales de infraestructura.

### SITUACIÓN DE LA SALUD E INDICADORES MÁS RELEVANTES

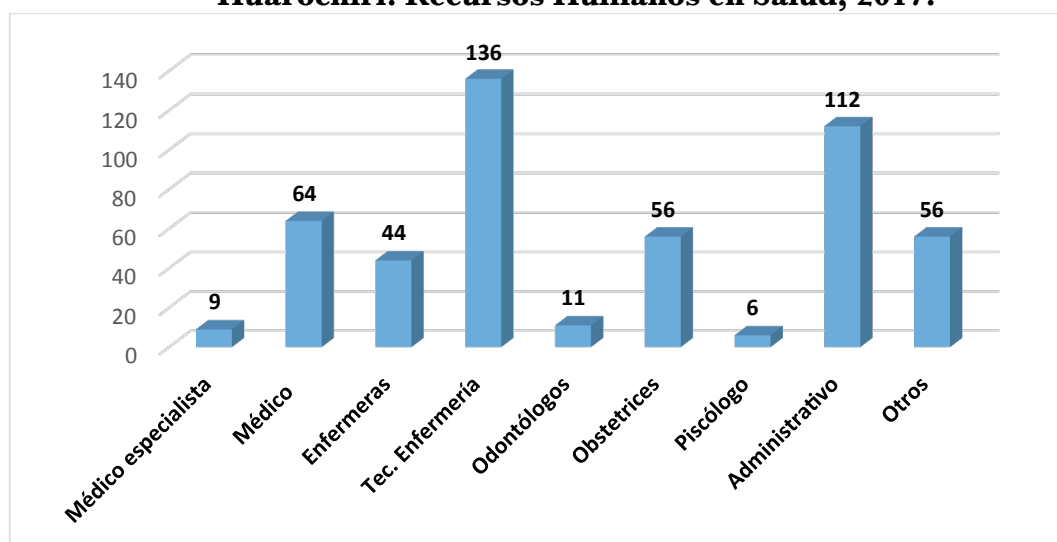
Tal como informa la Dirección Regional de Salud del Gobierno Regional de Lima en el *Análisis de Situación de Salud 2017 Región Lima*, “La Provincia (de Huarochiri) tiene varios pisos altitudinales entre 56 a 2398 msnm y condiciones ambientales diferentes en cada uno de ellos, cuentan con 32 Distritos con una población estimada en 102,310 habitantes y un número de viviendas de superior a 30,000... Esta situación favorece a la dispersión de diferentes vectores de interés en la salud Pública, es así que la presencia de *Triatomins del Genero Triatoma sp* se ha reportado en el distrito... El vector *Aedes aegypti*, transmisor de la enfermedad del Dengue hasta el primer trimestre del 2015



estuvo considerado como el único escenario II de la DIRESA Lima, por estar en la mayoría de las localidades...”

El Gobierno Regional Lima, en el informe: *Análisis de la Situación de la salud en la provincia de Huarochirí*, dice: “La Red de Salud Huarochirí con una población de 79.944 habitantes, distribuida en cinco Micro Redes y un hospital con un total de 68 establecimientos de Salud, según el número de personal por grupo ocupacional no (se) abastece para cubrir las necesidades de servicios de Salud, por lo que requiere una gestión de requerimiento de Recursos Humanos y la distribución de los mismos en zonas vulnerables como las zonas rurales”.

**Gráfico No. 09**  
**Huarochirí: Recursos Humanos en Salud, 2017.**



Fuente: DIRESA – Gobierno Regional Lima: Análisis de la Situación de Salud en Huarochirí, 2017.

Si bien es cierto que la Red de Salud de Huarochirí cuenta con 68 establecimientos en toda su jurisdicción, entre puestos de salud (postas), Centros de Salud y un Hospital (ubicado en la capital de la provincia: Matucana), en el distrito de Callahuanca solo cuentan con un Puesto de Salud (ubicado en la plaza de armas del distrito). En el distrito de San Mateo de Otao se cuenta con cuatro puestos de salud, uno en el anexo de Cumbe, otro en Lanca, otro en Tapicara y otro en Canchacalla.

Cuando la población entiende que el problema de salud no es complicado se atiende en uno de esos puestos de Salud, en casos más complicados prefieren ir a otras dependencias de salud ubicadas en Santa Eulalia, Chosica y Lima Metropolitana. Sobre el sistema integral de salud (SIS), según el INEI, en julio de 2016 estaban en este sistema de seguro 95 menores de 4 años y 998 mayores de 5 años, de estos 503 del sexo femenino y 495 del sexo masculino.

## **DESNUTRICIÓN CRÓNICA**

La desnutrición crónica es una variable que está asociada directamente a la pobreza. De acuerdo a informes permanentes de INEI los indicadores de la desnutrición en niños menores de 5 años se han modificado de la siguiente manera:

**Cuadro No. 05**  
**Callahuanca, San Mateo de Otao: Desnutrición Infantil, 2007, 2009 y 2017**

	2007	2009	2017
<b>Callahuanca</b>	48.5	29.0	4.5
<b>San Mateo de Otao</b>	34.4	24.4	20.4

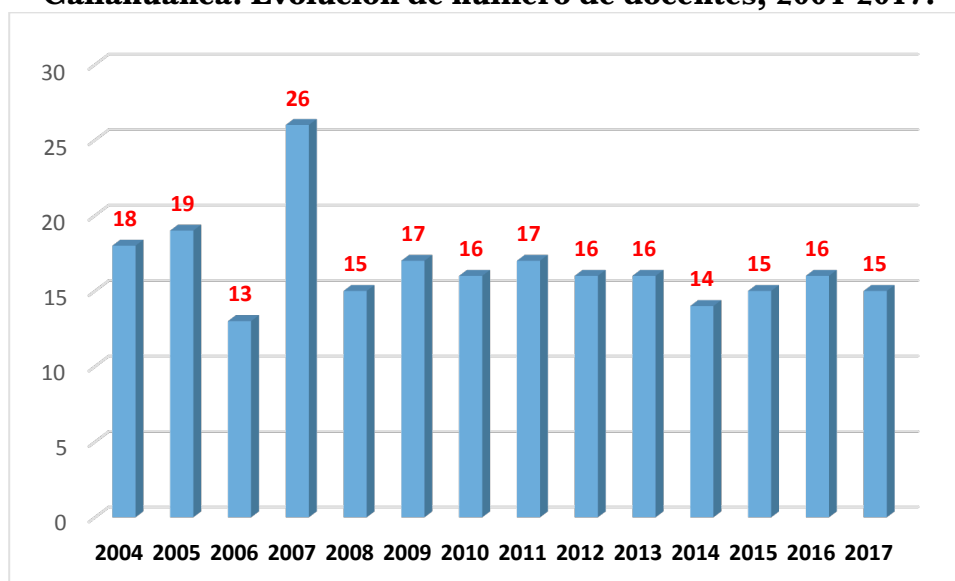
Fuente: MINSA – Perú, Indicadores nutricionales en niños, 2017.

Las niñas y niños con desnutrición crónica tienen una serie de problemas en su salud: anemia, rendimiento escolar bajo, etc.

**La Educación.**

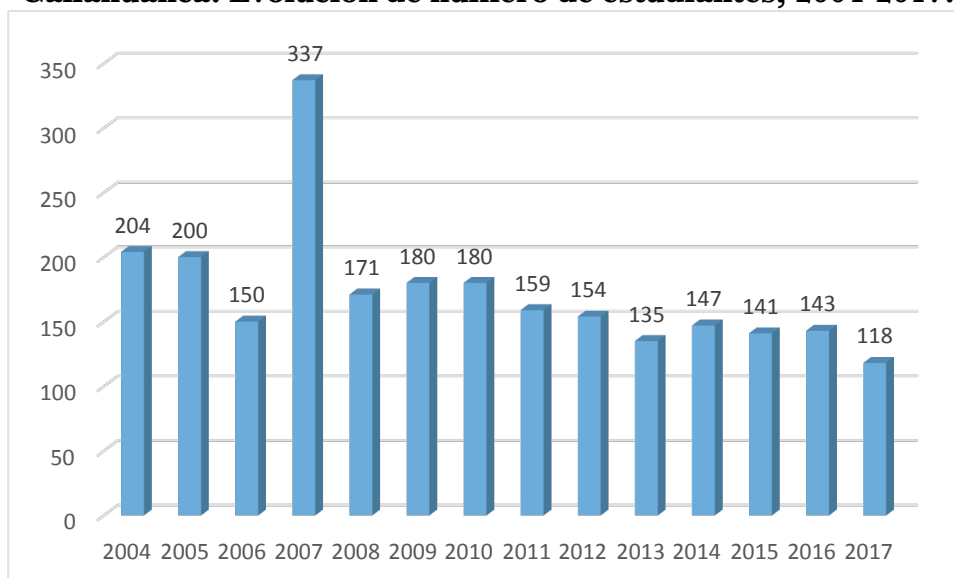
El fenómeno educativo es una variable determinante para el desarrollo de una comunidad.

**Gráfico No. 10**  
**Callahuanca: Evolución de número de docentes, 2004-2017.**



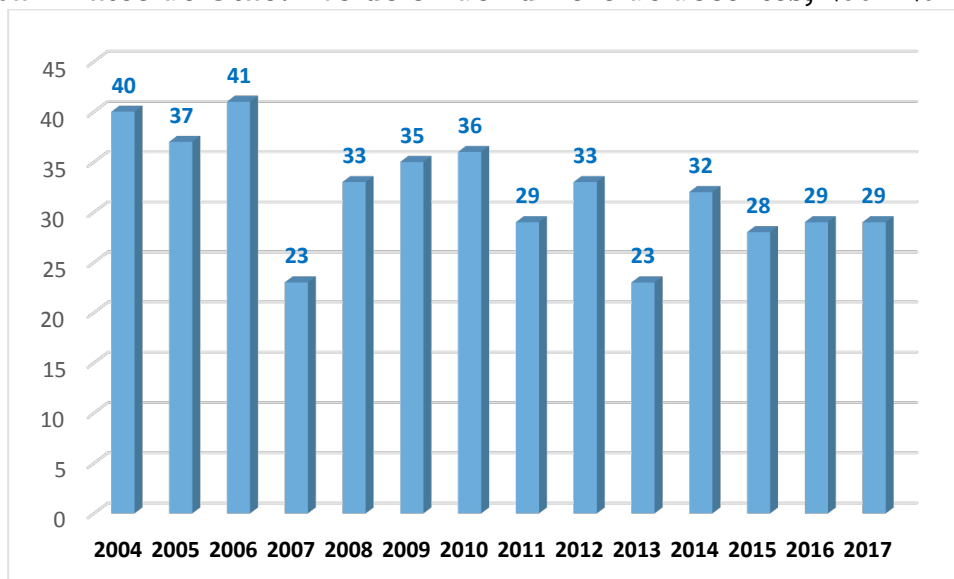
Fuente: Sitio Web: ESCALE – Estadísticas de la Calidad Educativa.

**Gráfico No. 11**  
**Callahuanca: Evolución de número de estudiantes, 2004-2017.**



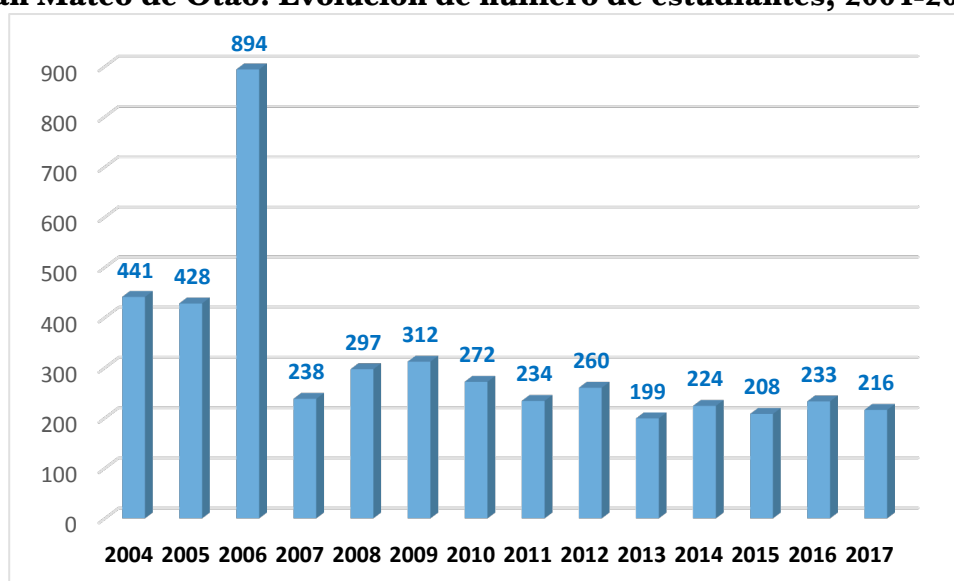
Fuente: Sitio Web: ESCALE – Estadísticas de la Calidad Educativa.

**Gráfico No. 12**  
**San Mateo de Otao: Evolución de número de docentes, 2004-2017.**



Fuente: Sitio Web: ESCALE – Estadísticas de la Calidad Educativa.

**Gráfico No. 13**  
**San Mateo de Otao: Evolución de número de estudiantes, 2004-2017.**



Fuente: Sitio Web: ESCALE – Estadísticas de la Calidad Educativa.

En cuanto a las estadísticas de los servicios educativos en los distritos estudiados, encontramos datos interesantes. Pero concluimos que los servicios educativos, en cuanto a niveles de Inicial, Primaria y Secundaria, están en un claro declive debido a la disminución de la población, como efecto del fenómeno migratorio, como podemos ver en los gráficos No. 10, 11, 12 y 13. En el distrito de San Mateo de Otao, la población está disminuyendo y es lógico que los servicios educativos, en esos niveles, también disminuyan. En el distrito de Callahuanca, en cambio, a pesar de que la población está creciendo (tasa de crecimiento: 6.2% en promedio en los últimos 10 años), se puede ver a partir de la pirámide poblacional que los quinquenios de personas mayores de 15 años son las que están aumentando, la única explicación posible para esto es la migración de población joven, adulta joven o adulta.

## DISCUSION.

En base a toda la información recabada encontramos dos distritos vecinos: Callahuanca y San Mateo de Otao, con similares características, pero con diferente desarrollo social. Poseen recursos naturales de fauna, flora, minerales y agua, que deben ser utilizados y canalizados previo estudio específico del área, para poder generar el desarrollo sostenible en aras del bienestar de la población. Callahuanca está aprovechando sus recursos para generar un desarrollo económico y comercial, a partir de la producción agrícola de exportación, lo cual genera atractivo para la migración laboral. San Mateo de Otao, en cambio, se encuentra en un proceso de desarrollo agrícola de paltas, chirimoyas, etc.

Para aumentar la extensión de áreas cultivadas, es necesario la construcción de represas para almacenar el agua de la estación de lluvia en las microcuencas, a fin de regar las hectáreas improductivas que corresponden a andenerías ancestrales y de este modo aumentar la producción de chirimoyas y paltos, etc. Esto incentivaría a los productores la inversión en centros industriales para dar valor agregado a los productos regionales con el objetivo de generar empleo para la juventud y evitar la migración. Paralelamente, promover la capacitación de los jóvenes lugareños con carreras técnicas relacionadas con la agricultura, ganadería, transformación de productos, etc., con la finalidad de que los jóvenes se queden en el pueblo.

Las zonas arqueológicas son de gran valor histórico y cultural, y deben ser puestas en valor y conservadas por el Ministerio de Cultura y el gobierno regional, en coordinación con

las autoridades locales promoviendo la investigación y el turismo. Se debería canalizar su estudio y puesta en valor a partir de alianzas estratégicas con las universidades que se encargarían de su prospección, estudio y, posterior, puesta en valor para la comunidad. Además los distritos poseen zonas atractivas para el turismo de aventura, vivencial y ecológico, los cuales también tendrían que ser optimizadas, promovidas y difundidas<sup>5</sup> para el bien de la comunidad.

Gestionar la ejecución, con el apoyo de los gobiernos locales y regionales, de la construcción de las carreteras entre los pueblos y anexos en San Mateo de Otao<sup>6</sup>, con la finalidad de promover el turismo para un desarrollo endógeno. Dotar a los centros educativos de infraestructura adecuada (aulas, bibliotecas, laboratorios, canchas deportivas, etc.), para que los niños puedan aprender mejor. La implementación de los programas sociales de los desayunos y almuerzos a los niños y niñas para reducir la desnutrición, logrando un mejor aprendizaje y evitando la deserción escolar.

Los Puestos de Salud del MINSA ponen a disposición de la población el personal asistencial disponible. Las limitaciones son patentes: horarios insuficientes, al igual que el personal médico especializado; no hay medicamentos al alcance de las necesidades de la población, etc. Estos problemas deben ser superados con la finalidad de evitar que estos salgan a otros lugares buscando una mejor atención. A los niños menores de cinco años debe dárseles un tratamiento especial con los controles de talla y peso, promoviendo la capacitación de las madres en educación alimentaria para superar la desnutrición crónica variable asociada directamente con la pobreza. Los distritos poseen recursos para destinarlos a combatir la desnutrición que daña la salud de los infantes, limita el aprendizaje y determina su futuro disminuyendo sus funciones psicomotoras, cognitivas, laborales y productivas.

Según los datos del INEI, la provincia de Huarochirí y, especialmente, distritos como San Mateo de Otao son expulsores de población, por tal razón el gobierno regional debe adoptar medidas descentralizadas y generar el desarrollo socioeconómico y el bienestar en las zonas rurales de estos distritos. Las autoridades locales son los encargados de identificarse con la problemática de los distritos en todos los ámbitos para ir mejorando y gestionando obras de infraestructura y el desarrollo integral de todo el territorio, teniendo en cuenta el ordenamiento territorial para un crecimiento planificado.

## CONCLUSIONES

A través de la historia la evolución de la dinámica poblacional de los distritos de Callahuanca y Otao ha sufrido una serie de cambios, sobre todo en lo concerniente a la migración, la población tuvo un desplazamiento de los pueblos situados a más de 3000 msnm, hacia los pueblos ubicados entre 1200 a 2500 msnm, como consecuencia de esta migración la población de las zonas alto andinas del distrito de Callahuanca se concentraron en el pueblo de Callahuanca y Barba Blanca. De otro lado, en el distrito de San Mateo de Otao, también la población se desplazó de los 3,500 msnm hacia el fondo de la quebrada ubicándose en los pueblos de Canchacalla, Salpín, Cumbe y otros anexos de la quebrada. Esta migración ocasionó el despoblamiento de los pueblos que antiguamente eran las capitales de estos distritos, Chauca y el pueblito de San Mateo de Otao respectivamente.

En las entrevistas realizadas a los pobladores manifestaron que la migración es típicamente de los jóvenes quienes optan por buscar mejores destinos para estudiar y trabajar de preferencia en la capital y el extranjero.

5 A partir de programas organizados por las autoridades locales y principalmente a través de las redes sociales que permitirían una rápida difusión.

6 La carretera asfaltada que ingresa a Callahuanca se encuentra en buen estado, a pesar de los estragos de los huacos del año 2017.

Los cambios sociales que se han producido a lo largo de las últimas décadas: modificaciones en la estructura poblacional a partir, principalmente, de la migración por motivos laborales, los cambios de uso del terreno agrícola, así como la producción para exportación, hacen que el desarrollo en ambos distritos sea totalmente diferente: Callahuanca aprovecha la oportunidad para promover el desarrollo económico a partir de la comercialización de sus productos lo cual es viable a partir del uso de la carretera asfaltada que la une a Santa Eulalia; San Mateo de Otao está rezagado en este campo, por las limitaciones del uso de sus tierras y del permanente abandono de su espacio por la migración.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- Bermúdez, M. (2016). *Desarrollo local del cantón de Coto Brus, sin desarrollo regional. ¿Realidad o utopía?*. En Planificación territorial, desarrollo sustentable y geo diversidad. Sevilla: Imprenta Caligraf.
- Bravo, O. (2016). *Desarrollo local como estrategia socio-política de cambio*. En Planificación territorial, desarrollo sustentable y geo diversidad. Sevilla: Imprenta Caligraf.
- CEPAL. (2016) Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago: Naciones Unidas Press.
- GOBIERNO REGIONAL LIMA. (2018). Análisis de Situación de Salud 2017 Región Lima. Lima: Dirección Regional de Salud – Gobierno Regional Lima.
- GOBIERNO REGIONAL LIMA. (2017). Análisis de Situación de Salud de la Provincia de Huarochirí. Lima: Dirección Regional de Salud – Gobierno Regional Lima.
- MINSA. (2017). Perú: Indicadores nutricionales en niños, Sistema de información del estado nutricional. Período: Enero – Julio 2017. Lima. Instituto Nacional de Salud.
- PULGAR VIDAL, JAVIER (1996). Geografía del Perú. Lima-Peru. Ediciones PEISA.
- Vásquez, E. & Medina, G. (2010) *La comunidad campesina de San Mateo de Otao*. En: Revista de Investigaciones Sociales N°24. Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM. Lima: UNMSM.
- BANCO MUNDIAL.  
Sitio Web: <http://www.bancomundial.org/es/topic/socialdevelopment/overview>  
(Visto: 12-04-2017).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN.  
Sitio Web ESCALE – Estadísticos de la Realidad Educativa:  
<http://escale.minedu.gob.pe/web/inicio/padron-de-iice> (Visto: 14-11-2018).

## **EL TRABAJO SOCIAL COMUNITARIO: APORTES A SU COMPRENSIÓN DESDE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, POPULARES Y COMUNITARIAS**

Carol Vivian Perilla Ruiz<sup>1</sup>

Corporación Universitaria Minuto de Dios  
cperillarui@uniminuto.edu.co

María Fernanda Gómez Gómez<sup>2</sup>

Corporación Universitaria Minuto de Dios  
maria.gomez-fe@uniminuto.edu.co

“La dignidad humana obliga a actuar en forma colectiva, pacífica, organizada y concertada para la transformación de realidades adversas, injustas, lesivas o amenazantes...”

Esperanza Hernández

### **1. INTRODUCCIÓN**

El Trabajo Social Comunitario en sus procesos de interacción con diferentes actores sociales, entre ellos, organizaciones sociales y populares e instituciones, desarrolla su quehacer en el marco de contextos sociales caracterizados por la desigualdad social y la ausencia de servicios sociales, donde ha llegado a comprender y potenciar los procesos comunitarios emprendidos por organizaciones sociales para atender los problemas que afectan a las comunidades, los cuales incluyen su exclusión en la definición de las políticas públicas y en la implementación de una democracia participativa.

Las organizaciones sociales, populares y comunitarias han desarrollado sus propias formas de entender la comunidad, de abordar los problemas comunitarios y escenarios de incidencia, lo cual ha aportado de manera significativa a los procesos de comprensión para el Trabajo Social Comunitario. Se parte de la idea que se han configurado o reconfigurado unas nuevas formas de asociatividad para la acción colectiva, y con ello, distintas de construir y concebir la comunidad, haciendo necesario que en la profesión-disciplina de Trabajo Social se replanteen sus procesos de investigación y actuación profesional desde una perspectiva crítica. Es por ello que resulta indispensable que se indague sobre estas contribuciones y se desarrolle un análisis en clave de nuevas epistemologías, metodologías y formas de leer la comunidad y la propia actuación profesional, con los compromisos ético-políticos que ello implica.

En ese sentido la presente ponencia se enmarca en el proyecto de investigación: Aportes a la comprensión teórica del Trabajo Social Comunitario contemporáneo desde el análisis de las nuevas formas de organización social, popular y comunitaria, del Semillero Comunidades, Sujetos y Organizaciones populares en el contexto comunitario, del programa de Trabajo Social, modalidad Distancia Tradicional de la

---

<sup>1</sup> Estudiante de Trabajo Social de la Corporación Universitaria Minuto de Dios.

<sup>2</sup> Trabajadora Social de la Universidad Industrial de Santander, docente del programa de Trabajo Social de la Corporación Universitaria Minuto de Dios.

Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO, la pretensión es visibilizar la importancia de las organizaciones sociales, populares y comunitarias en la construcción conceptual del Trabajo Social Comunitario contemporáneo y avanzar en nuevos planteamientos frente a los modos de relacionamiento, propuestas metodológicas y en un abordaje holístico a nivel comunitario, desde el Trabajo Social.

A partir de lo expuesto, se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo las nuevas formas de organización social popular y comunitaria aportan a la comprensión teórica del Trabajo Social Comunitario contemporáneo?

Teniendo en cuenta que la investigación que responde a esta pregunta aún se encuentra en construcción, se plantea una hipótesis respecto a la construcción teórico-práctica del Trabajo Social Comunitario, en la cual las organizaciones sociales, populares y comunitarias de base, contribuyen con sus iniciativas al fortalecimiento, permanencia y arraigo territorial de las comunidades a través de la transformación de las condiciones de desigualdad, conflictos de su entorno, y una apuesta por la construcción colectiva de la paz.

En primer lugar, se abordarán las aproximaciones históricas a la construcción del Trabajo Social Comunitario; y se problematizará en torno a su operacionalización en el contexto local, más específicamente, en la ciudad de Bogotá, Colombia; finalmente, se presentará la construcción de un marco de reflexiones en torno a la relevancia de incluir las diferentes epistemologías, metodologías, saberes, compromisos ético-políticos, entre otros elementos, en la construcción conceptual del Trabajo Social Comunitario.

## **2. APROXIMACIONES HISTÓRICAS A LA CONSTRUCCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL**

De acuerdo a lo descrito anteriormente se partió de una búsqueda de fuentes documentales que permitieran identificar los diferentes abordajes teóricos del Trabajo Social comunitario en algunos países de habla hispana. Los resultados de dicha exploración se exponen a continuación.

En Colombia, los estudios científicos sobre Trabajo Social Comunitario desde los contextos populares y de base, son escasos. Se resalta la siguiente investigación por su proximidad frente al tema de interés.

(Bermúdez, C. 2010), realizó una investigación en el marco de un proyecto titulado “Intervención social de las organizaciones comunitarias en Cali”, adelantada por el Grupo de Investigación Sujetos y Acciones Colectivas de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad del Valle. La metodología de esta investigación fue cualitativa, y se basó en un espacio de formación y de encuentro alrededor del tema de la sistematización de experiencias y visitas concertadas de manera permanente a 15 organizaciones de este tipo. Concluye la investigadora, en torno a las organizaciones comunitarias en Cali, que éstas operan con una fuerte condición de territorialidad, con acciones alternativas al sistema hegemónico imperante y donde la participación, constituye el eje clave en todos los procesos.

En el desarrollo de la búsqueda fueron encontradas algunas investigaciones desarrolladas en Trabajo Social desde otras latitudes geográficas, diferentes a la colombiana, a saber:

En España, (Reyes, A. y Góngora, A. 2010), a través de su artículo “El trabajo comunitario integrado: su aplicación en el Trabajo Social” publicado en la revista “Humanismo y Trabajo Social” de la Universidad de León, plantean la importancia de dar a conocer a los investigadores sociales lo pertinente que resulta aplicar esta



metodología a un contexto comunitario, partiendo de la perspectiva del Trabajo Social, lo cual posibilita que los proyectos que se desarrollen cuenten con una mayor eficacia y sostenibilidad. Los autores describen al trabajo comunitario integrado como una unión de fuerzas, el cual no se puede abordar aislado a los procesos que adelantan las comunidades de base en sí mismas, ni los de sus aliados en torno a ellas. Además, aseguran que contar con métodos participativos, que involucren de manera integral amplios sectores de la comunidad, permite entender las necesidades en dimensiones mayores, para así mismo hacerles frente a las problemáticas de una forma más efectiva.

También desde España (Duarte, C. 2017), en su tesis doctoral “Trabajo Social Comunitario: perspectivas teóricas, metodológicas, étnicas y políticas” para la Universidad Complutense de Madrid, realiza una revisión crítica del Trabajo Social Comunitario, incluyendo los cuestionamientos y fundamentos acerca de la intervención social a comunidades. En su investigación, plantea la comprensión de los enfoques teóricos, metodológicos y ético-políticos con los que el Trabajo Social Comunitario se enfrentan los escenarios complejos y diversos del Chile actual. También aborda el Trabajo Social desde autores clásicos y de la contemporaneidad, incluyendo las vivencias de las comunidades en Latinoamérica y la forma en que las disciplinas las han acogido. El principal eje de esta investigación se plantea desde la historia y el desarrollo de la profesión en Chile, con la intervención comunitaria.

En Santiago de Cuba, (Sánchez, M. 2006) a través del artículo “La efectividad del trabajo de prevención social en el ámbito comunitario”, destaca el trabajo de prevención que se realiza actualmente en el ámbito comunitario cubano, el cual, según la autora, debe tener en cuenta el contexto del individuo y sus particularidades, así como las especificidades de la comunidad en cuanto a sus necesidades sociales y culturales. Considera que dicho trabajo se debe realizar a través de una metodología de organización, coordinación y pedagogía entre instituciones y organizaciones, que se logra con un adecuado liderazgo, para el logro de los objetivos propuestos. Señala que, a diferencia de otras disciplinas, en Trabajo Social se tiene en cuenta, además de los aspectos psicológicos y biológicos del individuo, sus características sociales e incluso espirituales, para de esta manera encontrar el método de intervención adecuado.

Desde otras disciplinas, también se ha hablado de la categoría comunidad, su epistemología, su metodología, su origen, su accionar. A continuación, se develan algunos antecedentes ajenos al Trabajo Social que, resultan ser pertinentes para los fines de la investigación:

(Torres, A. 2006), expone en su artículo de investigación, producto de los resultados del proyecto “Organizaciones populares, identidad local y ciudadanía en Bogotá” desarrollado con el Equipo de Investigación de Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica Nacional. El propósito de éste fue mostrar el sentido y la potencialidad de algunas experiencias significativas de organización y lucha popular urbana en Bogotá. La metodología asumida fue participativa; contando con los aportes de una veintena de líderes de distintas organizaciones. Producto de dicho proyecto el artículo concluye que son cinco los aspectos que podrían ser garantía de efectividad para los procesos comunitarios: 1. La configuración de vínculos con los contextos barriales, 2. La construcción de redes con otras organizaciones, 3. La posibilidad de introducir criterios de reflexividad en el trabajo, 4. La capacidad de ampliar la lectura de necesidades de lo material a lo simbólico cultural y 5. La formación de generaciones de relevo.

Por último en este apartado, (Montero, M. 1994) en su documento “Vidas Paralelas: Psicología Comunitaria en Latinoamérica y Estados Unidos”, hace un recuento histórico de la gestación de la Psicología Comunitaria en dichos contextos geográficos que, a la fecha, ha logrado convergencias en validez social y académica en pro de la generación de sociedades más firmes. El artículo destaca que el modelo de Psicología Comunitaria mayormente empleado en ambas regiones resulta ser, el que permite a la comunidad asumir el rol protagónico ante la causa misma de su problema, es decir, hay una concepción activa de los seres humanos, lo que ha generado una subdisciplina científica transformadora.

### **3. OPERACIONALIZACIÓN DEL TRABAJO COMUNITARIO EN EL CONTEXTO LOCAL, ESPECÍFICAMENTE, EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ**

Partiendo de estos referentes teóricos y de experiencias organizativas de base que se encuentran en algunas localidades de Bogotá, se realiza un análisis que permita reconocer comunitaria y organizativamente qué aportes han brindado las organizaciones de base a las comunidades, siendo estas el fundamento del Trabajo Social Comunitario. Las organizaciones sociales que se traen como ejemplo a esta ponencia, confluyeron en el marco de los Encuentros Territoriales de paz desarrollados en el año 2015, éstas impulsaron una hoja de ruta a partir de iniciativas locales de construcción de paz con el objetivo de transformar su territorio y conflictos tales como la restricción de la participación social y política, la falta de inclusión y reconocimiento de la diversidad poblacional y cultural, la débil relación comunidad – institucionalidad oficial, entre otros, fortaleciendo a las comunidades con herramientas que les permitieron resolver algunas de sus problemáticas, y actuar de una manera más cohesionada a la hora de crear estrategias colectivas de defensa de sus derechos.

Para reflexionar en torno los aportes que le brindan estas organizaciones al Trabajo Social Comunitario es necesario comprender qué tipo de iniciativas adelantan, quiénes son sus integrantes, cuáles son sus búsquedas, cuál es su comprensión territorial, y, con esto caracterizar al sujeto, pensando en los individuos, y a su vez en ese sujeto colectivo que tanto ha hecho por el bienestar de las comunidades.

Con base a esto, producto de lo vivido en el año 2015 en los encuentros ya mencionados, se identifica que en las 20 localidades de Bogotá existen múltiples y variadas organizaciones de base, con distintos intereses, maneras, recursos, y demás. Unas están consolidadas por jóvenes, otras por mujeres mujeres, y otras están integrada por todo tipo de población. Las temáticas más representativas son ambiente, género, arte y cultura, medios alternativos y comunitarios de comunicación, todos estos encaminados a su vez a una apuesta común como lo es la construcción de la paz con una mirada política.

En este escenario se reconoce la paz no como el fin de un conflicto, ni como la calma y tranquilidad absoluta entre todas las personas, tampoco como la homogeneización comunitaria en donde no hay lugar para la diferencia; sino como el conjunto de condiciones necesarias para vivir digna e integralmente, esto implica garantizar no solo los mínimos comunes para una población sino contemplar también elementos culturales y de igualdad, y para ello es necesario construir el camino hacia la consecución de esa paz, lo cual implica a su vez hacer efectiva la defensa de sus derechos y promover acciones transformadoras al interior de sus comunidades, acciones que sin lugar a duda son las que de una u otra forma han fomentado el desarrollo comunitario,

ese desarrollo local que también, en gran medida, tiene sus raíces en los procesos organizativos de base.

A partir de lo anterior, es necesario preguntarse ¿Qué papel desempeña el Trabajo Social Comunitario en este escenario? Esta es una pregunta pertinente en tanto que son organizaciones consolidadas, con objetivos claros, con capacidad de incidir significativamente en el contexto donde trabajan, movilizar recursos, son cohesionadas y con un alto nivel organizativo. Pues es esa la clave que responde a la pregunta, las cualidades mencionadas anteriormente, han permitido configurar un sujeto que cree en las acciones colectivas, que por medio de su trabajo consolida diariamente el tejido comunitario, que le ha permitido mantenerse en pie a sus comunidades, el mismo que a pesar de contar con herramientas fundamentales para su accionar, también necesita nuevas miradas, apoyo, innovaciones metodológicas, comprensiones externas complementarias a las suyas. Considerando además que están dentro de un contexto de aguda desigualdad, la cual en ocasiones limita sus procesos, coarta sus libertades, reduce sus capacidades, y fractura comunitariamente. Es por esto que, es indispensable aproximarse desde el Trabajo Social Comunitario, refrescando y apoyando sus iniciativas y procesos, pero siempre con el criterio ético de crear relaciones horizontales con la comunidad y las organizaciones.

#### **4. REFLEXIONES Y CONCLUSIONES**

Fruto de lo expuesto en la presente ponencia, desde los conceptos y desarrollos teóricos, hasta la aproximación y reconocimiento de estos sujetos y sus capacidades, es momento de provocar reflexiones frente a la relevancia de todos estos elementos en la construcción conceptual del Trabajo Social Comunitario.

En primera medida, y decantando los múltiples componentes que rodean a las comunidades y sus organizaciones de base, es importante sugerir que el primer avance que debería darse en cualquier aproximación con las comunidades u organizaciones debe estar atravesado transversalmente por un compromiso ético-político desde el trabajador social, compromiso que seguramente resultará provechoso para ambas partes, pues construirá las bases del relacionamiento entre ambos y la estructura y ruta de las acciones conjuntas. En ese marco cualquier aproximación ética a las comunidades desde un relacionamiento y compromiso común sólo se logra si desaparecen de los imaginarios y de las prácticas los siguientes cuatro elementos: 1. La idea de la ayuda como único mecanismo inmediato de trabajo; 2. La mentalidad de un Trabajo Social asistencialista que transforma por sí solo; 3. La transferencia de conocimientos en una única vía -usualmente concebida del profesional a la comunidad-; y 4. La sensación de superioridad y poder sobre las comunidades y organizaciones que, en algunas ocasiones, está dentro de los trabajadores sociales y otros profesionales.

Por otro lado, es primordial reflexionar en torno a lo siguiente ¿cuál es el lugar hoy del Trabajo Social Comunitario en Colombia? ¿cuál es la comprensión actual de lo comunitario y organizativo en lo urbano? ¿cuáles son los retos del trabajador social en torno a las múltiples temáticas que abordan las organizaciones de base en sus entornos? ¿el Trabajo Social Comunitario proyecta los procesos organizativos que adelantan las comunidades hacia una estrategia de desarrollo local? ¿el Trabajo Social Comunitario cuenta con estrategias que permitan promover vínculos respetuosos y sólidos entre instituciones oficiales y organizaciones sociales? ¿esos vínculos permitirán visibilizar el anclaje territorial que el desarrollo local necesita?

Es complejo responder de manera absoluta a estos cuestionamientos, sin embargo, es posible hacer consideraciones y sugerencias frente a los mismos; actualmente el Trabajo Social Comunitario está llamado a avanzar en el ejercicio investigativo, a fortalecer las metodologías participativas, es ahora cuando es fundamental que haya lazos de confianza con las comunidades, que se construyan maneras conjuntas de desarrollar objetivos sostenibles, los cuales deben estar encaminados a sostener procesos donde el trabajador social más que una intervención desarrolla un acompañamiento.

Tanto en el Trabajo Social como en otras profesiones se ha avanzado en cuanto a investigación referida a comunidades y organizaciones sociales rurales, actualmente se puede acudir a materiales sumamente valiosos que se deben integrar a la formación profesional antes y después de graduarse; sin embargo, las secuelas del conflicto armado, las migraciones, los altos niveles de pobreza, la falta de oportunidades, al igual que la necesidad de reducir sus vulnerabilidades y fortalecerse comunitariamente, hace un llamado a los trabajadores sociales a acercar su mirada, sus inquietudes y su curiosidad a las comunidades y organizaciones sociales de base urbanas, con el fin de conocer sus particularidades y comprender su naturaleza y sus dinámicas territoriales y sociales, teniendo en cuenta que si dentro de Bogotá hay todo un universo en temáticas, objetivos, población con más verás en las ciudades colombianas debe haber un inmensa y rica variedad de organizaciones.

Este ejercicio es sumamente importante para que sea posible plantearse retos a nivel de la profesión-disciplina y que exista una proyección a nivel de retos y oportunidades que estas nuevas comprensiones puedan generar. Los escenarios y temáticas que envuelven a las organizaciones de base urbanas plantean también reconocer la validez de esos campos emergentes del Trabajo Social y la importancia de ampliar esas miradas y espacios materiales e inmateriales de actuación profesional que permiten darle mayor juego y legitimidad al Trabajo Social en cuanto a la teoría y a la práctica.

Por último, entra la cuestión de si el Trabajo Social Comunitario está implementando -o está interesado en implementar- estrategias integrales que permitan construir vínculos entre las organizaciones sociales con las instituciones oficiales, teniendo en cuenta que al menos en Bogotá una de las problemáticas más fuertes fue la falta de reconocimiento por parte las instituciones no solo de las organizaciones sociales sino a sus agendas políticas, desconociendo los procesos culturales y de diversidad que adelantan, así como tampoco las reivindicaciones que adelantan en lo referente a sus derechos. Este vínculo, aunque con sus complejidades, podría darle un rol más participativo y activo a las organizaciones, incluso, en el panorama ideal permitiría consolidar una relación en la que el desarrollo local tenga como sustento definitivo el anclaje territorial, recogiendo las agendas de las organizaciones e integrando sus propuestas, según apliquen, a los planes locales, políticas públicas e iniciativas de desarrollo, lo que permitiría propiciar escenarios más integrales en lo local, manteniendo el respeto de la autonomía de las organizaciones y comunidades.

Eso sin duda alguna, sería consolidar un verdadero anclaje territorial para el desarrollo local, que le dé oportunidad al Trabajo Social Comunitario y otras profesiones de lograr potencializar y sostener, junto a las comunidades, esas innumerables y valiosas capacidades e iniciativas que, con grandes esfuerzos y poco a poco, han venido permitiendo construir paz, y proyectarse a la vivencia de sus dinámicas en contextos más humanos, donde la construcción es colectiva y surge desde las bases comunitarias.

Así que, sin duda alguna, desde el Trabajo Social es el momento de transformarnos, de transformar internamente cuestiones que a veces parecieran obvias, o que la cotidianidad las ha puesto en un lugar común, es tiempo de ir más allá y reconocer esos escenarios distintos en donde es posible aportar, no sólo desde las problemáticas de las comunidades, sino también desde las capacidades.

## REFERENCIAS

- Bermúdez, C. (2010). Intervención social y organizaciones comunitarias en Cali. *Prospectiva*, pp 49 - 68. Recuperado de <http://revistas.univalle.edu.co/index.php/prospectiva/article/view/1105>
- Duarte, C. (2017). *Trabajo Social comunitario: perspectivas teóricas, metodológicas, éticas y políticas*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/42891/1/T38834.pdf>
- Montero, M. (1994). Vidas paralelas. Psicología comunitaria en Latinoamérica y en Estados Unidos. Recuperado de <http://www.bvsde.paho.org/texcom/cd050644/montero.pdf>
- Reyes, A. y Góngora, A. (2010). El trabajo comunitario integrado: su aplicación en el trabajo social. *Humanismo y Trabajo Social*. (9). Recuperado de <https://buleria.unileon.es/bitstream/handle/10612/3253/Angel.pdf?sequence=1>
- Sánchez, M. M. (2006). La efectividad del trabajo de prevención social en el ámbito comunitario. *Santiago*, (109), pp 79–89. Recuperado de <https://revistas.uo.edu.cu/index.php/stgo/article/viewFile/2741/4096>
- Torres, A. (2006). Organizaciones populares, construcción de identidad y acción política. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, pp 1-23.

# LA GESTIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE GOBERNANZA PARA LA GENERACIÓN DE DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE OAXACA, (MÉXICO), PERIODO 2000-2017

*Christian Martínez Olivera*  
: [christianolivera26@gmail.com](mailto:christianolivera26@gmail.com)

*Andrés E. Miguel Velasco*  
[andres.miguel@itoaxaca.edu.mx](mailto:andres.miguel@itoaxaca.edu.mx)

*Luz Astrid Martínez Sánchez*  
; : [luzastrid.ms@gmail.com](mailto:luzastrid.ms@gmail.com)

Instituto Tecnológico de Oaxaca, México

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo el análisis de la relación existente entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las Zonas Metropolitanas de Oaxaca, durante el período del 2000 al 2017. Utilizando una metodología cuantitativa a través del diseño de base de datos derivada de la recopilación de información de diversas instituciones gubernamentales; a la cual se le aplicaron métodos referentes a la estadística, específicamente el método de la regresión. El potencial de los resultados presentados muestra una alta asociación entre las variables analizadas, y, por consiguiente, se considera una información útil para el diseño de políticas públicas locales encaminadas a fortalecer la gestión pública, orientadas a apoyar un aparato gubernamental capaz de impulsar el desarrollo local sustentable en el territorio bajo su influencia.

**Palabras clave**--- Gestión pública, desarrollo local, Oaxaca, ciudades

## ABSTRACT

This article aims to analyze the relationship between public management and sustainable local development of the Metropolitan Areas of Oaxaca, during the period from 2000 to 2017. Using a quantitative methodology through database design derived from the collection of information from various government institutions; to which methods related to statistics were applied, specifically the regression method. The potential of the results presented shows a high association between the variables analyzed, and, therefore, is considered useful information for the design of local public policies aimed at strengthening public management, aimed at supporting a government apparatus capable of promoting development sustainable local in the territory under its influence.

**Keywords**--- Public management, local development, Oaxaca, cities

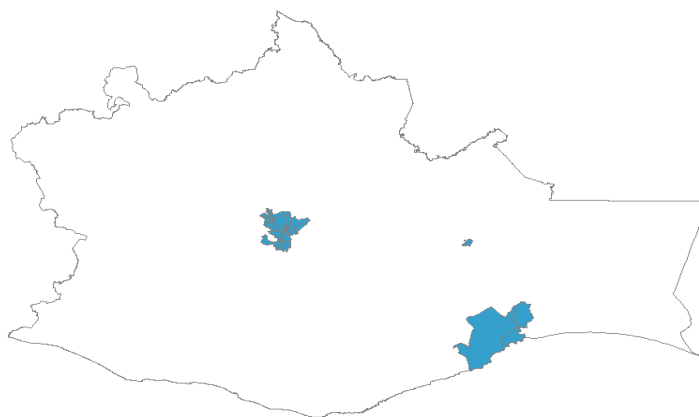
## 1. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales se han convertido en los últimos años en el centro de atención de los estudiosos de la gestión pública, pues como bien lo plantea (Pineda, P. 2011) se considera que el plano municipal es el de mayor cercanía con el ciudadano. El caso de las zonas metropolitanas de Oaxaca no es la excepción, pues en algunas de las ciudades que las

conforman su sistema de elección de gobiernos locales es de acuerdo a decisiones de asamblea popular y no con el sistema de partidos políticos. Sin embargo, ambos modelos de gestión pública local cuentan con serias deficiencias tanto administrativas, técnicas y de debilidad institucional, lo que genera consecuencias en diversas directrices que afectan a un número considerable de habitantes, convirtiéndose así en un problema social.

Para la presente investigación se consideran las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca, cuya localización en el estado se puede apreciar en el mapa 1, y las cuales son la zona metropolitana de Oaxaca (ZMO) y la zona metropolitana de Tehuantepec (ZMT). Los municipios que conforman dichas zonas puede apreciarse en la tabla 1.

Mapa 1 Localización de las ciudades de estudio.



Fuente: elaboración de los autores, utilizando el software Mapa Digital 6.1

Tabla 1 Ciudades que conforman a las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca.

<p>Zona Metropolitana de Oaxaca</p>	<p>Ánimas Trujano Oaxaca de Juárez Cuilápam de Guerrero San Agustina de las Juntas San Agustín Yatareni San Andrés Huayápam San Antonio de la Cal San Bartolo Coyotepec San Jacinto Amilpas Santa Cruz Xoxocotlán Santa Lucía del Camino Santa María Atzompa Santa María Coyotepec Santa María del Tule Santo Domingo Tomaltepec Soledad Etla Talixtac de Cabrera Villa de Etla Villa de Zaachila</p>
<p>Zona Metropolitana de Tehuantepec</p>	<p>Salina Cruz San Blas Atempa Santo Domingo Tehuantepec</p>

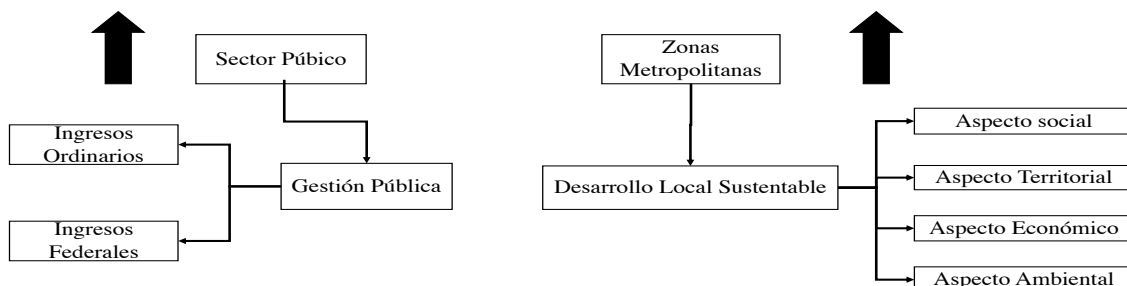
En el caso de las zonas metropolitanas de Oaxaca que se estudiaron, los resultados, conclusiones y reflexiones aportaron elementos para el análisis de las actuales políticas públicas del estado de Oaxaca, y propiciar su eficiencia destacando sus potencialidades y debilidades, delimitando el análisis de acuerdo con el contexto de reformas y cambios constantes de la vida pública de nuestro país, para futuras propuestas en el diseño de políticas en torno a las formas de gobierno de las Zonas Metropolitanas. Lo anterior, considerando la misma línea que se plantea en el objetivo general, que es analizar la relación existente entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca, considerando un periodo del 2000 al 2017.

## 2. METODOLOGÍA

Para la presente investigación se utilizó una metodología que cuenta con dos objetos de estudio, por un lado, el sector público con la gestión pública como unidad análisis; por otro a las ciudades que tiene al desarrollo local sustentable como unidad de análisis, ambas cuentan con sus respectivos indicadores para su medición tal y como se puede apreciar en la ilustración 1. Además, el análisis tiene un enfoque cuantitativo, por ello se utilizan herramientas estadísticas como la regresión para obtener la relación existente entre el índice de gestión pública (I\_GP); considerada como la variable independiente, y el índice de desarrollo local sustentable (I\_DLS); como variable dependiente. Lo anterior para comprobar la hipótesis que plantea que durante el periodo 2000 al 2017 la gestión pública influyó en el desarrollo local sustentable de las Zonas Metropolitanas de Oaxaca. Los resultados, en el caso específico de la correlación, se acepta si es mayor a 0.60, con una significancia mayor a 0.95.

Todo lo anterior con la finalidad de obtener la relación que existe entre el I\_GP y el I\_DLS obteniendo la ecuación de regresión lineal que se aprecia en la ecuación 1; donde: I\_DLS: valor predictivo de la variable dependiente; a: intersección de la línea recta con el eje Y; b: pendiente de la línea recta; I\_GP: valor de la variable independiente. El análisis de los datos obtenidos se efectuó a través de una estandarización de los valores obtenidos utilizando la ecuación 2, de acuerdo con la metodología de (Sepúlveda, S. 2008) donde: I<sub>c</sub>: índice del componente; VR: valor real del indicador; VMÁX: valor máximo del indicador; VMÍN: valor mínimo del indicador.

Ilustración 1 Modelo metodológico.



Fuente: Elaboración de los autores

$$I\_DLS = a + b I\_GP \text{-----} (\text{ecuación 1})$$

$$I_c = \frac{VR - VMÍN}{VMÁX - VMÍN} \text{-----} (\text{ecuación 2})$$



### **3. MARCO CONCEPTUAL**

#### **3.1. La gestión pública con enfoque local.**

El ritmo de cambio en asuntos del sector público es constante y con una aceleración que acarrea problemáticas en diversas directrices, cuyas consecuencias pueden derivar en un fracaso masivo; si no se tiene la facilidad de elaboración de estrategias para la adaptación a los cambios. En el caso de la gestión pública, que forma parte importante, trascendental y que es un punto sensible dentro del sistema del Estado, la capacidad de cambio debe de ser fundamental para que sus funciones no sean rebasadas por los nuevos y complejos escenarios de una sociedad que cada día exige más resultados eficientes.

Para contar con una aproximación para entender lo anterior, es importante conocer el concepto y lo que constituye la gestión pública, una visión completa de ello lo da a conocer (Ken, C. 2014), al mencionar que constituye un conjunto de metodologías, técnicas y procesos, que de manera integral, conduce a la mejoría del nivel de vida de los habitantes del municipio y por lógica regional, de los habitantes del estado. En este sentido, la gestión pública comienza desde la metodología de la recolección de datos para el diagnóstico, la consulta ciudadana y la metodología de distribución de los recursos financieros. En cuanto a la conceptualización (Lima, B. 2001), nos comparte que es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano. La gestión pública es pues, el modelo de gobierno integralmente unificado, basado en lograr objetivos establecidos con anterioridad utilizando los recursos públicos de una manera eficiente, cuya evaluación de sus resultados se basa en la satisfacción de los ciudadanos y mejora de sus indicadores.

Sin embargo, contar con una adecuada definición de gestión pública no es suficiente, se debe de contar con instituciones sólidas, desafortunadamente en las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca la debilidad institucional existente merma las posibilidades de contar con resultados eficientes. Tal situación y de acuerdo con (Ortega, P. 2013: 509-514), un insuficiente desarrollo local debido a raíces estructurales de vieja data tiene como producto débiles bases que limitan el andamiaje institucional, lo que a su vez provoca daños en el institucionalismo y en el aspecto financiero. Finalmente, la importancia de la gestión pública local recae en que tiene la información de primera mano de la situación real de las ciudades, por tanto, la urgencia de fortalecer y empoderar a la gestión local es un punto imprescindible en la agenda nacional y estatal.

#### **3.2. Hacia un Desarrollo Local Sustentable**

El comprender el desarrollo local sustentable implica conocer la definición de cada uno de sus componentes, en este sentido, hablar de “desarrollo” es describir toda una historia de conceptualizaciones, al grado de considerarlo un término prostituido irracionalmente. Como bien lo plantea (Tapia, C. 2014: 47-65), el desarrollo es objeto de variadas definiciones e interpretaciones, y su discusión ha permeado no sólo en la economía, sino en el conjunto de las ciencias sociales.

Derivado de lo anterior, el término comenzó a tener diversos apellidos, entre ellos el desarrollo local que de acuerdo con (Rodríguez, J. & Contreras, C. 2010) es un proceso eminentemente endógeno, que nace o se crea de la mano de las posibilidades o fortalezas

de los grupos, individuos o actores locales, que activan la idea o pensamiento que estos tienen acerca de lo que es su desarrollo, además (Ramírez, B. & Benito, E. 2000) lo definen como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, renta y riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y bienestar social de la comunidad local.

Como se ha observado, la pluralidad de la terminología en torno del desarrollo es un campo muy extenso, no por nada su función dentro de la estructura del Estado es fundamental, no obstante, se ha desgastado durante el paso de los años. Por ello y a consecuencia de lo anterior ha sobresalido un término fresco, lucido, con un enfoque local e integral como lo es el desarrollo local sustentable que puede ser definido como “un proceso basado en la interacción de todos los agentes locales, para la transformación progresiva de un territorio con el aprovechamiento de los recursos endógenos y exógenos, en las perspectivas económico, social y medio ambiental, que conlleve al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos en la comunidad local, satisfaciendo las necesidades actuales sin comprometer las futuras” (Silvera, N., Bentancourt García, M., & Falcón Rodríguez, M. 2012: 7-36)

### **3.3. La importancia de una eficiente coordinación metropolitana.**

El diseño y fortaleza institucional es de suma importancia para una coordinación metropolitana que genere mecanismos para la toma de decisiones, cuyas consecuencias se ven reflejadas en el desarrollo de las zonas metropolitanas. Lo anterior radica en contar con buenas relaciones entre las ciudades, municipios o áreas que las conforman, para generar un ambiente idóneo para la metro-política que intenta dotar de una institucionalidad facilitadora en la coordinación inter-jurisdiccional, y políticas que afronten los problemas y se propongan nuevas alternativas de desarrollo metropolitano (Ríos, A. 2016).

En este punto es necesario reconocer la importancia con la que cuenta lo metropolitano, ya que en los últimos años las regiones metropolitanas se han convertido en las unidades económicas dominantes en el sistema global, especialmente en las naciones más adelantadas (Ríos, 2016). En el caso del estado de Oaxaca, considerar propuestas y recomendaciones a tiempo, y considerando que año con año las exigencias y los escenarios con cada vez más complicados, puede significar que en un futuro se pueda contar con la seguridad de tener mejores resultados a los obtenidos, o por lo menos lograr un margen de maniobra adecuado para no sufrir un colapso metropolitano, pues la problemática que estas conllevan es cada vez más compleja.

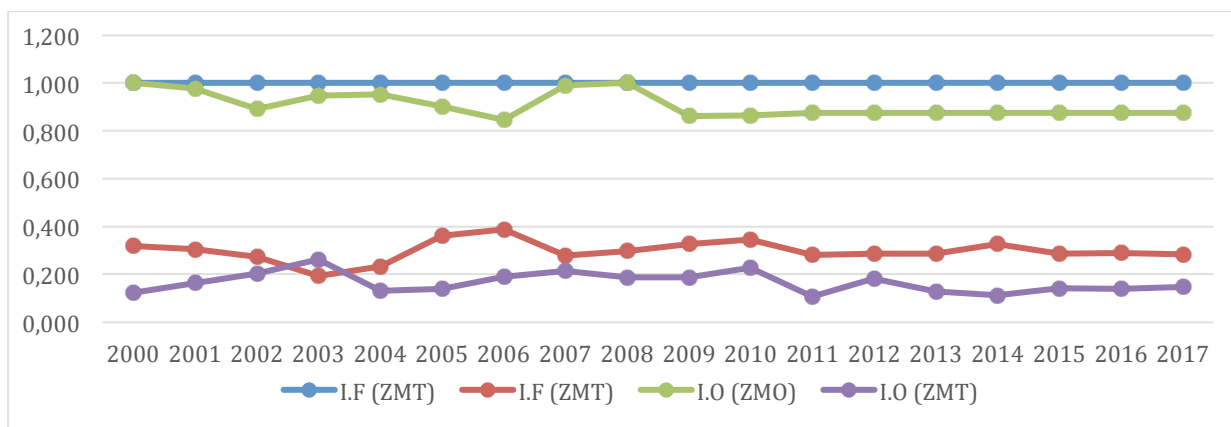
## **4. RESULTADOS**

### **4.1. Ingresos de las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca**

Después de realizar la recopilación de datos correspondientes a los ingresos municipales con datos socioeconómicos municipales del (INAFED, 2003-2013), de las finanzas públicas municipales del (INEGI, 2016-2017), del Periódico Oficial del Gobierno del estado de Oaxaca (GOBOAX, 2000-2003) y de los datos por municipio de la Secretaría de Finanzas del estado de Oaxaca (SEFIN, 2013-2015), además de utilizar la deflatación, y considerando al 2010 como año base, se obtienen el índice de ingresos ordinarios (I.O) y de

ingresos federales (I.F) de acuerdo a la metodología de (Sepulveda, 2008), y que conforman al indicador de gestión pública, observándose sus movimientos en la gráfica 1. Con base a esta información, se determina que, en la ZMO, siendo la excepción los años 2000 y 2008, sus I.F fueron superiores a sus I.O. Con respecto a la ZMT, sus I.F fueron superiores a sus I.O siendo el 2003 la única excepción, sin embargo, sus dos ingresos se encuentran por debajo de lo obtenido por la ZMO.

Grafica 1 Ingresos ordinarios y federales de las Zonas Metropolitanas de Oaxaca, 2000-2017.

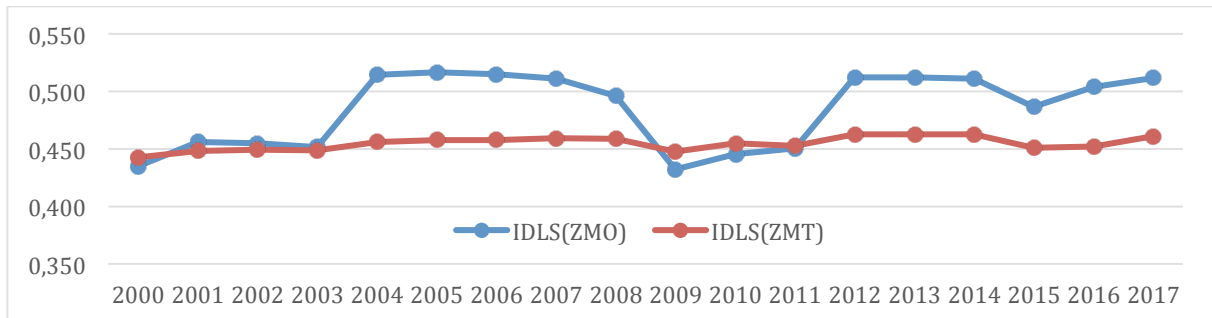


Fuente: elaboración de los autores.

#### 4.2. El Desarrollo Local Sustentable en las Ciudades de Oaxaca

En lo que respecta al indicador de desarrollo local sustentable (IDLS) que se puede apreciar en la gráfica 2, integrado por los índices económico, ambiental, territorial y social fue elaborado con datos de los Censos Económicos del (INEGI, 2003,2008,2013); datos de la comisión estatal de agua (CEA, 2000-2016); datos del censo nacional de gobiernos municipales (INEGI, 2003-2017); datos del (INEGI, 2000,2005,2010,2015); datos del informe del (CONAPO, 2000,2010); datos del informe del (CONEVAL, 2000,2005,2010,2015); del Informe del Índice de Desarrollo Humano Municipal en México del (PNUD, 2000,2005,2010) y; con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP, 2011,2015,2016,2017). Con base a lo anterior se puede observar que el IDLS de la ZMO en los años 2002, 2003, 2009, 2010 y 2011 se comportó por debajo con respecto al IDLS de la ZMT.

Gráfica 2 Desarrollo local sustentable de las ciudades de Oaxaca,2000-2017.

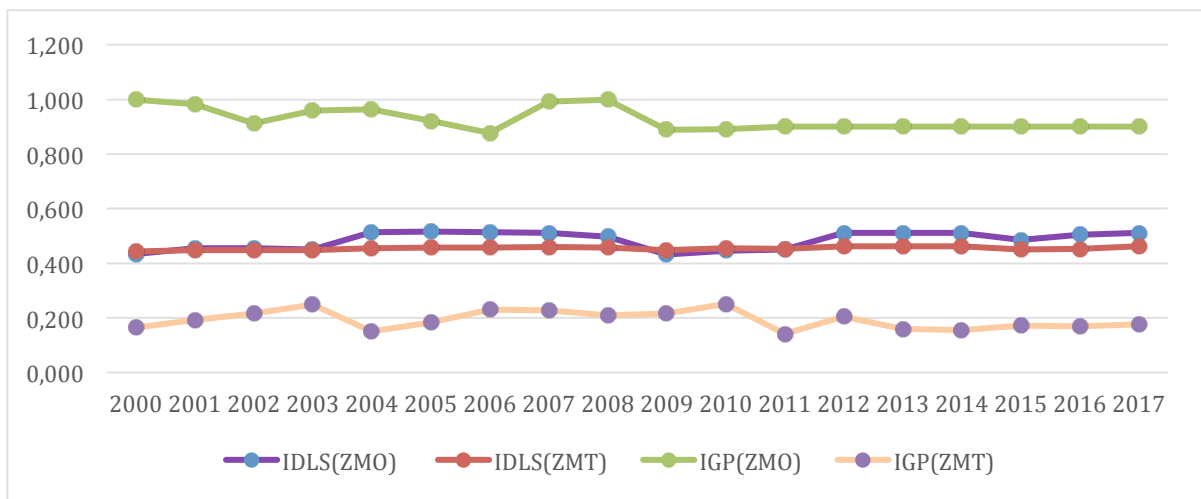


Fuente: elaboración de los autores.

### 4.3. La gestión pública y el desarrollo local sustentable de las Zonas Metropolitanas de Oaxaca

Después de la aplicación del análisis estadístico, cuyos resultados cumplieron con los parámetros para ser aprobados, se pudo mostrar que la gestión pública y su eficacia tiene un impacto proporcional en el desarrollo de las ciudades, pues su coeficiente de correlación es de 0.957 con una significancia de 0.000; es decir, se observó que existe una relación directamente proporcional entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca, tal y como se puede apreciar en la gráfica 3. Sin embargo, en el caso de la ZMO su indicador de gestión pública, además de estar por encima de su indicador de desarrollo local sustentable, cuenta con algunas variaciones en los años 2002, 2006 y 2009, siendo este último año el inicio de una constante hasta el 2017; en el caso de la ZMT su indicador de desarrollo local sustentable muestra un comportamiento constante positivo, por encima del de gestión pública que presentó variaciones en los años 2004, y 2011.

Gráfica 3 Relación entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las Zonas Metropolitanas de Oaxaca,2000-2017.



Fuente: elaboración de los autores.

## 5. CONCLUSIÓN

El objetivo de la presente investigación fue realizar el análisis correspondiente entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable de las zonas metropolitanas del estado de Oaxaca, México. Derivado de lo anterior, se procedió a la aplicación de herramientas estadísticas correspondientes para obtener los resultados anteriormente mostrados, y que ayudan a concluir que la hipótesis planteada, que durante el período del 2000 al 2017, la gestión pública mostró una relación directamente proporcional con el desarrollo local sustentable de las zonas metropolitanas analizadas, se acepta parcialmente, debido a la excepción del comportamiento irregular en este sentido de la ZMO.

El caso de la zona metropolitana de Oaxaca, que muestra un resultado irregular de los indicadores descritos, demostrando que la efectividad de su gestión pública no es la adecuada ni la suficiente para cumplir las exigencias que su amplio territorio demanda. Abriendo así un viejo debate acerca del diseño de políticas públicas para proponer una nueva regionalización en cuanto a las zonas metropolitanas se refiere; además, abre la posibilidad de una nueva línea de investigación en torno a encontrar las causas del porqué el desarrollo local sustentable de la ZMO cuenta con resultados deficientes.

Finalmente, los resultados obtenidos que son positivos y aceptables, demuestran la relación existente entre la gestión pública y el desarrollo local sustentable. Lo anterior indica que, la debilidad institucional y carencias presentes en la gestión pública de las zonas metropolitanas analizadas, se hace más evidente cuando el territorio que abarcan es más grande, ejemplo de ello la ZMO, lo que puede ser el origen de problemas a futuro, pues año con año las exigencias se vuelven aún más complejas. Por ello se debe de anticipar el futuro a mediano y largo plazo, es decir, los gobiernos metropolitanos deben fortalecerse por medio de estrategias o políticas públicas locales buscando de todas las formas posibles la adaptación a los nuevos escenarios presentes en la sociedad y en el aparato gubernamental del Estado, de lo contrario los resultados del período estudiado simplemente pasarán al olvido dejando de ser representativos. Finalmente, en un mundo tan complejo en constante movimiento y cambios, los resultados y esfuerzos del presente son las consecuencias del futuro inmediato, pues la visión de gobiernos metropolitanos fortalecidos proporciona información anticipada sobre los diversos escenarios posibles, ya sean sociales, políticos, económicos, territoriales, o ambientales, y así poder tomar la precauciones necesarias a través del diseño de estrategias que ayuden a solventar las diversas demandas que se puedan presentar.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEA (2000-2016): Comisión estatal de agua, en <http://www.cea.oaxaca.gob.mx>. Recuperado 3-06-2018.
- CONAPO (2000,2010): Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, en [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_intensidad\\_migratoria\\_Mexico-Estados\\_Unidos\\_2000](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_intensidad_migratoria_Mexico-Estados_Unidos_2000). Recuperado 25-01-2018.
- CONEVAL (2000,2005,2010,2015): Medición de la pobreza municipal. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipal.aspx>. Recuperado 4-11-2017.

- GOBOAX (2000,2001,2002,2003): "Periodico oficial", en Periodico oficial , pp. 235.
- INAFED (2003-2013): Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal, en [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Principales\\_Datos\\_Socioeconomicos\\_por\\_Municipio](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Principales_Datos_Socioeconomicos_por_Municipio). Recuperado 23-11-2017.
- INEGI (2003,2008,2013): Censos Económicos, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.asp?s=est&c=14220>. Recuperado 1-04-2018.
- INEGI (2003-2017): Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en <http://www.inegi.org.mx>. Recuperado 14-04-2018.
- INEGI (2000,2005,2010,2015): Anuario estadístico y geográfico, en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/publicaciones/>. Recuperado 01-07-2017.
- INEGI (2016-2017): Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem\\_fmun](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/finanzaspublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289&proy=efipem_fmun). Recuperado 24-11-2017.
- Ken, C. (2014): Desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo 1970 a 2010. Estudio de caso municipio de Othón P. Blanco. MA Porrúa, Quintana Roo, México.
- Lima, B. (2001): La Nueva Gestión Pública. Prentice Hall Madrid, España.
- Ortega, P. (2013): Gestión municipal y coordinación intergubernamental en México", en Gestión y política pública del Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. , n° 2, México, pp. 509-514.
- Pineda, P. (2011): Gestión municipal y coordinación intergubernamental en México. Un estudio de caso", en centro universitario de ciencias sociales y humanidades de la Universidad de Guadalajara, México, pp. 388.
- PNUD (2000,2005,2010): Índice de desarrollo humano. Oficina de investigación en desarrollo humano, México.
- Ramírez, B., & Benito, E. (2000): Desarrollo local: manual de uso. Provincias, Madrid, España.
- Ríos, A. (2016): La coodinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales. El Colegio de Jalisco, México.
- Rodríguez, J., & Contreras, C. (2010): Gestión regional y desarrollo local. UDG, Guadalajara, México.
- SEFIN (2013,2014,2015): Secretaría de finanzas del estado de Oaxaca, en <https://www.finanzasoxaca.gob.mx>. Recuperado 14-12-2017.
- Sepúlveda, S. (2008): Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible de territorios. San José, Costa Rica.
- SESNSP (2011,2015,2016,2017): SESNSP, Incidencia delictiva en <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>. Recuperado 23-02-2017.
- Silvera, N., Bentancourt García, M., & Falcón Rodríguez, M. (2012): Acercamiento Teórico al desarrollo local sostenible y su repercusión para el turismo", en El periplo sustentable, n° 22, México, pp. 7-36.
- Tapia, C. (2014): El concepto y la visión del desarrollo como base para la evaluación de políticas públicas", en Economía y Sociedad , n° 30, México, pp. 47-65.

## EL TRABAJO SOCIAL COMO DISCIPLINA DESDE LAS EPISTEMOLOGÍAS DEL SUR

Diana Marcela López Jaramillo  
Corporación Universitaria Minuto de Dios  
[dlopezjaram@uniminuto.edu.co](mailto:dlopezjaram@uniminuto.edu.co)

### Resumen

Este artículo, producto del trabajo en el semillero de investigación “Ciudadanía, Democracia y Trabajo Social”, tiene como objetivo argumentar en torno a la forma en la que el Trabajo Social como profesión se ha forjado epistemológicamente. Se parte de la base según la cual el Trabajo Social, en Colombia y en América Latina, se ha desarrollado dentro de unos marcos epistemológicos eurocéntricos y ha relegado epistemologías otras, desde las cuales se pueden construir acciones y estrategias dirigidas a una pedagogía social, que recupere los saberes colectivos que puedan ofrecer a la comunidad una visión del desarrollo manifestado en el poder popular. Desde aquí, se hará una aproximación a marcos epistemológicos otros, como lo son las epistemologías del sur, propuestas por Boaventura de Sousa Santos. Estas epistemologías representan una revolución epistémica que permite ver y pensar la realidad latinoamericana lejos de las visiones eurocéntricas que históricamente se han promovido desde las ciencias sociales. En ese sentido, se propone una función política del Trabajo Social, desde la cual se fomente la pedagogía social y la educación popular como herramientas de desarrollo de las comunidades, partiendo de una noción de desarrollo que no debe, forzosamente, acatarse desde el sistema normativo e institucional de la democracia liberal y el capitalismo, sino que las propias comunidades construyan sus conocimientos y determinen su desarrollo, labor política que debe asumir el Trabajo Social crítico.

**Palabras clave:** Epistemologías del sur, Trabajo Social Crítico, Pedagogía Social, Educación Popular, Desarrollo Local.

### Abstract

This article, the product of the work in the research hotbed "Citizenship, Democracy and Social Work", aims to argue about how Social Work as a profession has been forged epistemologically. It is based on the basis that Social Work, in Colombia and Latin America, has developed within Eurocentric epistemological frameworks and has relegated epistemologies to others, from which actions and strategies can be built aimed at a social pedagogy, that recovers the collective knowledge that can offer the community a vision of development manifested in popular power. From here, there will be an approximation to other epistemological frameworks, such as the epistemologies of the south, proposed by Boaventura de Sousa Santos. These epistemologies represent an epistemic revolution that allows us to see and think about Latin American reality far from the Eurocentric visions that have historically been promoted from the social sciences. In this sense, a political function of Social Work is proposed, from which social pedagogy and popular education are promoted as tools for the development of communities, starting with a notion of development that should not necessarily be adhered to the normative and institutional system of liberal democracy and capitalism, but the communities themselves build their knowledge and determine its development, a political task that critical social work must assume.

**Keywords:** Southern Epistemologies, Critical Social Work, Social Pedagogy, Popular Education, Local Development.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo parte de la premisa según la cual las epistemologías que han dado forma al Trabajo Social como disciplina en América Latina son resultado de epistemologías eurocéntricas y norteamericanas, que han sido implantadas en la región a costa de ignorar saberes teóricos y prácticos de comunidades y grupos sociales que históricamente han sido excluidos, vulnerados y victimizados, teniendo en cuenta que dichos saberes pueden responder a las particularidades políticas y sociales de la región. Esto se realizará mediante un abordaje teórico-documental que permite analizar e interpretar las categorías de análisis que fundamentan esta investigación.

En la primera parte, se pretende plantear un esbozo de la evolución de la disciplina del Trabajo Social, pasando por Latinoamérica, y en su última etapa, por la reconceptualización a causa de las tendencias marxistas de los años 70. En un segundo lugar, se plantean a las Epistemologías del sur como una forma emancipadora de practicar la profesión desde la decolonización de las comunidades, concibiendo así la tercera parte del documento, la pedagogía social, como un instrumento que permite la construcción de escenarios que propician la liberación de la conciencia del individuo por medio de la reconstrucción de sus saberes ancestrales y emancipación de prácticas occidentales. Finalmente, se concluye la reflexión documental con un énfasis en la función política del Trabajador Social latinoamericano.

## 2. GENEALOGÍA DEL TRABAJO SOCIAL COMO DISCIPLINA

El inicio del Trabajo Social como disciplina se debe empezar a entender desde el momento mismo en que dejó su rol asistencialista y mudó a una profesionalización de estas acciones filantrópicas guiadas por el cristianismo. Para esto, según Malagón y Sarasola (2003: 78) es necesario contemplar el momento en que el capitalismo comienza a implantarse en las sociedades europeas. Hacia el siglo XVII dicho sistema económico se empieza a establecer seguido de la caída de sistema feudal, esto implica un cambio del régimen de vivencia de esta sociedad por la que se pretendió la disolución del modo de producción basado en la servidumbre, explotada por medio de una fuerza de trabajo no remunerada y dependiente de los terratenientes.

Es de esta forma en la que el cambio de sistema de producción feudal al capital refleja la necesidad del incremento de modalidades de importación y exportación de bienes, teniendo como resultado la evolución e incremento de este sistema en la mayoría de las regiones del mundo. Como principales características, el modo de producción capitalista defiende la propiedad privada, la venta de la fuerza de trabajo, el inicio del fenómeno de la plusvalía, y la génesis de la clase social burguesa y la proletaria, una dueña de los medios de producción de beneficios o riquezas, y la otra, que se ve obligada a vender su fuerza para la producción de bienes de la clase burguesa, lo que hacía que subsistieran en medio de la pobreza. Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XVIII cuando finalmente se consolidó este sistema.

Mediante el inicio de la revolución industrial se consolidó el sistema capitalista, el Mediante el inicio de la revolución industrial, se dio un constante progreso de la mecanización de la industria, lo que convergió en una serie de transformaciones y evoluciones en la economía mundial. El crecimiento económico que se presentó a partir de esta revolución fue la “etapa inicial donde se superan todos los obstáculos y



resistencias contrarias a un crecimiento constante y sostenido” (Silva, A. y Mata de Grossi, M. 2005: 17). Esto a su vez, implicó una serie de transformaciones, políticas, sociales y jurídicas que generaron condiciones de vulnerabilidad. En medio de esta situación de precariedad se da la génesis del Trabajo Social, naciendo así como un saber empírico y una actividad filantrópica. La praxis del trabajo social principalmente se centró en la atención a la clase proletaria:

En una mezcla de asistencia, control y represión. Sus preocupaciones «científicas» eran limitadas y se ceñían a cómo mejorar la organización de la caridad. Posteriormente, aparecería la necesidad del conocimiento de la realidad social, la profesionalización de la asistencia y su formación. (Vázquez, O. 1998: 271)

De esta forma, se puede decir que las prácticas de las organizaciones de la caridad fueron también las prácticas de los inicios del Trabajo Social. Es entonces cuando a finales del siglo XVIII se crea, en una Londres azotada por la pobreza y precariedad de derechos, la Sociedad para la Organización de la Caridad (Charity Organization Society, COS), la cual se regía bajo los postulados de Thomas Chalmers. Este sostenía que es el individuo el causante de su pobreza y por lo tanto debe buscar y encontrar los recursos para superarla. Consideraba que las formas vigentes de ayuda eran costosas, producían derroches y la gente no salía de su situación, es así como postuló que cada persona tiene en su interior la capacidad para ayudarse a sí mismo.

Cabe destacar que la ejecución de esta labor del trabajador social en atención a la beneficencia era realizada por mujeres generalmente de la clase burguesa, quienes se encargaban por medio de organizaciones de caridad de la promoción del bienestar de la clase obrera. Las mujeres de las clases pudientes desafían la exclusividad de su esfera privada al verse como socorristas y educadoras del proletariado. Pese a esto, la división del trabajo en razón de los sexos sigue manteniendo a la mujer en una posición de desventaja frente a los hombres, puesto que las sociedades de corte cristiano regularmente responsabilizan a la mujer de la realización del trabajo doméstico, ejercicios de cuidado y educadoras de las clases desfavorecidas. Esta división de roles laborales se basaba en la tendencia de la naturalización de lo que para el cristianismo es esencial en cada uno de los géneros, manteniendo siempre una subordinación entre los géneros.

Como se mencionaba líneas arriba, dentro de las ilustraciones científicas de la época se dio la necesidad de la creación de una escuela de formación que tecnificara la labor realizada desde las organizaciones de caridad:

Muchos trabajadores activos y gran número de voluntarios de las Sociedades para la Organización de la Caridad comprendieron la necesidad de estudiar más profundamente la conducta de los individuos, así como los problemas económicos y sociales, y pidieron que se ofreciera preparación especial para el Trabajo Social (Malagón y Sarasola, 2003: 102).

Es entonces cuando Mary Richmond, en medio de su labor en la *Charity Organization Society* (COS) propuso el primer plan de estudios basado en una epistemología positivista, la cual pretendió tecnificar y universalizar la forma de intervención del Trabajo Social, buscando por medio de diferentes herramientas la

razón de la situación y condición del individuo. Este primer plan curricular propuesto por Mary Richmond contaba con antecedentes de metodologías científicas propias del área clínica. Hacia 1898, en Nueva York, la COS ofrece un curso de seis semanas de duración. Sin embargo, no fue sino hacia 1899 cuando se creó la primera escuela de Servicio Social en Ámsterdam; en 1903 en Nueva York y en 1908 en Chicago y Berlín (Ander-Egg, E. 1994: 144-145). De esta forma, se consolida el Trabajo Social como disciplina en Estados Unidos y Europa, reflejando en sus bases una tendencia positivista propia de la ilustración europea que, al día de hoy, sigue permeando la academia del Trabajo Social.

## **2.1 Implantación de la disciplina desde las epistemologías hegemónicas en América Latina**

En América Latina, el Trabajo Social como disciplina ha sido permeado desde sus inicios por las principales escuelas de pensamiento europeo y norteamericanas, por lo que, hasta la década de los 70 del siglo pasado, con la reconceptualización de la profesión, se empiezan a cuestionar estos saberes occidentales y su eficiencia al aplicarlos en el contexto latinoamericano. No obstante, el inicio del Trabajo Social en Latinoamérica se puede entender desde la creación de su primera escuela de formación, denominada Dr. Alejandro del Río, el 4 de mayo de 1925 en Santiago de Chile<sup>1</sup> (Castañeda y Salamé, s.f: 2). Esta primera escuela de Trabajo Social fue concebida bajo una tecnificación de la acción asistencial. Se conoció como la etapa de la Asistencia Social, la primera fase dentro de la evolución de la disciplina en Latinoamérica.

Durante la época, los profesionales chilenos del área de la salud, como consecuencia de sus constantes viajes y estadías en Europa, impulsaron la transferencia del conocimiento de las escuelas de filantropía a Latinoamérica, esto se debió a que los profesionales del área de la salud vieron en las “visitadoras sociales”<sup>2</sup> unas eficientes asistentes. De este modo, su formación se basó en la capacidad que ellas debían tener para manejar ciertas destrezas propias del área de la salud, además de ello, tener un carácter especial para la beneficencia y la caridad. Otros profesionales, como los abogados, también requerían de estas “visitadoras sociales”, pues se les veía como “algo más que una secretaria administrativa y poco menos que una profesional social” (Ander-Egg, E. 1994: 259).

Asimismo, el paradigma utilizado en esta época era una copia del empleado en Europa, pre-profesional y benéfico-asistencial, por lo que las visitantes sociales eran “técnicas para hacer caridad” (Ander-Egg, E. 1994: 257). Igualmente, la intervención se realizaba bajo la idea de que la causa de los problemas eran causas individuales y no estructurales, por lo que el individuo es causante de su pobreza y él tiene la capacidad de ayudarse a sí mismo, misma idea que representaba la asistencia social europea del siglo XVIII.

No obstante, la asistencia social, actualmente, no debería entenderse como una aproximación válida de la profesión, pues la beneficencia y la caridad exacerbada conllevan a un paternalismo que, en lugar de ofrecer una oportunidad de emancipación

---

<sup>1</sup> Sin embargo, antes de la creación de la primera escuela de Trabajo Social ya existían otras formas de servicio social, al igual que en Europa, por medio de las organizaciones para la caridad y la beneficencia guiadas por la filantropía y el cristianismo.

<sup>2</sup> Era el título asignado a la formación en asistencia social; además de ello, la disciplina fue ofrecida exclusivamente para las mujeres.

del individuo, lo sigue sometiendo a la dominación de las élites sociales, perpetuando la desigualdad social.

Tiempo después, hacia 1940, el Trabajo Social en Latinoamérica empieza a permearse por fuertes corrientes teóricas norteamericanas,

La exportación de educación para el Trabajo Social se da por medio de la literatura distribuida en las bibliotecas de Trabajo Social de los países en desarrollo, como también por medio de la producción de cursos de pre y postgrado en universidades inglesas y estadounidenses abiertos a estudiantes de países en desarrollo. (Muñoz, G. 2015: 424).

Es entonces cuando se pretende la universalización de la intervención del Trabajo Social, logrando concebir la idea de que el conocimiento obtenido y las técnicas Norteamericanas creadas para la intervención son superiores, por lo que merece su imitación, aun sin considerar los contextos en los que se crearon y en los que se aplicaron.

En el momento que América Latina empieza a imitar estas técnicas de intervención se ingresa en la etapa del Servicio Social, el cual consistió en manejar los casos bajo una idea aséptico-tecnocrática, es decir, la anteposición de una situación real de los individuos con una actitud neutral y una intervención estándar. Este marco de intervención arguye que una acción fundamentada en una ideología, valor, interés o compromiso se considera una falta de objetividad profesional. A propósito, esta forma de intervenir sigue vigente en la actual acción profesional latinoamericana, manifestándose como la forma tradicional de practicar el Trabajo Social.

La doctrina sociológica utilizada para reflejar el objetivismo y cientificidad de la disciplina fue el funcionalismo, el cual “se presta no solo como una forma de análisis sociológico, sino como (...) la manera científica de explicación sociológica de los problemas sociales” (Ander-Egg, E. 1994: 211). Debido a su causalidad, el funcionalismo entiende la realidad social a partir del funcionamiento de un sistema y subsistemas, en los cuales cada una de sus partes se encuentra interrelacionada, lo que confluente en que, si una parte del sistema falla, todo el sistema fallará. Por ello, la intervención de los servidores sociales se encontraba dirigida a controlar los desajustes que se encontraban en el sistema, obligando necesariamente al individuo a adaptarse a un sistema hegemónico normativo. Así, la adaptación y el reajuste social, son los pilares fundamentales de esta forma de intervención tradicional y conservadora.

## **2.2 Emancipación epistemológica: los inicios del Trabajo Social Crítico**

Hacia la década de los setenta, la región latinoamericana se empieza a permear por una serie de teorías y movimientos de izquierda que pretendieron modificar el aspecto social dominante conservador de los gobiernos asociados a algún tipo de autoritarismo. En medio de esta etapa de cambios sociales, diferentes teorías influyeron a la causa emancipadora de los grupos de tendencia socialista. Dentro de ella es posible destacar la teoría de la dependencia o teoría Cepalina, de Raul Prebisch, la Teología de la liberación, de Gustavo Gutiérrez y la Filosofía de la liberación de Enrique Dussel.

Todos estos cambios que se presentan dentro del contexto latinoamericano hacen posible que la profesión se re-examine cuestionándose su forma de intervención, buscando así la producción de conocimientos propios impulsados por la práctica realizada por medio de fuentes de acción alternativas que, principalmente, contemplan

la emancipación de las comunidades. Este periodo fue conocido como Re-conceptualización del Trabajo Social, la cual se entiende como:

Un movimiento ideológico, teórico, metodológico y operativo que en la década de los 60 busca crear una identidad entre la acción profesional de los trabajadores sociales de América Latina y las demandas de cambio político y social que surgen de la situación estructural del continente (Hernández y Ruz, O. 2007: 85).

Esta re-conceptualización representa la consolidación final de lo que hoy se conoce como el Trabajo Social como disciplina, al buscar repensar nuevas teorías y metodologías propias del saber latinoamericano que cuestionaran y no legitimaran el orden social establecido. De esta forma, se busca entender la profesión como una disciplina que no se halla independiente de un contexto tempo-espacial, por el contrario, evolucionó representando, en su forma de actuar y entender la realidad, la estructura social (cultural, política, económica). Es así como la profesión llega, en su etapa adulta, inscribiéndose “en la tendencia crítica de las ciencias sociales y los movimientos estudiantiles, sindicales y campesinos que propiciaban el rescate de las raíces históricas de América Latina y la ruptura con la dependencia económica y cultural” (Hernández y Ruz, O. 2007: 86). Esto por medio de la producción de saberes latinoamericanos que cuestionan el imperialismo epistemológico y práctico de los países desarrollados. Además de ello, este movimiento de reconceptualización también consistió en el “apoyo a las fuerzas sociales que luchan por transformar la realidad estructural de la región” (Hernández y Ruz, O. 2007: 86) al entender crítico del contexto latinoamericano.

### **2.3 Llegada del Marxismo y otras teorías de liberación**

La llegada del Marxismo y otras teorías de liberación a Latinoamérica se dio de forma lenta, pero estratégica y progresiva, estableciéndose desde los años treinta del siglo pasado. Sin embargo, no fue sino hasta finales de la década de los sesenta cuando empieza su auge, junto con los movimientos emancipatorios de golpes de Estado dados en los diferentes países latinoamericanos.

Desde finales del siglo XIX Marx y Engels realizan unas cortas referencias acerca de Latinoamérica. Por un lado, Adolfo Sánchez (2012: 12) cita un escrito de Engels en el cual se manifiesta acerca de la guerra de conquista que los Estados Unidos disputaban en contra de México sobre 1847. Por otro lado, Fabregat, M. (2010: 68) realiza una interpretación acerca del artículo escrito por Marx en el tomo III de *The American Cyclopedia*, acerca del libertador venezolano Simón Bolívar en 1858, por el que fue materia de crítica debido a la aparente subjetividad y poco aporte científico del artículo, pues lo compara con el emperador Bonaparte

Sin embargo, estos últimos esbozos acerca de Latinoamérica planteados por Marx y Engels no fueron referencia para el origen que tuvo en la región. Las migraciones del pueblo europeo, principalmente italianos y españoles, a la Argentina, es la principal razón por la cual allí se desarrolló por primera vez el marxismo como movimiento político socialista. En 1895 fue fundado el primer partido socialista en Argentina, el cual coincidió con la fecha de la publicación del libro *El Capital*, de Marx, traducido por Juan B. Justo, fundador del Partido Socialista Argentino (que posteriormente también fue basado en *El Manifiesto Comunista*). Por lo que se debe entender que estas

fundamentaciones de los movimientos latinoamericanos socialistas se encuentran directamente relacionadas con una de las primeras y tradicionales esquemas socialistas pertenecientes al Partido Socialdemócrata alemán y la Internacional Socialista. Frente a esta primera forma de entender la explotación capital, Juan B. Justo concibió su libro *Teoría y Práctica de la Historia* en 1909, como “un eco del marxismo reformista, evolucionista de la socialdemocracia alemana y, a la vez, un calco del eurocentrismo mencionado” (Sánchez, A. 2012: 15).

A pesar de que desde la génesis de la disciplina los trabajadores sociales han tenido un rol como educadores sociales, fue a partir de la reconceptualización cuando la pedagogía social reviste como forma de intervención primordial de la disciplina, buscando de esta forma, no educar para adaptar al individuo o comunidad a un sistema normativo funcional, sino intervenir con el fin de que la comunidad oprimida reconozca sus libertades y derechos de emancipación y los reproduzca por medio de sus saberes ancestrales.

Paulo Freire, en su libro *Pedagogía del Oprimido*, sienta las bases de la pedagogía social, de clara inspiración marxista. Refiere a la cuestión práctica que conlleva la emancipación de la comunidad de todos los esquemas normativos que reproduzcan un orden social y limiten el desarrollo de los saberes colectivos y conocimientos populares, por lo que el objetivo de la implementación de la pedagogía no es educar a una comunidad desde los saberes impositivos de una academia burocratizada y cientificista, sino que su objetivo representa la orientación comunitaria para el rescate del poder popular por medio de los saberes colectivos. En palabras de Freire, “pedagogía que haga de la opresión y sus causas del objeto de reflexión de los oprimidos, de lo que resultará el compromiso necesario para su lucha por la liberación, en lo cual esta pedagogía se hará y rehará” (Freire, P. 1968: 26).

En medio de este movimiento de epistemologías críticas en América Latina, Orlando Fals Borda, sociólogo colombiano, desarrolla la conocida metodología Investigación Acción Participativa (IAP), referente de la Pedagogía Social, la cual buscó dinamizar la labor práctica de las ciencias sociales en cuestión de generación de conocimiento y en función de las labores investigativas de las comunidades, concibiendo así una metodología “que refiere directamente a la superación de la relación sujeto-objeto, al considerarla antagónica, asimétrica, vertical, opresiva, prototípicamente moderna” (Herrera, N. 2018: 85). Esta metodología considera a la comunidad como actores claves y partícipes del conocimiento que se pretende obtener, además de ello, reconoce la ignorancia del investigador frente a la colectividad, dejando de lado los conocimientos cientificistas obtenidos en la academia

### **3. EPISTEMOLOGÍAS DEL SUR: DECOLONIZACIÓN DEL SABER Y DEL PODER**

Alrededor de esta contextualización del Trabajo Social latinoamericano, la reconceptualización evidenció el fuerte intento de cambio estructural del imperialismo colonial europeo y norteamericano por medio de diferentes corrientes teóricas y prácticas surgidas en Latinoamérica. En medio de esto, las Epistemologías del Sur representan un gran sustento para las prácticas decolonizadoras y emancipadoras de conocimientos practicados en Latinoamérica. Es de esta forma como se desenlazan las Epistemologías del Sur, reflejando el Sur no sólo desde un sentido global geográfico, sino epistémico. Estas representan a las regiones que han sido históricamente vulneradas, victimizadas, colonizadas y obligadas profunda e indirectamente a

adaptarse a un sistema que oprime sus conocimientos y prácticas tradicionales ancestrales que en su mayoría se encuentran en las regiones del sur. Sin embargo, en el norte global geográfico también se pueden encontrar estas regiones, conocidas como tercer mundo interno de los países dominantes capitalistas<sup>3</sup>.

En este punto, se destaca la definición que Boaventura de Sousa da a las epistemologías del sur:

La búsqueda de conocimientos y de criterios de validez del conocimiento que otorguen visibilidad y credibilidad a las prácticas cognitivas de las clases de los pueblos y de los grupos sociales que han sido históricamente victimizados, explotados y oprimidos, por el colonialismo y el capitalismo globales (De Sousa, B. 2009: 12).

Ahora bien, la importancia que reviste el conocimiento popular dentro de los movimientos de emancipación de los pueblos es lo que demanda los postulados de las Epistemologías del sur. Impositivamente, se han relegado los saberes populares con la intención de ejercer dominación sobre los colectivos que hoy en día se consideran minoría, esto bajo la premisa de aprobación y validez del conocimiento que se atribuye a sí misma la ciencia moderna. A esta exclusión de saberes se le denomina “epistemicidio”, es decir, “el resultado de la destrucción de todos los conocimientos alternativos que podrían venir a enjuiciar ese privilegio” (De Sousa, B. 2009: 12). Además de ello, el “epistemicidio” excluye, junto con los conocimientos, aquellas prácticas resultantes del conocimiento, lo que condiciona y adapta a los individuos o comunidad a servir de forma funcional al sistema dominante, reproduciendo así la opresión, la exclusión de clase y las diferencias entre clases sociales.

Llevar a la práctica las Epistemologías del sur es llevar a cabo una práctica anti-capitalista y decolonial, pues implican un discurso y una praxis política en contra de la tendencia hegemónica de los Estados neoliberales. Además de ello, la perspectiva decolonial:

Rescata, problematiza y es heredera de muchas ideas preexistentes en las luchas por la liberación que se fueron desarrollando en los países latinoamericanos, tales como la teología, la filosofía y la pedagogía de la liberación; la teoría de la dependencia; la educación popular; la teoría y metodología de la investigación-acción participativa; la historia oral; el indigenismo; el feminismo negro y chicano y los estudios culturales y postcoloniales, entre otros” (Martínez y Agüero, 2017: 107).

Por ello, mientras se abogue por una práctica decolonizadora se abogará por una práctica emancipadora, no sólo en lo que a materia cognoscitiva se refiere, sino a la reivindicación del poder de las comunidades para las decisiones tomadas sobre su territorio. Mientras la toma de poder y de decisiones sobre el territorio sean basados en los saberes tradicionales, las epistemologías coloniales y hegemónicas deberán desaparecer, debido a la brecha creada entre imperialismo y saberes populares.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, comunidades afroamericanas en Estados Unidos.

Así mismo, una práctica social ligada a las epistemologías del sur impulsa a la construcción y reconocimiento de una noción de desarrollo diferente o apartada a la noción proveniente de entes gubernamentales, los cuales, desde su intento de cumplimiento burocrático, tienden a imponer lo que desde su saber consideran como lo mejor para la comunidad y no se profundiza en la reivindicación de los conocimientos que la comunidad suscita como desarrollo. Esto convoca una perspectiva imperialista y reproductora de formas de vida impuestas hacia las comunidades. En este punto se desataca la intervención desde las epistemologías del sur como una pedagogía social, la cual fue mencionada con anterioridad.

De esta forma, las prácticas de los conocimientos decolonizadores van ligadas al impulso de la transformación social, objetivo propio de la disciplina del Trabajo Social. En la medida que no se contribuya a la reconstrucción de saberes populares, la labor profesional ejercida reconstruye un sistema de opresión social. Lo que pretende, por el contrario, es construir alternativas antiimperialistas que emancipen a las comunidades y finalmente desvanezcan las patologías sociales causadas por un capitalismo inherente a las formas de vida prevalecientes en la sociedad.

#### **4. CONCLUSIONES. LA LABOR POLÍTICA DEL TRABAJO SOCIAL**

Frente a esta contextualización del desarrollo de la disciplina en Latinoamérica, a partir del entendimiento crítico de la estructura social proveniente de los movimientos emancipadores surgidos en el siglo pasado, se ha de rescatar que la disciplina ante todo tiene una función e intervención política, entendiéndose por esta no una actividad electoral o gubernamental, sino como una intervención de movilización social con el fin de cambiar algún aspecto social que represente las ideologías en función de las representaciones sociales del poder.

Adicional a ello, a partir de lo descrito en este documento se debe constatar que la labor por parte de la disciplina del Trabajo Social desde las Epistemologías del Sur debe entenderse a partir de una pedagogía social que deconstruya una realidad cimentada bajo una reproducción de un sistema hegemónico que, además de excluir los conocimientos propios de las comunidades, ejerce una práctica dominante que normaliza una opresión entre las clases sociales determinadas por la estructura socio-política de los Estados neoliberales.

La producción de conocimiento proporcionado por las comunidades contribuye al aislamiento de concepciones eurocéntricas y norteamericanas en dos sentidos. El primero, como contribución a la creación de teorías que fundamenten la profesión a partir de la práctica desarrollada, que evidencie la construcción de conocimiento producto de la práctica social participativa y desarrollo orientativo y pedagógico; el segundo, entendido como el impulso a la emancipación de la comunidad, partiendo de una liberación de la conciencia, entendiéndola su situación de exclusión epistemológica como el resultado de una construcción hegemónica impuesta histórica y estructuralmente. Esto es, como una articulación de relaciones de poder susceptible de modificar si se descolonizan las relaciones de saber y poder.

#### **6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Ander-Egg, E. (1994): *Historia del Trabajo Social*. LUMEN. Buenos Aires, Argentina.  
 Castañeda, P. & Salamé, A. (s.f.): *Perspectiva histórica del Trabajo Social en Chile*.  
 De Sousa, B. (2009): *Epistemologías del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. (J. G. Gandarilla Salgado, Ed.) Siglo XXI. México.

- Fabregat, M. (2010): Carlos Marx contra Simón Bolívar: una explicación histórica. Contextos: estudios de humanidades y ciencias sociales, n° 24, Santiago de Chile, pp. 67-75.
- Freire, P. (1968): Pedagogía del oprimido. (J. Mellado, Trad.). Siglo XXI. México.
- Hernández, J., & Ruz, O. (2007): La Reconceptualización en Chile. En Alayón, N. (coord.): Trabajo Social Latinoamericano: a 40 años de la Reconceptualización. Espacio, Buenos Aires, pp. 85-101.
- Herrera, N. (2018): Saber colectivo y poder popular. El Colectivo, Buenos Aires.
- Malagón, J., & Sarasola, J. (2003): Nacimiento y evolución del Trabajo Social. En Fernández, T. Introducción al Trabajo Social. Alianza, España.
- Martínez, S., & Agüero, J. (2017): El Trabajo Social Emancipador como aporte a los procesos de decolonialidad. En Meschini, P., & Hermida, M. Trabajo Social y decolonialidad: epistemologías insurgentes para la intervención en lo social. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, pp. 101-119.
- Muñoz, G. (2015): Imperialismo profesional y Trabajo Social en América latina. Polis: Revista Latinoamericana, n° 40, pp. 421-438.
- Sánchez, Adolfo (2012): El marxismo en América Latina. Marxismo crítico, en <https://marxismocritico.com> Recuperado el 08-2019
- Silva, A., & Mata de Grossi, M. (2005): La llamada revolución industrial. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Vázquez, O. (1998): Pensar la epistemología del Trabajo Social. Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social, pp. 269-286.



## **PEDAGOGÍA PARA LA PAZ COMO HERRAMIENTA PARA LA GOBERNANZA EN UN CONTEXTO DE POS-ACUERDO: EL CASO DEL PDET PACÍFICO-FRONTERA NARIÑENSE (COLOMBIA)**

Doris Vanessa Valencia Celemín  
Universidad Santo Tomás  
[dorisvalencia@usantotomas.edu.co](mailto:dorisvalencia@usantotomas.edu.co)  
Raúl Ivan Clavijo Mejía  
Universidad Santo Tomás  
[raulclavijo@usantotomas.edu.co](mailto:raulclavijo@usantotomas.edu.co)

### **RESUMEN**

Una de las herramientas que el Acuerdo de Paz de La Habana otorgó a las comunidades más golpeadas por el conflicto armado son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-. Los PDET en términos generales, son un instrumento de planificación y gestión que buscan contrarrestar los efectos de la violencia en territorios con altos índices de pobreza, presencia de cultivos de uso ilícito, control territorial de grupos armados ilegales y debilidad institucional. En este escenario, los PDET surgen como una alternativa que no se limita a la planificación, sino que tienen en cuenta la necesidad de articular esfuerzos a distintos niveles, con el fin de estabilizar y normalizar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas priorizadas. A su vez, buscan favorecer a la transición social, política e institucional en aras de la construcción de paz territorial. En este estudio de caso, se aborda la subregión Pacífico-Frontera Nariñense, con el fin de analizar la importancia del PDET como instrumento de construcción de paz territorial y de robustecimiento de la pedagogía para la paz. De igual manera, se reflexiona acerca de su impacto en la participación comunitaria, tanto en el proceso de construcción como de ejecución. Esta iniciativa tiene la singularidad de ser construida por las poblaciones presentes en el territorio, respetando sus particularidades económicas, culturales, sociales o étnicas. Sin embargo, el rótulo de participación no debe limitarse a la definición de un documento como hoja de ruta, sino que debe trascender a la implementación y evaluación de lo planteado. Así entonces, la pedagogía para la paz resulta determinante, en tanto permite fortalecer las capacidades comunitarias con miras a la ejecución de dicho Plan y a su vez, dota de competencias a las poblaciones para ser garantes de su propio desarrollo.

### **Palabras clave:**

Pedagogía para la paz; gobernanza; Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial; participación comunitaria.

### **ABSTRACT:**

One of the tools that the Havana Peace Agreement granted to the communities most affected by the armed conflict are the Development Plans with Territorial Approach -DPTA-. The DPTAs in general terms, are a planning and management instrument that seek to counteract the effects of violence in territories with high poverty rates, presence of illicit crops, territorial control of illegal armed groups and institutional weakness. In this scenario, DPTAs arise as an alternative that is not limited to planning, but takes into account the need to articulate efforts at different levels, in order to stabilize and normalize

the living conditions of the inhabitants of the prioritized areas . In turn, they seek to favor the social, political and institutional transition for the sake of building territorial peace. In this case study, the Pacific-Border Nariñense subregion is approached, in order to analyze the importance of the DPTA as an instrument for the construction of territorial peace and the strengthening of pedagogy for peace. Likewise, it reflects on its impact on community participation, both in the construction and execution process. This initiative has the uniqueness of being built by the populations present in the territory, respecting their economic, cultural, social or ethnic peculiarities. However, the participation label should not be limited to the definition of a document as a road map, but should transcend the implementation and evaluation of the above. Thus, pedagogy for peace is decisive, as it allows community capacities to be strengthened with a view to the execution of said Plan and, in turn, empowers populations to be guarantors of their own development.

### **Keywords:**

Pedagogy for peace; governance; Development Plans with Territorial Approach; Community participation

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- surgen como una herramienta de los acuerdos de paz de La Habana, para llevar a los territorios priorizados una serie de iniciativas de carácter público, privado y comunitario, con el fin de mitigar las consecuencias del conflicto armado en estas zonas. Aunque los PDET son instrumentos propios del primer punto de los acuerdos, a saber, lo concerniente a la Reforma Rural Integral –RRI-, éstos contienen en su estructura ocho pilares que buscan atender integralmente las necesidades básicas insatisfechas de las poblaciones reunidas en 16 subregiones. A su vez, tienen la característica esencial de ser construidos por las comunidades bajo un enfoque diferencial y territorial, aspecto importante de resaltar pues la realidad ha demostrado que las políticas públicas formuladas sin previo conocimiento del contexto y sin participación comunitaria, no resultan tener la misma eficacia que aquellas planteadas desde un modelo *bottom up*<sup>1</sup>. A pesar de que la producción técnica y académica sobre la definición de gobernanza difiere en aplicaciones, metodologías y sistematizaciones, la construcción de los PDET es un ejemplo fundamental para la promoción de espacios de participación y decisión que emergen en contextos donde la pedagogía, son el punto de partida para la transición hacia una cultura de paz.

Tumaco y la frontera nariñense son territorios en donde el histórico abandono estatal ha facilitado el arraigo de la violencia ha fomentado una cultura de ilegalidad. Aunque con la firma de los acuerdos de La Habana los índices de violencia disminuyeron considerablemente, el vacío dejado por los grupos armados y la incapacidad de cubrir esos espacios desde el Estado Social de Derecho, ha dado paso a que sea ocupado por nuevos poderes ilegales que se lucran de las economías subterráneas, y que a su vez se convierten - en muchos casos- en una autoridad legitimada, ya sea por el terror impuesto o por las “oportunidades” surgidas. En este ambiente de recrudescimiento del conflicto, ahora con nuevos actores y nuevos intereses, el PDET aparece como una alternativa que atiende las

---

<sup>1</sup> Bottom up es uno de los modelos de formulación de política pública, en este, la población toma un rol importante en la formulación de la política pública que surge de la base y se alimenta a medida que se va escalando los distintos niveles.

falencias estructurales y que intenta arrebatarle la región a la desesperanza, para devolverle la tranquilidad y potenciar condiciones para el buen vivir.

**Mapa 1. Ubicación de la subregión Pacífico-Frontera Nariñense**



**Fuente: ART. 2018.**

**2. PEDAGOGÍA PARA LA PAZ Y SU APOORTE A LA GOBERNANZA: UN CONTEXTO DE POST-ACUERDO**

La firma de los Acuerdos de La Habana significó no sólo el inicio de una nueva etapa en la vida política y social del país. Trajo consigo un reto enorme para las instituciones que por años se concentraron en combatir a la insurgencia. Aunque Colombia es un ejemplo en temas de Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR-, la atención a los territorios de manera ordenada, estructurada, priorizada e integral fue sin duda alguna, una nueva esfera en un proceso de gobernanza que ha tratado de sortear diversas vicisitudes a lo largo de los años. Aunque la participación de las comunidades en los procesos políticos y de toma de decisión a nivel local, regional y nacional ha sido poca, Pacheco Pedraza (2013) resalta que el abordaje teórico académico del concepto de Gobernanza ha tomado relevancia no sólo en los programas gubernamentales, sino que ha dejado de ser un proceso “indiscutido tanto en su validez política como en su eficacia social [...] La gobernanza ha trascendido su naturaleza académico-analítica para cobrar fuerza como categoría normativa que indica la calidad de un sistema democrático de organización sociopolítica” (2013: 197).

Autores como Aguilar, L. (2006, 2011) destacan que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos” (2006:90). De esta manera, el eje deja de ser el gobierno y sus ramas del poder –la institucionalidad en términos jurídicos-, para convertirse en las formas de ejercer gobierno y la manera en que esa abstracción de la normatividad se materializa a distintos niveles territoriales.

Esa materialización de la abstracción del gobierno en un contexto de post-acuerdo, requiere de la profundización de la participación comunitaria. La participación no puede limitarse al ejercicio de elegir y ser elegido, y tampoco puede desmarcarse de la responsabilidad de construcción de alternativas, “la participación ha de ser un mecanismo permanente de innovación y construcción de democracia” (Briceño-León, R. 1998: 145). Por tal razón, resulta de suma importancia entender que la construcción de los PDET parte del fortalecimiento de las capacidades organizativas de las comunidades, a través de la pedagogía para la paz. En tanto la gobernanza es el proceso de decisión de los objetivos de convivencia, la definición de las prioridades que las poblaciones de la subregión Pacífico- Frontera Nariñense se trazaron, obedecen a procesos pedagógicos que han permitido entender los Planes como una herramienta de transformación con miras a la construcción de paz territorial.

Así pues, la pedagogía para la paz ha permitido que las comunidades se apropien de los PDET en sus etapas de formulación, construcción y futura ejecución. La amplia participación en dicha herramienta, ha permitido a su vez que las instituciones del gobierno, organismos de cooperación internacional y miembros del sector privado, dialoguen y lleguen a consensos con las organizaciones comunitarias en torno a los enfoques de desarrollo, las debilidades y fortalezas que cada una de las subregiones tienen. Por supuesto, estos espacios de concertación y diálogo han creado ambientes de confianza óptimos para la profundización de la gobernanza en territorios que históricamente fueron segregados del ordenamiento territorial, social, económico y ambiental.

Al existir una disminución en las acciones armadas del grupo insurgente de mayor envergadura en Colombia, y al consolidarse los Acuerdos de Paz como una hoja de ruta territorial que aborda los problemas estructurales, el apostarle a la pedagogía en el post-acuerdo ha resultado una tarea titánica. Aunque en gran parte de las ciudades y centros urbanos caló en el imaginario colectivo una idea tergiversada de lo que se consignó en las 310 páginas del Acuerdo, muchas de las poblaciones rurales encontraron en éste, elementos de valor agregado para la superación y mitigación de los daños causados por la guerra.

En ese sentido, el acercamiento práctico de lo que en se mencionó como la abstracción del gobierno, ha significado para instituciones como la Agencia de Renovación del Territorio -ART-, la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización -ARN-, nuevos escenarios en donde las personas están dispuestas a contribuir. Esta contribución, desde luego, está dada por el elemento fundamental de la construcción horizontal de los PDET. Aquellos planes, programas y proyectos que desde las ciudades capitales se formulan y que luego consideran como participación la socialización de las decisiones tomadas sin la previa coordinación con los actores de las zonas, han ido quedando relegados producto de la formación en valores democráticos y concientización de la importancia de la participación para la gobernanza.

A pesar de que muchas veces se ha menospreciado desde distintos niveles -especialmente burocráticos-, la sabiduría popular y el conocimiento que las personas tienen de las zonas donde diariamente conviven, el post-acuerdo ha generado un ambiente en el que los acercamientos entre comunidades y autoridades gubernamentales han aumentado. Esto ha contribuido a un nuevo y lento proceso de legitimación de las instituciones locales, regionales y nacionales, y a su vez ha demostrado que las comunidades tienen valiosas experiencias para aportar a la construcción de los planes de vida. Aunque el enfoque de la nueva gestión pública pretenda disminuir la capacidad del Estado y convertirlo en una empresa, el hecho de que Colombia sea un Estado Social de Derecho le da unos matices mucho más profundos y de compromiso en términos sociales al ejercicio de la gobernanza.

Por tal razón, la construcción y ejecución de los PDET, así como los compromisos adquiridos por las autoridades y la población civil participante, favorecen desde distintos niveles y en distintas esferas de la vida, la satisfacción de necesidades básicas y promueve la generación de ambientes óptimos para la vida digna. Como se podrá evidenciar, la metodología utilizada por la ART para desarrollar los documentos en las subregiones, tuvo un enfoque diferencial no sólo territorial, sino étnico y de género, fortaleciendo la inclusión y el ejercicio de gobernanza, promovido por el contexto de post-acuerdo.

### **3. EL PDET PACÍFICO-FRONTERA NARIÑENSE: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA RELEVANTE**

El Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la subregión Pacífico - Frontera Nariñense, permite resaltar la importancia del enfoque diferencial en lo que respecta a las políticas que se aplican en los territorios. Aunque las 16 subregiones priorizadas fueron escogidas por tener en común debilidad institucional, pobreza, gran impacto del conflicto armado y cultivos de uso ilícito, a partir del análisis de los distintos procesos de concertación comunitaria y participación local, se evidencia que a pesar del diagnóstico similar, las propuestas de los habitantes de cada una de las subregiones surgen de un abanico de visiones sobre el territorio. De hecho, esto causó la necesidad de aumentar un paso en la metodología prevista previamente: el de los diálogos territoriales, a partir del cual se buscó fusionar todas esas visiones y perspectivas una visión integral fruto del consenso.

Es importante mencionar que en este contexto, incluso las posibles soluciones a las mismas dificultades pueden variar entre sí, producto de las diversas regiones en las que se divide el gran territorio enmarcado en el PATR. De esta manera, las experiencias participativas que en general recogen la formulación y deliberación de los PDET, se configuran como referentes para la proposición, a futuro, de políticas públicas con enfoque territorial, étnico y de género. Durante el proceso de construcción del PDET en esta subregión, la participación de los consejos comunitarios, los resguardos indígenas y los campesinos, fue pieza clave en la definición de las iniciativas. Aunque la contribución de las distintas organizaciones se desarrolló en más de 253 veredas de los 11 municipios que componen la subregión, y se contabilizaron más de 1.433 iniciativas locales, el principal aporte de los actores fue el de legitimar el plan y consolidar los canales para fomentar el diálogo y la concertación en torno al futuro del territorio, los ejes de desarrollo y la forma de mitigar los efectos de la violencia.

Las visiones entre resguardos -relacionadas con el arraigo por la tierra y naturaleza-, las de los afro - ligadas a la preservación de la cultura e identidad- y las de los campesinos - que tienen una visión distinta a la de los indígenas con respecto a la tierra- conforman una multiplicidad de intereses que confluyen en un escenario arduo para llegar a consensos democráticos. Si esto sucede en lo local -especialmente en esta subregión-, vale la pena preguntarse ¿cómo ha funcionado un país cuyas políticas no se han preocupado por entender las enormes divergencias de su población?. Los PDET entonces se consolidan como una herramienta directa para promover la gobernanza con iniciativas pensadas desde y para un territorio específico y no impuestas.

Juliana Millán, integrante de la mesa de seguimiento a los PDET, dice que “incluso donde la institucionalidad no pensaba que las organizaciones se iban a sentar a hablar conjuntamente, como en el Cauca, a través de otras instancias de articulación, campesinos, indígenas y afros, se sentaron a discutir cómo iba a ser todo este proceso PDET” (El Tiempo: 2019).

Las prioridades establecidas dentro del PDET para la subregión, parten de la importancia de satisfacer las necesidades básicas. En el aspecto de la salud se priorizan construcciones de unidades materno infantiles, laboratorios de salud públicas y la necesidad de implementar el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural. En cuanto a la Educación, se prioriza la inclusión etnoeducativa, además la formación de docentes afro e indígenas, la ejecución de olimpiadas del saber propio e intercultural y el incentivo de proyectos de investigación que incorporen temas relaciones con las costumbres de la zona. Esto enmarcado en el mejoramiento de la vivienda rural y de las condiciones mínimas para favorecer la actividad agrícola y pecuaria (ART, 2018).

La Reactivación económica y agropecuaria se consolida como un punto fundamental para la subregión, partiendo sobre todo de mitigar la opción de vida que propone el narcotráfico. En ese sentido, el financiamiento y el desarrollo de diferentes cadenas productivas de caña panelera, cacao, plátano, arroz, madera, cocotero, pesquera, plantas medicinales, acuícola, naidí materializan una propuesta por parte de la comunidad que debe tomarse en cuenta sobre todo por su viabilidad y relevancia. Además de incentivar el turismo, la minería artesanal, artesanías, bancos de semillas, entre otros, lo que fortalecerá la economía, mitigando el desempleo a corto y mediano plazo.

En cuanto al tema de tierras y restitución, solicitan una oficina en la subregión, adelantar los POMCA, gestionar ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT) la formalización de la titulación colectiva de resguardos indígenas y territorios Afro. Además proponen dirimir por medio de ésta, los conflictos limítrofes entre territorios indígenas y territorios de negritudes, otorgamiento de títulos mineros, fortalecimiento de la Mesa Regional e intercultural para la resolución de conflictos sobre tenencia de la tierra y ligar la Mesa Forestal Regional a los consejos comunitarios.

La infraestructura es también una prioridad, puesto que una visión generalizada de la población tiene que ver con la lejanía geográfica y vial de la subregión con el resto del país. Dentro de esta línea se destacan los proyectos de la vía alterna Arenal - Pilispi - Alemania - Chambú del municipio de Ricaurte, mejorar la conectividad en la zona, navegabilidad de vías fluviales, y en general la construcción de vías alternas que permitan otros accesos a la zona diferentes a la vía desde Pasto. Finalmente la alimentación también es central en las iniciativas del PDET y en función de ello, el fomento de la agricultura familiar y campesina, el desarrollo de mercados locales, la promoción de la inclusión de la mujer rural, el desarrollo de un programa de educación alimentaria y nutricional que promueva hábitos alimenticios saludables hace parte de las propuestas comunitarias (ART, 2018).

Como se puede evidenciar, muchas de las iniciativas presentadas en el PATR, hubiesen sido difíciles de plantear desde la perspectiva “top - down”<sup>2</sup>, puesto que aún incluso si lo hubiesen formulado las autoridades locales, su conocimiento del territorio no es suficiente.

---

<sup>2</sup> Perspectiva de formulación de política pública en la cual los actores sociales pierden relevancia con respecto a los actores políticos a la hora de formular la política y estos primeros sólo son relevantes en la implementación.

Apoyarse en toda la población para priorizar la gestión de recursos, contribuye a la gobernanza, en tanto que se dirige a consolidar un círculo virtuoso entre gestión pública y participación ciudadana, que reemplazará el actual círculo vicioso de pobreza, exclusión social y desigualdad de la cual se apoya el narcotráfico y los grupos ilegales.

#### **4. PERSPECTIVAS Y RETOS EN LA SUBREGIÓN**

La visión plasmada en el PDET por las comunidades afirma que

en el año 2028 el Pacífico y Frontera Nariñense es una región consolidada, mediante el aprovechamiento de sus activos territoriales. generadores de inclusión y cierre de brechas, con competitividad territorial, pacífica, próspera, fundamentada en la dignidad humana. Cuenta con una moderna y diversa plataforma económica y logística que la conecta e integra como región al resto del país y el mundo. Dispone de capacidades propias para el aprovechamiento sostenible de su biodiversidad , diversidad étnica y cultural, generadoras de oportunidades con enfoque diferencial para un goce efectivo de derechos, un desarrollo humano sostenible, el buen vivir y la consolidación de la paz territorial(ART:2018).

Analizar los componentes de esta visión de manera detenida, así como las prioridades abordadas en el apartado anterior, dan cuenta de las perspectivas que se tienen del territorio, así como de las múltiples complejidades producto de ser una zona en el que confluyen numerosos intereses. Aumento en los niveles de violencia, presencia de Grupos Armados y cárteles del narcotráfico, cultivos de uso ilícito, minería ilegal, desplazamientos y altas tasas de homicidio son, hoy en día, los mayores problemas que aquejan las comunidades rurales y urbanas de la Subregión.

De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación, la “costa pacífica colombiana, sobre todo la costa nariñense y principalmente Tumaco es una zona de disputa criminal. Allí operan 11 grupos criminales y se pelean metro a metro el poder del puerto. El botín es inmenso y la ausencia institucional también” (Fundación Paz y Reconciliación: 2017a). Cifras de esta misma organización revelan que sólo en Tumaco, las víctimas del conflicto armado y el crimen organizado suman 86.000 (Fundación Paz y Reconciliación: 2017b). Desde luego, la ubicación geográfica ha convertido la zona en un botín para el tráfico de drogas, armas, dinero y la movilización de estructuras armadas.

Aunque el PATR fue firmado en el 2018, hoy en día no se ven avances sustanciales en la ejecución. De hecho, a pesar de que uno de los compromisos por parte de los representantes del gobierno nacional era el de incluir los PDET en el Plan Nacional de Desarrollo para asegurar su ejecución ésto no se cumplió y el documento del PND no contiene referencias o menciones acerca de los Planes en cuestión y su importancia, financiamiento y seguridad jurídica. Por lo tanto, se ha dificultado la implementación de lo planteado por los distintos actores y ha provocado un malestar generalizado en las comunidades que participaron y se apropiaron de los espacios. A pesar de que el Gobierno Nacional anunció la inversión de más de 173 mil millones de pesos para los PDET en todo el país (Portal Para la Paz: 2019), se ha denunciado que de los 86 proyectos aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión<sup>3</sup> -OCAD-Paz-, solo el 28% están ubicados en municipios PDET. En medio de este panorama, los asistentes del encuentro “Dinámicas Territoriales de la Implementación del Acuerdo de Paz” realizado en Bogotá, expusieron sus preocupaciones respecto a la seguridad financiera y los tiempos de

<sup>3</sup> El OCAD se crea en 2017 para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final.

ejecución, así como la poca claridad de la posición del gobierno frente a esta apuesta comunitaria. Lo anterior ha provocado que

[...] el ambiente de esperanza que rodeaba los PDET se ha tornado incierto ante el recambio de gobierno. [...] Elena Ambrosi, procuradora delegada para el Apoyo a las víctimas del Conflicto Armado y Desmovilizados, estuvo en el evento y dio su opinión favorable al respecto de los avances de la construcción de los planes, pero dijo también que desde su oficina envió carta a presidencia para solicitar una declaración oficial sobre qué va a pasar ahora con los PDET y no ha obtenido respuesta (El Tiempo: 2019).

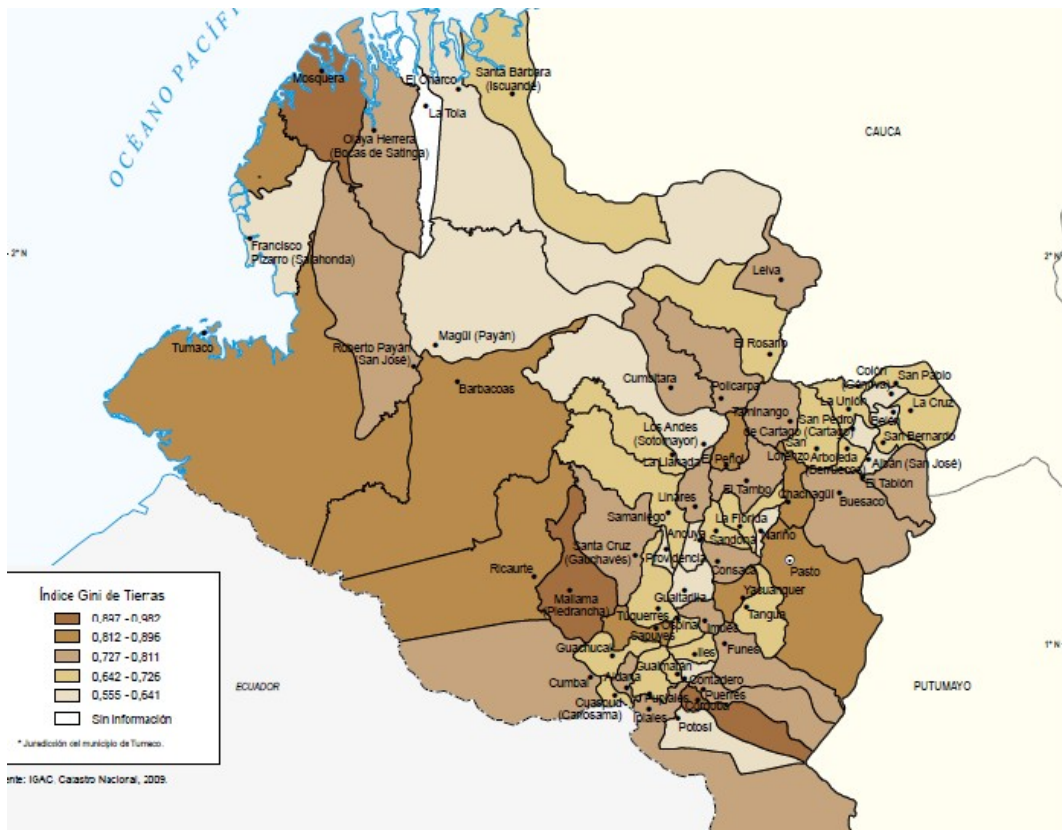
De hecho, desde mediados del 2018, 6 meses antes de que se firmara el PTAR Pacífico- Frontera Nariñense, comunidades de Montes de María, la Serranía del Perijá y el Sur de Córdoba hicieron públicas sus preocupaciones no sólo frente a los tiempos de los Planes, sino a la seguridad de quienes han participado en su construcción:

Rógeres Higueta, que representa a las comunidades del corazón del Parque Nacional Natural Paramillo, en la Zona PDET del Sur de Córdoba, confiesa que “lo que le dicen a uno los hijos es ‘mire papá, mire, vea, mataron otro. ¿Tú sigues en esa vaina? también te van a matar’”. Una lideresa de Montelíbano, Córdoba, también teme que el día que haya que ir a la reunión con ART y los otros actores interesados un hombre armado llegue a su casa y no le permita asistir, incluso teme que ellos ocupen el lugar de los líderes en la mesa de negociación (El Tiempo: 2018).

En lo que respecta a los cultivos de uso ilícito, por ejemplo, la amenaza latente del uso del glifosato y la disminución de los procesos de sustitución concertada plasmados en el PDET, atomizan la confianza y deslegitiman la gobernanza que en los últimos meses había emergido. A su vez, existe un índice de gini rural relativamente alto, de aproximadamente 0.75, lo que se refleja en una inequitativa estructura de la tenencia de la tierra. Como lo menciona el portal Verdad Abierta (2017) “en Tumaco se debe sanear primero la propiedad de la tierra y luego pensar en la sustitución”. En cuanto a la actualización del catastro rural multipropósito y el banco de tierras, así como la titulación de predios y la implementación de proyectos productivos, es notable la lentitud en gran parte del país. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) precisamente establece esto, la formalización de la tierra en las zonas con cultivos ilícitos es fundamental para empezar la cultura de la legalidad.



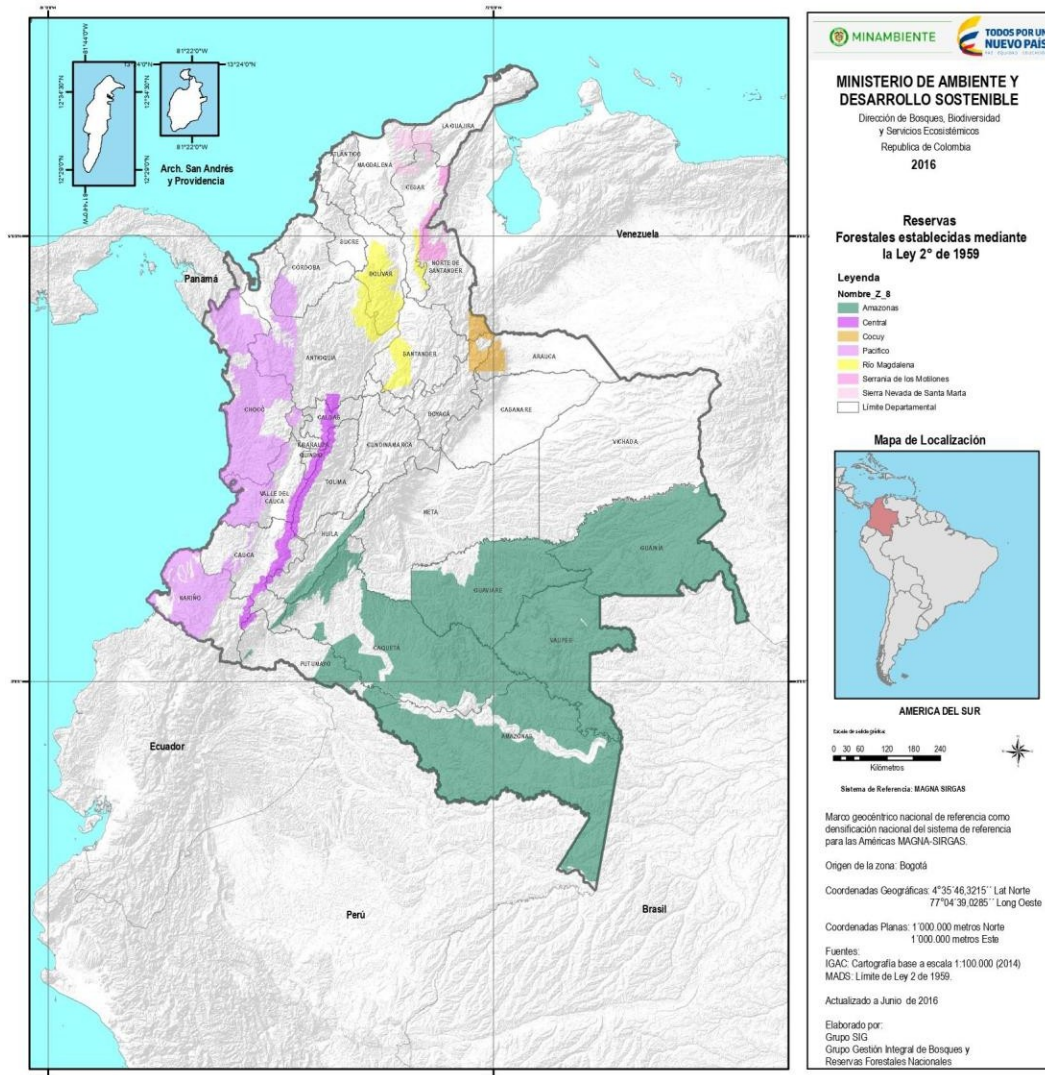
**Mapa 2. Índice de Gini del Departamento de Nariño**



**Fuente: IGAC. 2012.**

Aunque en el PDET se fijan como prioridad el fomento de la economía familiar y campesina, respetando las diferencias étnicas y culturales, el modelo agroindustrial ampliamente promovido por el gobierno nacional riñe con las iniciativas comunitarias plasmadas en el documento. Si se impone esta actividad productiva, transformando la vocación de uso del suelo, existe una alta probabilidad de que nuevos conflictos sociales, ambientales y territoriales surjan. Frente a esta cuestión, es importante resaltar que en la subregión, se encuentra un Distrito Nacional de Manejo Integrado, y a su vez, zonas de reserva forestal que le dan una especial importancia al territorio en su labor de equilibrio ecosistémico y protección de la fauna y la flora.

### Mapa 3. Zonas de Reserva Forestal



**Fuente: Ministerio de Ambiente. 2016.**

A pesar de que se ha mencionado al ejercicio de construcción de los PDET en general como herramientas que han favorecido la gobernanza, la situación actual en términos de su ejecución pone en vilo la legitimidad y credibilidad de las instituciones públicas. Autores como Prats (2006), Villareal (2009) y Canto Chac (2008), resaltan que para que la participación potencie la gobernanza en los territorios, es necesario fortalecer los escenarios simétricos de toma de decisión para así promover una intervención real y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Como se ha evidenciado a lo largo de este documento, la realidad se encuentra lejos de este deber ser.

### 5. CONCLUSIONES

A lo largo y ancho del territorio nacional, los PDET se convirtieron en una esperanza generalizada para las comunidades más golpeadas por el conflicto armado. La construcción de estos planes significó tener en cuenta a miles de veredas, corregimientos y comunidades rurales que durante años han visto cómo la formulación de políticas públicas se realiza desde y para los centros urbanos, y a su vez la manera en que erradamente, se han aplicado lineamientos para las zonas rurales de Colombia.

La característica principal de los PDET no sólo es la cantidad de participantes - producto de la pedagogía realizada-, es su carácter diferencial que tiene en cuenta las dinámicas territoriales, sociales, ambientales y productivas que existen en cada una de las regiones del país. El hecho de que se haya comprendido -tardíamente- la necesidad de abordar de manera integral y separada los problemas que pueden ser similares en regiones alejadas entre sí, da a entender que las instituciones del orden nacional poco se preocuparon por escuchar a quienes por años han vivido excluidos del ordenamiento ejercido desde el centro del país. Esto ha permitido sin lugar a duda, la emergencia de nuevos visos de gobernanza en lugares donde los grupos armados han impuesto sus leyes. La amplia contribución veredal en los PDET, y la riqueza de visiones y perspectivas, son una fuente inagotable de medios para alcanzar objetivos trazados en común acuerdo. Las expectativas puestas en estos ejercicios, dan cuenta de la necesidad de formular políticas públicas de manera integral y comprendiendo holísticamente los territorios, sus características y dinámicas.

En lo que respecta a Seguridad Nacional, Los PDET son especialmente importantes, debido a su enfoque de sustitución de cultivos de uso ilícito, los cuales contribuyen a la agudización del conflicto. Las alternativas propuestas por la comunidad, materializan soluciones viables planteadas desde y para lo local, alternativas que no habían sido planteadas antes y mucho menos ejecutadas. Si estas soluciones no se implementan, difícilmente existirán en estos territorios oportunidades distintas para el desarrollo productivo. Así, la importancia de la ejecución de los PDET, además de cumplir los Acuerdos, está en su contribución a una de las principales pretensiones del gobierno: la erradicación de cultivos de uso ilícito.

Así entonces, resulta imperativo impedir que los PDET se conviertan en simples acuerdos y documentos que no tienen ejecución alguna. El desarrollo local parte de escuchar a las comunidades y de llegar a acuerdos de visiones y maneras de lograr los objetivos comunes. La gobernanza en estas zonas de Colombia, se encuentra amenazada por la poca claridad que se tiene acerca de la implementación de estos esfuerzos que han costado tiempo, largas horas de discusión y en muchos casos, sangre de inocentes.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018): Plan de Acción para la Transformación Regional subregión Pacífico Frontera Nariñense. Colombia.
- Aguilar, L. (2006): Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2011): Gobernanza pública para obtener resultados: marco conceptual y operacional. Organización de las Naciones Unidas: Nueva York.
- Briceño, R. (1998): El contexto político de la participación comunitaria en América Latina, Opinión, n°14, pp 141-147.
- Canto, M. (2008): Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo, en Política y Cultura, n° 30, México, pp 9-37.
- El Tiempo. (2018): La carrera que están perdiendo los territorios priorizados para la paz, en <https://www.eltiempo.com/datos/como-se-estan-construyendo-los-pdet-en-el-caribe-218720>. Recuperado 28-08-2019.
- El Tiempo. (2019): La implementación de los PDET amenaza con quedarse en letra muerta, en <https://www.eltiempo.com/datos/retrasos-en-la-implementacion-de-los-pdet-de-los-acuerdos-de-paz-274764>. Recuperado 28-08-2019.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2017a): La guerra por Tumaco, en <https://pares.com.co/2017/08/24/la-guerra-por-tumaco/>. Recuperado 25-08-2019.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2017b): Tumaco: una historia de recomposición de

- actores en el territorio, en <https://pares.com.co/2017/10/09/tumaco-una-historia-de-recomposicion-de-actores-en-el-territorio/>. Recuperado 28-08-2019.
- Pacheco, P. (2013): Reseña bibliográfica. Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas, Frontera Norte, n°49, México, pp 197-201.
- Portal Para la Paz. (2019): Gobierno invertirá más de 173 mil millones en obras para territorios PDET afectados por la violencia y pobreza, en <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Paginas/Gobierno-invertira-mas-de-173-mil-millones-en-obras-para-territorios-PDET-afectados-por-la-violencia-y-la-pobreza.aspx>. Recuperado 26-08-2019.
- Prats, J. (2006): Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. Seminario internacional sobre modernización del Estado: Buenos Aires.
- Verdad Abierta. (2017): En Tumaco se debe sanear primero la propiedad de la tierra y luego pensar en la sustitución, en <https://verdadabierta.com/en-tumaco-se-debe-sanear-primero-la-propiedad-de-la-tierra-y-luego-pensar-en-la-sustitucion/>. Recuperado 27-08-2019.
- Villarreal, María Teresa. (2009): Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo certamen de ensayo político, en: [https://www.ccenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartin\\_ez.pdf](https://www.ccenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartin_ez.pdf). Recuperado 27-08-2019.

## **GOBERNANZA- PATRIMONIO CULTURAL. BASES PARA UN MODELO DE DESARROLLO LOCAL. COMUNIDAD EL COBRE**

Erich Mosqueda Mosqueda

[emosqueda@uo.edu.cu](mailto:emosqueda@uo.edu.cu)

Rodolfo Hernández Despaigne

[rodolfoh@uo.edu.cu](mailto:rodolfoh@uo.edu.cu)

Yinet Domínguez Ruiz

[yinetd@uo.edu.cu](mailto:yinetd@uo.edu.cu)

Universidad de Oriente

### **RESUMEN:**

La antigua Villa de Santiago del Prado, hoy conocido como 'El Cobre' que contribuyó al desarrollo de una ruta cultural y religiosa, que determinó se desarrollara en esta localidad el mito fundador de la cultura cubana; el culto a la Virgen de la Caridad del Cobre; que ocurriera la primera sublevación importante de esclavos en América (1731), que se construyera el primer ferrocarril de la región oriental. Propiciando la existencia de un preciado legado histórico-cultural, religioso, natural y social permitiendo fundamentar el sitio como un paisaje cultural asociativo en correspondencia con la definición establecidas por la UNESCO.

Punto de partida de la investigación están relacionados con problemáticas sociales y económicas que se reflejan en la comunidad; desempleo, sensación de pérdida de su bien laboral, de un recurso que reafirmaba su identidad como minero; carencias de espacios socioculturales; afectaciones ambientales, perdidas de tradiciones locales y sentido de pertenecía, por otro lado no se muestran proyecciones por parte de los actores locales en función de la transformación de esta realidad, en una comunidad que es visitada anualmente por cientos de miles de turistas y que cuenta con una extraordinaria riqueza patrimonial, lo cual podría servir de punto de apoyo para generar cambios en el entramado social y económico de la comunidad. Los resultados de la investigación muestran un plan de acción acompañado de una metodología para el trabajo integrado de los actores locales en función de generar desarrollo local sostenible a partir de la riqueza del Patrimonio Histórico-Cultural de esta comunidad.

Palabras Claves: Actores Locales, Desarrollo Local, Patrimonio Histórico-Cultural

### **ABSTRACT:**

The old Villa of Santiago del Prado, now known as 'El Cobre', which contributed to the development of a cultural and religious route, which determined the founding myth of Cuban culture to be developed in this town; the cult of the Virgen de la Caridad del Cobre; that the first important uprising of slaves in America (1731) occurred, that the first railway of the eastern region be built. Promoting the existence of a precious historical-cultural, religious, natural and social heritage, allowing the site to be founded as an associative cultural landscape in accordance with the definition established by UNESCO

Starting point of the investigation are related to social and economic problems that are reflected in the community; unemployment, a sense of loss of his labor, of a resource that reaffirmed his identity as a miner; lack of sociocultural spaces; environmental effects, loss of local traditions and sense of belonging, on the other hand projections are

not shown by local actors in terms of the transformation of this reality, in a community that is visited annually by hundreds of thousands of tourists and that counts with an extraordinary heritage wealth, which could serve as a point of support to generate changes in the social and economic fabric of the community. The results of the research show an action plan accompanied by a methodology for the integrated work of local actors in order to generate sustainable local development from the richness of the Historical-Cultural Heritage of this community.

Key Words: Local Actors, Local Development, Historical-Cultural Heritage

## **1. TERRITORIO, ACTORES Y SISTEMAS DE RELACIONES EN EL MARCO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO LOCAL**

La investigación está sustentada en presupuestos teóricos y metodológico que sirven de base en el estudio de la Gobernanza para el desarrollo local con el objetivo de maximizar los efectos de las políticas de desarrollo territorial a partir de un correcto diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de estas políticas para poder alcanzar las metas de desarrollo sostenible que están en la base de los planes y programas de desarrollo establecidos en el país así como a nivel regional y de Agenda de desarrollo sostenible de ONU

Se analiza de forma directa las relaciones del Gobierno en el proceso de Gestión del Desarrollo Local a partir de la complejidad de las interacciones que se desarrollan entre los Actores Locales que trascienden insuficiencias estructurales que limitan la implementación de políticas para el desarrollo territorial y que fundamentamos a través del concepto de Gobernanza Territorial que tiene como base una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial

El desarrollo territorial enmarcado en el sistema de gestión económica cubana, propone como elemento base las potencialidades de las economías locales, mostrándose evidentemente como un complemento indispensable de las políticas de desarrollo que sustenta el proceso de actualización del modelo económico y social cubano, por lo que el aprovechamiento de los recursos endógenos se presenta como clave en el diseño de políticas que potencien, desde este marco, la calidad de vida y participación de la población en la generación de soluciones desde el territorio, además, el concebir la necesidad de construir un sistema socioeconómico próspero y sostenible se pretende además que esta meta se alcance armónicamente en todo el territorio nacional.

En el sentido antes expresado se presenta el desarrollo local en el territorio como un proceso dinamizador de la economía y la sociedad con capacidad de restituir a la comunidad, estimulando la creatividad, su punto de partida está en la identificación a nivel local de las potencialidades, capacidades y recursos con que cuenta el territorio, lo cual contribuye a la conformación colectiva del orden social y poner al Estado bajo el control de la ciudadanía deviniendo la política como propiedad común a todos los ciudadanos, donde la preeminencia de las decisiones locales, sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define a un proceso de desarrollo local (Arocena: 1995)

Proponer un punto de partida posible para emprender iniciativas locales, que muestre a los actores locales intereses comunes para arribar a un pacto social por el desarrollo económico local, es el objetivo que se persigue en esta ponencia, a través del reflejo de las potencialidades que muestra un territorio como El Cobre, lugar donde se desarrolló y está presente el mito fundador de la cultura cubana, el culto a la Virgen de

la Caridad del Cobre<sup>1</sup>. Se construyó y puso en funcionamiento el primer ferrocarril de la región oriental<sup>2</sup>, ocurrió la primera sublevación importante de esclavos en América (1731)<sup>3</sup>, un rico e histórico patrimonio minero-industrial, escenario de múltiples eventos de la historia nacional, que muestra toda una ruta cultural, religiosa que ha sido definido como un modelo a pequeña escala de la nacionalidad cubana<sup>4</sup>.

La Gobernanza en sentido general se constituye como el proceso formal e informal de interacción entre actores para la conducción de la sociedad. Un sistema de Gobernanza está integrado por las reglas y procedimientos (formales e informales) que configuran un marco institucional en el cual realizan sus actividades los diferentes actores.

Evidentemente la búsqueda del desarrollo de un territorio debe generarse a partir del fortalecimiento de la concertación entre actores locales, pero su logro está en relación directa con el modo de actuación y sistemas de concepciones que genere el gobierno local y con ello alcanzar un pacto social por el desarrollo económico local (COSTAMAGNA: 2005). La definición de gobierno local y su relación con el desarrollo local es una tarea compleja y está en relación con el contexto sociohistórico que lo determina, constituyéndose, a nuestro juicio, en una estructura de base de un gobierno en un territorio dado, cuyos fines radican en gobernar y administrar los asuntos locales en interés de la clase o las clases económicamente dominantes en una sociedad dada.

Existe un estrecho vínculo entre Gobernanza Territorial, descentralización y rol de los Gobiernos Locales y sus implicaciones en el desarrollo territorial en la fundamentación de procesos como articulación y concertación de actores, fortalecimiento del capital social y conformación de redes a partir de la ampliación de la autonomía de los Gobiernos Locales.

Entre las ventajas que ofrece el gobierno local para potenciar el desarrollo local en un territorio se pueden significar las siguientes: dominio y control de la información básica del territorio, conocimiento detallado de la realidad tanto socioeconómica como cultural, histórica e identitaria lo cual facilita propuestas de acciones que contribuyan a la implementación de estrategias otra ventaja importante y vital para impulsar un desarrollo sostenible del territorio, por parte del gobierno, es la de establecer mecanismos de participación que involucre a los actores del desarrollo en el territorio así como las acciones de control que puede ejercer la comunidad sobre los modos de actuación del gobierno local. “La participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo local es ante todo su involucramiento en la toma de decisiones que conducen

---

<sup>1</sup> Las relevancias del culto a la Virgen de la Caridad del Cobre en la cultura cubana ha sido definida en múltiples estudios, la valoración como mito fundacional de la cultura cubana se le atribuye a Juan José Aron en su ensayo “La Virgen de la Caridad del Cobre, Historia, Leyenda y Símbolo Sincretico” en “Juan J. Aron y la Búsqueda de Nuestras Raíces”. Editorial Oriente. Santiago de Cuba, 2011, pág. 142-169 del compilador Julio Corbea Calzado

<sup>2</sup> Fecha fabricación ferrocarril 1844, y con ello sustituir el transporte de mineral que anteriormente se trasladaba con camellos, a los cuales producto a la humedad se les deformaban los cacos, este ferrocarril también era conocido como de sangre porque aprovechaba las inclinaciones del terreno

<sup>3</sup> La actividad minera organiza un sistema de explotación esclava, que provoca frecuentes sublevaciones que tuvieron significación en la historia de la esclavitud en Cuba, sobre todo la de 1731. Proporciona una migración y relación socioeconómica con europeos, especialmente con españoles, alemanes, ingleses, y norteamericanos. La mano de obra original es de negros africanos, indígenas y criollos mestizos después se suman chinos, sirios, libaneses, y de las islas del Caribe, sobre todo franco—haitianos que repercuten en la economía y paisaje rural con la instauración y producción de los cafetales

<sup>4</sup> Definir esta comunidad como un modelo en pequeña escala de la nacionalidad cubana, es resultado de estudios de historiadores como Olga Portuondo Zúñiga y Joel James Figuerola

al mismo. Ello implica, por tanto, su intervención en la definición de la agenda política del propio desarrollo local”.

### **1.1. En las condiciones de Cuba, se hace necesario replantear prácticas y funciones del estado.**

El estado cubano, a partir de las características que ha asumido el orden mundial y el rediseño de las políticas económicas y sociales centrada ahora en el logro de una eficiencia real de la gestión estatal y con ello construir un socialismo sostenible y próspero, lo cual determina una mirada al territorio como espacio-solución a multiplicidad de problemáticas incidentes en cada localidad/comunidad, nos plantea la necesidad de una efectiva autogestión del gobierno que como práctica social debe favorecer la participación conjunta de todos los actores inmersos en el territorio tanto privados<sup>5</sup> como estatales, así como las estructuras territoriales – municipio, gobierno local, comunidad, que permita establecer mecanismos propios que contribuyan al desarrollo del territorio de forma duradera y estable. Por lo que las capacidades de animación y gestión de los actores e instituciones son, en conjunto con las capacidades para innovar [...], factores cruciales en las iniciativas de desarrollo local. (Alburquerque, 1999, p-19), contextualizada en la dinámica de la globalización que exige

Específicamente la localidad EL Cobre, está enmarcada dentro de un territorio con una extraordinaria riqueza patrimonial, cultural e histórica con enorme potencial para proponer una estrategia de desarrollo territorial que contribuya a revertir la situación económica y social de esta comunidad a partir de las posibilidades que brinda la perspectiva territorial del desarrollo para la formulación de propuesta centradas en las personas, que tome en consideración puntos de interacción entre sistemas humanos y ambientales que contemple integración productiva e institucional, aprovechamiento de los recursos endógenos como base para una cooperación estable y amplia de los diversos actores sociales.

#### **1.1.1. Elementos patrimoniales materiales existente hoy**

Minas del Cobre: Se conservan socavones, túneles y terraplenes. De la industria, la planta de procesamiento de Cobre (Siglo XIX), almacén, torres, ruedas y otros instrumentos relacionados con el proceso de extracción del mineral y el antiguo batey de la mina. Además un paisaje espectacular de elevaciones en terrazas (huellas de los cortes de la mina a cielo abierto) y de un gran lago de aguas sulfurosas donde estuvo el cerro de cadernillo (lugar donde se descubrió la existencia del mineral), desaparecido durante más de cuatro siglos de explotación minera.

El paisaje de la mina se muestra como un cráter con terraza escalonada superpuesta en diversos desniveles y que se unen entre sí por una vía terraplenada antiguamente utilizada por equipos mineros. Hoy parte del cráter es un lago con algo más de 4 millones de metros cúbicos de agua, con un kilómetro de largo en su parte más extensa, unos 60 metros de profundidad y unos 800 metros en su parte más ancha<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Con la ampliación del trabajo por cuenta propia y nuevas reglamentaciones en las relaciones que se establecen con las instituciones territoriales, el sector privado comienza a insertarse en la dinámica territorial, proceso este aunque más lento que las regulaciones que lo soportan, fortalecerá su espacio y participación en la dinámica del desarrollo territorial.

<sup>6</sup> Datos determinados por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Geocuba. Año 2011



El paisaje de la mina interactúa con el de la cordillera de El Cobre y el antiguo poblado. Permanecen todavía un número apreciable de galerías y socavones realizados en la etapa prerrevolucionaria que alcanza longitudes y profundidades considerables.

- - Ferrocarril de El Cobre<sup>7</sup>, asociado a la extracción de mineral y al transporte de pasajeros, se inauguró en noviembre de 1844 y su trazado fue obra del ingeniero francés Julio Sagebién. Este ferrocarril se mantuvo en actividad hasta los años veinte del siglo pasado. Se conservan en su trayectoria desde las minas hasta Punta de Sal obras de ingeniería civil como: contrafuertes, alcantarillas y puentes, este ferrocarril fue escenario de numerosas operaciones del Ejército Mambí. Se conservan las bases de uno de los puentes destruidos en la guerra de los Diez Años.

- Santuario Nacional de la Virgen de la Caridad de El Cobre, edificio ecléctico terminado en 1927, es una de las imágenes fotográficas más difundidas de la nación cubana, es visitado anualmente por miles de cubanos y extranjeros. El 8 de septiembre es una de las más importantes celebraciones Marianas en Cuba y este sitio recibe en apenas horas cientos de miles de cubanos de toda la isla. Atesora valiosos elementos documentales como los libros parroquiales entre el siglo XVIII y el siglo XXI. Estos libros constituyen una importante fuente para el estudio demográfico de la región, sus flujos migratorios y orígenes étnicos de sus pobladores.

- Monumento al Cimarrón, inaugurado en 1997 forma parte del proyecto de la UNESCO Ruta del Esclavo.

- Cafetales franceses de El Cobre, la zona rural de El Cobre recibió en su territorio a parte de la población franco-haitiana llegada a Cuba como consecuencia de la revolución en Haití.

- Puente Nadal, construcción civil del siglo XIX a base de ladrillo y mortero, con dos arcadas. Es uno de los ejemplos de técnica de construcción de puente en el siglo XIX.

De Santiago del Prado: Se conserva su traza original con predominio de una arquitectura popular. Es importante destacar el Puente Nadal, (Siglo XIX), probablemente el puente en explotación más antiguo de Cuba, manteniendo su construcción original y que separa el cementerio (Siglo XIX) del resto del poblado.

Del Ferrocarril: \_Quedan obras de ingeniería civil como alcantarillas y puentes abandonados.

Lugares de Culto: \_Se conservan muros de la primera iglesia que alojó a la Virgen de la Caridad así como el barracón de esclavos donde primero fue venerada.

Elementos patrimoniales inmateriales existentes en la actualidad:

- El culto a la Virgen de la Caridad del Cobre, Patrona de Cuba.
- El paisaje cultural asociado a un sistema de explotación minera y rural durante 4 siglos y al culto a la Virgen de la Caridad, símbolo de unidad e integridad nacional.
- Hábitos alimenticios como la elaboración de bebidas típicas como el prú oriental, elaborado con hierbas, dulces de frutas y queso de vaca y de cabra.

#### Minería-desarrollo local una propuesta de reactivación

Teniendo en cuenta la multiplicidad de elementos que definen a esta comunidad, resumido en auténtico patrimonio institucional, tomando como punto de partida la

---

<sup>7</sup> De las estructuras originarias del ferrocarril aun se conservan estructuras de los rieles por donde se desplazaba el ferrocarril, es digno de resaltar que también se utilizaron camellos para el traslado del mineral hacia el entonces puerto de Santiago de Cuba

participación activa de la comunidad y una adecuada divulgación-vinculación histórica lo convertiría en patrimonio público y con su entrada al mercado, podría ser patrimonio turístico y ente proactivo del desarrollo local

Evidentemente el turismo, puede convertirse en un motor de desarrollo en áreas económicamente deprimidas y las formas en que se puedan adecuar instalaciones inactivas, tanto desde el punto de vista ingenieril como urbanístico, con una nueva funcionalidad didáctica y cultural en el marco de un proyecto turístico.

El turismo asociado al patrimonio industrial y técnico tienen una enorme potencialidad para regenerar el desarrollo de una comunidad, este muestra el potenciar de mostrar distintos procesos históricos de desarrollo, la evolución de las formas de organización laboral, los cambios socioeconómicos presentes en determinada microsociedad por efecto de la urbanización fabril. El patrimonio minero-industrial constituye una oferta que puede conquistar importantes segmentos del mercado turístico con elevada repercusión en el desarrollo local, generador empleos directos e indirectos, se recuperarían espacios abandonados, se desarrollarían programas de recuperación ambiental. Mostraría a la comunidad conciencia de identidad y respeto por el lugar. Algunos elementos a tener en cuenta para la infraestructura turística en la en el entorno minero el cobre.

- Concienciar a las entidades e instituciones vinculadas al sector turístico de las potencialidades que generaría el desarrollo del turismo asociado al patrimonio minero-industrial.
- Potenciar el desarrollo de un estudio del mercado turístico que visita El Cobre.
- Elaborar un diagnóstico de los elementos de la antigua planta minera y de las huellas del trabajo de extracción de mineral durante más de 400 años que sean potenciales atractivos, las particularidades geológicas e la región así como el ferrocarril y la propia comunidad.
- Promoción del destino turístico enfatizando en la singularidad del pueblo del Cobre así como los símbolos que son parte tangible de su historia e identidad así como las peculiaridades intangibles de la localidad.

La Gobernanza Territorial expresa una sociedad que presenta modelos de estructura de red o instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el Gobierno y los diversos actores que intervienen en los procesos de desarrollo local, por lo que el análisis del mecanismo de interacción de los actores locales en la implementación y seguimiento de estrategias para el desarrollo local

El punto de partida para abordar la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial radica en la formulación de un análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, social, ambiental, cultural, así como mecanismos de políticas institucionales, por lo que este enfoque pone de manifiesto:

- Carácter polifacético del territorio.
- Necesidad de formular políticas con objetivos múltiples.
- Necesidad de superar el marco institucional y las inversiones centradas en la verticalidad de las decisiones en el espacio territorial.

Urgencia de establecer mecanismos institucionales que promuevan un sistema participativo y abierto para formular soluciones desde la base.

La gestión del territorio debe ser una práctica cotidiana de nuestra institucionalidad y corresponde al gobierno local desarrollar alternativas para la utilización de las capacidades instaladas en los territorios, la visión del gobierno, la promoción de mecanismos de participación de la población son móviles indispensables para el logro de metas de desarrollo en los territorios, traduciéndose en el aprovechamiento de todo un conjunto de elementos patrimoniales tanto materiales como inmateriales que son portadores de valores que siendo utilizado revalorizarían a la comunidad.

A partir de toda la riqueza del patrimonio histórico—cultural, minero-- industrial, de la espiritualidad y significación del culto a la Virgen de la Caridad del Cobre, es posible diseñar un proyecto de desarrollo local que implique a la población de la comunidad teniendo como fundamento los cientos de miles de visitantes que recibe la comunidad, este proyecto llevaría a elevar la calidad de vida de la población, generando una conducta de protección al patrimonio, además de generar de empleo y mejora de la infraestructura del poblado.

El desarrollo turístico que tendría enorme repercusión en el desarrollo económico local, lo cual además de constituir fuente de empleos directos e indirectos, mantiene una dinámica productiva que permite el mantenimiento edilicio de las plantas, lo cual en un contexto más amplio significa la recuperación de espacios abandonados por la industria. Todo lo anterior permite a partir de objetivos culturales, la accesibilidad al público de un patrimonio industrial de enorme potencial, sensibilizando a los visitantes con la diversidad y riqueza de la actividad industrial y los problemas medioambientales que durante más de 400 años las empresas extractivas han generado en esta comunidad.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

1. Alburquerque, Francisco: 2001. La importancia del enfoque del desarrollo económico local, En A. Vázquez Barquero y O. Madoery. (Eds.) Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens ediciones, Rosario, Argentina.
2. Alburquerque, F. (1999). *Manual del agente del desarrollo local*, Diputación de Barcelona: Colección de Manuales, Ediciones SUR.
3. Aldana Martínez, Jorge: *Azúcar, minería: los primeros ferrocarriles en Cuba 1837-1937*. Santiago de Cuba, Editorial Oriente, 1979.
4. Arocena, José. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana – CELAH. Universidad Católica del Uruguay, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
5. Barreiro, Fernando, 2000 Desarrollo desde el territorio: propósito desarrollo local <http://www.ligov.org>. consultado Abril, 2011
6. Capel Horacio: El turismo industrial y el patrimonio histórico de la electricidad .publicación del instituto Andaluz del patrimonio histórico. Sevilla. 19956
7. Coraggio, José Luis, Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local? Desarrollo local, Una revisión crítica del debate, Argentina, 2006.
8. Costamagna Pablo (2005) ‘‘ El Territorio y las Instituciones en las Iniciativas de Desarrollo Local ’’. Documento de Trabajo.

9. Díaz, María Elena: “La minería de cobre. Una pequeña industria local independiente y con predominio femenino” en *Del Caribe*, No. 37, 2002, p. 77-92.
10. Franco, José Luciano: *Las minas de Santiago del Prado y la rebelión de los cobreros 1530-1800*. La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 1973.
11. López Ortega, B. E. (2005). *El Desarrollo Municipal. Su Sustento Social, Jurídico y Técnico*. <http://www.uv.mx/iiesca/revista2005-1/municipal.pdf>.
12. Molina, Carlos Hugo. (2001). “La ciudadanía efectiva como instrumento de gobernabilidad Democrática”, en *Magazine 18*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18\\_03.htm](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/dhial/dhial18_03.htm).
13. Pérez Díaz, Addiel. (2004). “El desarrollo con visión de igualdad”, en *Revista Estudios Comunitarios*, Santa Clara: Editorial Feijóo, Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Santa Clara.
14. Restrepo González, Guillermo. (2008). *El Concepto de Gestión. El Concepto y Alcance de la Gestión Tecnológica*, [http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo\\_r/concepto.html](http://ingenieria.udea.edu.co/producciones/guillermo_r/concepto.html)

# **HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN PARA EL AUMENTO DE LA AUTOGESTIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE DESARROLLO COMUNITARIO. EL , CASO LA MARÍA (CARTAGENA, COLOMBIA)**

*Geraldine Zambrano Orozco<sup>1</sup>  
Luz Adriana Oliveros Jiménez  
Camilo Martelo Llerena*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La violencia y los conflictos comunitarios internos son problemáticas sociales que se encuentran inmersos en la ciudad de Cartagena y que abundan en los estratos socioeconómicos más bajos. Por ello, el siguiente proyecto de acción social se centra en el aumento de las capacidades de autogestión, autogobierno y construcción de desarrollo comunitario, para el barrio La María, donde las herramientas de comunicación para el desarrollo, específicamente, los diálogos deliberativos, permitirán el empoderamiento e inicio del proceso de transformación social.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1 Marco teórico**

Los países en vía de desarrollo han estado en constantes conflictos, con los cuales se ha logrado desestabilizar gran parte de las comunidades y el desarrollo local de los mismos; por un lado, los conflictos se reflejan en gran medida en cifras de muertes, pandillas y abandono estatal, que se traduce en desequilibrio del orden social establecido:

“Las situaciones de crisis que emergen de la manifestación de los conflictos a menudo se interpretan como una desviación del equilibrio y del orden esperado. En este sentido hace falta recordar la idea de que cualquier cosa que aparece como disconforme con el sistema puede ser definida como situación que pone en riesgo la estabilidad del propio sistema y del orden vigente (patologías, desviación, delitos, marginación, exclusión, etc.)”. (Iannitelli & Llobet, 2006, p, 3)

En medio de la ruptura, la comunicación para el desarrollo se esfuerza por abarcar gran parte del tejido social para ser la vía de transformación de las comunidades; suscitando en la crisis o conflicto, una oportunidad para iniciar un sistema de desarrollo comunitario, que a su vez se muestra, como impulsora de un cambio social, que permite a la comunidad fortalecer su organización social, participar en la toma de decisiones referidas a su propio desarrollo, y en definitiva hacerse dueña de su propio destino. (Huarcaya, 2006, p, 22).

Dichos procesos se establecen en dos fases importantes, que son intrínsecas a las metodologías que se deseen aplicar:

- A. Permitir o facilitar el diálogo con las comunidades y al interior de éstas en apoyo a procesos sostenibles de definición de políticas y toma de decisiones, y fijar metas viables que requerirían la contribución de enfoques de comunicación”.
- B. “Utilizar estrategias, métodos, recursos de comunicación para alcanzar las metas actuales, y fortalecer la capacidad para abordar los problemas de desarrollo futuros y las cuestiones relacionadas con el cambio social” (vv.aa et al., 2002, 13)

---

<sup>1</sup> Estudiantes de octavo semestre del Programa de Comunicación Social de la Universidad de Cartagena con énfasis en Desarrollo y Educación. Miembros del semillero Comunicación, Cultura e Imaginarios adscrito al grupo de investigación Cine, Historia y Cultura de la Universidad de Cartagena.

Cada uno conlleva una acción de desarrollo entablada por y para la comunidad, estableciendo roles claros; comunicador como un facilitador de procesos e información, mientras la comunidad asume todo el rol activo y de empoderamiento. Siendo ellos mismos, los encargados de entrever las acciones de mejora en sus comunidades, creando propuestas y desarrollándolas en función de un proceso comunitario.

El rol activo que toma la comunidad en un entorno mediado por la comunicación para el desarrollo está enmarcado en lo que la academia, los gobiernos y los organismos multilaterales desde la década de los 90's han empezado denominar como *gobernanza*, claramente aplicada a micro-contextos sociales.

### • **Gobernanza: conceptos e implicaciones en el desarrollo comunitario**

El concepto de gobernanza resulta un desafío para quién intente definirlo, pues ha sido un concepto que ha evolucionado desde los 90's hasta nuestros días. Pasando de un carácter técnico enfocados a las buenas prácticas de los gobiernos en materia de formulación de políticas públicas hasta el reconocimiento de este concepto como prácticas, mecanismos, estrategias u acciones que reconocen la pluralidad de actores en una sociedad y más importante aún, reconoce los roles y capacidades de cada uno en la consecución exitosa de los objetivos de desarrollo globales, nacionales y/o locales.

Para Patrick Le Galés (1998) “la gobernanza como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”, dentro de estos contextos fragmentados el mismo autor y en general la literatura sobre el tema reconoce tres actores: Estado, sector privado y sociedad civil; donde, como se mencionó, ninguno prima sobre el otro, sino que, en ese intento de coordinación existe un proceso de negociación de los intereses de cada sector para lograr objetivos conjuntos.

La teoría de la gobernanza supone en nuestros días un cambio paradigma, de visión respecto a cómo se piensa y se construyen las relaciones sociales entre Estado-sociedad civil pues “no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos. Por el contrario, necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políticos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias.” (Ruano de La Fuente, 2002, p. 4) lo que transforma la visión asistencialista del Estado, en nuestros contextos latinoamericanos, a nuevas formas de interacción donde no existen actores pasivos-activos sino que todos ejecutan acciones para su desarrollo.

Ahora bien, ¿cómo funciona la gobernanza a nivel local o comunitario? La gobernanza local trata del poder y de la autoridad y de cómo una región, municipalidad o comunidad cualquiera gestiona sus asuntos; por tanto, incluye a los ciudadanos, las instituciones y las relaciones de estas con el estado a nivel regional, municipal y comunitario (Comisión Europea, 2008). A nivel comunitario se evidencia en el nivel de autogestión que tienen sus actores para proponer y ejecutar soluciones a sus necesidades articuladamente con los otros actores de la sociedad y también en su capacidad para gestar y sostener procesos de cambios participativos en sus entornos cercanos.

Dicho proceso de cambio social implica una transformación en la conducta en los involucrados, donde la comunicación juega un papel fundamental, pues a partir de esta, las personas podrán identificar y señalar los métodos que les ayudarán a alcanzar las metas fijadas que asegurará el progreso. La implementación de herramientas de comunicación facilitarán la intervención de todos los actores en la situación, propendiendo por una comunicación horizontal donde ellos no se vean a sí mismos como actores pasivos, sino participativos.

- **Herramientas de comunicación y su impacto en el desarrollo**

El desarrollo es un proceso paulatino que requiere la participación de todos los actores involucrados al interior la comunidad, pues es decisión de ellos cómo se lleva a cabo el proceso de transformación.

No se puede concebir procesos de desarrollo donde los beneficiarios sean sujetos pasivos que se limitan a consentir las intervenciones que realiza una institución, o donde el espacio de la población se reduce a una “participación utilitaria”, destinada a convencer y persuadir a posteriori sobre los beneficios de “acciones de desarrollo” ejecutadas sin consulta previa. (Huarcaya, 2006, p, 20-21).

La comunicación se ha convertido en un pilar fundamental cuando hablamos de desarrollo, permite articular, a través del diálogo, las opiniones, los valores y las diferencias al interior de las comunidades cuando se toca el tema del cambio y transformación (Reardon, 2003, 2). La preocupación por comprender las distintas visiones del problema social identificado se vuelve prioridad a la hora de establecer metas para alcanzar el progreso, es aquí donde las herramientas de la comunicación son de vital importancia.

La Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación COSUDE (2016) clasifican a las herramientas de la comunicación para el desarrollo en 3 grandes grupos: comunicación interpersonal, Medios impresos y electrónicos y la Nueva Multimedia. Sin embargo, en este tipo de contexto, donde el logro a alcanzar es la transformación social, la comunicación interpersonal es imprescindible, Erro Sala (2002) afirma que “todo proceso de desarrollo comprende un componente comunicativo. De ese componente comunicativo, por su correspondencia con los mundos vitales de los sujetos individuales y colectivos, depende su éxito o fracaso” (p.65). De esta manera se facilita el diálogo entre iguales, se fomentan debates y se estimulan procesos de participación interactiva de inclusión entre todos los actores involucrados, con el objetivo de encontrar los métodos y ejecutar soluciones que contribuyan a mejorar su calidad de vida.

Desde de las herramientas de comunicación para el desarrollo, se propende porque los actores de los procesos comunicativos y participativos vayan construyendo una red donde todos puedan expresarse y donde todos deben aprender a escucharse y escuchar a los demás, lo que a su vez permite la articulación y la búsqueda un intercambio con las personas de igual a igual.

Estos procesos participativos favorecen la reflexión crítica y el cuestionamiento profundo. Según Feito (citado en La comunicación estratégica como herramienta para el desarrollo rural, 2013), las comunicaciones al final conducen al denominado ‘empowerment’ (empoderamiento), lo cual podrá “capacitar y facultar a la comunidad en la toma de decisiones con respecto al cambio social y la transformación de su comportamiento, haciéndolos responsables de las distintas esferas de actividades inmersas en su cotidianidad” (p.6).

Finalmente ese es el objetivo primordial de las herramientas de comunicación en un proceso de desarrollo, generar y provocar cambios de conductas que reflejen transformaciones en todas las dimensiones de la comunidad, tanto en el ámbito social, como económico y político. La implementación de las mismas y su impacto radica en potenciar las capacidades de una comunidad y maximizar la obtención de resultados y metas propuestas por ellos mismos para lograr alcanzar el progreso.

## 2.2 METODOLOGÍA

La realización del proyecto se realizó bajo el marco de una articulación entre herramientas propias de la comunicación para el desarrollo y diálogos deliberativos. La comunicación para el desarrollo se “destaca el diálogo como idea fundamental para el desarrollo y la necesidad de facilitar la participación y el empoderamiento de las personas pobres. Utiliza enfoques participativos. Subraya la importancia de la comunicación horizontal, el papel de las personas como agentes del cambio y la necesidad de las estrategias de negociación y de las alianzas” (ONU, 2011, p. 7) en concordancia con la concepción de diálogos deliberativos se maneja un debate abierto con las comunidades sobre temas sociales (educación, progreso, desarrollo, salud, etc.) donde se busca crear consenso y establecer estrategias de desarrollo a los postulados planteados.

De este modo, el proyecto se llevó a cabo en 4 fases. Fase 1, acople y diagnóstico: se desenvuelve como el primer acercamiento a la comunidad, presentación del proyecto e iniciación de agendas de trabajo. Fase 2, sensibilización: realización de capacitaciones alrededor de la champeta como herramienta para el aumento de la gestión y construcción de desarrollo comunitario. Fase 3, construcción: en este eje se llevan materializan las ideas de la comunidad, en este caso una canción del género champeta y cuña radial. Fase 4, socialización y cierre: se hace la entrega final de las piezas, tanto la canción como la cuña y se realizó el cierre del proyecto con la comunidad.

El barrio con el que se trabajó fue La María, sector alto-centro, en Cartagena de Indias, Colombia. Un barrio marcado por la violencia, el pandillismo, la pobreza, abandono estatal y falta de oportunidad, de estrato 1, 2 y 3.

## 2.3 RESULTADOS

### 2.3.1 FASE 1: Acople y diagnóstico

Para esta primera etapa, se realizaron dos acercamientos previos a la iniciación del proyecto, dado que la comunidad del barrio La María tenía cierta desconfianza a los procesos liderados por entidades externas o en el caso puntual: la Universidad de Cartagena, producto de que la comunidad se ha sentido usada como fuente de información y luego es olvidada por aquellos que empezaron procesos con ellos. En un tercer momento, se llegó a un acuerdo de apoyo con la Fundación OMR y la Junta de Acción (JAC) comunal del barrio sector alto centro, siendo la JAC, los principales beneficiarios y partícipes del proyecto de forma activa.

Con las nuevas alianzas y la activación de la comunidad para participar en el proceso se dio forma e inicio a uno de los proyectos de transformación social de la comunidad a través de la champeta como herramienta para la resolución del flagelo existente en La María. Después de 3 sesiones de diálogos deliberativos con la comunidad, en los cuales se discutieron cuáles son las problemáticas que aquejan al barrio y las acciones puntuales que se deben ejecutar para mejorar su situación, se definió que:

1. La comunidad del barrio La María consideró que sufren de problemas de seguridad y abandono estatal. La inseguridad se debe en mayor parte a la ubicación geográfica que tiene el barrio, lo vuelve foco de atención y escenario de encuentro de pandillas aledañas pertenecientes a los barrios San Francisco, Obrero y Boston.
2. La prohibición del baile de picó en La María es una de las medidas que se tomaron para prevenir los escenarios de conflictos entre pandillas. Sin embargo, la comunidad adujo y reconoció que la champeta no es el problema. El conflicto se encuentra en el comportamiento de las personas en este tipo de eventos, incluso el comportamiento entre vecinos al momento de dirigirse el uno al otro cuando se presenta algún tipo de molestia por los decibeles de cualquier picó.



Este tipo de desacuerdos se hacen necesarios en la comunidad en la medida que crea una oportunidad para el progreso, debido a estos conflictos internos, el diálogo y la discusión puede centrarse en una dirección constructiva en pro del desarrollo integral de la comunidad, enfocándose en el problema detrás del “problema” es decir, enfocándose en el comportamiento y la convivencia entre vecinos más que en la prohibición del baile de picó. Los desacuerdos requieren de una perspectiva de desarrollo local y gobernanza que genera una negociación de los intereses de cada actor de su comunidad para lograr superar las diferencias y dar solución a las problemáticas identificadas por ellos.

Tras ese proceso de negociación de intereses y toma de acciones de forma articulada las decisiones tomadas por la comunidad estuvieron orientadas a mejorar el ambiente del barrio haciendo uso de herramientas identificadas por ellos mismos como medios efectivos para llegar a toda su comunidad y promover la comunicación entre cada uno de los integrantes de la comunidad, como también con la ciudad:

- Campaña alrededor de los modales para la sana convivencia (Herramienta de comunicación- Interpersonal: oratoria, diseño de mensajes comunitarios).
- Cuña radial con voces particulares y reconocidas de la comunidad para promover la sana convivencia (Herramienta de comunicación- Nueva multimedia: radio, oratoria, medios idóneos para el desarrollo).
- Champeta producida para poder posicionar las problemáticas del barrio (Herramienta de comunicación- Interpersonal/Nueva Multimedia: música, diseño de mensajes con alto impacto y recepción, ,medios idóneos para estimular el desarrollo y la cohesión)

### **2.3.2 FASE 2: Sensibilización**

Con el propósito de comprender el enlace histórico entre los bailes de picó y el miedo a la repetición de los escenarios de violencias entre pandillas en el barrio La María, se realizó el primer mini-foro de esta serie en la fase 2. En este espacio se conoció la historia de la champeta y la importancia de la cultura champetúa. El debate fue llevado por el historiador Rafael Escallón, director de la Fundación Roztro.

Rafael, como líder e investigador de la historia de la champeta, dio a conocer uno de sus más grandes logros, como él lo afirma: su hijo, El Ángel de La Tinta. Un joven que vivió el pandillismo, la muerte y el abandono estatal en carne propia. “Él antes se llamaba el Demonio de la Tinta, pero gracias a la champeta encontró el camino y es un joven líder en el sector San Isidro. Siendo parte de la junta de acción comunal de su barrio y es ejemplo para los demás jóvenes”, de esta forma Rafael cuenta la historia de su hijo, un hijo que le dio la champeta.

Este testimonio de vida cuenta como un género musical puede re-direccionar la vida de los jóvenes y la de los mismos adultos. Fue un testimonio tan fuerte, que impactó a uno de los asistentes más callados en las sesiones, el señor Alcides es padre de familia y pertenece a la junta de acción comunal de La María. Una de las cualidades atribuidas al Sr. Alcides es la prudencia, pero después de escuchar al Ángel de la Tinta, su testimonio y las formas que desea contribuir a su ciudad, suscitó el interés en el Sr. Alcides para liderar procesos con jóvenes y adolescentes “porque yo lo entiendo, también soy padre y quiero lo mejor para mis hijas y también para los jóvenes que pierden el tiempo, para que ellos también puedan salir adelante” expresa el Sr. Alcides.

Una de los detalles más importantes a rescatar de esta sesión, es el compromiso de los adultos con los jóvenes de su comunidad y como un testimonio de vida cercano a ellos y bajo el mismo contexto, los motiva a mejorar la convivencia entre vecinos y el comportamiento. Los incita a pensarse su sitio de vivienda e iniciar procesos de transformación de su realidad social. Además, empieza a desarrollar en ellos un sentimiento de lo colectivo y de alteridad. crucial en la gobernanza, la comunidad se empieza a pensar como aquello “que tiene lugar siempre a través del otro y por el otro. No es una comunión que fusione los mi mismos en un Mi mismo o un nosotros superior: es la comunidad de los otros” (Nancy, 2000: 38), la comunidad de la negociación y la toma de decisiones en conjunto; una comunidad con actores que ejercen la gobernanza.

### **2.3.3 FASE 3: Construcción**

En las sesiones pasadas la comunidad identificó los problemas que la aquejaba, a raíz de esto se buscaron soluciones y alternativas que pudieran contribuir a la erradicación. Después de analizar y debatir cuales eran los mejores canales y medios para abarcar dicho problema, la comunidad decidió construir una cuña radial que se atreviera a invitar a la ciudad de Cartagena a vivir, gozar y bailar el picó sin actos violentos Por el contrario, que estos espacios funcionen para la reconciliación, buen trato y civismo que es uno de los temas importantes a tratar durante el largo del proyecto.

El primer paso para la implementación esta herramienta comunicativa, era conocer la esencia de la misma, saber qué es, cómo se hace y cuál es su relevancia en la vida de los ciudadanos, por tal motivo se organizó una sesión de aprendizaje. A lo largo de la sesión se debatió cuál era su estación radial favorita o la que más oían. Saliendo favorecidas Olímpica y La Reina, en una porque ponen mucha champeta y es “lo que escuchan los pelaos”, mientras la otra, suele ser informativa y llamativa para los adultos que no están en la onda del espeluche o el aleteo. Posteriormente, se pensó con cabeza fría qué querían comunicar, a quién llegaría la información y como se debería actuar para que se note el trabajo social que ellos desean visibilizar con sus procesos. Lográndose acordar, que la información debería ser una invitación, nada de procesos individuales o sectorizados; un acto de armonía para unir al barrio La María y que se sientan representados en una voz.

Entrando en materia sobre la temática y el mensaje que debía tener la cuña radial, se expusieron varios argumentos, en los cuales se manifestaba cual era el trasfondo de la violencia en los bailes de picó, esto en aras de contextualizar la situación y poder así construir el mensaje. Wendy, hija de la presidenta de la JAC, Yolanda, comentaba lo que realmente sucedía dentro de los picos “A mí me encanta ir al picó. Uhhh, yo sí voy y bastante, pero es que allá pasa algo. Es que uno va y todo baila, pero las pandillas se encuentran allá, ni pa’ decir que van a gozarse la noche. Nada. Ellos solo van es pelear, no pelean adentro, pero es que es allá donde empieza. Que si me toca, que sí, que esto y que lo otro. Para cuando salen, afuera se encuentran a peñón o botella. Yo si me vengo temprano”.

A lo que agregó Yolanda, “por eso es que acá no dejan, es que no dejan que el Rey toque. Porque por más que uno quiera venir en paz, estos benditos pelaos llegan y quieren coger el baile para pegarse y matarse. Eso incomoda y ya nosotros no tenemos pandillas. Por más que se quiera, nadie quiere volver a vivir la misma inseguridad y miedo”.

En esta sesión también se contó con la presencia de un docente de uno de los colegios aledaños al barrio. El profesor Carlos, este abogó por una mayor rigurosidad en la entrada de personal a los bailes, pero más que eso, encontraba en la falta de educación y la falta de civismo, el motivo por lo que jóvenes y adultos, encontraban estos espacios de disfrute, un round de boxeo “para hacer de las suyas, formar la pelea de gallos y hacer que la gente en la ciudad, diga que esos bailes son peligrosos, que lo que somos es una cantidad de champetúos

inadaptados”. Fue este el punto de partida para la verdadera construcción del mensaje, así salieron frases y palabras como:

-Civismo -Comunicación -Respeto -Solidaridad -Tolerancia -Aprender - Amor

-Bailar en paz -Paz -Gozar -Educación -Violencia -Peleas -Ayudar -Motivar  
-Seguridad -Control -Estado

Concretando entonces, que la cuña debería ser:

Baila, goza, canta y disfruta sin problemas. La María es territorio de paz.

¡Construyamos cultura ciudadana! Báílatela con respeto.

Un mensaje de la Junta de Acción Comunal del barrio La María

Así se invitó a la ciudad, la comunidad y cada ciudadano de Cartagena, a aprender a vivir cualquier tipo de fiesta, sea o no de Champeta. A lo largo de esta fase de evidenció la importancia que tienen las herramientas de comunicación para cumplimiento de metas en el proceso de desarrollo, a través de la comunicación interpersonal y los medios de comunicación tradicionales jugaron un papel importante a la hora de proponer y fomentar soluciones que promovieran el progreso, el cambio social y la conducta de la comunidad, logrando que ellos mismos se apropiaran del procesos y fueran quienes llevaran la bandera del mismo.

#### **2.3.4 FASE 4**

##### **FASE 4: SOCIALIZACIÓN Y CIERRE**

Esta etapa se cataloga como la etapa de visibilidad de cambios mínimos en la comunidad, pero también, da la oportunidad de seguir llevando información y cultura a la comunidad.

Para esta ocasión se trajo, nuevamente, al Ángel de la Tinta y Milly, La Picotera Iriarte. La tarde empieza con el primer panel: La champeta como herramienta de resocialización y alternativas de vida. Encabezado por el Ángel de la Tinta y representante de la Fundación Roztro.

El Ángel de la Tinta, en una de las sesiones pasada, relataba su historia de vida y como la champeta había sido única herramienta para poder superar el pandillismo y crear un proyecto de vida que lo salvara de las drogas y todo el entorno negativo en el que se codeaba.

Su testimonio alentó a la comunidad a hablar sobre sus vivencias y cómo el pandillismo les habría cobrado familias, amigos y personas importantes en su vida.

La Sra. Sandra comentaba, “porque es que nosotros queremos parques, queremos que los niños jueguen. Porque yo tenía un primo que andaba en esos bochinches y en la droga, metido en problemas. Se ponía en una esquina, y yo le decía a la mamá que vea, que él andaba en cosas malas. Y bueno, vea, él ya no está”. Con aire de tristeza y recordando una persona importante en su vida, ella hablaba de un mejor futuro para los niños, para no tener que ver otra persona, pasando por lo mismo que su primo.

Para un segundo momento, se realizó una segunda sesión denominada Usar la champeta para reivindicar causas con Milly(La picotera) Iriarte.

Este momento de la tarde se da con una mujer que está tomando fuerza en la reivindicación de la mujer en sus distintos aspectos, siendo ella, una de las feministas que cree firmemente en el poder de la mujer. Milly cuenta cómo inició en la champeta, con una investigación sobre el papel de la mujer en el género y por qué posee tan poca visibilidad o mejor dicho, la champeta parece ser un tema para solo hombres. Milly hizo su presentación en vivo tocando el SK5 y haciendo pista para que los jóvenes del sector y los habitantes presentes en la sesión, quedaran anonadas con su trabajo y su gran habilidad para tocar el simple. Siendo ella, ejemplo para las nuevas generaciones.

### **Construcción de la pieza musical**

Uno de los mayores retos que tuvo la comunidad, es la débil comunicación, la poca capacidad de autogestión y autogobierno para liderar procesos por ellos mismos. En ese contexto, entendiendo que la razón por la que cada miércoles se hacían las sesiones, era porque se buscaba a través de la música una forma de crear soluciones al flagelo social que los mantiene sumidos en problemas de inseguridad, pobreza, discordia y demás situaciones que no les permiten surgir.

La construcción de la pieza musical que buscaba dar voz a un sector dividido y polarizado por la cantidad de visiones de mundo, comienza con el saber qué es la champeta y su historia rítmica con el tiempo. También fue importante la participación de uno de los artistas juveniles más influyentes en el género, el compositor y artista Bobby Sierra, que con sus conocimientos en producción musical, enseñó a los habitantes a seguir el ritmo, rimas y piezas que llevaran un sentido musical estético y con un buen espeluche. A lo largo de este encuentro, se iban detallando y debatiendo los temas y aspectos que debían estar presentes en la champeta, entre estos se encontró: Abandono estatal; parques para que los niños puedan jugar y se alejen de las drogas; talleres para niños, jóvenes y adultos para aprender a tejer; servicio público de gas; visibilidad ante el gobierno; servicio de alcantarillado, pues los niños y los viejitos viven enfermos y ya se han muerto niños de dengue; espacios recreativos; y ayudar a la convivencia y buena comunicación entre vecinos.

La construcción musical se dio entre el Angel de la Tinta, Luis Marín, Director de la Fundación OMR y Bobby Sierra como el productor y compositor de la misma. Quedando el siguiente coro:

*Exige tus derechos  
No estamos satisfechos  
Necesitamos un cambio  
Todos por el barrio*

Después de tanto tiempo sin poder sentirse parte de los procesos de desarrollo o de cambio para el mejoramiento de su barrio, ellos deciden que la música ha sido de las mejores opciones.

Es en este momento en el que la presencia de las herramientas de comunicación se denotan con mayor fuerza, puesto que, a través del diálogo, de los testimonios que logran conectar con la comunidad mediante las emociones, inspirando en ellos el cambio. La utilización de nuevas multimedias y la música como medio para impulsar el desarrollo y visibilizar los problemas del barrio La María logra fomentar la capacidad de generar transformaciones, cambios y mejoramientos. Además, con los talleres realizados, logramos ser autónomos y sobre todo, aprender a derribar las barreras para fortalecer los lazos entre vecinos, fomentando la tolerancia y respeto de uno con otros.

### **3. CONCLUSIONES**

Para concluir, los procesos de aumento de la autogestión y de construcción de desarrollo comunitario, implica persistencia ante el proceso y sobre todo, disposición por parte de la comunidad donde se va a llevar el foco de atención. No es fácil iniciar el cambio, pero una vez se habla, se dialoga y se les da la oportunidad de verse a sí mismos como seres activos, líderes y capaces, encuentran en la música, la radio y demás herramientas comunicacionales, una vía para mostrarle a la ciudad que existen y tienen unas necesidades específicas. Es una forma de hablar y contar sus experiencias.

La comunicación para el desarrollo y el cambio de la mano de los diálogos deliberativos, se convirtieron en herramientas para fortalecer lazos entre vecinos, seguir luchando por sus derechos y mantener el proceso sostenible el tiempo.

Finalmente, el empoderamiento comunitario es y será, un paso para fomentar la transformación social, llamar, unificar y consolidar nuevas sociedades comunitarias en pro de su progreso. La María es actualmente, un territorio de champeta, que fue, es y seguirá siendo su mayor arma para hacerse escuchar y educar a su comunidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Iannitelli S. & Llobet M. (2006). Conflicto, mediación comunitaria y creatividad social. En: Acciones e investigaciones sociales, p., 454
- Huarcaya G. (2006). El comunicador para el desarrollo y el cambio social. Apuntes para la construcción de un perfil. En: Revista de comunicación. P., 20 -29
- VV.AA (2002). “Mapa de Competencias de la Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social: conocimientos, habilidades y actitudes en acción. Basada en la Conferencia ‘Competencias: Comunicación para el Desarrollo y el Cambio Social’”, Bellagio: OPS. Fundación Rockefeller, The Change Project.
- Le Galès, P. (1998): “Régulation, gouvernance et territoire”, en Commaille, J. y Jobert, B. (dirs.): La régulation politique à paraître, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ruano de La Fuente, M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Comisión Europea. (2008). Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial. Documento de Reflexión.
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2011). Comunicación para el desarrollo: Fortaleciendo la eficacia de las Naciones Unidas. p., 1- 127
- REARDON, C. (2003). Talking Cure: A case Study IN Communication for Social Change. New York: The Rockefeller Foundation and the Communication for Social Change Consortium.
- AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN (COSUDE). (2016). Comunicación para el desarrollo Una guía práctica
- ERRO, J. (2002). Comunicación, Desarrollo y ONGD. Bilbao: Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional.
- INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA. (2013). La comunicación estratégica como herramienta para el desarrollo rural
- NANCY, J. L. (2000) La comunidad inoperante. LOM ediciones /Universidad Arcis. (Traducción de Juan Manuel Garrido). Santiago DE Chile.

# **ANÁLISIS DE ORGANIZACIONES DE BASE COMUNITARIA; COMO ALTERNATIVA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO DEL TURISMO RURAL EN EL CANTÓN DE BUENOS AIRES (COSTA RICA)**

Ileana Isabel Arauz Beita.  
Universidad Nacional, Sede Regional Brunca, Costa Rica.  
[ileana.arauz.beita@una.cr](mailto:ileana.arauz.beita@una.cr)

## **RESUMEN**

El sector turístico en las últimas dos décadas ha venido a dinamizar las economías locales principalmente en las zonas rurales del estado costarricense. Poniendo en evidencia actividades turísticas desarrolladas bajo modalidad de núcleo familiar, personal u organizaciones de base comunitaria, comúnmente llamadas asociaciones, comités o cooperativas.

Para el caso específico del cantón de Buenos Aires las organizaciones de base comunitaria pueden llegar a ser claves en el desarrollo del turismo rural, esto porque permiten en el marco de su gestión una planificación con sentido de pertinencia, apropiación del territorio y por qué no, con una definición clara del producto turístico comunitario a ofrecer. Para ello se considera necesario desarrollar los elementos que posee el cantón como inventario de atractivos y recursos turísticos, áreas protegidas, oferta, conectividad entre los distritos y por ende la puesta en valor del capital social a partir de la asociatividad.

Se abordan diversas fuentes de información como mapeo de los sectores turísticos, inventarios de organizaciones, fichas de sitios turísticos, entrevista a actores sociales representantes de las organizaciones con el fin de generar un modelo de gestión que le permita a la cámara de turismo articular acciones de forma descentralizada.

**Palabras claves:** turismo rural, gobernanza, desarrollo local, descentralización organizaciones.

## **ABSTRACT**

The tourism sector in the last two decades has come to stimulate local economies mainly in the rural areas of the Costa Rican state. Bringing into evidence tourist activities developed under the modality of family nucleus, staff or community-based organizations, commonly called associations, committees or cooperatives.

For the specific case of the canton of Buenos Aires, community-based organizations can become key in the development of rural tourism, because they allow in the framework of their management a planning with a sense of pertinence, appropriation of the territory and why not, with a clear definition of the community tourism product to offer. For this, it considered is necessary to develop the elements that the canton possesses as an inventory of tourist attractions and resources, protected areas, supply, connectivity between the districts and therefore the enhancement of social capital from associativity.

Various information sources addressed are, such as mapping tourism sectors, inventories of organizations, tourist site listings, interviews with social actors representing organizations in

order to generate a management model that allows the tourism chamber to articulate actions of decentralized form.

**Key words:** rural tourism, governance, local development, decentralization

## **INTRODUCCIÓN**

La actividad turística se ha venido desarrollando de manera paulatina en el cantón de Buenos Aires, mismo localizado en una región rural de Costa Rica; este requiere gestión integral y planificada de los recursos naturales, culturales, históricos, agropecuarios que han pasado a ser parte de la oferta turística que se ofrece desde emprendimientos familiares o organizaciones de base comunitaria. Esto conlleva a la necesidad de generar o promover la articulación de diferentes actores sean municipio, empresarios turísticos, comunidades receptoras en la planificación del territorio y gestión administrativa en las iniciativas; que permita fortalecer su dinámica tanto a lo interno como la competitividad en el mercado, con miras a la sostenibilidad de la empresa, recursos y ambiente evitando la pérdida de identidad cultural bajo la filosofía de empoderamiento de la organizaciones locales.

Es por ello que, para este estudio se consideran 8 organizaciones de base comunitaria localizadas en cinco de los nueve distritos que conforman el cantón y en cada una de ellas la actividad turística es parte de su quehacer. Se pretende que desde este modelo de gestión (OBC) a implementar desde la cámara de turismo del cantón de Buenos Aires sea el que logre fortalecer el sector turismo del cantón.

### **1. GENERALIDADES DEL CANTÓN DE BUENOS AIRES**

El cantón de Buenos Aires pertenece a la provincia de Puntarenas y según la planificación regional, forma parte de la región sur del país, el mismo cuenta con una población de alrededor de 47.000 habitantes y desde su origen sus actividades principales están concentradas en el sector primario donde sobresale la ganadería, agricultura y la agroindustria y sector servicios en menor escala.

En los últimos 10 años, han surgido nuevas actividades socioeconómicas en el medio rural, entre ellas el turismo, donde se empiezan a utilizar espacios geográficos en la actividad turística dada la presencia de recursos naturales como ríos, cataratas, bosques, avistamiento de aves, gastronomía, eventos programados, recursos histórico-culturales, etnoturismo y actividades agrícolas que hoy día son parte de la oferta turística que se promueve en el cantón. Esto ha llevado a zonificar la actividad turística según distritos concentrándose en Biolley, Potrero Grande, Brunka, Buenos Aires y Boruca de los nueve que conforman el cantón.

#### **1.2. Marco teórico referencial**

En el marco del desarrollo local, el turismo se ha venido considerando en los diferentes análisis de las dinámicas territoriales a nivel país y unidades geográficas de menor tamaño, esto porque los habitantes de comunidades rurales tal como lo describe (Brenes Castillo, 2007) son “territorios de un país donde prevalece o predomina una especial combinación de áreas boscosas (...) con áreas de cultivos agrícolas y áreas de ricos ecosistemas acuáticos. La mayoría de la población se encuentra dispersa, (...) el acceso a servicios básicos es limitado, difícil (...) la población se encuentra ligada a actividades

agrícolas, pecuarias, (...) forestales, conservacionistas y más recientemente a actividades turísticas.”

### **1.2.1. Organización comunitaria y participación ciudadana**

La dinámica de entretendido social viene a dar paso a la organización comunitaria misma considerada como una estructura que se da a partir de un grupo de personas que trabajan por acuerdos con un método y un objetivo común o deciden organizarse por intereses o problemas que les exigen su unión para poder enfrentarlos.

Las organizaciones que como parte de su gestión tienen la actividad turística como una de las actividades que dinamiza el desarrollo local y le ha dado un valor capital a los recursos turísticos. Donde la participación ciudadana se entiende como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular. (Divulgación Dinámica Formación, 2017) situación que se promueve desde la colectividad.

Brenes Castillo 2007, resalta el término asociatividad, el cual es descrito como las formas en que los grupos de personas establecen mecanismos de ayuda, cooperación y trabajo conjunto, de manera regular y permanente hasta conformar reglas básicas que regulan sus relaciones y formas de asociarse. En Costa Rica existe la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) la cual define las asociaciones de desarrollo como “un grupo organizado de personas dentro de una comunidad que busca realizar todo tipo de acciones para mejorar las condiciones sociales, económicas, culturales, y ambientales del área en que conviven”. Esta figura a nivel país ha sido la propulsora de la constitución de organizaciones de base comunitaria. En la misma línea el Plan Nacional de Turismo Sostenible 2017-2022 lo contempla en sus programas asociados al turismo rural comunitario.

### **1.2.2. Turismo rural comunitario**

Buenos Aires al ser un cantón de alta actividad agropecuaria ha venido a gestar el turismo rural mismo que sea a desarrollado a partir de organizaciones de base comunitaria. García. R. (2017), confirma que turismo rural comunitario es aquella actividad turística que se desarrolla en el medio rural, de manera planificada y sostenible y que está basada en la participación activa de las poblaciones locales, que tienen que beneficiar del desarrollo turístico. Lo cual resulta evidente en las organizaciones como Asociación de mujeres organizadas de Biolley (ASOMOBI), Asociación de turismo rural en tres Colinas de Potrero Grande (ASOTUR), Asociación de turismo de Santa María de Brunka (ACETUSAMA) Corredor biológico Río Cañas (CBRC) entre otros. La alianza estratégica de emprendimientos turísticos bajo la constitución de organizaciones es considerada el modelo a seguir.

## **2. CONTRIBUCIONES DEL TURISMO EN EL CANTÓN DE BUENOS AIRES**

Por su condición de espacio rural Buenos Aires tiene la conjunción o encuentro de la oferta y la demanda, además se sitúa la población residente, que de igual manera forma parte de la actividad. Por lo tanto, se consideran elementos claves que justifican el desarrollo del turismo que a continuación se enuncian:

**Área de Conservación Amistad-Pacífico (ACLAP)**, se ubica el Parque Internacional la Amistad (PILA), parte de su territorio se localiza en los distritos de Brunka,



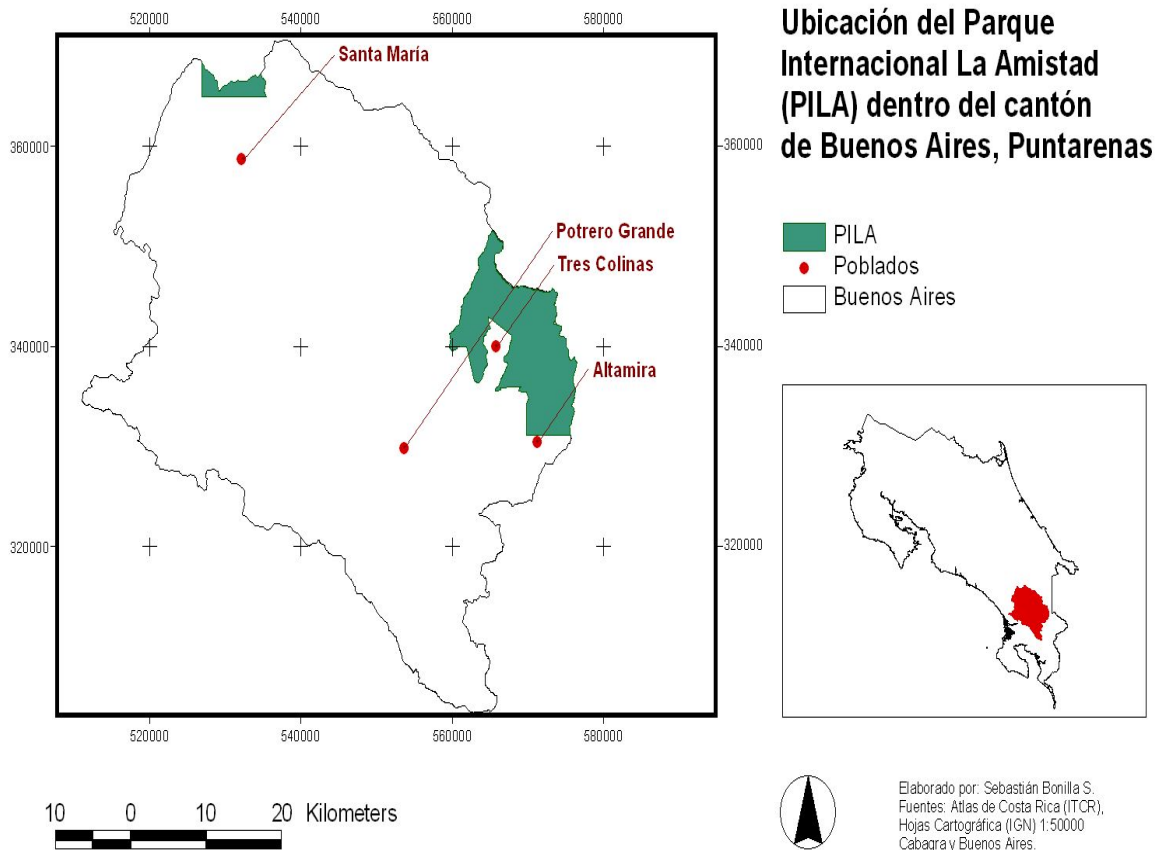
Buenos Aires, Potrero Grande y Bioley. La presencia de este Parque en estos distritos ha generado una coordinación de diferentes actividades entre las organizaciones de las comunidades que están ubicadas en el área amortiguamiento.

La organización Red QUERCUS, que involucra 5 organizaciones localizadas en el área de amortiguamiento, están impulsando la actividad turística. Además, la red y el ACLAP desarrollan un Programa denominado Educación Ambiental Comunitaria de la Zona de Amortiguamiento del Parque Internacional la Amistad-Sector Pacífico, Costa Rica. (EDUCA-PILA). Cuyo objetivo es implementar actividades educativas que promuevan la gestión de una sociedad participativa, organizada y comprometida con la protección del medio ambiente.

Entre sus principales actividades están: visitas a Sabanas Esperanza, Cerro Kamúk, Valle del Silencio, Cerro Cabécar, recorrido por senderos dentro y fuera del parque, avistamiento de pájaros, cataratas, turismo ecológico y científico.

La presencia de los corredores biológicos Río Cañas, Bosque y agua, Quetzal – Tres Colinas y Fila Anguciana, también desarrollan actividades en el área turística.

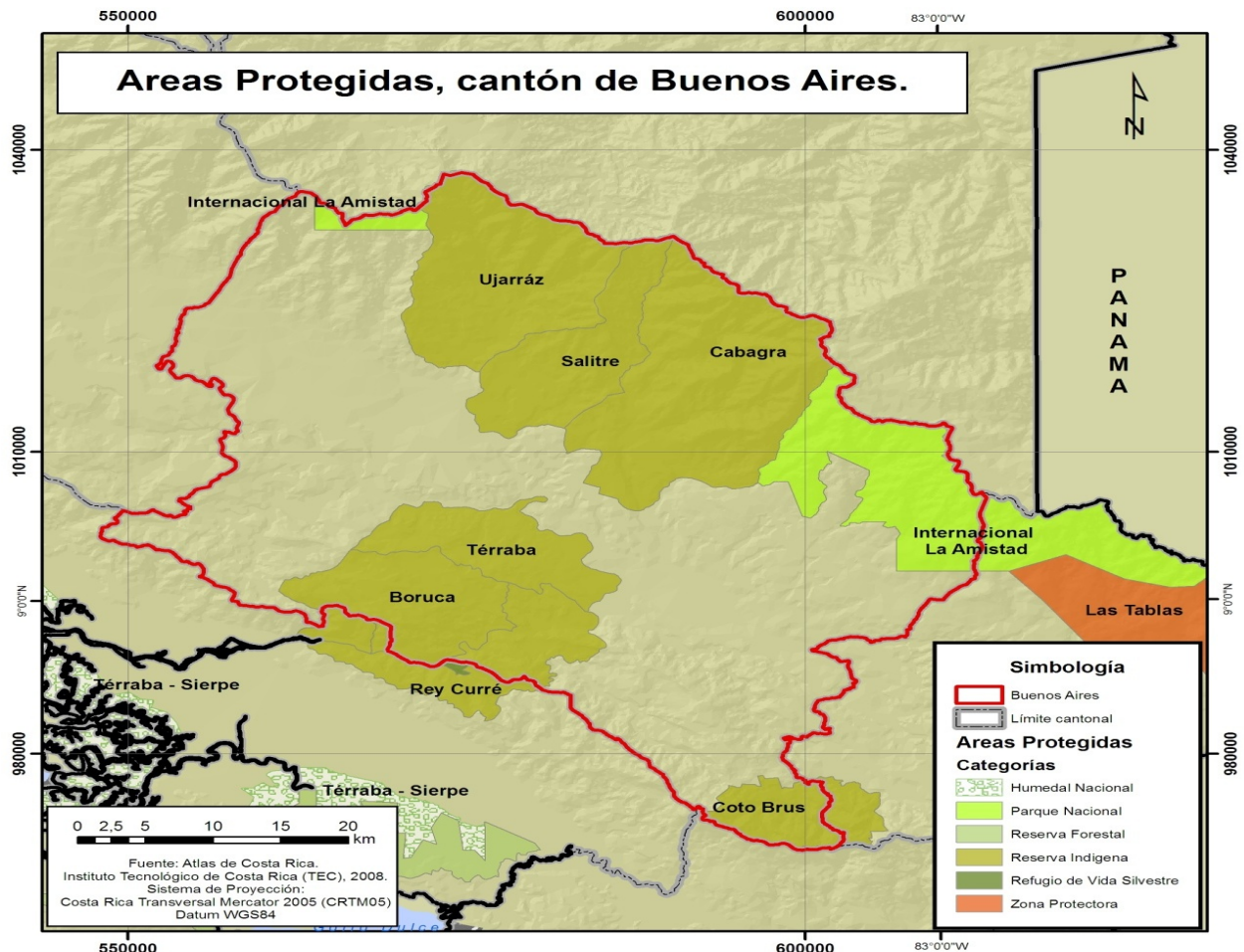
**Figura 1. Territorio del Parque Internacional la Amistad, localizado en el cantón de**



**Grupos étnicos**, de los ocho grupos étnicos presentes en el país, en Buenos Aires se localizan cuatro: Cabécar, Brunca, Teribes y Bribri localizados en seis reservas indígenas.

Las comunidades de las reservas indígenas Boruca, Rey Curré, Térraba Salitre, Ujarrás, desarrollan además de sus actividades agrícolas, otras complementarias al turismo como artesanías (máscaras, tejidos, bolsos, jícaras, bailes entre otros).

**Figura 2. Reservas Indígenas y áreas protegidas en el cantón de Buenos Aires**



**Fuente: Atlas de Costa Rica, 2008.**

**Educación** en el área de turismo, las instituciones estatales como el Instituto Nacional de aprendizaje (INA), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), el Colegio Técnico Profesional de Buenos Aires, Colegio de Santa Marta están implementando en el cantón educación formal y capacitaciones en el área del turismo.

Tal es el caso del Colegio Técnico Profesional de Buenos Aires en que se imparte la especialidad en Turismo. Como requisito de graduación los estudiantes deben realizar una práctica supervisada de 300 horas en una organización.

**Cámara de Turismo:** el cantón cuenta con una cámara debidamente acreditada por el Instituto Costarricense de Turismo, a la fecha han participado en actividades dentro y fuera del cantón que promocionan la actividad turística. Y que promueve la articulación de las organizaciones de base comunitaria localizadas en los diferentes distritos para que se manifieste el turismo como de interés colectivo.

**Multifuncionalidad de los espacios rurales:** la apertura de las comunidades a una diversificación de actividades no agrícolas acogiendo una actividad del sector servicios como una alternativa más de desarrollo.

### 3. METODOLOGÍA

Se desarrolló bajo un contexto cualitativo con participación de actores sociales asociados a la dinámica del turismo. Se utilizaron instrumentos que permitieron realizar el levantamiento de información en el campo, así como el mapeo de las 8 organizaciones consideradas en este estudio.

#### 3.1 Fuentes de información

Por fuentes primarias aquellas que proporcionan datos de primera mano. En particular, se trata de fuentes a través de las cuales se conocen los resultados de estudios. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010). A continuación, se presentan las fuentes de información primarias y secundarias de la investigación.

**Cuadro 1**

Fuentes primarias	Fuentes secundarias
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapeo de sectores turísticos</li> <li>• Entrevistas actores sociales (representantes de organizaciones)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventarios de organizaciones:</li> <li>• Mujeres Organizadas de Biolley ASOMOBI, Asociación de Productores de La Amistad ASOPROLA, Asociación Cámara Ecológica de Turismo de Santa María ACETUSAMA, Concejo Local Corredor Biológico Río Cañas), Asociación de turismo de Tres Colinas de Potrero Grande, Museo comunitario de la Reserva indígena de Boruca, Cámara de turismo del cantón de Buenos Aires (CATUBA).</li> <li>• Fichas de sitios turísticos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

### 4. RESULTADOS

#### 4.1. Análisis de organizaciones de base comunitaria afines al turismo

La presencia de organizaciones de base comunitaria afines a la actividad turística, localizadas en los 5 distritos del cantón; son las figuras que pueden fortalecer las capacidades de los emprendimientos turísticos que no están en ninguna organización y que a la fecha presentan debilidades en cuanto a comercialización del producto turístico y sostenibilidad financiera de los mismos. A diferencia de las que están asociadas a una figura de base comunitaria donde se tiene una mayor gestión integral de la actividad turística siendo tomados en cuenta en estrategias de marketing en redes sociales, capacitaciones,

planes turísticos, requerimientos legales, mejoras en la infraestructura de los distritos y un mayor acercamiento al sector estatal y gobierno local. Recordar que la filosofía de estas es de carácter colectivo y de luchar por un bien común; que generalmente tienen su origen a partir de necesidades en su entorno socioeconómico, y que a pesar de que su principal actividad no es el turismo han incursionado en la actividad con el fin de dinamizar la economía familiar y por ende las economías locales.

Actualmente el cantón cuenta con más de ocho organizaciones y las consideradas para este estudio fueron Asociación de mujeres organizadas de Biolley (ASOMOBI), Asociación de turismo rural en Tres Colinas de Potrero Grande (ASOTUR), Asociación de turismo de Santa María de Brunca (ACETUSAMA) Corredor biológico Río Cañas (CBRC), Museo comunitario indígena de Boruca, Cámara de turismo del cantón de Buenos Aires (CATUBA), Asociación de productores la Amistad (ASOPROLA), Red Quercus. A las cuales se les realizó un análisis de elementos como la condición legal, identidad corporativa, años de existencia, objetivos, alianzas estratégicas y la relación con el quehacer en turismo, se refleja que efectivamente ofertan una variedad de productos afines al turismo de naturaleza, rural comunitario, cultural y etnoturismo. A continuación se representa cada una de las organizaciones.

## Cuadro 2

<b>Asociación Cámara Ecológica de Santa María de Brunca / ACETUSAMA</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Distrito de Brunca, comunidad Santa María, Cantón Buenos Aires
<b>Constitución Legal</b>	Ley 218, Personería Jurídica
<b>Años de existencia</b>	20
<b>Objetivo</b>	Apoyar las actividades agropecuarias sostenibles, la apicultura, el turismo rural comunitario como alternativas de mejora a la economía local y calidad de vida de los habitantes.
<b>Identidad Corporativa</b>	Misión, Visión, Valores
<b>Alianzas estratégicas</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, The nature conservancy (TNC), Programa pequeñas donaciones Costa Rica (PNUD), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Red Quercus (EducaPILA), Fondos del I Canje y Deuda por la naturaleza CR-EEUU
<b>Asociados</b>	30 socios (mixtos)
<b>Servicios que ofrece</b>	Albergue, alojamiento, alimentación, senderismo, yoga, eventos programados (Carrera Cerro Cabécar)

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de ACETUSAMA

**Cuadro 3**

<b>Consejo local del corredor biológico río Cañas</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Distrito de Brunca, comunidad de Guadalajara, Cantón Buenos Aires
<b>Constitución Legal</b>	Decreto ejecutivo N°33106-MINAE, 2006
<b>Años de existencia</b>	15
<b>Objetivo</b>	Coalición de organizaciones interesadas en representar a los pobladores de las comunidades que forman parte del corredor biológico para la implementación de buenas prácticas.
<b>Alianzas estratégicas</b>	Sistema Nacional de Areas de Conservación, Programa Nacional de Corredores Biológicos, Instituto Costarricense de Turismo, Organismos nacionales e internacionales no gubernamentales, Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
<b>Asociados</b>	Habitantes de las comunidades de Guadalajara, Santa María, San Rafael, Santa Rosa
<b>Servicios que ofrece</b>	Protección y conservación de los recursos naturales Fortalecimiento al desarrollo local (ambiente, turismo, biodiversidad) Promover el fortalecimiento en emprendimientos turísticos

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo local del corredor Biológico río Cañas.

**Cuadro 4**

<b>Asociación de mujeres organizadas de Biolley / ASOMOBI</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Distrito de Biolley, Comunidad de Biolley, Cantón Buenos Aires
<b>Constitución Legal</b>	Personería Jurídica
<b>Años de existencia</b>	22 años
<b>Objetivos</b>	Luchar para mejorar las condiciones de vida de las familias de la comunidad y la de los pueblos aledaños al Parque Internacional La Amistad
<b>Identidad Corporativa</b>	Visión, Misión y Valores
<b>Alianzas estratégicas</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Programa Nacional de Corredores Biológicos, Instituto Costarricense de Turismo, Organismos nacionales e internacionales no gubernamentales, Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
<b>Asociados</b>	37 mujeres
<b>Servicios que ofrece</b>	Turismo rural comunitario, Avistamiento de aves, Visita al Parque Internacional La Amistad, visitas a fincas cafetaleras, micro beneficiado de café, cataratas, voluntariado, alojamiento, alimentación, cadena de valor: cultivo del café.

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web ASOMOBI

**Cuadro 5**

<b>Asociación de productores La Amistad / ASOPROLA</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Distrito de Biolley, Comunidad de Altamira, Cantón Buenos Aires
<b>Constitución Legal</b>	Personería Jurídica
<b>Años de existencia</b>	22
<b>Objetivos</b>	Crear alternativas de desarrollo para las familias y comunidades aledañas al Parque Internacional La Amistad mediante la conservación de los recursos naturales
<b>Identidad Corporativa</b>	Visión, Misión y Valores
<b>Alianzas estratégicas</b>	Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Programa Nacional de Corredores Biológicos, Instituto Costarricense de Turismo, Organismos nacionales e internacionales no gubernamentales, Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
<b>Asociados</b>	72 socios (mixtos)
<b>Servicios que ofrece</b>	Caminatas al Parque Internacional la Amistad, recorridos por comunidades rurales, cataratas, aguas termales, avistamiento de aves, alojamiento, alimentación, voluntariado, visita a fincas (actividad apícola, hortalizas, derivados de la leche, mermeladas) Cadena de valor en Cultivo del café

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de ASOPROLA

**Cuadro 6**

<b>Asociación de turismo Tres Colinas de Potrero Grande / ASOTUR</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Distrito de Potrero Grande, Comunidad Tres Colinas de Potrero Grande, Cantón Buenos Aires
<b>Constitución Legal</b>	Ley 218 Personería Jurídica
<b>Años de existencia</b>	23 años
<b>Objetivos</b>	Buscar el desarrollo comunal, de la mano a la conciencia ambiental, y dentro del marco de un desarrollo sostenible
<b>Alianzas estratégicas</b>	Sistema nacional de áreas de conservación, Programa nacional de corredores biológicos, Instituto costarricense de turismo, Organismos nacionales e internacionales no gubernamentales, Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Programa pequeñas donaciones Costa Rica (PNUD).
<b>Asociados</b>	
<b>Servicios que ofrece</b>	Cabañas, albergues, senderismo, pesca de trucha, vino, moras, turismo rural y de aventura, caminatas al cerro Kamuk

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de ASOTUR

**Cuadro 7**

<b>RED QUERCUS</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Distrito de Biolley
<b>Constitución Legal</b>	Ley 218 Personería Jurídica
<b>Años de existencia</b>	12 años
<b>Objetivos</b>	Articular de manera efectiva sus acciones comunales con las organizaciones de base comunal (OBC)
<b>Identidad Corporativa</b>	Misión, Visión y Valores
<b>Asociados</b>	5 grupos
<b>Asociaciones</b>	ACETUSAMA, ADI-Biolley, AMANABIF, APROCOME, ASOMOBI
<b>Servicios que ofrece</b>	Programa de educación ambiental denominado EducaPILA, se implementa en 35 centros educativos

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de RED QUERCUS

**Cuadro 8**

<b>Museo comunitario Indígena de Boruca</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	Comunidad de Boruca
<b>Constitución Legal</b>	Asociación de artesanos la Flor de Boruca
<b>Años de existencia</b>	15 años
<b>Objetivos</b>	Rescatar la identidad Boruca y la memoria histórica de la comunidad, depositada en las remembranzas de los más mayores y recogida mediante un meticuloso trabajo de historia oral participativa
<b>Asociados</b>	20 artesanos
<b>Servicios que ofrece</b>	Rescatar las técnicas ancestrales de fabricación y tejido natural de artesanía, concretamente los tejidos con hilos, bejucos y el labrado de máscaras. Revitalizar la cultura tradicional Boruca enfatizando en la arquitectura tradicional de la zona. Mostrar el museo como un ejemplo del tipo de rancho que se utilizó en la antigüedad como vivienda tradicional de los indígenas. Turismo rural comunitario ofrece alimentos tradicionales, convivir en algún hogar de familia indígena local, participar de actividades artesanales y disfrutar de recorridos por el estilo de vida propio de la comunidad indígena de Boruca. Venta de artesanías. Visitas guiadas.

Fuente: Elaboración propia con datos de la página web de Sicultura.

**Cuadro 9**

<b>Cámara de Turismo / CATUBA</b>	
<b>Ubicación Geográfica</b>	I Distrito, cantón Buenos Aires
<b>Constitución Legal</b>	Ley 218 Personería Jurídica
<b>Años de existencia</b>	5 años
<b>Objetivos</b>	Fortalecimiento y desarrollo de las capacidades para la creación y gestión de las microempresas turísticas presentes en los distritos del cantón de Buenos Aires como una alternativa de desarrollo local.
<b>Asociados</b>	15
<b>Alianzas estratégicas</b>	Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Nacional de Aprendizaje, Oficina de gestión comunal de la Municipalidad, FOROTUR, CADECO, ASOTUR, RED QUERCUS, ACETUSAMA entre otros
<b>Servicios que ofrece</b>	Capacitaciones Enlaces con otras organizaciones Formulación de proyectos Proyectos en conjunto con la oficina de Gestión Comunal de la Municipalidad de Buenos Aires Prácticas supervisadas de estudiantes en las carreras de Turismo, Administración, Diseño Gráfico, Ingeniería en Sistemas

#### **4.2. Acciones estratégicas en la planificación turística**

Se pretende apoyar este modelo de gestión que poseen las 8 organizaciones esto porque demuestran permanencia en el tiempo y permitiría a diferentes actores sociales como empresarios turísticos, gobierno local, instituciones públicas o privadas y cámara de turismo del cantón, articular acciones desde una dinámica territorial, bajo un concepto de planificación turística integral en concordancia con el quehacer de las organizaciones además de que esta estrategia viene a fortalecer la descentralización de acciones que tanto atañe la gestión administrativa.

Se recomienda la cámara de turismo que sea la figura rectora de este modelo, dado que uno de sus objetivos es coordinar acciones y/o establecer alianzas en materia de turismo con el municipio y otras organizaciones presentes en el cantón o fuera del mismo siempre y cuando los intereses de las mismas sean promover el desarrollo del turismo de manera responsable y equitativa.

#### **5. CONCLUSIONES**

El sector turismo del cantón de Buenos Aires debe ver como una oportunidad la presencia de organizaciones de base comunitaria que se ocupan en su gestión de la actividad turística. Esto porque se demuestra que en los distritos donde ha habido mayor auge del turismo es donde existen esas figuras. Ejemplo claro de ello son ACETUSAMA (distrito Brunka) ASOPROLA, ASOMOBI (distrito de Biolley) ASOTUR (distrito de Potrero Grande). Todas geográficamente localizadas en el área de amortiguamiento del



Parque Internacional La Amistad el cual fue declarado por la UNESCO reserva de la Biosfera y sitio de patrimonio mundial de la Humanidad.

Evidencia de escasa comunicación entre estas organizaciones a pesar de que están localizadas en un mismo cantón, realizan acciones de forma aislada, no considerando la asociatividad como un pilar del desarrollo. La cámara de turismo puede ser la figura que venga a promover la asociatividad entre estas organizaciones para facilitar procesos ante entidades estatales, así como reforzar el empoderamiento y ser agente de cambio ante el sector turismo del cantón de Buenos Aires y llegar a ser un modelo de gestión clave para el desarrollo local.

En territorio de reservas indígenas existen varias organizaciones en este estudio se consideró el Museo comunitario indígena de Boruca, que viene a reforzar desde su gestión la preservación de las tradiciones locales y el rescate de aspectos como el idioma, la gastronomía local, arquitectura tradicional, las artesanías entre otros.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASOMOBI (2019): Bienvenidos a ASOMOBI, en <http://asomobi-costarica.com/>. Recuperado 31-08-2019.
- AsoProla (2019): ¿Quiénes somos?, en <http://asoprola.com/>. Recuperado 31-08-2019.
- ASOTOUR (2017): Our Story, en <https://www.facebook.com/Asotur/>. Recuperado 31-08-2019.
- Brenes Castillo, C. (2007): *Comunidades rurales: criterios y herramientas para su diagnóstico*. San José: EUNED.
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad DINADECO. (s.f.). *Contraloría de servicios: preguntas frecuentes*, en <http://www.dinadeco.go.cr/pf.html>. Recuperado 15-08-2019.
- Divulgación Dinámica Formación. (24 de Mayo de 2017): *La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación*, en <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>. Recuperado 16-08-2019.
- García. R. (2017): Turismo Rural Comunitario, en <https://www.aprendedeturismo.org/turismo-rural-comunitario-trc/>. Recuperado 16-08-2019.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2010): *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- RedQuercus (2013): Bienvenido a Red Quercus, en <http://redquercus.com/>. Recuperado 31-08-2019

## **GOBERNANZA CON ENFOQUE DE PROMOCIÓN DE LA SALUD**

Ileana Mercedes Crosby Ramón  
Magister en Gestión Pública. Trabajadora Social

Sary Marmolejo Orellana  
Magister en Salud Pública. Enfermera

Hospital Félix Mayorca Soto. Red de Salud Tarma  
[patydelmilagro@hotmail.com](mailto:patydelmilagro@hotmail.com)

### **RESUMEN**

El 2002 el Perú inició los “Acuerdos de Gobernabilidad”, en el marco de los procesos electorales nacionales, regionales y municipales siendo la Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza quien impulsaba esta iniciativa con la sociedad civil y con apoyo de cooperación internacional; nació con el objetivo de acordar compromisos entre la ciudadanía y los candidatos postulantes para generar políticas públicas en la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano, enlazados a los objetivos del milenio y de desarrollo sostenible para una vida digna. La Región Junín firmó el Acuerdo para el buen vivir 2019 -2022.

En este marco el Ministerio de Salud promueve la suscripción de Acuerdos de Gobernanza y de Gestión Territorial para la Salud con el objetivo de generar un pacto político y social que garantice el compromiso técnico y financiero orientados al abordaje de los determinantes sociales de la salud, plasmados en tres fases: primera, firma del Acuerdo de Gobernanza (político) a nivel provincial de once candidatos participaron ocho cubriendo las expectativas sin embargo, para la exposición tuvieron que alinearse a prioridades sanitarias no consideradas en sus planes de gobierno. Segunda, se firmó el Acuerdo de Gestión Territorial en Salud (técnico), asumiendo el compromiso de realizar intervenciones sanitarias en su gestión edil; se ha trabajado la implementación de convenio de cooperación interinstitucional, fortalecimiento del Concejo Provincial de Salud e incentivos para los agentes comunitarios de salud. Y, tercero en proceso los Acuerdos Políticos y Técnicos plasmados en Ordenanza Municipal.

Palabras claves: Gobernanza, promoción de la salud, determinantes sociales, concertación, gestión, territorial, abogacía.

### **INTRODUCCIÓN**

La provincia de Tarma está integrada por 9 distritos siendo de mayor población electoral Tarma, Huasahuasi, Palca y Acobamba cuyos ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años de edad se encuentran inscritos en el Registro Único de Identificación de las Personal Naturales del RENIEC y portan su DNI, estando en condiciones hábiles de ejercer su derecho al voto.

En los últimos procesos electorales se ha participado en la organización de la firma de los Acuerdos de Gobernabilidad promovida por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en la provincia de Tarma.

Para las elecciones 2018 el Ministerio de Salud promulga la Guía Abogacía con organizaciones políticas y sociales para la suscripción de Acuerdos de Gobernanza y de Gestión territorial en tres etapas: la primera orientada a la firma del Acuerdo con la participación de los postulantes a las municipalidades provinciales, distritales y de los actores sociales; la segunda dirigida a suscribir el Acuerdo de Gestión Territorial para la Salud y la tercera para su Implementación con enfoque de Promoción de la Salud.

La Ley N° 30112 del Ejercicio Profesional del Trabajador Social emitida el 2013 define su Rol como un profesional con una comprensión amplia de los procesos que viven las personas, familias, grupos, organizaciones y comunidades; a partir de ello se participa en la formulación de políticas sociales, contribuye al desarrollo humano y promueve el ejercicio de derechos y deberes de los ciudadanos.

En este Marco del Trabajo Social Comunitario se base la experiencia en sus tres procesos de implementación.

### 1. UBICACIÓN

La Provincia de Tarma está ubicada en la Región Junín en el centro del Perú, llamada la “Perla de los Andes” y también “Ciudad de la Flores”, predomina un clima templado y benigno durante la mayoría de los meses del año, con una altitud ente 2,739 y 4,014 m.s.n.m. Es reconocida por sus tradiciones en la fe, arte y cultura, siendo su carta de presentación a nivel nacional e internacional la “Semana Santa”, por el atractivo turístico de la confección de alfombras de flores naturales en las calles de la ciudad. Cuenta aproximadamente con 89,590 habitantes distribuidos en sus nueve distritos.

**Mapa N° 1  
Mapa del Perú**



**Mapa N° 2  
Mapa de la Región Junín**

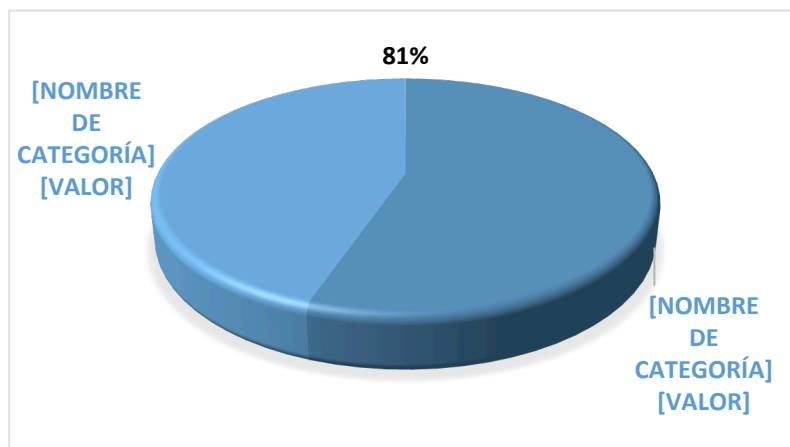


### Mapa N°3 Mapa de la provincia de Tarma



## 2. POBLACIÓN ELECTORAL

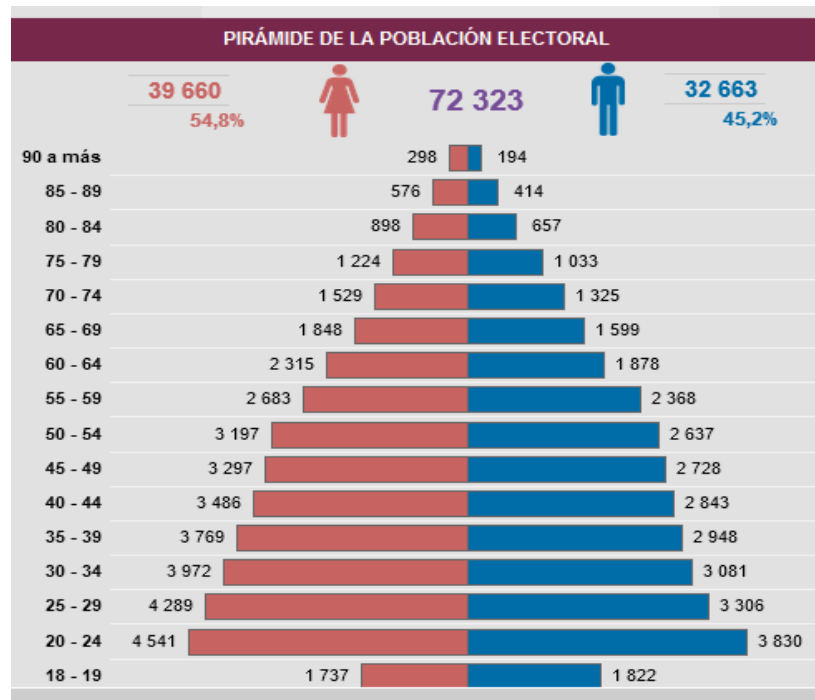
**Figura N° 1**  
**Población Electoral 2018**



Fuente RENIEC y INEI

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática la población total en la provincia de Tarma es 89,590 habitantes y según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil la población electoral es 72,323 estando en condiciones hábiles de ejercer su voto democrático, significando el 81% de la población total.

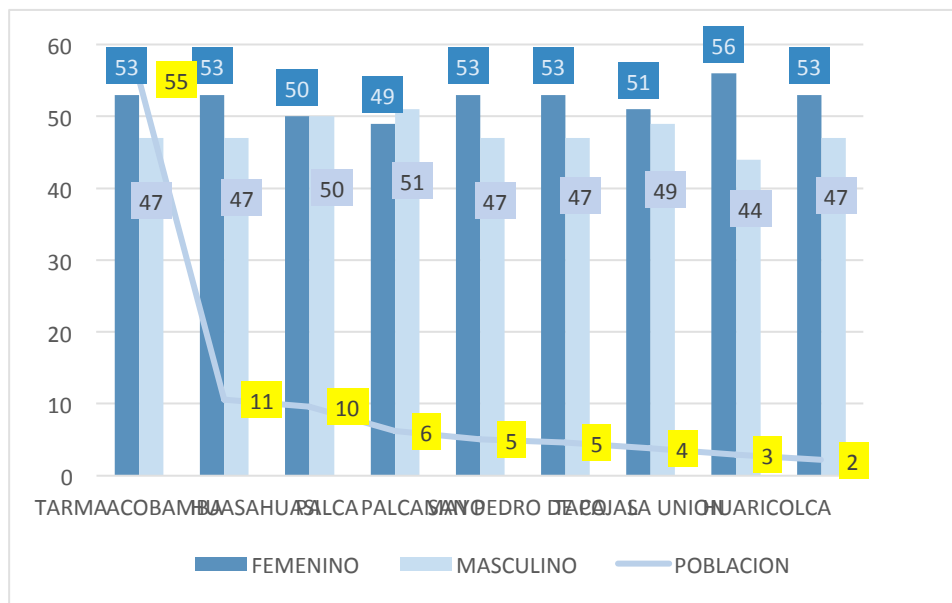
**Figura N° 2**  
**Pirámide Poblacional Electoral**



Fuente RENIEC

De los 72.323 electores el 54.8% son de sexo femenino y el 45.2% de sexo masculino, existiendo una diferencia aproximada a los 10 puntos cuyas edades de mayor población electoral fluctúan entre los 20 a 54 años.

**Figura N° 3**  
**Distribución poblacional por distritos y por sexo**



Fuente ONPE

La distribución poblacional por distritos y por sexo nos visualiza que el 50% al 56% son personas de sexo femenino y las personas de sexo masculino se encuentran entre los porcentajes del 44% al 50% con la excepción en el distrito de Palca en ambos sexos. Asimismo, el 55% de la población electoral se encuentra en el distrito de Tarma, seguido por el 11% del distrito de Acobamba y el 10% el distrito de Huasahuasi.

**Figura N° 4**  
**Resultados de las elecciones municipales**



**Fuente ONPE**

En la provincia de Tarma de los 72,323 electores hábiles fueron a sufragar 55,309 logrando una participación ciudadana de 76.47%. Siendo ganador de este proceso electoral el Movimiento Regional Sierra y Selva contigo Junín con 12,215 votos, en segundo lugar, el Movimiento Regional Caminemos Juntos por Junín con 8,188 votos y en tercer lugar el Movimiento Político Regional Perú Libre con 5,915 votos.

### 3. OBJETIVOS

- ❖ Realizar incidencia política a fin de lograr la suscripción de los Acuerdos de Gobernanza para la salud con la participación de los candidatos al gobierno provincial y distritales con mayor población electoral.
- ❖ Promover el Acuerdo de Gestión Territorial en Salud a fin de establecer un conjunto de intervenciones y metas sobre los determinantes sociales asociados a los problemas de salud priorizados en la provincia.
- ❖ Proponer y aprobar políticas públicas locales para la implementación de la Gestión Territorial en el marco de Promoción de la Salud.

### 4. CONTENIDO TEÓRICO

Para enfocar la experiencia de una manera correcta se hace una revisión a algunos conceptos relacionados a la estructura para los acuerdos de Gobernanza y Gestión Territorial.

#### 4.1 Gobernanza

Es el proceso a través del cual los gobiernos y otras organizaciones sociales interactúan, se relacionan con los ciudadanos y toman decisiones en un mundo complejo y globalizado.

En este proceso, las sociedades o las organizaciones toman decisiones, determinan a quienes implican en ello e identifican la manera de garantizar la responsabilidad de las medidas tomadas.

Se define también como una nueva forma de gobernar.

#### **4.2 Promoción de la Salud**

En concordancia con la definición de la OMS es “el proceso que da a la población, los medios para ejercer un mayor control sobre su propia salud y mejorarla. Para alcanzar un estado completo de bienestar físico, social y mental, un individuo o un grupo debe ser capaz de identificar y realizar sus aspiraciones, satisfacer sus necesidades y cambia o adecuar el medio ambiente.

#### **4.3 Concertación**

Es un mecanismo para generar un acuerdo de colaboración entre dos o más personas o dos más organizaciones a fin de alcanzar un pacto ya sea de índole social, económica o política.

#### **4.4 Gestión territorial en salud**

Implica un manejo ordenado, planificado, sostenible y eficiente de los recursos del territorio para mejorar la salud de la población.

Tiene como propósito la coordinación de acciones intersectoriales y abordaje de la equidad y los determinantes de la salud. Se coordina y trabaja con diferentes sectores y actores para que se alineen a las políticas públicas nacionales, con el fin de maximizar su potencial contribución a mejoramiento de la salud y la calidad de vida.

#### **4.5 Determinantes sociales de la salud**

Son las condiciones en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, incluido el sistema de salud, y que impactan en la salud de las personas. Esas condiciones son el resultado de la distribución del dinero, el poder y los recursos a nivel mundial, nacional y local, que depende a su vez de la política públicas adoptadas.

Disfrutar de una mejor o peor salud depende de distintos factores. Cada vez existen mayor evidencia de que los factores de tipo social son los que mas influyen en la salud, frente a otros como los genéticos o los biológicos, que además de tener un menor peso, no pueden ser modificados. Se sabe que la contribución a la salud del ambiente social y económico en que las personas viven y trabajan es aproximadamente el 50%, mientras que el sistema sanitario contribuye alrededor de un 25%. Por tanto, el peso relativo que ejercen en la salud determinantes como: dónde vivimos, nuestro nivel educativo, las relaciones sociales, el tipo de trabajo que desempeñamos, el nivel de ingresos, el acceso a los servicios, las políticas, la cultura o las leyes del mercado, es mucho mayor que el peso del propio sistema de salud.

#### **4.6 Políticas públicas**

Las políticas públicas son diseños que sustentan la acción del gobierno. Basadas en políticas nacionales del Estado, los gobiernos de turno, establecen prioridades de gobierno claras y pertinentes, tomando en cuenta también las demandas y necesidades de la población, que luego las entidades públicas expresaran un objetivos, metas y los respectivos procesos que los convertirán en productos institucionales: regulaciones,

procedimientos administrativos, bienes y servicios públicos, todos los cuales tendrán un impacto positivo en el ciudadano, dados determinados recursos disponibles.

#### **4.7 Participación ciudadana**

Es el proceso individual y consciente, donde las personas en el ejercicio de su ciudadanía, conocen e identifican sus problemas y necesidades y realizan acciones para resolverlas y satisfacerlas para mejorar su salud y la de su familia.

#### **4.8 Abogacía**

Es un proceso estratégico, organizado, participativo y sistemático, generalmente de largo plazo, dirigido a influir en los que toman decisiones a nivel local, regional, nacional e internacional, con el fin de provocar cambio de políticas, programas, presupuestos, etc. a nivel público o privado, para dar solución a determinados problemas que afectan a la población.

### **5. MATERIAL Y MÉTODOS**

El presente trabajo se desarrolló en base a la Guía: Abogacía con organizaciones políticas y sociales para la suscripción de Acuerdos de Gobernanza y de Gestión Territorial, emitida por el Ministerio de Salud para los procesos electorales del 2018.

### **6. RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA**

Para la suscripción del Acuerdo de Gobernanza y de Gestión Territorial para la salud se pasaron los tres procesos:

#### **6.1 Acuerdos de Gobernanza para la salud**

Con el objetivo de lograr un pacto político y social que garantice el desarrollo de políticas públicas a mediano y largo plazo con enfoque de promoción de la salud se convocó a los candidatos al gobierno provincial de Tarma y a los de los distritos de Acobamba y Huasahuasi en cada sede (descentralizada), pertenecientes a las siguientes agrupaciones políticas: Sierra y Selva contigo Junín, FREPAP, Peruanos por el Cambio, Perú Nación, Acción Popular, Avanza País Partido de Integración Social, Perú Patria Segura, Fuerza Popular, Junín Sostenible con su Gente, Alianza para el Progreso, Caminemos juntos por Junín y Perú Libre, en total 12 de los cuales participaron 8 encontrándose entre ellos a los de mayor aceptación en la población.

Para esta primera etapa se revisó los planes de gobierno de cada agrupación política enfocándonos en las propuestas de salud, encontrando que en un 80% están destinadas a infraestructura y gestión para la dotación de médicos especialistas en hospital, siendo mínimo su aporte para las acciones preventivas promocionales que son de bajo costo y de mejores resultados en la población. Estas propuestas fueron expuestas por los candidatos al Gobierno Local en tiempo y plazos determinados para el FORUM, se observó que todos cambiaron lo plasmado en sus Planes de Gobierno alineándose a las prioridades sanitarias de la provincia, es así que se firma el Acuerdo de Gobernanza para la Salud bajo los siguientes términos:

1. Asumimos el compromiso de contribuir en nuestra gestión con la elaboración de una visión compartida y logro de objetivos que se consolide como una “Ciudad Saludable” al 2030, cumpliendo los estándares establecidos por la autoridad sanitaria nacional.



2. Impulsar la implementación del modelo de “Gestión Territorial en Salud”, establecido por la autoridad sanitaria nacional como estrategia para el cumplimiento de los objetivos en nuestro territorio.
3. En caso de ganar las elecciones, debemos suscribir el “Acuerdo de Gestión Territorial para la Salud”, el cual contiene las intervenciones que se deben implementar para cumplir metas en salud, durante el periodo 2019 – 2022, las que están orientadas hacia el cumplimiento de la visión objetivo.
4. Priorizar en el “Acuerdo de Gestión Territorial en Salud, la reducción de la anemia, desnutrición infantil, cáncer, violencia familiar, delincuencia juvenil, embarazo en adolescentes, alcoholismo y drogas. Asimismo, enfocarnos en generar políticas en favor de las personas adultas mayores y personas con discapacidad.
5. En caso de no ganar las elecciones asumimos el rol de control político respecto a la suscripción y cumplimiento del “Acuerdo de Gestión Territorial para la salud”.
6. Incorporar en el Plan de Desarrollo Concertado Municipal, las intervenciones y metas contenidas en el Acuerdo de Gestión Territorial para la salud”, para el periodo 2019 – 2022, los mismos que deberán estar plasmadas en el POI con asignación presupuestal.
7. Incrementar progresivamente hasta el 2022, el presupuesto institucional por toda fuente, para garantizar la ejecución de las intervenciones y el cumplimiento de metas establecidas en el Acuerdo de Gestión Territorial para la salud”.
8. Fortalecer y consolidar el rol de la sociedad civil en su capacidad de vigilancia y control social del cumplimiento de las políticas públicas en salud y de los compromisos asumidos en el presente documento.

## **6.2 Acuerdos de Gestión Territorial para la salud**

Con el objetivo de un manejo ordenado, planificado, sostenible y eficiente de los recursos del territorio para mejorar la salud de la población, en el entender como un producto social resultado de las relaciones que se han dado y se dan entre los actores que lo habitan toman decisiones que lo afectan.

Y, considerando dos objetivos de desarrollo sostenible, **objetivo 2:** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible en el ítem 2.2 “de aquí a 2030, poner fin a todas formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”, y **objetivo 3:** Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades en sus metas de reducir la tasa de mortalidad materna, recién nacidos, niños menores de 5 años, disminuir la morbi mortalidad de las enfermedades transmisibles y no transmisibles, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.

Se convocó a los alcaldes ganadores de los nueve distritos incluido el de la provincial de los cuales participaron cinco, se expuso el análisis situacional de la salud en la provincia de Tarma con la finalidad de dar un panorama más completo, priorizando cinco temas:

- ✓ Anemia y desnutrición crónica en niños y niñas menores de 36 meses.
- ✓ Prevalencia del cáncer.
- ✓ Incidencia de la violencia física y sexual hacia la mujer e integrantes del grupo familiar.
- ✓ Incremento de la delincuencia juvenil.
- ✓ Inicio temprano del consumo de alcohol y drogas.

Comprometiéndose a ir implementando periódicamente en el tiempo de su gestión y evaluando los resultados para la toma de decisiones oportunas firman el Acuerdo en los términos siguientes:

1. Convenio de apoyo interinstitucional entre la Municipalidad Provincial y la Red de Salud Tarma.
2. Retomar las actividades educativas – recreativas.
3. Proyectos de salud aprobados en presupuesto participativos se ejecuten en 100%
4. Distritos de Huasahuasi y Palca culminen con la implementación del TDI tecnologías de decisiones informadas.
5. Fortalecer el trabajo articulado con las OMAPEDs (oficina municipal de atención a las personas con discapacidad), para la certificación de las mismas.
6. Personal exclusivo para la Unidad Local de Focalización de Hogares – SISFOH y buscar mecanismos de mejora para la atención.
7. Fortalecimiento de la instancia de concertación provincial para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar e implementación de las instancias distritales.
8. Creación e implementación de la casa refugio para víctimas de violencia familiar y sexual.
9. Instalar el área técnica municipal y/o fortalecerla.
10. Garantizar el clorado de aguas en los sistemas.
11. Implementar la tarjeta de atención integral “Cuidando mi familia”, para las beneficiarias del programa social del vaso de leche.
12. Fortalecer los CPVC centro de promoción y vigilancia comunitaria de la madre y el niño con enfoque intercultural.
13. Promover incentivos para los agentes comunitarios de salud de los anexos.
14. Implementación de los SIVICOS sistema de vigilancia comunitaria en salud.
15. Incorporación de la agricultura familiar – Programa Social Qali Warma.
16. Proyecto: Consumo masivo de sangrecita.
17. Proyecto: Implementación de equipos para la unidad productiva de servicios de medicina física y rehabilitación.
18. Proyecto: Implementación de centros de desarrollo juvenil.
19. El responsable del padrón nominal debe ser una persona a dedicación exclusiva y capacitada en el tema.
20. Coordinación continua con la Red de salud para verificar el padrón y manejar una misma población.
21. Implementación con equipos de cómputo para el manejo del padrón nominal.

22. El CODISEC comité distrital de seguridad ciudadana debe contar con un representante más del sector salud aparte del titular.
23. Construcción de un módulo de atención integral para las personas adultas mayores.
24. Implementación del CIAM centro integrado del adulto mayor en todos los distritos.
25. Asignar presupuesto para acciones comunicacionales, preventivo, promocionales.
26. Implementación del sello municipal den todos los distritos.

### **6.3 Aprobación e implementación de la política pública**

Su objetivo es de convertir los acuerdos de voluntad en políticas públicas locales para la salud, en tal sentido, se trabajó la propuesta de la Ordenanza Municipal para la implementación de la política provincial de salud pública que promueve prácticas y comportamientos hacia la construcción de una ciudad saludable en la provincia y distrito de Tarma.

Cabe señalar que en las prioridades socio – sanitarias se incluyeron dos más:

- ✓ Incremento del embarazo en adolescentes.
  - ✓ Incremento de las enfermedades no transmisibles.
- Asimismo, se defino los determinantes sociales de la salud:
- ✓ Hábitos alimenticios inadecuados y arraigados a sus idiosincrasias.
  - ✓ Limitada responsabilidad al autocuidado de la salud.
  - ✓ Dependencia económica, masculinidad hegemónica e influencia de la salud mental.
  - ✓ Deserción escolar, acceso limitado al empleo, oportunidades de estudio.
  - ✓ Entorno familiar negativo, influencia del grupo social y salud mental vulnerable.
  - ✓ Entorno familiar violento, carencia efectiva de un proyecto de vida, abandono, carencia de habilidades como saber tomar decisiones.
  - ✓ Condiciones económicas, sociales y estilos de vida.

La propuesta de articulación intersectorial está basada en la conformación del Concejo Provincial de Salud de acuerdo a la Ley N°27813 – Ley del Sistema Nacional Coordinado y Centralizado de Salud en su artículo 10.

Y, el análisis situacional de salud de la provincia de Tarma debe ser visualizada en la sala situacional ubicada de fácil acceso a la población y de forma didáctica.

En proceso se encuentra el Reglamento y Plan de Intervención los mismos que deberán ser aprobadas en Sesión de Concejo en la Municipalidad Provincial de Tarma.

### **CONCLUSIONES**

1. Los Acuerdos de Gobernanza en salud es un espacio nuevo para el sector con la finalidad de poner en agenda pública y establecer un pacto político y social con los candidatos, con las instituciones y con la sociedad civil organizada a fin de

- asumir responsabilidades desde las propuestas en los planes de gobiernos de las agrupaciones políticas.
2. En la provincia de Tarma la experiencia vivida nos ha dado muchas lecciones aprendidas como el trabajar con los candidatos desde la elaboración de sus planes de gobierno, de alinearse a los objetivos de desarrollo sostenible, de alinearse a las prioridades sanitarias de la localidad.
  3. Que, para la construcción de ciudades saludables esto es gran aporte, pero no lo suficiente para lograrlo.
  4. El Acuerdo de Gestión Territorial firmado con los alcaldes electos nos ha permitido acceder a definir temas puntuales de acuerdo a las prioridades sanitarias de salud de la localidad.
  5. Elaborar la propuesta de la Ordenanza Municipal nos ha permitido abordar la problemática de salud, sistematizar y concretizar, lo que nos dará los insumos para confeccionar su reglamentación y el plan de intervención en el que se considerará indicadores a ser medidos y evaluados semestral y anualmente.
  6. Los Trabajadores Sociales tenemos todas las condiciones que nos permite dar un mejor abordaje en los procesos para la firma de los Acuerdos de Gobernanza y Gestión Territorial.
  7. Intervenir en todos los procesos del Acuerdo de Gobernanza y Gestión Territorial nos ha permitido crear las condiciones y estrategias para poner en agenda la problemática sanitaria de la provincia de Tarma.

## **BIBLIOGRAFIA**

- LIP. C. Y ROCABO, G. 2005 “Determinantes sociales de la salud en Perú”, MINSA cuaderno de Promoción de la Salud en el Perú N°17. MINSA, Lima.
- OMS 1986 Carta de Ottawa para la promoción de la Salud, Geneva, Switzerland <http://www.who.int/healthpromotion/cibferebces/previos/adelaide/en>
- MINSA 2017 “Lineamientos de Política de Promoción de la Salud en el Perú”, Lima.
- MINSA 2005 “Manual de Advocacy o Abogacía en Promoción de la Salud”, Perú.
- OPS 2009 “Manual de Gestión Territorial, Estrategia de Entornos Saludables documento 5”, Colombia.

## **CARACTERIZACIÓN DE LOS VENDEDORES INFORMALES EN EL CENTRO HISTÓRICO DEL DISTRITO CULTURAL Y TURÍSTICO DE CARTAGENA DE INDIAS (COLOMBIA)<sup>1</sup>**

Isabella Caicedo<sup>2</sup>

Universidad de Cartagena de Indias  
isabellacaicedo1998@gmail.com

Heibert Oyola Jiménez<sup>3</sup>

Universidad de Cartagena de Indias  
hoyolaj@unicartagena.edu.co

### **RESUMEN**

El presente trabajo pretende caracterizar a los vendedores informales (ambulantes, semiestacionarios y estacionarios) en tres lugares del centro histórico del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (Colombia) con el fin de realizar una descripción y posterior clasificación clara y detallada de los vendedores que ocupan el espacio público en el centro histórico de la ciudad. Este trabajo aporta una herramienta fundamental para definir los lineamientos que permitan la formulación de una política pública de vendedores informales que establezca estrategias de solución al conflicto entre el derecho al trabajo y el disfrute del derecho colectivo al espacio público en la ciudad de Cartagena. Las conclusiones de este trabajo permitirán definir criterios para un mejor aprovechamiento económico del espacio público. La metodología del estudio es descriptiva y recurrirá al trabajo de campo, dado que la información será recopilada mediante observaciones rutinarias en los tres lugares que se han definido como objeto de estudio; con esto se pretende relacionar la caracterización espacial con la caracterización individual de los vendedores para encontrar factores de incidencia relacionados al tipo de vendedores. Se espera que las condiciones socioeconómicas de los vendedores tengan mayor incidencia en la caracterización individual, mientras que en la caracterización espacial se espera que los factores económicos del negocio tengan mayor relevancia.

Palabras clave: Espacio público, vendedores informales, caracterización espacial, factores económicos.

### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado en el marco del proyecto de investigación “Lineamientos generales para la formulación de la política pública de vendedores informales en el espacio público del Distrito Turístico y cultural de Cartagena de Indias”

<sup>2</sup> Estudiante de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena. Miembro del Semillero de Investigación Políticas Públicas, Participación y Desarrollo adscrito al Grupo de investigación Conflicto y sociedad. Es auxiliar de investigaciones del Proyecto *Lineamientos generales para la formulación de la política pública de vendedores informales en el espacio público del Distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias*.

<sup>3</sup> Estudiante de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cartagena. Miembro del Semillero de investigación Políticas Publica, participación y desarrollo adscrito al grupo Conflicto y Sociedad. Es Auxiliar de investigaciones dentro de los proyectos *Educación popular y decisiones públicas: una aproximación a la participación ciudadana desde la pedagogía social en Cartagena, 2016-2017* y *Lineamientos generales para la formulación de la política pública de vendedores informales en el espacio público del Distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias*.

This document pretends to describe the informal trader (peddlers, movable and semi-movable) in three locations of the historic center of the touristic and cultural district from Cartagena de Indias (Colombia) in order to make a detailed description and sorting of these vendors, which occupied public space. This work provides an essential tool to define the needed requirements for developing a public politic of informal trader that establishes solving strategies for the conflict between the right to work and the enjoyment of the collective right to public space in Cartagena de Indias. These work conclusions will allow to define the convenient criteria to take economical advantage of the public space. The study methodology is descriptive, and it will appeal to the work field due to the information that will be compiled through routinary observations at the three places that have been defined as object of study. With this, it aims to relate the spatial and individual characterization of the informal trader in order to find incidental factors related to the type of vendor. It is expected that their social-economic conditions will have more impact in the individual characterization, whereas in the spatial characterization is hoped that the economical elements will have more relevance.

Key Words: public space, informal seller, spatial characterization, economic factor

## INTRODUCCIÓN

Este proyecto de investigación tiene por objetivo generar lineamientos para una política pública que regule a los vendedores informales en el centro histórico de la ciudad de Cartagena de Indias, a partir de su clasificación. El cimiento parte de concepto emitido por la corte constitucional en la sentencia T-772 DEL 2003<sup>4</sup>, la cual clasifica los vendedores informales de la siguiente forma 1. Vendedores ambulantes, como aquellos que cargan consigo los bienes que utilizan para desarrollar su labor. 2 semiestacionarios, son los que ocupan de forma transitoria el espacio público con los utensilios para desplegar su trabajo y por último los vendedores 3 Estacionarios, estos vendedores son los que generan un mayor reto social, puesto que entran en conflicto directo el derecho colectivo al espacio público que se ve mayormente afectado por el derecho individual del vendedor al trabajo, los vendedores estacionarios son definidos como aquellos que se instalan de forma fija en un determinado segmento del espacio público, obstaculizándolo para su correcto y normal uso por parte de los transeúntes e incluso para los vehículos de transporte público o particular. Es interesante observar como desde un análisis jurisprudencial se puede profundizar un concepto que comercialmente se limita al concepto de un vendedor que deambula consecuencia de no tener un establecimiento de comercio.

Ahora bien otro aspecto importante que cimiento esta investigación es el espacio público el cual delimitamos en Cartagena de Indias, para objeto de esta investigación dentro del sector turístico denominado centro histórico en tres sectores esenciales, primero, la Plaza de Santo Domingo en la cual conviven de forma interesante la parte productiva de diferentes establecimientos comerciales de comidas, artesanías, vestuarios, cohabita una parte residencial de viviendas familiares, además coexiste la cooperación española la cual en gran parte es una biblioteca además de uno de los lugares principales para exposiciones de arte, por ultimo encontramos en esta plaza la iglesia de santo domingo proporcionándole el toque de fe que caracteriza al centro histórico, como segundo sector tomamos el Parque Bolívar el cual se caracteriza por ser un lugar

---

<sup>4</sup> Sentencia T-722 del 2003, clasificación de los vendedores informales

de encuentro turístico por sus mágicas palomas, además se encuentra en este parque el palacio de la inquisición otorgándole un toque cultural, diferentes establecimientos comerciales, y colindan con la Catedral de Santa Catalina de Alejandría que como ya decíamos el centro histórico se caracteriza por tener impregnado el catolicismo en cada una de sus calles, finalmente un tercer sector es un recorrido que inicia en la calle del cabo , pasando por la calle de la moneda y finalizando en la calle de san Agustín, donde principalmente es una zona comercial utilizada por turistas y principalmente por los residentes de la ciudad de Cartagena.

Además de determinar los sectores de investigación, entendimos como concepto de análisis del espacio público como *“las zonas no cerradas en alguna de las caras de su envolvente y accesible por todos los habitantes y usuarios, de uso y dominio público”*(Maria, 2015), o como *“el ágora más accesible en la que se encuentran y manifiestan los ciudadanos”* (Faceta jurídica N° 85). Ahora bien el constituyente le otorgó un deber, una carga constitucional al Estado en sus artículos magnos, como lo es la protección de la integridad del espacio público, *“Artículo 82, Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.”* (constitución política , 1991), Además esta misma normativa le otorga un derecho al ciudadano colombiano *“artículo 24, Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”*(constitución política , 1991), por lo cual recalco el Estado tiene el deber de crear normativas que aseguren el uso, goce y disfrute integral del espacio público sin desconocer el derecho particular al trabajo de los vendedores informales, es por esto que por medio de la caracterización creando necesidades específicas podríamos dar solución con una política pública a la presente disyuntiva puesto que la corte constitucional ha sido severa en reiterar que la confianza legítima debe ser amparada, incluso en conexidad con el artículo 54 de la constitución *“...El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”* (constitución política , 1991) el objetivo del constituyente definitivamente es proteccionista, por lo cual se hace más inminente este proyecto para garantizar la protección constitucional bien sea por su etnia, la tercera edad, menores de edad, y en un aspecto general aquellos trabajadores informales que incluso gozan de la confianza legítima.

Continuando con el hilo investigativo pudimos observar por medio de la presa local la molestia que sienten los cartageneros por el presunto abuso de los vendedores informales a los turistas e incluso al mismo pueblo cartagenero, la ocupación permanente del espacio público que no permite su libre disfrute, la inseguridad que estos representan bien sea por la venta de estupefacientes o por los continuos hurtos además de que hay una preocupación por parte de los cartageneros pues se evidencia que la mayoría de los vendedores informales son venezolanos e incluso las palenqueras disgustadas por la situación actual exigen un censo y un control por parte de la alcaldía y espacio público para que las venezolanas dejen de ejercer el oficio de palenqueras puesto que como su nombre lo indica ellas vienen de palenque y representan para el turista una cultura la cual no reflejan los venezolanos porque ni culturalmente ni físicamente son de palenque. En el proceso encontramos que la alcaldesa Judith Pinedo formalizo a 141 vendedores informales con la creación de un centro comercial en el centro histórico llamado NUEVA COLOMBIA, entregándoles un local a cada uno de

los que eran vendedores ambulantes, estacionarios, semi-estacionarios para que ejercieran sus labores comerciales desde un establecimiento comercial, lo cual no solo mejoro si calidad de vida, sino que los dignifico, humanizo y los ha hecho sentirse en proceso de superación de la pobreza. Esta problemática que en un tiempo fue solucionada y dio luces a una superación social de la ciudad, ahora es la misma puesto que volvimos a la ocupación indiscriminada del espacio público y a la contaminación que esto conlleva, sin una política pública que lo regule, ni un alcalde, ni un consejo que la impulse ni cree, pero con la esperanza de que con estos lineamientos se pueda crear la política pública que necesitamos para la solución de fondo a esta problemática que el pueblo cartagenero exclama.

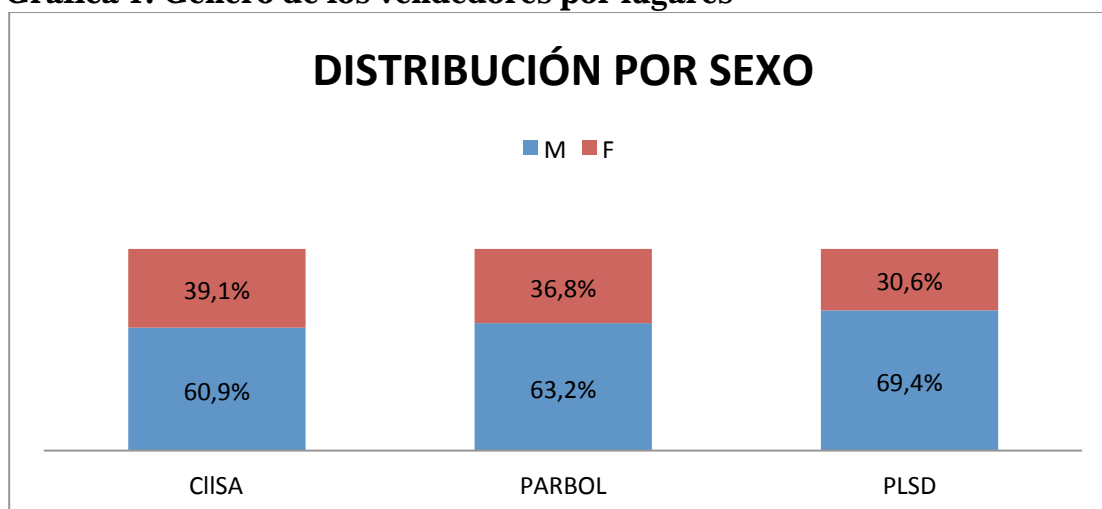
## **METODOLOGIA**

En el presente proyecto investigativo, se utilizó una metodología de investigación cuantitativa y cualitativa, en cuanto se realizó una observación detallada en tres sectores de la ciudad amurallada durante cinco (5) días, en los horario de las 10 a 12 de la mañana, y en el horario de 7 a 9 de la noche; Cuantificando a los vendedores informales dependiendo de unas características específicas que los caracterizan, como lo son el rango de edad, el tipo de producto que comercializan, el tipo de vendedores, nacionalidad, implementos necesarios para el desarrollo y transporte del respectivo negocio, y si durante este ejercicio se evidenciaba la presencia de menores de edad realizando labores o acompañando a los vendedores durante su horario de comercializaciones. Posteriormente a la observación, se realizó un análisis de los resultados de forma cuantitativa para poder determinar cuál es el número de personas que ejercen determinado oficio partiendo de las características cualitativas mencionadas anteriormente como factores comunes para que en el desarrollo de la política pública están puedan ser precisas determinando según sus características unos lineamientos determinados para que en efecto sean más eficaces y humanas.

## **ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES.**

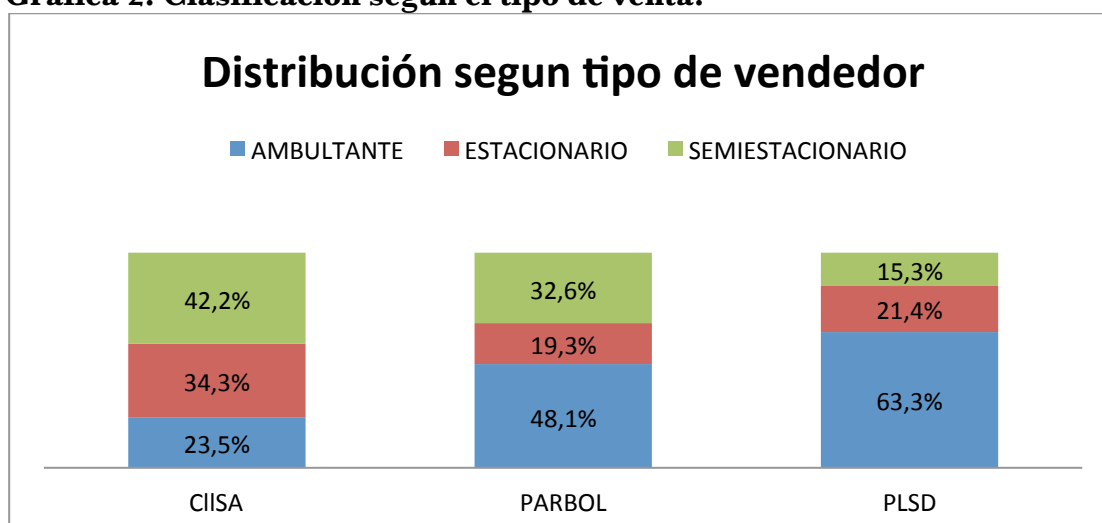
Al analizar los datos encontramos que en cuanto al sexo (Gráfica 1), los hombres representan el porcentaje más alto de vendedores en los tres lugares. Sin embargo la Plaza Santodomingo tiene la mayor presencia de hombres como vendedores informales, mientras que en el recorrido Calle del Cabo-Calle San Agustín el porcentaje de mujeres es más alto en comparación a los otros dos lugares. En el recorrido entre la Calle El Cabo y la Calle San Agustín 4 de cada 10 vendedores informales son mujeres mientras en la Plaza Santodomingo, 7 de cada 10 vendedores son hombres, entre estos dos lugares la brecha desigualdad entre hombres y mujeres aumentan en 10 puntos porcentuales en favor de los hombres; estos resultados muestran que así como en el mercado formal de trabajo hay desigualdades de género en el sector informal se mantienen dichas disparidades. Con respecto a la relación entre el sexo y el tipo de vendedor encontramos que solo 1 de cada 10 vendedores ambulantes, es mujer; el 30% de los vendedores semiestacionarios es mujer mientras que en el caso de los vendedores estacionarios, las mujeres representan el 45%.



**Gráfica 1. Género de los vendedores por lugares**

Fuente. Elaboración propia.

Los vendedores informales se encuentran clasificados en ambulantes, semiestacionarios y estacionarios; de los cuales los vendedores ambulantes representan el mayor peso sobre el porcentaje total de vendedores informales, el peso de los vendedores ambulantes por lugar es mayor en la Plaza Santodomingo donde alcanzan un porcentaje del 63%, es decir, 6 de cada 10 vendedores observados en esa Plaza son vendedores ambulantes. Mientras tanto en el recorrido entre las Calle El Cabo y San Agustín los vendedores estacionarios y semiestacionarios representan las mayores proporciones, en ambos casos, el mayor porcentaje de estacionarios y semiestacionarios se encuentran en esta calle. En el caso del parque Bolívar, los vendedores semiestacionarios y ambulantes representan el 81% de las observaciones. Sobre el Parque Bolívar es importante destacar que es un *Oasis* para los vendedores que llegan para hacer un break en este lugar.

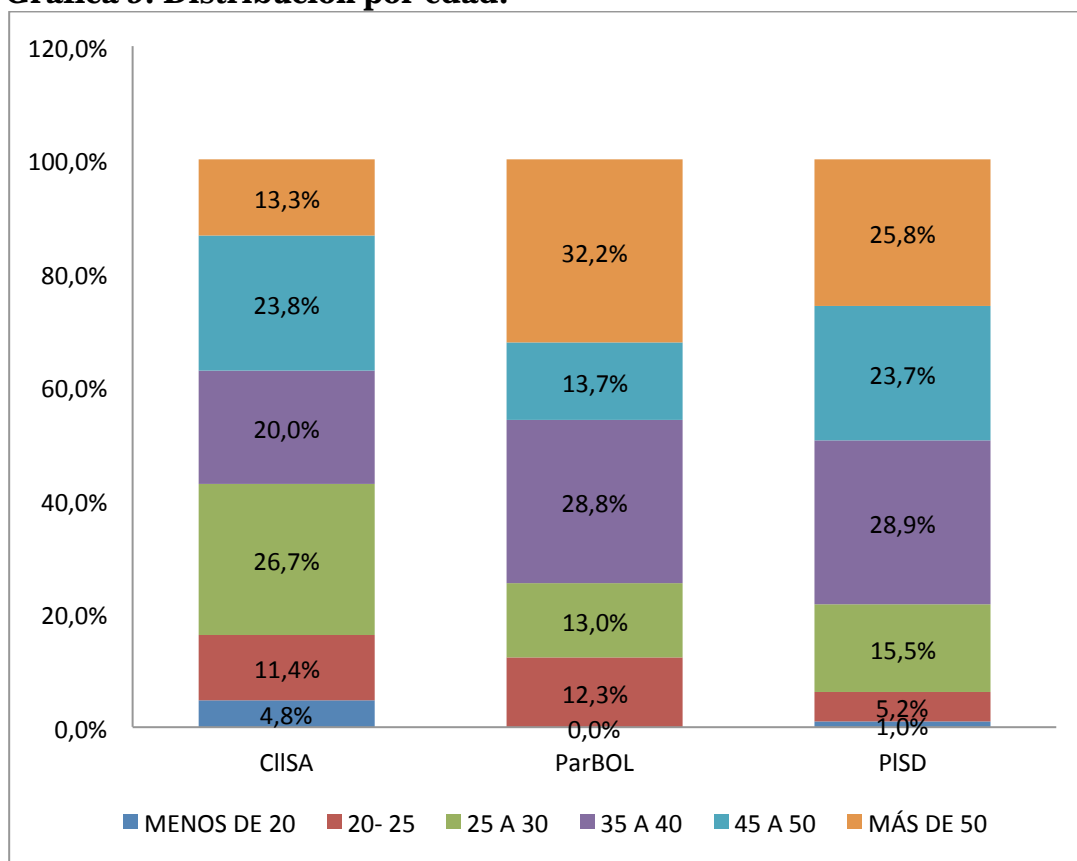
**Gráfica 2. Clasificación según el tipo de venta.**

Fuente. Elaboración propia.

En cuanto a la variable Edad, 7 de cada 10 vendedores informales tiene 35 o más años. Hay diferencias entre cada uno de los lugares. En el recorrido realizado a lo largo

de las Calle El Cabo y San Agustín hay un mayor porcentaje de vendedores entre 25 y 30 años donde 1 de cada 4 vendedores informales se encuentra en este rango de edad mientras que en el rango de edad menor a 20 años representan un 4,8% del total de los vendedores observados; el segundo grupo con mayor peso dentro las observaciones hechas en este lugar es el rango de edad entre 45 y 50 años. Por otro lado, en el Parque Bolívar se incrementa el porcentaje de vendedores en el rango de 35 a 40 años en casi 9 puntos mientras el rango de más de 50 años se incrementa en 19 puntos, y son el grupo de edad que tiene mayor representación en la muestra observada, no se encontró ningún vendedor con menos de 18 años y se reduce en 10 puntos el grupo de edad entre 45 y 50 años. Por último, en la Plaza Santodomingo los grupos de edad: 35-40 años, 45-50 años y más de 50 años son homogéneos y no hay mayor disparidad entre los tres. El grupo de 35-40 años tiene mayor representación seguido por el grupo de más de 50 años y en tercer lugar se encuentra el grupo 45-50 años; el grupo de más de 50 años se reduce en puntos y el grupo de 45-50 aumenta en 10 puntos con respecto a la plaza Bolívar. El grupo de edad entre 20-25 años tienen un peso bajo en las observaciones analizadas, el mayor porcentaje de este rango se ubica en el Parque Bolívar y el menor porcentaje en la plaza Santodomingo.

**Gráfica 3. Distribución por edad.**

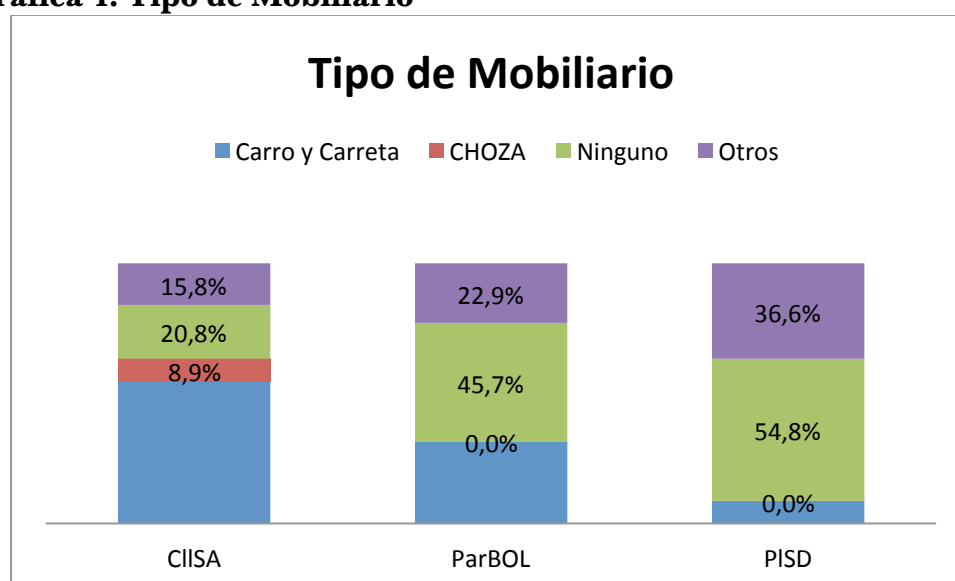


Fuente. Elaboración Propia.

Adicionalmente, la relación entre edad y el producto ofrecido, los jóvenes se concentran en la venta de accesorios como relojes, palos para selfies, vestidos, turbantes y camisetas de la selección Colombia mientras que los adultos se dedican a la venta de comidas, frutas y bebidas. Los adultos mayores representan un porcentaje del 70% de

los vendedores estacionarios, mientras los que se ubican entre 35y 50 años representan el 80% de los vendedores ambulante.

**Gráfica 4. Tipo de Mobiliario**

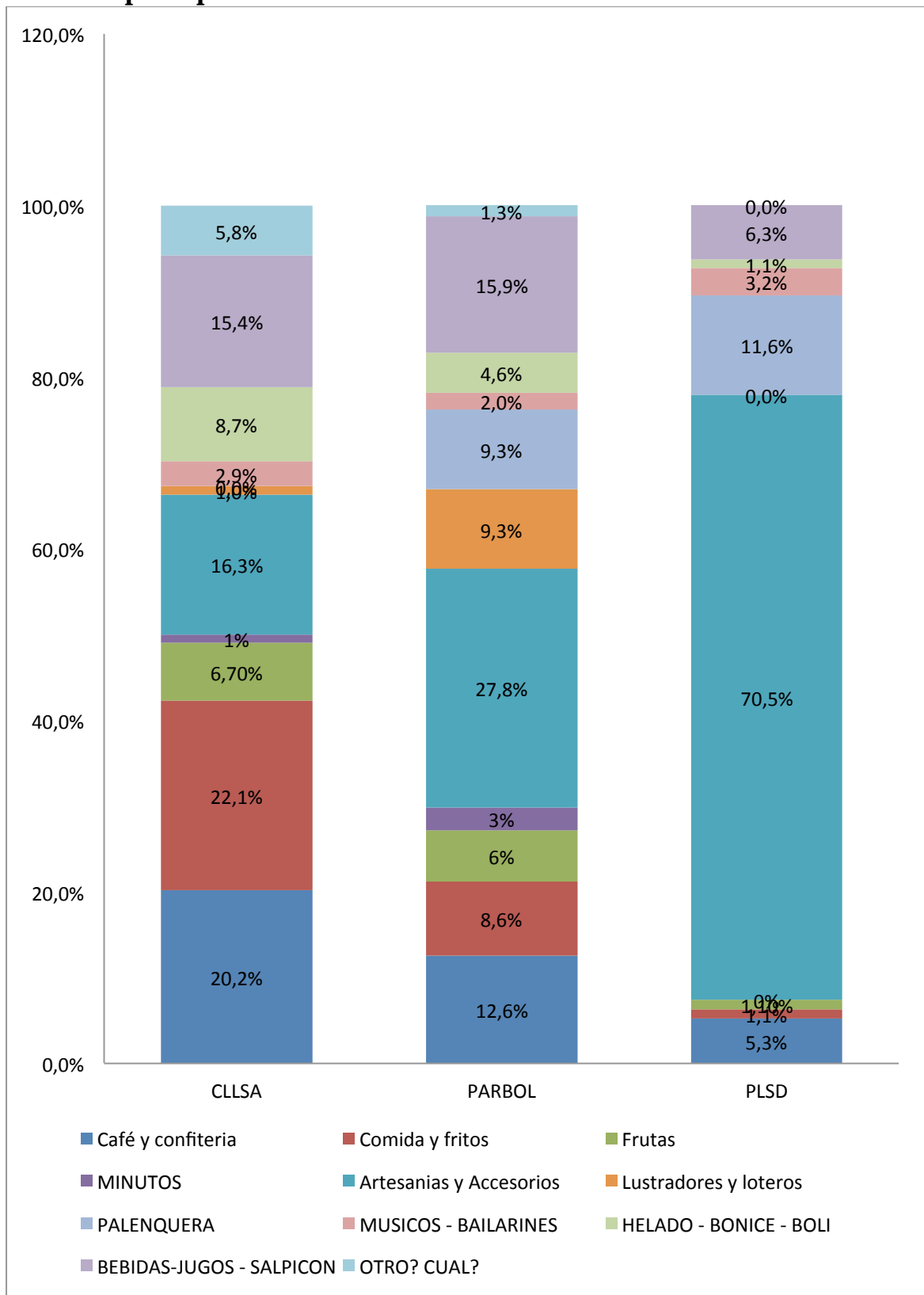


Fuente. Elaboración propia.

En cuanto al mobiliario (Gráfica 4), las carretas y carros son los más usados, sin embargo hay un porcentaje alto de vendedores que no usan ningún tipo de mobiliario, estas herramientas deben facilitar el desplazamiento. Por tanto, hay alto número de vendedores que optan por las carretas, dado que facilitan su labor. En cuanto a los lugares, en el caso de la Plaza Santodomingo, el 55% de los vendedores observados no utilizan mobiliario, llevan los productos o utilizan elementos que se puedan cargar fácilmente, las carretas y carros solo representan un 8,6% de la observados, en este lugar tienen menos peso si lo comparamos con los otros dos lugares. El porcentaje de vendedores que utilizan otro tipo de mobiliario aumenta en 14 puntos con respecto al porcentaje de estos en el Parque Bolívar. En cuanto al Parque Bolívar, aumenta en 25 puntos el porcentaje de vendedores que no utilizan ningún tipo de mobiliario, se reduce el porcentaje que utiliza carretas y carros para ofrecer sus productos.

En cuanto al mobiliario usado por los vendedores observados en el recorrido entre la Calle El Cabo y la Calle San Agustín, destacamos que los carros y carretas tienen mayor uso por parte de los vendedores, el 9% utiliza una choza para ofrecer sus productos y el 21% no utiliza ningún tipo de mobiliario. Entre carros, carretas y ninguno tipo de mobiliario representan aproximadamente el 70% y esto está relacionado con que los vendedores estacionarios y semiestacionarios, juntos, representan una gran proporción.

**Gráfica 5. Tipo de productos.**



Fuente. Elaboración propia.

En cuanto al tipo de producto ofrecido, también hay variaciones entre lugares, sin embargo, en términos generales, el café, la confitería, comidas, fritos, artesanías y accesorios tienen el mayor peso dentro de las ventas informales del Centro Histórico. En el recorrido entre las Calle El Cabo y San Agustín hay variedad de productos mientras que en la Plaza Santodomingo hay una alta concentración de productos de artesanías y accesorios, el 70% de las ventas informales en este lugar están asociadas con este tipo de productos. Entre las Calles El Cabo y San Agustín, Café, confitería, comidas y fritos representan el 42% de los productos ofrecidos mientras que en el Parque Bolívar aumenta el porcentaje de productos de artesanías y alcanza a tener la mayor representación, se reducen las ventas de comida y fritos.

## **CONCLUSIONES.**

El uso del espacio público en el centro histórico de la Ciudad de Cartagena, presenta divergencias entre los distintos lugares ya sea parques, plazas o calles, los vendedores optan por ofrecer sus productos donde existe mayor afluencia de clientes y las condiciones espaciales sean favorables. Las desigualdades entre hombre y mujeres en el mercado laboral formal también se replican en el sector informal, en promedio el 65% de los vendedores que ofrecen sus productos en el Centro Histórico son hombres y el 70% tiene más de 35 años. Resulta preocupante que 1 de cada 4 vendedores tenga más de 50 años puesto que estas personas no han estado vinculadas a un empleo formal y tienen una alta probabilidad de no tener una pensión, lo cual debe marcar una prioridad dentro de las políticas sociales para asegurar una vejez digna a estas personas.

Del análisis realizado a las observaciones encontramos que existen disparidades entre los tres lugares asociadas a las variables analizadas en las observaciones. Del recorrido entre las calle El Cabo y la Calle San Agustín se encuentra que tienen el mayor porcentaje de mujeres que se dedican a ventas informales, los productos ofrecidos son variados pero con mayor oferta de café, confitería, comidas y fritos; la mitad de los vendedores observados en este lugar ofrecen sus productos en carros y carretas. 3 de cada 4 vendedores en este lugar, se clasifica como estacionario o semiestacionarios. El 43% de los vendedores de esta area tiene 30 años o menos.

En el Parque Bolívar 8 de cada 10 vendedores puede clasificarse como ambulante o semiestacionarios. El 40% de las ventas informales en este lugar representan artesanías, accesorios, comida y fritos. El 46% de los vendedores en esta area no utilizan ningún tipo de mobiliario para ofrecer sus productos. 3 de cada 4 vendedores se ubican en el rango de edad de 35 años en adelante y el 37% de los vendedores son mujeres.

La Plaza Santodomingo concentra un gran número de productos relacionados con artesanías y accesorios, la oferta de estos productos representa el 70% de las ventas informales observadas en esta plaza, el 55% de los vendedores no utiliza mobiliario para ofrecer sus productos. El 78% de estos vendedores se ubica en rango de edad de 35 años en adelante. 6 de cada 10 vendedores se clasifica como ambulante y 7 de cada 10 son hombres.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- constitución política . (1991).  
 Maria, P. (2015). construcción sostenible de espacio público . Barcelona: UPCpostgrau.  
 Sentencia T 772 del 2003, Magistrado ponente Cepeda Espinosa Manuel Jose.  
 Farina, Juan M. (2004). Defensa del consumidor y del usuario  
 Leyer (2017). Espacio publico. Faceta juridica N° 85

Juan D (2011). Vendedores ambulantes de cartagena estan ubicados en centro comercial. Portafolio

## **INTEGRACIÓN TERRITORIAL Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ: UNA REFLEXIÓN A PARTIR DE DOS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL**

Jeison Stevens Fuentes Ríos

[jsfuentesr@unal.edu.co](mailto:jsfuentesr@unal.edu.co)

Dina Marcela Narvárez Hoyos

[daynalok@gmail.com](mailto:daynalok@gmail.com)

### **RESUMEN**

En aras de contribuir al fortalecimiento de un enfoque de desarrollo global anclado en el establecimiento de prácticas locales en el marco de la construcción de paz y el ejercicio de la gobernanza, el presente ensayo da cuenta de una reflexión realizada a partir del análisis teórico – epistemológico de dos experiencias de desarrollo local: Una en el municipio de Valencia, departamento de Córdoba y otra en el municipio de Arauquita, departamento de Arauca.

La idea central parte de considerar que los territorios cuentan con un acumulado de recursos materiales, ambientales, económicos y sociales que son imperiosos para mejorar la vida de sus habitantes; de acuerdo con este contexto, prima la iniciativa de una economía local - social que promueva el desarrollo como un proceso participativo y la integración territorial desde los distintos actores y sistemas, generando un impacto a nivel regional, nacional y global.

Es necesario para tal fin, caracterizar el contexto de cada una de las experiencias, describir los elementos que se constituyen en generadores de desarrollo local desde cada caso y analizar las formas como dichos elementos contribuyen a la integración territorial a partir de la promoción de intereses colectivos, de una cultura de paz, construcción de identidades y ampliación del rango de acción que empoderan a las comunidades para convertirse en nuevos sujetos económicos de la región.

Es así como las condiciones sociales de un desarrollo local y sostenible favorecen la economía de la región y aportan a la consolidación de una Paz estable y duradera.

**Palabras claves:** integración territorial, desarrollo local, construcción de paz, gobernanza, territorio.

### **ABSTRACT**

In order to contribute to the strengthening of a global development approach anchored in the establishment of local practices in the framework of peacebuilding and the exercise of governance, this essay provides a reflection based on the theoretical-epistemological analysis of two local development experiences: One, in the municipality of Valencia, department of Cordoba and the other, in the municipality of Arauquita, department of Arauca.

The central idea comes from that territories have an accumulation of material, environmental, economic and social resources that are imperative to improve the style

of life of their inhabitants; according to this context, there should be given priority to the initiative of a local - social economy that promotes development as a participatory process and territorial integration from the different actors and systems, generating an impact at regional, national and global levels.

For that purpose, it is necessary to characterize the context of every experience, to describe the elements that become generators of local development from each case and to analyze the way in which these elements contribute to territorial integration as of the promotion of collective interests, of a peace culture, construction of identities and range extension of action that empower the communities to become new economic subjects of the region.

In this way, the social conditions for local and sustainable development encourage the economy of the region and contribute to the consolidation of a stable and lasting Peace.

**Keywords:** territorial integration, local development, peacebuilding, governance, territory.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hoy por hoy en un escenario definido socio históricamente por la postmodernidad como corriente de pensamiento, son muchos los avatares por los que atraviesan los países en el mundo en su intento por salvaguardar la vida humana. En medio de este escenario emergen nuevas posturas teóricas y epistemológicas derivadas de movimientos sociales, los cuales desde un interés colectivo propenden por generar impactos locales, regionales, nacionales e internacionales que hagan eco en las formas de vida de quienes habitan el planeta haciéndolo un lugar más justo y equitativo.

El presente trabajo tiene como propósito presentar dos experiencias que, en lo local, pilotan escenarios de colectividad y por ende promueven nuevas formas de vivir en los territorios. Dichas experiencias son analizadas a la luz de los paradigmas emergentes y sus derivados conceptuales y son puestas en escena para sustentar la idea de que la integración territorial requiere de elementos gestados en el seno de las comunidades como desarrollo local para su consolidación y en el caso particular colombiano contribuir a la construcción de paz.

## 2. CARACTERIZACIÓN DEL CONTEXTO

A modo de contextualización es posible reseñar que en la primera mitad del siglo XX en Colombia, se inicia el periodo nombrado “La violencia” en la que posterior al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán en abril de 1948, liberales y comunistas crean en las montañas, grupos de autodefensas campesinas que luchaban entre otras cosas por la tenencia y uso de la tierra, la participación en las decisiones que los involucraran, contra la exclusión económica, étnica y social y la concentración de la riqueza en unos pocos, a favor del respeto por la vida y su autonomía respecto a lo que en esa época se comprendía como “desarrollo”.

Como consecuencia de la intensificación del conflicto en los territorios, centenares de personas fueron desplazadas y/o asesinadas, especialmente en las zonas rurales; 10 años después, con la creación del frente nacional en la que se alternaban el poder los partidos conservador y liberal se pone fin a este periodo, sin embargo, los grupos guerrilleros ya habían tomado mayor fuerza. Para este momento se estaban consolidando las denominadas “Repúblicas Independientes” entre los años 1963 y 1964



en lugares como Marquetalia en el Tolima y el Ariari en los llanos orientales, las cuales fueron atacadas militarmente por el Ejército Nacional en el marco del denominado Plan LASO (Latin American Security Operation), lo que finalmente desencadenó el surgimiento definitivo de las FARC quienes a su vez venían inspirados por el Partido Comunista Colombiano PCC. Desde ese momento hasta el año 2016 con la firma de los acuerdos de la Habana, han pasado 53 años en donde como grupo armado en contra del status quo, logró una expansión territorial significativa.

Hoy día, tres años después de la firma del Acuerdo de Paz en Cartagena, las y los excombatientes continúan con la apuesta firme de su reincorporación a la vida civil, la participación política y la implementación plena de dichos acuerdos; al respecto, el análisis del caso del municipio de Arauquita como experiencia de desarrollo local obedece precisamente entre otras cosas al cumplimiento de uno de los puntos del acuerdo, el de la sustitución de la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito, lo que quiere decir que el cumplimiento de los acuerdos de paz va en consonancia con las posibilidades de desarrollo local que tienen estos territorios.

El 15 de agosto del 2017, se dio inicio a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) antes -Zonas Veredales Transitorias de Normalización-, en donde se realizan actividades de capacitación y reincorporación de las y los exmiembros de las Farc-Ep para la vida civil y sirven para acercar al gobierno local a la población que allí reside. En relación con esto, en la vereda Filipinas del municipio de Arauquita<sup>1</sup> en el departamento de Arauca, se encuentra ubicado el ETCR Martín Villa que alberga a los excombatientes que se encontraban por esta zona y en donde alrededor de 67 familias viene desarrollando hace aproximadamente dos años tres productos a base de Sacha Inchi: botellas de aceite de 250 ml, nueces cubiertas con chocolate y nueces solas, las cuales son base para su sostenibilidad económica y un producto novedoso para el desarrollo local de esta región como complemento o alternativa del mercado del cacao, entre otras cosas porque su cosecha puede recogerse a los siete meses después de haberlo sembrado, tiempos más ágiles que los del café o el cacao, que pueden tomar algunos años más.

Por otro lado, las autodefensas fueron tomando fuerza y consolidándose como grupo armado alrededor de 1980 con el lema de tomar justicia por sus propias manos y defenderse de las guerrillas colombianas, así la familia Castaño Gil se asentó en el corregimiento de Villanueva, municipio de Valencia - Córdoba en donde se consolidó el dominio y el control paramilitar, el cual se extendió a lo largo y ancho del municipio, del departamento y del país considerándose como uno de los actores más significativos en la guerra. Varios fueron los intentos fallidos en el marco de los acuerdos de paz implementados por lograr un proceso de desmovilización, sin embargo, fue en el año 2005 durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe que se llevó a cabo la desmovilización y desarme de las AUC o grupos paramilitares y además se firmó la ley de justicia y paz.

El municipio de Valencia - Córdoba debido a las fuertes secuelas legadas del conflicto armado ha visto sometido su ejercicio de gobernanza política lo cual ha redundado en la falta de oportunidades para el desarrollo social y la expansión económica de los sujetos en el territorio. Sin embargo, las comunidades como portadoras de saberes ancestrales y de herramientas de resiliencia y reconciliación,

---

<sup>1</sup> Las actividades económicas de Arauquita corresponden principalmente al sector primario de la economía; la agricultura, la ganadería y la extracción de hidrocarburos como el petróleo.

haciendo uso de todos sus recursos y potencialidades se alzan como voz de esperanza mediante el trabajo colectivo y la conformación de redes para la reconstrucción del tejido social que reivindique una nueva forma de ser, estar y tener en el territorio.

En coherencia con lo anterior el corregimiento de Río Nuevo<sup>2</sup> ubicado en la zona rural del municipio, denominado así ya que está asentado sobre la ladera del río Sinú, es un caso sujeto de análisis ya que ha reivindicado desde su interior la esencia de lo otro-desconocido e invisibilizado, desde el género, el diálogo de saberes y las prácticas locales de desarrollo al centrar su actividad económica alrededor del río y del planchón, a través de la producción desde hace más de 50 años del pan artesanal por un grupo de mujeres, matronas y dueñas de un saber tradicional, de cuyas ventas se benefician alrededor de 60 personas como sustento de vida.

La experiencia del *sacha inchi* y la experiencia del Pan artesanal como proyectos productivos, colectivos y autogestionados, en el primero por los mismos excombatientes y en el segundo por mujeres rurales del municipio de Valencia, han permitido que las relaciones y los lazos que se han creado en el espacio local incrementen la riqueza de cada uno de sus territorios y den valor al desarrollo local de estos como fuente primaria para la integración territorial y la construcción de paz.

### **3. ELEMENTOS GENERADORES DE DESARROLLO LOCAL**

Ahora bien, las características del contexto, *per sé* su importancia en la delimitación histórica no son suficientes para sustentar la idea central del presente texto, en necesario tener en cuenta los elementos que desde la experiencia y a la luz de algunos referentes teórico epistemológicos contemporáneos en temas relacionados con el desarrollo, son potencialmente generadores de desarrollo local y consecuentemente contribuyen a la integración territorial entendiendo esta como la máxima expresión de unidad desde y para los sujetos en el territorio.

En este orden de ideas, es pertinente retomar los postulados de Arturo Escobar en relación con dos aspectos centrales: Uno que aborda la crítica al concepto de desarrollo y el otro que propone una alternativa al mismo y contrastarlos con base en las experiencias mencionadas anteriormente.

En relación con el primero, el autor en su texto *Sentipensar con la tierra*, realiza en el primer capítulo una serie de disertaciones en torno a las construcciones conceptuales de desarrollo, entendiendo el origen de este concepto en la modernidad en los años 1951 en el marco de la expansión de ciencia, capital y tecnologías con el soporte teórico del liberalismo, posteriormente en los años 1960 y 1970 se gesta una corriente crítica a partir de los fallos del concepto de desarrollo visibilizados a través de los movimientos sociales desde posturas teóricas marxistas y finalmente en los años 90 con las posturas postestructuralistas nace un cuestionamiento profundo a los discursos en torno al desarrollo concebido en años anteriores como equivalente a progreso económico y acumulación de capital.

La experiencia del corregimiento de Río Nuevo y la experiencia de la vereda Filipinas, coinciden en ser gestadas desde zonas rurales en regiones del país con poca o escasa generación de capital económico ya que sus actividades económicas son fundamentadas en el sector primario de la economía, para el caso del ETCR se trata de una producción agrícola por parte de los excombatientes y para el caso de las mujeres

---

<sup>2</sup> Las actividades económicas de Valencia corresponden principalmente al sector primario de la economía; la agricultura, la ganadería y la pesca.

rurales de la producción artesanal y ventas del pan en pequeña escala. Por lo anterior llevan en sí mismas la crítica sentada por el posestructuralismo en los años 90 según la cual el cuestionamiento central al concepto de desarrollo es “¿cómo ha operado “el desarrollo” como estrategia de dominación cultural, social, económica, y política?” (Escobar, A. 2014: 28). Así pues, las experiencias reivindican en la práctica el papel de lo invisible, lo excluido, lo discriminado, lo sin voz y sin lugar, en una dura apuesta por desmontar el discurso de aquello que es legítimo y universal, ya que en términos del desarrollo - tradicional- serían considerados como “subdesarrollados”; cabría entonces preguntarse subdesarrolladas ¿en razón de que?, ¿a juicio de quién?, si son precisamente protagonistas en sus territorios.

Partiendo de este elemento crítico, es posible decir que el presente está fundamentado epistemológicamente en esta propuesta teórica y conceptual que se distancia del concepto positivista y liberal de desarrollo para situarse en un lugar donde el uso de término parte de un análisis contextualizado de las realidades sociales locales que viven a diario los sujetos y que nos invitan a pensar otras maneras de narrar y nombrar “ el desarrollo” teniendo en cuenta el lenguaje como constructor de realidades.

Retomando el segundo punto de los planteamientos del autor en lo concerniente a su propuesta frente al tema, cobra importancia la noción de postdesarrollo entendida como todas aquellas corrientes emergentes que presentan alternativas a la noción clásica de desarrollo. Así pues, en las experiencias analizadas se representan prácticas comunitarias que llevan implícitos elementos de construcción cultural, para el caso de Filipinas la cotidianidad del campesino y la siembra en la región llanera, para el caso de Río Nuevo la generación de tradición oral al compartir el arte de asar el pan de generación en generación en la costa caribe; Elementos de organización comunitaria, elementos de construcción de paz al estar desarrolladas en zonas afectadas por el conflicto tal como lo menciona el autor en su texto “...la propuesta del sistema comunal propende por el desplazamiento progresivo de la economía capitalista y de la democracia liberal representativa para dar paso a formas comunales de economía y autogobierno, así como el establecimiento de mecanismos de pluralismo cultural como base para una genuina interculturalidad entre los diversos sistemas culturales...” (Escobar, A. 2014: 51).

De acuerdo con la postura crítica sobre la concepción del desarrollo propuesta por Arturo Escobar, es vital reconocer dentro de las apuestas contemporáneas por la búsqueda del Desarrollo Humano y de los intereses colectivos, que lo local como principio organizador de la vida social y como escenario de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, posee una inmensa riqueza social que está siendo desperdiciada y que en este sentido se hace necesario emprender caminos a nivel del desarrollo local que den cuenta de las demandas sociales actuales. Es decir, la consolidación de un diálogo de posibilidades entre comunidades y saberes de diversos tipos para así efectivamente construir a través del territorio un proceso de transformación endógeno, capaz de promover desde las regiones el dinamismo económico y la mejoría en la calidad de vida de las poblaciones históricamente relegadas en dichas regiones.

Por lo anterior, resaltar estos dos grupos de personas que se encuentran arraigadas en sus respectivas regiones (Valencia en Córdoba y Arauquita en Arauca), sus iniciativas con potencial aprovechable para el fortalecimiento de proyectos económicamente rentables en contextos locales en donde se observan fenómenos de exclusión social, nos permite potenciar un conjunto de propósitos colectivos y transformadores de la realidad mediante la movilización de esfuerzos, sentimientos de pertenencia, transmisión de

conocimientos, autonomía económica, participación ciudadana y desarrollo local inclusivo.

Este desarrollo, en palabras del profesor Fabio Velásquez es “... el proceso por medio del cual, a través del esfuerzo convergente de distintos actores locales y extralocales (estatales y no estatales), se potencian las energías y los recursos disponibles con el objetivo de avanzar en el logro del bienestar para todos en un contexto de convivencia democrática entre diferentes, de justicia social entre desiguales y de inclusión política, no puede ser pensado por fuera de las coordenadas de la sociedad, la cultura, la economía y la política globales...” (2008: 23).

Al observar las experiencias sujetos de estudio, podemos evidenciar que cuentan con un conjunto de recursos humanos, ambientales, económicos, políticos y sociales que pueden revalorizar su desarrollo, optimizando las condiciones materiales e inmateriales para su realización como comunidad. En este sentido, ambas experiencias dan cuenta de una visión de desarrollo en ámbitos territorialmente circunscritos con la capacidad de diversificar y enriquecer actividades que permiten el aprovechamiento de sus recursos y fuerzas internas; a su vez, brindan la posibilidad de reconocer las formas de ocupación del espacio para las actividades productivas y nuevas relaciones laborales, en función del planteamiento de economías solidarias, las cuales permiten revalorizar el ser humano por encima del capital y trascienden los modelos tradicionales de producción capitalista, fortaleciendo el trabajo local colectivo, las capacidades de producción, circulación y consumo y las maneras de relacionamiento suscritas por la solidaridad y el apoyo mutuo.

Visto así, el desarrollo local se convierte en una herramienta de integración territorial que contiene todos los aspectos del entorno del ser humano, “... entendido como el conjunto de valores, actitudes y comportamientos individuales y sociales de los seres humanos que guardan relaciones directas o indirectas con los procesos económicos que se llevan a cabo en determinado ámbito territorial...” (Zorro, C. 2007: 183).

Es imprescindible al momento de hablar de integración territorial involucrar una reflexión en torno a los territorios, los cuales como se ha venido desarrollando a lo largo del texto, están plagados de diversidades y pluralismos. En las dos experiencias se hace evidente una conexión ancestral con la tierra y con el entorno biodiverso que integra las comunidades. De acuerdo a los planteamientos de Arturo Escobar en el segundo capítulo del texto *Sentipensar con la tierra* en su interpretación de las cosmovisiones indígenas, afros y campesinas, el territorio es un fuerte elemento de construcción de identidades colectivas y de luchas en pro de la garantía de los derechos.

De acuerdo con Escobar, “... El territorio es definido “como espacio colectivo, compuesto por todo el lugar necesario e indispensable donde hombres y mujeres, jóvenes y adultos, crean y recrean sus vidas...”. ((Escobar, A. 2014: 88). En este sentido el territorio como construcción social, contribuye a la defensa de la autonomía de cada comunidad, la cual es atravesada por valores como el arraigo, la identidad cultural y el respeto por los recursos naturales. En la vereda Filipinas la tierra tiene un valor agregado, inmaterial ya que es a partir de ella donde germina un proyecto socioeconómico y simbólico ya que gesta un proyecto de vida para los excombatientes y en el corregimiento de Río Nuevo, el río como elemento inmaterial alrededor del cual gira la economía de las familias y simbólico ya que entraña el saber transmitido por mujeres año tras año que fluye igual que su caudal.

Pero, “*¿cómo se explica la tenacidad con la que muchas poblaciones y organizaciones locales, no solo luchan por defender sus territorios; sino que lo hacen a nombre de otra concepción del desarrollo,*

*¿una relación armónica con la naturaleza y una forma diferente de vida social?* (Escobar, A. 2014: 73). Las experiencias aquí reseñadas, sin duda pueden ayudar a resolver este interrogante ya que encarnan las luchas de dichos actores en y para sus territorios. El caso de la vereda Filipinas, la producción y comercialización de Sacha Inchi por excombatientes desmovilizados en Arauquita que habitan el ETCR, es un llamado al cumplimiento de sus derechos, como expresan los mismos actores, en medio de su proceso de reincorporación a la vida civil, su relación con la siembra y el territorio permite que sean vistos como actores sociales y no como actores armados desligándose de dicho estigma. El caso del corregimiento de Río Nuevo, la producción de pan artesanal y su venta por mujeres rurales, evidencia una lucha contra el patriarcado opresor aunado al capitalismo según el cual el único conocimiento válido es aquel producido por hombres, en defensa de sus derechos como poseedoras de un saber y un arte reconocido en el territorio.

Finalmente, en cuanto a la relación existente entre territorio y desarrollo es posible citar a Escobar en su texto *El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?* Donde expone que:

... *“Reconcebida de esta forma, la ecología y el postdesarrollo facilitarían la incorporación de las prácticas económicas, basadas en el lugar, al proceso de delimitación de los órdenes alternativos. Dicho de otra manera, una reafirmación del lugar, el no-capitalismo, y la cultura local opuestos al dominio del espacio, el capital y la modernidad, los cuales son centrales al discurso de la globalización, debe resultar en teorías que hagan viables las posibilidades para reconcebir y reconstruir el mundo desde una perspectiva de prácticas basadas-en-el-lugar...”* (Escobar, A. 2000: 69).

Lo anterior implica necesariamente repensar las formas de mirar el territorio desde las geopolíticas regionales y ello obliga a realizar un análisis de la forma como las entidades territoriales como administraciones locales dimensionan el problema y generan las condiciones necesarias en cumplimiento de sus funciones democráticas para materializar estos proyectos desde territorios de diferencia y no de exclusión.

Aquí, cabe resaltar que las experiencias estudiadas, dan cuenta de una interconexión entre el territorio y los diferentes actores, lo que ha permitido la construcción de valores colectivos de apropiación y resignificación del espacio para el bien común. Para el profesor Jaime Torres Melo, la gobernanza como forma de gobernar cooperativa, sólo es posible si hay mayor interdependencia entre las instituciones, las comunidades y su entorno, se fortalece la coordinación en la toma de decisiones sobre asuntos colectivos y se proyectan soluciones para los problemas existentes a través de la creación de oportunidades. Es así, como la organización de estas comunidades, su participación en las decisiones que les atañen y las condiciones con las que cuentan para permanecer en estos territorios son elementos fundamentales para la consolidación de la integración territorial en escenarios de gobernanza.

No obstante, no siempre ha sido así, por mucho tiempo distintas instituciones del Estado a través de la intervención de arriba hacia abajo han generado entre otras cosas, segregación, clasificación y jerarquización social, promoviendo así, relaciones verticales en las cuales no se tiene en cuenta el consentimiento de la sociedad civil en las decisiones que se toman y en la implementación de acciones para su desarrollo. Frente a este panorama, queda por aprender cómo las crisis institucionales frente a procesos pasados del gobierno nacional y de los gobiernos locales son superadas gracias a la voluntad política de los gobernantes y a las acciones que llevan a cabo para el crecimiento social, cultural, político y económico de los territorios.

Sobre este último asunto, es pertinente resaltar los conceptos de Gobernanza (las reglas del juego dentro de un sistema social) y Gobernabilidad (las capacidades de los actores sociales) con el fin de reconocer la importancia de estos para el desarrollo local, en el entendido de que la correcta interpretación y aplicación de estos, permite la consolidación de un Buen gobierno (ejercicio apropiado para el bien común). No obstante y a modo de llamado de atención, es destacable la acción de las más de 60 familias que participan en cada una de las experiencias, trascendiendo sus funciones tradicionales, muchas de ellas competencia del Estado y transformando con ello la economía de su territorio además de su calidad de vida, algunas veces sin el apoyo de los gobiernos locales.

La pavimentación de vías en la vereda Filipinas o la construcción del puente en el corregimiento de Río Nuevo, aunque no son las únicas necesidades de las comunidades, si son determinantes para la efectiva integración territorial, por esto, el papel del Estado debe ir más allá de la implementación de proyectos y programas que no tienen en cuenta las demandas reales de las personas, por el contrario se debe identificar junto con el sistema de valores de la comunidad, sus particularidades y las de su territorio y permitir el agenciamiento de nuevas formas de desarrollo colectivo dentro de unas condiciones de vida digna, así, esta interacción entre actores estratégicos, se convierte en un ejercicio vigoroso de Gobernanza.

#### **4. REFLEXIONES**

De acuerdo con los elementos generadores detallados en el análisis de diferentes autores, en conjunto con las reflexiones que dieron lugar a partir del estudio de las dos experiencias, podemos identificar 4 dimensiones del desarrollo local, que articuladas de manera acertada, pueden servir como engranaje para la integración territorial y la construcción de paz desde los territorios:

*La dimensión territorial:* a partir del análisis del territorio, el contexto histórico y las dinámicas espaciales; *la dimensión cultural:* desde la promoción de intereses colectivos, la construcción de identidades, el desarrollo inclusivo y el diálogo de saberes ancestrales y locales; *la dimensión económica:* desde la economía local y solidaria, la autogestión, cooperativas y empresas; y *la dimensión política:* con la participación, gobernanza, la implementación del acuerdo de paz, los gobiernos locales y la voluntad política.

## Dimensiones del desarrollo local para la integración territorial y la construcción de paz

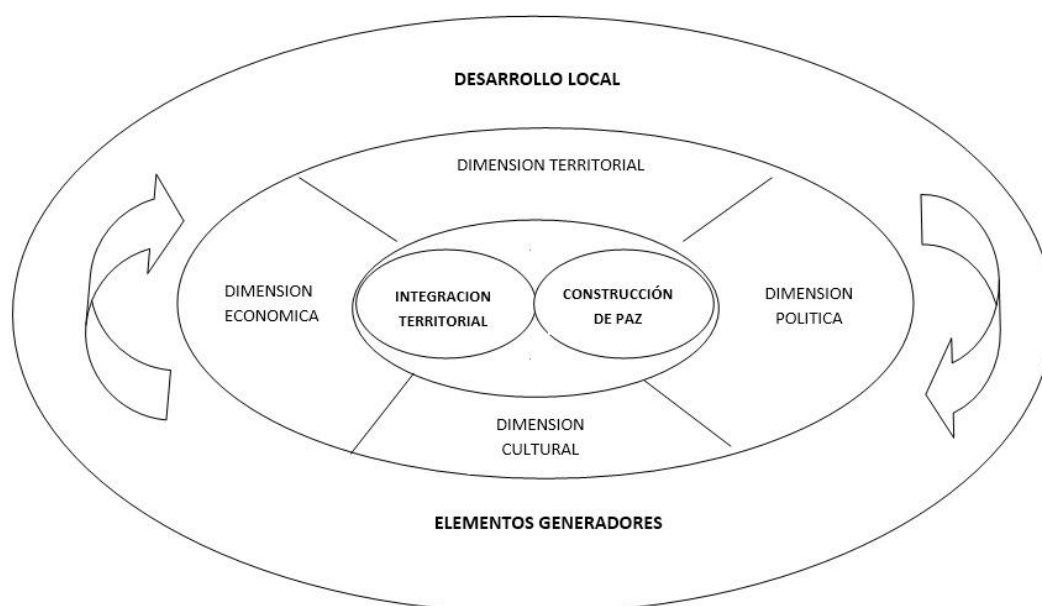


Figura 1. Elaboración propia.

Concebir un enfoque de desarrollo global anclado en experiencias locales, parte de pensar a qué tipo de enfoque global se le apuesta, ya que no sólo es ver instrumentalizada la experiencia sino *ver* la experiencia en sí misma como protagonista para un cambio de paradigma, de modelo y de enfoque “*ya que el desarrollo fracasó como un proyecto socioeconómico, pero el discurso del desarrollo aún contamina la realidad social*” (Escobar, A. 2014: 32).

Es por esto por lo que se hace necesario pensarse otras formas de desarrollo como las expresadas en las dos experiencias presentadas en lugar de las alternativas presentadas desde la noción liberalista de este tales como desarrollo sostenible, desarrollo sustentable, modelos de desarrollo entre otros; como bien lo menciona el líder Excombatiente de las FARC, vinculado desde hace dos años al proyecto productivo de Sacha Inchi en el ETCR, el señor Fidel Marulanda Pérez Cuellar de 41 años ante la pregunta por su percepción acerca del concepto de desarrollo y desarrollo local, así

“... *todo lo que permita promover, articular, aunar esfuerzos y que todo ello que van a permitir sacar adelante una región, un proyecto, el cual nos va a vincular sobre la base de un mejor vivir, de una vida mejor, esos es desarrollo...lo defino como la interacción de todos los sectores y actores de la sociedad en la cual aportamos para construir esa región, ese país, esa sociedad que todos y todas anhelamos y añoramos algún día ...*” (Marulanda, F. 2019).

A su vez, el desarrollo local por su parte tiene el reto de proyectar el territorio hacia el mundo, ya que en su relación con la “globalización” todo lo que suceda allí, afectará otros lugares ubicados en otras latitudes y viceversa. Es decir, en la relación entre lo local y lo global a partir de la apuesta por la integración territorial que se ha venido desarrollando con el análisis de las dos experiencias, lo local trasciende de tal manera las fronteras que se han venido presentando hasta el punto de concebir una integración a gran escala, con nuevos actores, identidades, territorios, retos y

oportunidades, donde lo local proyectado a lo global, siembra sus bases en los territorios, en las tradiciones ancestrales en la consolidación de proyectos económicos que promuevan ese buen vivir del que se viene hablando, a este respecto la señora Luisa Inés González Chica de 80 años, quien produce y comercializa el pan en Río Nuevo desde hace 60 años, expresa:

“... bueno la verdad yo le soy sincera, a mí nunca se me ha pasado por la cabeza dejar de hacer mi pan, porque ese es un pan que ya la gente está acostumbrada a él, el que va a comprar, compra, pueda que el que vaya a vender se vaya más lejos...de pronto ya el puente la gente compra más el pan y va regando en Río Nuevo hacen un pan bueno, de pronto se pueda hasta formar una microempresa...” (González, L. 2019).

Finalmente, durante el texto y como otro elemento de reflexión, se resalta la importancia de la construcción de paz como un esfuerzo a corto, mediano y largo plazo que durante varias décadas ha sido un derrotero de la sociedad colombiana para la reconciliación y considerando que, esta no debe verse como un hecho aislado en el tiempo, sino como un proceso socio dinámico en permanente construcción, que desde la apuesta por un desarrollo local inclusivo en los territorios puede generar condiciones socioeconómicas suficientes para combatir las causas estructurales de los conflictos sociales, las cuales hacen parte de los antecedentes que han impedido el desarrollo en algunas regiones.

Para el profesor e investigador Mauricio Katz García (2011), secretario general de la Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la No repetición, la reflexión sobre la construcción de paz, presenta lo que se ha denominado una ruptura conceptual, metodológica y política con la visión tradicional, que ha insertado conceptos como paz positiva, viéndolo no como ausencia de guerra (que sería la paz negativa) sino la construcción de un *desarrollo integral* que garantice la vida digna para todas las comunidades desde los territorios y sus particularidades.

El acceso a la justicia, el respeto por la diversidad cultural, la autonomía y la identidad, la inclusión social y la garantía de los Derechos Humanos así como la inexistencia de los conflictos ocasionados por la violencia estructural, respaldan al desarrollo local, cuyo fin último en este ensayo se puede reconocer con dos propósitos: la construcción de paz y la integración territorial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Escobar, A. (2000): El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o postdesarrollo?, en Lander, E. (comp.): La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas, CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, pp. 113-143.
- Escobar, A. (2005): El “postdesarrollo” como concepto y práctica social, en Mato, D (coord.): Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.
- Escobar, A. (2014): Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA, Medellín.
- Katz, M. (2011): Construcción de Paz: una aproximación desde las capacidades locales, en: Acción Sin Daño y Construcción de Paz. Cuadernos de especialización. PIUPC, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., pp. 8 – 32.
- González, L. (2019). Caso Pan artesanal [Entrevista]. Valencia, Córdoba.



- Marulanda, F. (2019). Caso Sacha Inchi [Entrevista]. Arauquita, Arauca
- Torres-Melo, J. (2007): Gobernanza, Gobernabilidad y Buen Gobierno, en Zorro, C. (coord.): El desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios. Ediciones Uniandes, Bogotá D.C., pp. 409 – 431.
- Velásquez, F. (2001): “Desarrollo Local y Globalización una reflexión sobre América Latina”, en Revista Sociedad y Economía n° 1, Cali, pp. 9 – 26.
- Zorro, C. (2007): Entorno Humano y desarrollo económico Local, en Zorro, C. (coord.): El desarrollo: Perspectivas y dimensiones. Aportes interdisciplinarios. Ediciones Uniandes, Bogotá D.C., pp. 161 – 193.

# **ANÁLITICAS DE LAS DIMENSIONES INTERCULTURALES Y DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LOS PROGRAMAS ACADÉMICOS DE ETNOEDUCACIÓN EN COLOMBIA**

Jenny Marloidy Arias Durán

[jmarias@unicatolica.edu.co](mailto:jmarias@unicatolica.edu.co)

Lina Juliana Robayo Coral

: [ljobayoc@unicatolica.edu.co](mailto:ljobayoc@unicatolica.edu.co)

Carlos Alberto Velasco Díaz

[cavelascod@unicatolica.edu.co](mailto:cavelascod@unicatolica.edu.co)

Jhon Freddy Caicedo-Álvarez

[especializaciondh@unicatolica.edu.co](mailto:especializaciondh@unicatolica.edu.co)

Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium

## **RESUMEN**

En la última década el sistema educativo colombiano ha sufrido una serie de cambios importantes ligados al diseño e implementación de las políticas públicas de calidad e inclusión educativa. Si bien los indicadores de cobertura resultan importantes, emergen con ellos un conjunto de preguntas e inquietudes sobre el tema de calidad, pertinencia e implementación de estas políticas; en especial aquellas que tienen que ver con el cómo y de qué forma se implementan, los discursos conceptuales que les subyacen, esto atendiendo a la realidad que plantean las crecientes demandas de distintos grupos sociales frente al tema de la inclusión.

Por lo anterior, resulta importante acercarnos al tema de la Etnoeducación concebida como una política para la diversidad que tiene como propósito posicionar la educación intercultural MEN 2001. En este contexto, el presente proyecto de investigación, quiere indagar y/o dar respuesta a la pregunta de: ¿Cuáles son las representaciones y/o discursos que sobre la educación intercultural, en clave de derechos humanos, han elaborado las políticas educativas y los programas académicos en Colombia? Sobre todo en un país que se caracteriza en su dimensión sociodemográfica por ser y/o poseer una diversidad cultural importante, pero también, alberga manifestaciones de grupos que reivindican y exigen se tenga en cuenta la dimensión diferencial de los derechos a la hora de educar o enseñar. Esta complejidad que emerge de la visibilidad y exigencia de la diferencia, interpela al sistema y le demanda retos en su implementación.

Palabras claves: Etnoeducación, Territorio, Interculturalidad, Derechos Humanos.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Hablar de educación en Colombia desde cualquiera de sus innumerables perspectivas, en especial de la etnoeducación, ineludiblemente es hablar de la historia de una sociedad y su devenir en búsqueda de mejores condiciones de vida, cuestión que entre avances y retrocesos, ha permitido cuestionar, interpelar y derribar los paradigmas que las han regido; en palabras de Zuleta, la “educación es un campo de combate” (Zuleta, E. 1995: 33). Este proyecto de investigación tiene como objetivo general

analizar las dimensiones interculturales y de Derechos Humanos que subyacen a las políticas educativas y a los programas académicos universitarios con un componente etnoeducativo, en Colombia, con especial atención en el Suroccidente colombiano, para hacer posible este tipo de análisis es necesario abordarlas desde tres aspectos: las formas en las que se han construido las nociones de los sujetos etnoeducadores y de las comunidades étnicas en el contexto de las políticas públicas; los alcances de las políticas públicas en materia etnoeducativa con enfoque de Derechos Humanos y las representaciones y/o valoraciones comunitarias que tienen sobre la etnoeducación dos organizaciones sociales representativas.

El referente teórico de la investigación se construye a partir de tres categorías de análisis: etnoeducación, interculturalidad y política pública desde un enfoque en Derechos Humanos. En materia de etnoeducación e interculturalidad se apoya en las lecturas y posturas en torno a los conceptos y discusiones epistemológicas de etnoeducadores colombianos como Elizabet Castillo, Luis Enrique López, Jorge Enrique García y José Antonio Caicedo. En lo que respecta a la Política pública, se aborda desde un enfoque secuencial, en cinco aspectos: conjunto de medidas concretas, decisiones o formas de asignación de los recursos, marco general de acción, referente público y privado, también, en las metas u objetivos en función de normas y valores, esto para ser analizado desde la implementación, para ese ejercicio se fundamenta teóricamente la investigación con Yves Mény, Jean-Claude Thoening y Muller.

Teniendo en cuenta los avances realizados en el proceso de investigación se puede afirmar que, éste tipo de proyectos son pertinentes porque permiten aportar a la producción académica local en el tema de la etnoeducación, la interculturalidad y los Derechos Humanos, esto puede ser de gran relevancia en el análisis e implementación de las políticas públicas en este campo, como en la generación de discusiones críticas que lleven a repensar lo que se ha hecho en los programas académicos universitarios en materia de etnoeducación e interculturalidad, también, interpelar o ampliar los referentes teóricos desde los cuales se han trazado e implementado las políticas etnoeducativas y contribuir a los propósitos del Desarrollo Local en pro de la reivindicación cultural e histórica de las comunidades

## **2. ETNOEDUCACIÓN E INTERCULTURALIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL**

La etnoeducación, concepto polémico, un poco en tensión, del que no se ha podido precisar sus límites, no obstante, desde la perspectiva étnica se puede entender como un tipo de educación desde la que se puede visibilizar las sabidurías de los grupos étnicos subalternizados y sometidos a procesos de envilecimiento. El concepto ha sido mal usado desde los estamentos estatales, e igualmente desde las organizaciones sociales, los cuales han impulsado un tipo de educación reivindicadora de lo étnico pero al interior de los mismos grupos, error que se ha venido cometiendo porque el proyecto colonizador europeo, de alguna manera etnoeducó a toda la sociedad, a un sector le sembró los complejos de superioridad y al otro, -afros y pueblos originarios-, los complejos de inferioridad que ayudaron a fortalecer el racismo, la discriminación racial, constituyendo una patología con permanencias aún en la mente de la sociedad, generando atrasos y limitaciones, obstaculizando muchos avances.

La etnoeducación debe plantearse como un proyecto nacional que trence todos los prejuicios en contra de los grupos étnicos y que a la vez destrence la creatividad y las sabidurías cultivadas por ellos desde épocas milenarias (Velasco, C. 2007: 3). Debe

centrar el debate, por ejemplo, entre epistemologías y sabidurías, para analizar claramente las diferencias del pensamiento occidental, con las cosmoexistencias de los pueblos afros y originarios.

Hay unas diferencias muy marcadas entre la epistemología y las sabidurías como se observa en la siguiente matriz:

Cuadro comparativo entre las sabidurías y epistemología

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LAS SABIDURÍAS Y EPIS TEMOLOGÍAS	
EPIS TEMOLOGÍA	SABIDURÍA
El fundamentalismo cartesiano dice: "Pienso, luego existo".	Siento, pienso y hago
Conocimiento, Busca solo conocer, describir, explicar y cuantificar	Cosmocimiento, Busca cosmoser, ser en la totalidad e interrelacionalidad con el cosmos
Busca conocer y explicar la esencia de la realidad	Busca comprender los misterios de la existencia
Construye una cosmovisión, una manera de ver cognitivamente el mundo y la vida, lo que evidencia un sentido oculo centrista.	Cosmoexistencia, cosmovivencia, una forma de ser viviendo parte del tejido cósmico de la vida.
Conocimiento para el tener, que no ha hecho ni mejores seres humanos, ni mas felices.	Cosmocimiento para el ser, permitiendo la realización humana y a nuestra felicidad
Prioniza la acumulación de capital sobre la vida	Prioniza la vida y no la acumulación de riqueza
El epis teme busca explicar, analizar, hipotetizar teorizando	La sabiduria busca comprender viviendo, por eso nos transforma
Arrogancia, vanidad	Sencillez, humildad
Conocimiento carente de espiritualidad, desacraliza la vida, la naturaleza para transformarla en objeto de dominio.	Cosmocimiento que se sostiene en una profunda espiritualidad que busca el lazo sagrado que nos une con la vida y nuestro lugar en el cosmos.
Se sustenta en la hegemonia de la inducción y la deducción como métodos de conocimiento	No hay métodos hegemónicos, contempla la abducción, como otro método de cosmocimiento. Da espacio a la intuición, la imaginación, la creatividad, se aprende desde la alegría.
Adaptado de la matriz de Guerrero, 2018.	

Matriz No. 1 adaptada de la de Guerrero (2018), con relación a las sabidurías y epistemologías, con relación a la interculturalidad.

Desde este pensamiento insurgente, las sabidurías no pueden ser consideradas como epistemologías, son las sabidurías de los pueblos afros y no la racionalidad la que permite explicar hoy por qué subsisten creatividades milenarias como los cantos rituales, el bunde, las adoraciones, la medicina tradicional.

En los análisis hechos a los pueblos originarios, corazonamos que desde las sabidurías afros, el ser humano es parte del entramado vital del bioverso, -no universo-, y lo hace a través no solo del sentido de la vista sino desde la totalidad de los sentidos, esta discusión, nos ubica en el debate epistemologías-sabidurías. En las prácticas educativas en comunidades afros, se ha venido cometiendo un error porque solo se aplican modelos que les habla a los educandos a la cabeza -razón-, y no se le habla al corazón; de allí la cantidad de falacias que se replican, errores reflejados en la reutilización de lexicología inventada por el aparato colonizador, por ejemplo, el constructo de negro para referirse a los pueblos africanos y a sus descendientes.

Dentro del proceso de colonialidad del ser, del poder y del saber, se encuentra que el construir conceptos displicentes para las culturas originarias y africanas, dentro de las pocas invenciones a partir de las limitaciones intelectuales de los europeos que invadieron a América, con la creación del constructo indio querían referirse a los

habitantes de la India o con el término indígena y sus cercanías con la palabra indigente y que etimológicamente viene del latín *indigens*, *entis* derivado de *indigere*, -carecer, no tener, falta de algo-, y la palabra negro que etimológicamente significa cadáver, reflejan no sólo sus connotaciones racistas, sino también el mar de ignorancia que circundaba a los europeos.

Un profesional en etnoeducación debe dentro de su formación profesional tener estos elementos mínimos centrados en esta ponencia. La sabiduría como cosmocimiento, tiene en cuenta los sentidos, tacto, olfato, oído, gusto y vista, los dispositivos de almacenamiento solo registran fotos, audio, es decir lo que se puede reproducir en audio o en imágenes, solo combinan dos sentidos, no obstante, los otros sentidos quedan por fuera de estos dispositivos.

Para las culturas afros, también es en el corazón donde surge la espiritualidad y la sabiduría, hablar de que el cosmos fue creado al ritmo de tambores para que recordemos el latido del corazón de la vida (Guerrero, P. 2018: 271), en el campo de la musicoterapia homologan el corazón con el tambor, porque en él se representa la onomatopeya, bom bom bom, cuando suena el tambor, inmediatamente empezamos a sentir sus latidos -en el corazón -, el tambor para estas culturas es símbolo de vida.

### **3. DIMENSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS DESDE UN ENFOQUE ETNOEDUCATIVO**

En materia de políticas públicas etnoeducativas en Colombia, se reconoce el Derecho a la educación en términos del acceso y la prestación del servicio a partir de un enfoque diferencial, esto conlleva a la necesidad de realizar una lectura sobre la existencia del enfoque de los Derechos Humanos. Esto en clave de las diversas formas que existen para su materialización a partir de un contexto intercultural en el que se presenten desafíos, otras estrategias pedagógicas, prácticas educativas y prácticas culturales de las comunidades que hagan una ruptura del control cultural e ideológico (Castillo, E y Guido, S. 2015: 5). Es en ese sentido, en el que los Derechos Humanos deben ser reconocidos, reinterpretados, revalorados y materializados desde el ejercicio del poder de las comunidades a partir de la coparticipación en su concepción y en su práctica a partir de una perspectiva horizontal y no vertical, lo que podría considerarse como una forma de gobernanza de los territorios (Jolly, 2012). Replantearse la formulación de este tipo de políticas públicas etnoeducativas con un enfoque en Derechos Humanos exige una revisión de la construcción del discurso en aspectos esenciales como el lenguaje, la distribución del ejercicio del poder y de la concepción del territorio más allá de lo meramente geográfico.

En un principio, las políticas públicas que se elaboraban con un enfoque de Derechos Humanos eran concebidas a partir del carácter unitario del sistema legal en su sentido racional-positivo, es decir, desde un uso formal del lenguaje normativo, en el que la única voz era la proveniente del Estado, este tipo de acciones políticas estaban desconociendo el ejercicio de la concreción y de la materialización de los Derechos Humanos, incluyendo, la participación de las comunidades en su construcción. Es así como a mediados del siglo XX, empiezan a replantearse la elaboración de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, toda vez que, se reconoce que el Derecho puede ser un Derecho regulativo o útil a intereses y fines sociales concretos como los económicos, étnicos, políticos, etc; es por esto que se plantea una operacionalización del enfoque de Derechos Humanos desde un ejercicio interdependiente e integral en su

concreción y materialización, aquí es vital su construcción en conjunto con las comunidades a partir de las acciones colectivas desde las que surgen otras maneras de hacer, por ende, esto se convierte en el fundamento ético que debería tener toda política pública; en palabras de Jiménez en su artículo sobre el enfoque de los Derechos Humanos y las políticas públicas, manifiesta que:

(...) los nuevos roles y funciones del Estado han provocado que el derecho evolucione hacia un modelo "promocional" o de orientación sustantiva de los derechos hacia fines regulativos y resultados prácticos, abandonando paulatinamente los rasgos anteriores. Aparece entonces el llamado derecho útil o derecho regulativo que es la utilización del derecho como medio, orientado a la consecución de fines, y enriquecido por criterios de índole material (económicos, políticos, axiológicos, étnicos, técnicos, etc. (Jiménez, W. 2007:33).

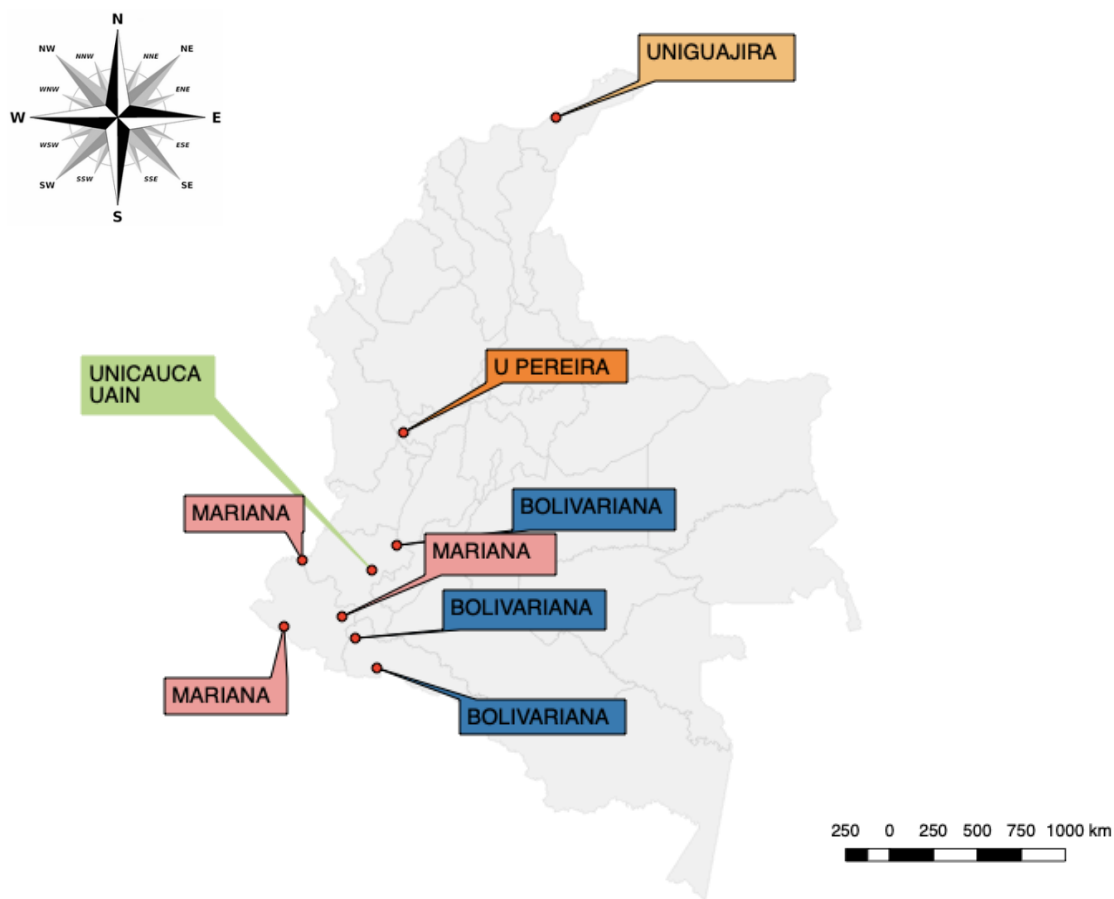
Ante este panorama general sobre el enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, se revisaron dos políticas públicas con relación a la etnoeducación: Etnoeducación una política para la diversidad y la política pública educativa para los grupos étnicos en Colombia. En la primera se considera como objetivo principal el posicionamiento de la educación intercultural y la necesidad de entender y reconocer las culturas afrocolombianas, indígenas y gitanas como parte del constructo de la idea de Nación. En la segunda, se resalta la importancia de incluir el componente etnoeducativo en el currículo en el proceso de construcción de la educación para grupos étnicos. Desde la lectura realizada se logra identificar la existencia de un reconocimiento de los Derechos Humanos de los grupos indígenas, afrocolombianos y gitanos en el marco de la diversidad étnica, también, como parte de ese reconocimiento se asume acogen a los postulados constitucionales en los que se insta como deber el respeto a la diversidad étnica y cultural de la Nación, esto querría decir que, las políticas públicas en mención obedecen, en su estructura, a un carácter racional-positivo y en su contenido apuntan a un ejercicio regulativo y útil cuando reconocen la diversidad étnica en un sentido intercultural.

Consideramos que con relación al sentido intercultural de las políticas públicas referenciadas es necesario que se replantee la dimensión que se le ha dado al componente intercultural en el campo etnoeducativo porque va más allá de reconocer y respetar la diversidad étnica –premisa asociada a un sentido multicultural-y a delimitar la etnoeducación y las políticas públicas al respecto específicamente a los grupos indígenas, a las comunidades rom o gitanas y a los pueblos afrocolombianos, cuando el concepto de Nación debe ser entendido en su unidad pero comprendido a partir de cada una de sus partes.

#### **4. DIMENSIÓN INTERCULTURAL EN LOS PROGRAMAS ACADÉMICOS UNIVERSITARIOS CON ENFOQUE ETNOEDUCATIVO**

De acuerdo a con la investigación en curso, hoy en Colombia contamos con siete programas de Etnoeducación Universitaria cuya comunidad está conformada por cerca de 2.500 estudiantes, egresados y docentes, desde la Guajira hasta el Amazonas. Estos programas de pregrado se desarrollan en la Universidad de la Guajira, la Universidad Tecnológica de Pereira, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-, la Pontificia Universidad Bolivariana, la Universidad Mariana y la Universidad del Cauca y la universidad autónoma indígena intercultural IUAIN. Como se muestra en el mapa respectivamente. En algún momento la universidad del Magdalena tuvo un programa en años anteriores, pero ya no se encuentra activo.

Mapa sobre los programas académicos universitarios con enfoque etnoeducativo en Colombia.



Mapa No 2: Elaboración Propia a partir de la fuente de información base del SIGOT 2019, y la investigación realizada de los programas de etnoeducación en Colombia, Sistema de coordenadas WGS 1984, realizado en el Software QGis 3.4.4 Madeira.

De acuerdo con la revisión de los objetivos de los programas podemos analizar que priman mucho los discursos de etnoeducación, e interculturalidad entendiéndose estas como educación para la diversidad y solamente para comunidades étnicas, pues en el caso de la Universidad Nacional Abierta a Distancia (UNAD), quien en teoría sería la Universidad que cuenta con más estudiantes por sus 7 sedes en el país, manifiesta que su objetivo es llegar a cubrir la mayor cantidad de grupos étnicos y comunidades indígenas.

Una dimensión intercultural, permitiría el diálogo entre culturas y no solamente ir a espacios donde solo se encuentra una comunidad, en nuestra reflexión traemos a colación las palabras del maestro Alban (2005), en donde manifiesta que necesitamos sin falta revisar la noción intercultural mas allá de lo étnico como un ejercicio fundamental para alcanzar el desarrollo que reconozca la existencia de los otros que comparten con nosotros el mismo espacio social.

Para Alban la educación, en este sentido, juega un papel fundamental para construir nuevos espacios que obedezcan a las realidades existentes en la sociedad fundamentalmente intercultural. Es por ello que se debe asumir más allá de los espacios tradicionales para involucrarse con toda la sociedad en conjunto.

## **5. RESULTADOS PARCIALES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

Con relación al proyecto de investigación que se encuentra en curso, del ejercicio de estas analíticas de las dimensiones interculturales y de derechos humanos en las políticas educativas y los programas académicos de etnoeducación en Colombia, se ha podido establecer que:

-Las nociones sobre etnoeducación, sujetos etnoeducadores y comunidades étnicas en las políticas públicas y en los programas académicos universitarios con enfoque etnoeducativo han sido construidas desde un concepto pluricultural y multicultural que se ve materializado en las prácticas y exigencias del sistema educativo colombiano a pesar de que, en los referentes normativos y en las políticas públicas se establezca como exigencia tener en cuenta un enfoque intercultural.

-Existe una contradicción jurídica entre la Constitución Política de Colombia de 1991 y las legislaciones relacionadas con la etnoeducación en Colombia. En la primera se reconoce la diversidad cultural desde la pluriculturalidad y en la segunda desde la interculturalidad, pero se sigue legitimando una etnoeducación exclusiva para los grupos étnicos.

-Es necesario la elaboración e implementación de las políticas públicas y de los programas académicos universitarios en materia de etnoeducación sean concebidos desde una perspectiva política crítica de los modelos de imposición cultural y con una verdadera perspectiva intercultural a partir de un ejercicio de gobernanza territorial en la que las comunidades étnicas y la población en general pueda participar activamente en la toma de decisiones, en la construcción y en las dinámicas propias de la etnoeducación.

## **6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Alban, A. 2005: En Castro Suarez Celmira. 2009. Estudios sobre la educación Intercultural en Colombia, tendencias y perspectivas, en las Memorias Revista digital de historia y arqueología desde el Caribe, No 10, Universidad del Norte, Barranquilla, en <http://www.redalyc.org/pdf/855/85511597013.pdf>
- Castillo, E., & Guido, S. P. 2015: La interculturalidad ¿Principio o fin? Revista colombiana de educación, 17-43.
- Guerrero, P. 2018: La chakana del corazón, desde las espiritualidades y las sabidurías insurgentes de Abya Yala. Universidad Politécnica Salesiana, Quito.



- Jiménez, W. 2007: El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas, en la Revista de la Universidad Sergio Arboleda, No.7, Bogotá, pp. 31-46.
- Jolly, Jean- François. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, en [https://cgcid.org/wp-content/uploads/2015/10/Territorializaci%C3%B3n-de-la-Acció%C3%B3n-P%C3%BAblica\\_Jolly.pdf](https://cgcid.org/wp-content/uploads/2015/10/Territorializaci%C3%B3n-de-la-Acció%C3%B3n-P%C3%BAblica_Jolly.pdf)
- Zuleta, E. 1995: Educación, un campo de combate. En H. &. Suárez, Educación y Democracia: un campo de combate. Ediciones Alfa y Omega Biblioteca Libre, Barcelona.
- Velasco Díaz, C. A. 2011: Comunidad, Cultura y Etnoeducación Afrocolombiana. Cali: Artes Gáficas Universidad del Valle, Cali, Valle.

## **EL PAPEL DE LA POLÍTICA PESQUERA COMÚN EN LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN ENTRE ZONAS DE PESCA. DIVERSIDAD REGIONAL EN ESPAÑA**

Jesús Felicidades García  
Universidad de Huelva

[jesusfe@dgf.uhu.es](mailto:jesusfe@dgf.uhu.es)

María de los Ángeles Piñeiro Antelo  
Universidad de Santiago de Compostela

[.manxeles.pineiro@usc.es](mailto:manxeles.pineiro@usc.es)

### **RESUMEN**

La incorporación de la perspectiva territorial y el desarrollo local en la Política Pesquera Común (PPC) en Europa ha permitido, desde 2007, la gestión descentralizada de los fondos dedicados al desarrollo sostenible de las zonas de pesca, procedentes primero del Fondo Europeo de la Pesca (FEP) y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) después. Por primera vez en la PPC se aplica el desarrollo local participativo (CLLD en sus siglas en inglés), perspectiva que involucra a las propias comunidades pesqueras en el diseño y gestión de planes estratégicos. Esto significaba aplicar las enseñanzas de la iniciativa comunitaria LEADER en relación con los objetivos generales de diversificación económica, fomento de la innovación y cooperación interregional y transnacional en el medio rural europeo. Se reconoce así la especificidad de las zonas afectadas por la reestructuración del sector pesquero, que en ocasiones presentan graves problemas de aislamiento, baja densidad de población y recesión socioeconómica general. De ahí el impulso político en Europa a la cooperación entre territorios y asociaciones, buscando sinergias derivadas del aprovechamiento de ideas y experiencias para abordar desafíos comunes en las zonas de pesca. En este trabajo se analizan las especificidades de esta cooperación a escala regional, estatal e internacional, a partir de los proyectos financiados por los Grupos de Acción Local de Pesca (GALP) españoles. Los resultados indican la existencia de barreras administrativas y normativas a la cooperación, y una gran influencia de los gobiernos regionales en el tipo de cooperación que realmente se lleva a cabo.

**Palabras clave:** Cooperación, Desarrollo local participativo (CLLD), Grupos de Acción Local de Pesca (GALP), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

### **ABSTRACT**

The incorporation of the territorial perspective and local development in the Common Fisheries Policy (CFP) in Europe has allowed, since 2007, the decentralised management of the funds dedicated to the sustainable development of fishing areas, coming first from the European Fisheries Fund (EFF) and then from the European Maritime and Fisheries Fund (EMPF). For the first time in the CFP, community-led local development (CLLD) is applied, a perspective that involves the fishing communities themselves in the design and management of strategic plans. This meant applying the lessons of the LEADER Community Initiative in relation to the general objectives of economic diversification, promotion of innovation and interregional and transnational cooperation in the

European countryside. This recognises the specificity of the areas affected by the restructuring of the fisheries sector, which sometimes present serious problems of isolation, low population density and general socio-economic recession. Hence the political impetus in Europe to cooperation between territories and associations, seeking synergies derived from the exploitation of ideas and experiences to address common challenges in fishing areas. This paper analyses the specificities of this cooperation on a regional, national and international levels, based on the projects financed by the Spanish Fishing Local Action Groups (FLAGs). The results indicate the existence of administrative and regulatory barriers to cooperation, and a strong influence of regional governments on the type of cooperation actually carried out.

**Keywords:** Cooperation, Community-led local development (CLLD), Fishing Local Action Group (FLAG), European Maritime and Fisheries Fund (EMFF).

## **1. COOPERACIÓN TERRITORIAL EN ÁREAS COSTERAS: EL IMPULSO POLÍTICO A LA CREACIÓN DE ASOCIACIONES LOCALES**

La Política Pesquera Común (PPC), a través del Fondo Europeo de la Pesca (FEP), entre 2007 y 2013, y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) actualmente, apoya la cooperación interregional y transnacional entre territorios costeros. Esta cooperación se realiza a través de Grupos de Acción Local de Pesca (GALP), que desarrollan proyectos e iniciativas que les permiten intercambiar experiencias y abordar conjuntamente los desafíos que afectan al desarrollo sostenible de las zonas de pesca.

En el ámbito de los GALP la cooperación se puede estructurar en dos niveles. En el primero, estos grupos suponen en sí mismos una forma de cooperación, tanto por su naturaleza (son una agrupación de individuos u organismos, públicos o privados, que adoptan la condición de socios para trabajar por unos intereses comunes) como por sus objetivos, que se concretan en la redacción de una estrategia de desarrollo para una determinada zona de pesca que orienta las acciones del propio grupo. Al igual que en el caso de las organizaciones asociativas de entidades locales, esta cooperación es voluntaria y no existe una subordinación jerárquica entre sus miembros (Vilalta, M. 2006).

Existe un segundo nivel de cooperación, apoyado expresamente por normativas y fondos derivados de la PPC. Este es el nivel que nos interesa en este trabajo, y puede ser regional, interregional e incluso internacional (con otros países miembros de la UE o con terceros países). En el caso de España, las características, los socios y el alcance de esta cooperación estarán muy condicionados por la intervención de las comunidades autónomas, ya que se practica una gestión descentralizada de los fondos (Piñeiro, M.A. y Felicidades, J. 2019).

Según esto, el presente trabajo pretende comprender las bases sobre las que se asienta esta cooperación, así como analizar en qué medida los gobiernos regionales han condicionado su alcance en España. Específicamente, las preguntas de la investigación son las siguientes:

- ¿Cuáles son los componentes fundamentales de la cooperación en el marco de los GALP?
- ¿Cuál es el peso de los proyectos de cooperación?

- ¿En qué medida se han orientado desde las administraciones regionales las acciones de cooperación?

Nuestra hipótesis es que el desarrollo de acciones de cooperación en el marco de los GALP ha ido en aumento desde 2007, pero su complejidad sigue siendo muy limitada y su alcance es, en la mayoría de los casos, regional.

El estudio de caso se centra en las 10 CC. AA. donde se aplica el enfoque CLLD para el desarrollo sostenible de las zonas de pesca, y en los 41 GALP que se han creado en el período 2014-2020. En concreto, se analizan los GALP de Andalucía (7), Asturias (7), Islas Baleares (2), Canarias (7), Cantabria (2), Cataluña (2), Galicia (8), Murcia (1), País Vasco (1) y Comunidad Valenciana (4). Estos grupos han financiado un total de 9 proyectos de cooperación en los años 2017 y 2018 por importe de casi 700.000 €, de los cuales el 85% procede del FEMP y el 15% de fondos públicos regionales.

Esta contribución se organiza de la siguiente manera: en el siguiente apartado se realiza una descripción de la metodología y, posteriormente, una revisión de la literatura académica. La sección empírica describe el estudio de caso. A esto le sigue una discusión crítica de las experiencias en España. El documento concluye con algunas observaciones finales.

## **2. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN**

El trabajo metodológico se ha desarrollado en tres fases: (i) análisis del objetivo de cooperación en el marco de la PPC, (ii) análisis de la transposición de los objetivos de la escala europea a la regional, y (iii) evaluación de la fase de distribución de fondos, incidiendo en la naturaleza de los proyectos financiados, sus objetivos y el nivel de cooperación deseado. En la primera fase se ha llevado a cabo un estudio detallado de los textos legales relacionados con el marco de la PPC, el FEP, el FEMP y los programas operativos españoles. En la segunda fase, por un lado, se ha analizado la planificación de la distribución de los fondos realizada por las CC. AA., con especial atención a la existencia de convocatorias específicas de proyectos de cooperación. Por otra parte, se ha estudiado el papel otorgado a la cooperación en las estrategias aprobadas por los GALP.

Para la tercera fase de evaluación de distribución de los fondos se ha utilizado como fuentes de datos la información sobre proyectos de cooperación publicada por la Red Española de Grupos de Pesca (REGP) (<https://regp.pesca.mapama.es>), que proporciona datos detallados sobre cada uno de los proyectos financiados por el FEMP en las convocatorias finalizadas de 2016, 2017 y 2018. Estos datos son los relativos a la naturaleza y objetivos de cada proyecto, a los socios y a la cuantía económica del mismo, a su estado de ejecución, al empleo generado o mantenido y a su adecuación a los objetivos de las estrategias de desarrollo local definidas para las áreas colaboradoras. Estos datos se complementan con los publicados por cada GALP en sus propias páginas web, relativos a las convocatorias, solicitudes y proyectos concedidos. Por último, se ha analizado la información sobre los proyectos de cooperación publicados por la Red Europea de Zonas de Pesca (FARNET) a través de su portal <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet2/>.

## **3. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**

Desde 2007, primero el FEP y posteriormente el FEMP han incorporado la perspectiva territorial y el CLLD para alcanzar el desarrollo sostenible de las zonas de pesca. La creación de los GALP implicó la incorporación en la Política Pesquera Común de las herramientas de desarrollo rural impulsados por el programa LEADER (Phillipson, J. y

Symes, D. 2015; Van de Walle, G. et al., 2015). Esto planteó el diseño de una política de desarrollo sectorial desde la perspectiva del territorio con énfasis en la escala local, con la actividad pesquera en el centro de la economía -sinergias con la recreación, el turismo y la conservación del ecosistema- (Budzich-Tabor, U. 2014) y con la identidad marítima como recurso clave de las zonas dependientes de la pesca (Urquhart, J. y Acott, T. 2013). De este modo, el período 2007-2013 marca una importante transformación de la política pesquera, que se concreta en la creación del Eje 4, un eje prioritario específico para el desarrollo sostenible, cuyos objetivos generales de diversificación económica, fomento de la innovación y de la cultura de la participación y de la cooperación son aquellos que fueron desarrollados por LEADER en sus sucesivas etapas desde principios de los años 1990 (Piñeiro, M.A. y Felicidades, J. 2019).

El concepto y los objetivos de desarrollo territorial a todos los niveles han pasado a ser considerados por la Comunidad Europea como inseparables de la gobernanza territorial como proceso de construcción colectiva, también en una correspondencia inversa (Davoudi, S. et al, 2008; Stein, A. 2010). En esta relación, la cooperación para el desarrollo incorporada a los programas de desarrollo rural, y ahora a la política pesquera, implica el trabajo conjunto de dos o más partes que buscan alcanzar objetivos compartidos, generalmente utilizando métodos comunes (Comisión Europea, 2010), con énfasis en la escala local como campo experimental para probar nuevos procedimientos de cooperación (Innerarity, D. 2010). El punto de partida es la acción colectiva sobre un territorio común, buscando formas de desarrollo sostenible que vinculen a las comunidades locales con su entorno y, a partir de este vínculo, conectarlas con otras comunidades locales próximas o no (Abad, L.D. 2013: 131). Gracias al programa LEADER, muchos espacios rurales europeos se han abierto al exterior y muchos grupos de desarrollo rural han adquirido experiencia de cooperación (Sáez, C. 2011). Pero la falta de una cultura de la cooperación (Farinós, J. 2008) y la debilidad del Estado autonómico español en el ámbito de la cooperación vertical y horizontal (Romero, J. 2005) han sido en parte responsables de la escasez de buenas prácticas en materia de coordinación y cooperación territorial (Romero, J. y Farinós, J. 2006).

La cooperación no es un fin en sí misma, sino un instrumento incentivador de la estrategia de desarrollo (Sáez, C. 2011). El objetivo de la cooperación es reforzar la perspectiva de la Unión Europea en las estrategias nacionales y regionales, teniendo en cuenta la identidad, especialización y posición territoriales (Farinós, J. 2008: 16). Cada territorio trata de identificar su propio potencial, que se verá reflejado en su estrategia de desarrollo, enmarcado en el contexto transnacional y europeo.

#### **4. EL CASO DE LA COOPERACIÓN EN LOS GALP ESPAÑOLES**

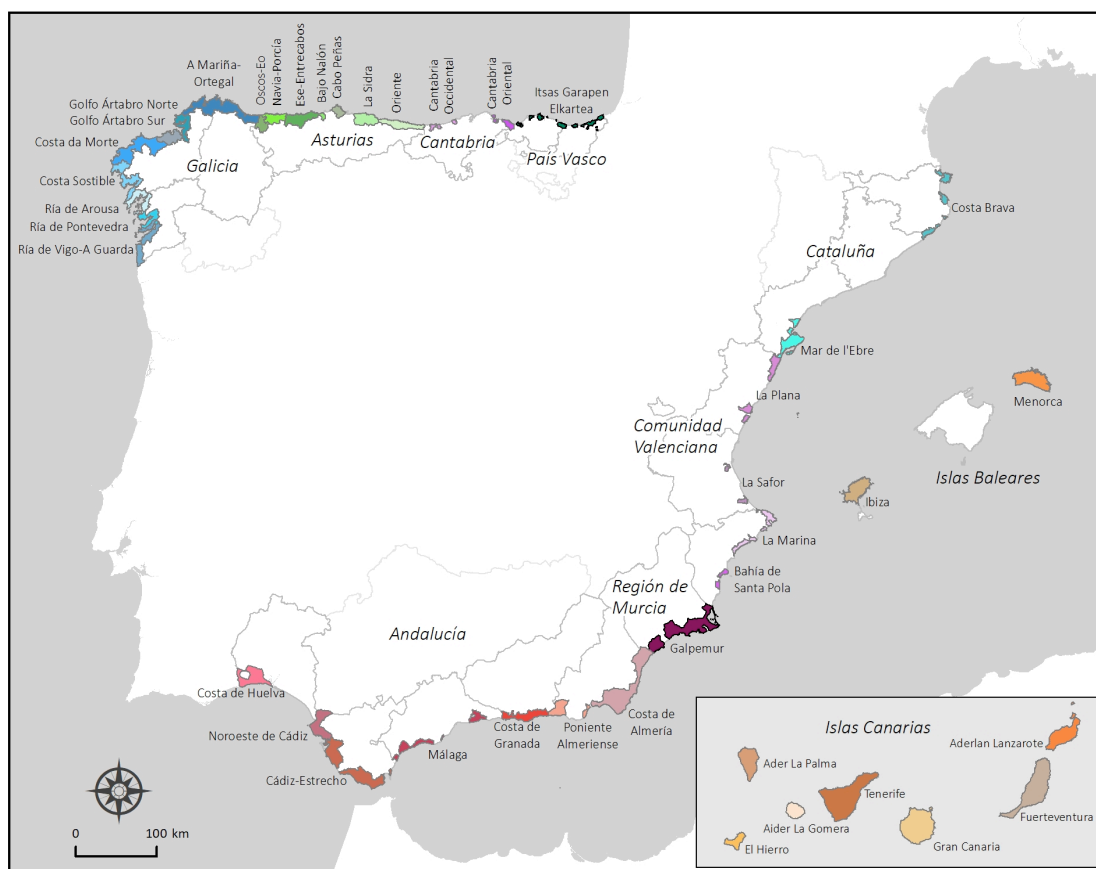
La cooperación nacional (dentro de un estado miembro de la UE) y la transnacional (entre territorios de distintos estados miembros, e incluso de terceros países) con el objetivo del desarrollo sostenible de las áreas de pesca comenzó formalmente a ser promovida a través del Reglamento (CE) n° 1198/2006, de 27 de julio de 2006, relativo al FEP, en sus artículos 43 y 44. Posteriormente, tanto el Reglamento (UE) n° 508/2014 de 15 de mayo de 2014 relativo al FEMP (artículos 62 y 64), como el Reglamento (UE) n° 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013 –que contiene disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (ESI) (FEDER, FSE, Cohesión, FEADER y FEMP) (artículo 35)-, establecen un escenario muy favorable para ambos tipos de cooperación en el marco del desarrollo local participativo (enfoque CLLD). Por su parte, los Programas Operativos para el sector pesquero español, para el FEP y el FEMP, han incluido como

prioridades estratégicas el fomento de la cooperación nacional y transnacional entre zonas de pesca (MAPA, 2015a) y la creación de redes y cooperación para facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los GALP españoles (MAPA, 2015b).

Sobre estas bases jurídicas, en el marco del enfoque CLLD aplicado por la PPC, la cooperación entre zonas de pesca se establece formalmente a través de los GALP y de las redes creadas *ad hoc* en las que se integran, tanto a nivel europeo (FARNET) como español (REGP). A veces incluso estas redes se concretan a escala regional, como es el caso de Galicia. La creación de las redes fueron una las primeras medidas financiadas por el FEP en el período 2007-2013 (Felicidades, J. y Piñeiro, M.A. 2017), y en la actualidad funcionan como instrumentos de coordinación y difusión de las acciones emprendidas por los grupos. Además, desempeñan un papel esencial en la promoción de la cooperación al constituirse en espacios de búsqueda e investigación y de encuentro de ideas y proyectos de cooperación.

En la actualidad, existen 41 GALP en España distribuidos en 8 comunidades autónomas peninsulares y 2 insulares. La mayoría de estos grupos se establecieron en el período 2007-2013, por lo que ya han contado con experiencia previa de cooperación entre grupos. En esta primera fase, la experiencia se limitó fundamentalmente a visitas de estudio entre delegaciones de los GALP, con intercambio de ideas y experiencias, y solo en muy pocos casos se trabajó en proyectos conjuntos.

Mapa 1. Los grupos pesqueros españoles del FEMP/CLLD (2014-2020)



Fuente: FARNET, REGP, 2019, elaboración propia.

#### 4.1. Planificando el alcance de la cooperación

La cooperación entre grupos y agentes locales existentes en el territorio, financiados o no por los distintos Fondos ESI, y cuyo alcance puede ir más allá de los países de la UE, se promueve desde los ámbitos comunitario y estatal (MAPA, 2015b). No obstante, la cooperación entre las zonas de pesca estará muy condicionada por la intervención de los organismos intermedios de gestión (OIG) de los fondos que, para el caso de España, son las comunidades autónomas. En primer lugar, estos OIG tienen capacidad para organizar la cooperación, y sólo en Andalucía y Cantabria se delega esta capacidad en los GALP (Tabla 1). En segundo lugar, los gobiernos regionales pueden promover la cooperación mediante convocatorias específicas de proyectos de cooperación interterritorial y transnacional, como han hecho los gobiernos gallego y catalán en España. Galicia, pionera en este tipo de convocatorias, ha realizado 5 entre 2016 y 2018, mientras que Cataluña efectuó la primera en 2018. Finalmente, es también a escala regional donde se decide la naturaleza de los socios y el alcance de la cooperación. De esta manera, Galicia y las Islas Baleares han restringido la cooperación dentro de la UE y, al mismo tiempo, entre los GALP, a diferencia del resto de comunidades litorales españolas, que permiten una cooperación más amplia (Tabla 1).

Tabla 1. Estructura de la Cooperación en los GALP españoles (2014-2020)

CC.AA.	Nivel al que se organiza la cooperación	Posibles socios	Países de los socios	Presupuesto de los GALP
Andalucía	GALP	GALP y GDR	Posible terceros países	20.755.420
Asturias	Regional	GALP y GDR	Posible terceros países	8.061.406
Canarias	Regional	GALP y GDR	Posible terceros países	2.448.000
Cantabria	GALP	GALP y GDR	Posible terceros países	4.588.235
Cataluña	Regional	GALP y GDR	Posible terceros países	7.223.529
Comunidad Valenciana	Regional	solo GALP	Posible terceros países	5.942.991
Galicia	Regional	solo GALP	solo EU	52.686.486
Islas Baleares	Regional	solo GALP	solo EU	2.070.000
País Vasco	Regional	GALP y GDR	Posible terceros países	9.040.000
Región de Murcia	Regional	GALP y GDR	Posible terceros países	3.557.645
GDR: Grupos de desarrollo local financiados o no por la UE				

Fuente: Gobiernos regionales, FARNET, REGP y EDLP.

En cuanto a los presupuestos destinados a la cooperación en España, no siempre es posible conocer los datos a escala local y regional puesto que los grupos no los detallan. Pero, en general, las cifras son muy desiguales, debido principalmente al diferente presupuesto de cada GALP, que está directamente relacionado con el peso tanto de la población dependiente de la pesca en cada territorio como de la economía pesquera en la región (Tabla 2). El interés por iniciar o reforzar no solo la cooperación interna, sino también interregional y transnacional, es común, y por tanto, explícito en gran parte de las 41 estrategias de desarrollo local participativas (EDLP) analizadas, tanto en la descripción de los objetivos como, en algunos casos, en las medidas y acciones planificadas, e incluso en la proposición de ideas de proyecto.

Tabla 2. Presupuesto previsto para Cooperación en los GALP españoles (2014-2020)

CC.AA.	GALP	A	B	% A/B
Andalucía	Cádiz-Estrecho	450.000	3.465.846	12,9
Andalucía	Comarca Noroeste Cádiz	179.901	2.398.772	7,4
Andalucía	Costa de Almería	150.000	3.380.899	4,4
Andalucía	Costa de Granada	-	1.889.300	-
Andalucía	Costa de Huelva	160.197	4.319.775	3,7
Andalucía	Poniente Almeriense	30.000	1.836.940	1,6
Andalucía	Málaga	150.000	3.463.888	4,3
Asturias	Adicap-Cabo Peñas	20.000	894.000	2,2
Asturias	Bajo Nalón	-	900.000	-
Asturias	CEDER Oscos-Eo	25.000	486.564	2
Asturias	Comarca de la Sidra	22.500	1.500.000	1,5
Asturias	Ese-Entrecabos	30.000	1.485.842	
Asturias	Navia-Porcía	25.000	1.365.000	1,8
Asturias	Oriente de Asturias	28.600	1.430.000	2
Islas Baleares	Eivissa i Formentera	17.647	1.043.824	1,7
Islas Baleares	Menorca	-	1.026.176	-
Canarias	Ader La Palma	12.340	411.320	3
Canarias	Aderlan Lanzarote	21.103	448.999	4,7
Canarias	Aider La Gomera	si	237.972	-
Canarias	El Hierro	25.918	259.183	10
Canarias	Fuerteventura	-	586.108	-
Canarias	Gran Canaria	-	1.959.870	-
Canarias	Tenerife	-	1.279.607	-
Cantabria	Cantabria Occidental	55.059	1.835.291	3
Cantabria	Cantabria Oriental	100.000	3.211.764	3,1
Cataluña	Costa Brava	250.000	3.615.827	
Cataluña	Mar de l'Ebre	250.000	3.607.702	
C. Valenciana	Bahía de Santa Pola	4.000	1.671.111	0,2
C. Valenciana	La Marina	40.000	1.382.277	2,9
C. Valenciana	La Plana	40.000	1.423.539	2,8
C. Valenciana	La Safor	40.000	1.466.064	2,7
Galicia	A Mariña-Ortegal	285.738	7.619.117	-
Galicia	Costa da Morte	Sí	7.304.701	-
Galicia	Costa Sostible	Sí	9.436.871	-
Galicia	Golfo Ártabro Norte	Sí	6.143.270	-
Galicia	Golfo Ártabro Sur	243.750	4.000.000	6
Galicia	Ría de Arousa	223.538	7.451.259	3
Galicia	Ría de Pontevedra	85.724	5.714.908	1,5
Galicia	Ría de Vigo-A Guarda	100.000	5.016.360	1,9
Región de Murcia	Galpemun	58.824	3.557.645	1,6
País Vasco	Itsas Garapen Elkartea	Sí	9.040.000	-

A: Presupuesto previsto para cooperación (€). Cuando la respuesta es sí se prevé cooperación, pero no se especifica el presupuesto previsto, que habitualmente se dispersa entre varios ejes y medidas del Plan de Acción y del Plan Financiero. – no se especifica si se prevé cooperación.  
B: Plan financiero (€)

Fuente: Red Española de Grupos de Pesca (01/05/19) y EDLP de cada GALP.



#### 4.2. Objetivos ambiciosos y resultados discretos

Muchos de los GALP españoles ya habían iniciado experiencias de cooperación formal e informal a partir de 2007 en el marco del Eje 4 del FEP (Felicidades, J. y Piñeiro, M.A. 2018). En su mayor parte consistieron en visitas de estudio entre zonas de pesca, pero también hubo colaboraciones entre GALP con diferentes niveles de experiencia para el asesoramiento y formación de los menos experimentados, e incluso se organizaron conferencias, jornadas y talleres conjuntos entre territorios adyacentes o aquellos con intereses y retos comunes. En el ámbito de la cooperación internacional destaca el proyecto *MednetPesca*, iniciado por 12 GALP en Europa. A éste se han ido sumando grupos interesados en la promoción de las zonas pesqueras del Mediterráneo, aumentando la visibilidad de los productos y el patrimonio pesquero sostenible.

A partir de 2014, con el desarrollo de los reglamentos asociados al FEMP, se reforzó el marco de estas acciones de cooperación, lo que está permitiendo desarrollar proyectos de cooperación más avanzados, que implican la puesta en común de competencias y recursos y, por tanto, un mayor compromiso entre grupos, posiblemente a escalas regional, interregional e interestatal (Comisión Europea, 2010).

Los proyectos de cooperación financiados con fondos del FEMP en España están relacionados, por un lado, con la promoción del turismo, especialmente el turismo pesquero, y con el apoyo y promoción del asociacionismo y del trabajo de las mujeres en el mar (Tabla 3). Se trata de proyectos en los que colaboran GALP de una misma región en su mayoría, como es el caso de Galicia, donde se han aprobado 7 proyectos de cooperación, con una financiación del FEMP de 621.292 € y una media de 88.756 € por proyecto. Sólo se lanzaron 2 proyectos interregionales y transnacionales (Tabla 3), en el primer caso con la participación de los GALP de Cataluña y País Vasco, y en el segundo con los dos grupos catalanes (Mar de l'Ebre y Costa Brava) que, junto con otros grupos mediterráneos de Francia e Italia, implementan estrategias con objetivos coincidentes con la *Iniciativa para el Desarrollo sostenible de la Economía Azul en el Mediterráneo Occidental* puesta en marcha por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2017).

Tabla 3. Proyectos de cooperación financiados por los GALP en España con fondos FEMP

Cooperación	Nombre del proyecto	Nº de GALP	Socios	Aprobación	Financiación FEMP (€)
Transnacional	Valorización de producto local pesquero del mar Mediterráneo Noroccidental	2	Cataluña, Francia, Italia	04/10/2018	48.110
Inter-Regional	Transferencia de conocimiento y experiencias en la gestión de pesquerías del cerco entre Euskadi y Catalunya	2	Cataluña, País Vasco	04/10/2018	17.000
Regional	Galicia Norte, Mares de Experiencias	2	Galicia	08/06/2018	38.353
Regional	Candieira: Red de apoyo y promoción de las mujeres del mar de Galicia	6	Galicia	08/05/2017	115.706
Regional	Associació catalana de	2	Galicia	04/10/2018	22.950

	Dones de la Mar				
Regional	Turismo marinero Margalaica	6	Galicia	24/11/2016	116.450
Regional	Galicia Norte. Mares de experiencias	2	Galicia	02/05/2017	55.436
Regional	Mar de las Islas Atlánticas	3	Galicia	29/08/2017	22.440
Regional	Morada Atlántica	2	Galicia	24/11/2016	62.475

Fuente: REGP (01/05/2019).

Analizando las convocatorias específicas de cooperación, y aquellas otras que, aunque de carácter general, valoran positivamente este tipo de proyectos, en el marco del FEMP en España vemos que este tipo de iniciativas no son todavía numerosas y que su carácter es mayoritariamente regional (Tabla 3). Las numerosas ideas de cooperación que publican los GALP en redes como FARNET y REGP demuestran el gran interés de los grupos en abordar conjuntamente medidas, proyectos e iniciativas en favor del desarrollo local. Pero su todavía limitada concreción en proyectos ya aprobados y ejecutados refleja la dificultad de articular una puesta en común de esfuerzos y recursos con otros programas, grupos e instituciones.

FARNET, la red que integra a los 351 GALP europeos, promueve el desarrollo de iniciativas de cooperación sostenibles a largo plazo. Subraya la necesidad de tener en cuenta las lecciones aprendidas del programa LEADER a la hora de evitar medidas de cooperación de gran alcance pero poco realistas. Por lo tanto, se considera necesario explorar las posibilidades de cooperación interregional y consolidar estas iniciativas antes de considerar la cooperación transnacional (Comisión Europea, 2010; Van de Kolk, 2016).

En España, Galicia y Cataluña son las regiones más avanzadas en términos de cooperación a todos los niveles. Y esto se debe, por un lado, a que fueron los primeros grupos de acción seleccionados en España, entre 2008 y 2009. Por otro lado, los GALP gallegos son los que disponen de mayor presupuesto para desarrollar sus estrategias, mientras que los grupos catalanes tratan de aprovechar las oportunidades de cooperación internacional que ofrece la pertenencia a la cuenca marítima mediterránea, junto a grupos de Italia y Francia.

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos analizado el marco y el alcance de la cooperación interregional y transnacional en el caso de los grupos locales creados al amparo de los fondos de la Política Pesquera Común, con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible de las áreas dependientes de la pesca. En una primera fase (2007-2013) se desarrollaron acciones de carácter formal e informal, dirigidas principalmente al intercambio de experiencias entre grupos, a la organización compartida de acciones de información y a la animación de las actividades de los grupos.

A partir de 2014, la mayoría de los GALP en España diseñaron EDLP que promueven la cooperación territorial animados por la posibilidad de obtener financiación comunitaria. Aun así, los proyectos de cooperación interregional y transnacional en los que participan los GALP españoles son escasos y se limitan a grupos gallegos, catalanes y vascos. Los proyectos más complejos y de mayor envergadura son limitados y no tienen garantizada su continuidad más allá de la existencia de los fondos.

Los mecanismos de cooperación son complejos y no están consolidados. La existencia en España de organismos de gestión intermedia (CC. AA.) que organizan la cooperación a escala regional impone una serie de obstáculos normativos y administrativos a la ejecución de proyectos conjuntos. Aunque la existencia de redes de grupos facilita la difusión de ideas de cooperación, la captación de socios interesados en participar y la difusión de resultados y buenas prácticas, se hace necesario un nuevo impulso político para reforzar la cooperación interregional e internacional, que permita superar las barreras normativas y administrativas entre las distintas autoridades gestoras de los fondos, a escala regional y estatal.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad, L.D. (2013): Territorio, Cooperación y Desarrollo. La Iniciativa Europea Leader como modelo de gobernanza en espacios periurbanos. Dos casos de estudio en la Comunidad de Madrid: las comarcas de la Sierra Norte y de las Vegas. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, en <https://eprints.ucm.es/23061/>. Recuperado 02/05/2019.
- Budzich-Tabor, U. (2014): Area-based local development – a new opportunity for European fisheries areas, en: J. Urquhart, T.G. Acott, D. Symes, M. Zhao (Eds.), *Social Issues in Sustainable Fisheries Management*, Springer, Dordrecht, pp. 183-197.
- Comisión Europea (2010): Trabajar conjuntamente para las zonas de pesca de la Unión Europea. Guía para iniciar la cooperación entre los Grupos de Acción Local de Pesca, Guía FARNET #2. Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca.
- Comisión Europea (2017): Towards an initiative for the sustainable development of the blue economy in the western Mediterranean, en <https://publications.europa.eu>. Recuperado 13/03/2019.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F. y Santangelo, M. (2008): «Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 46, pp. 33-52.
- Farinós, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 46, pp. 11-32.
- Felicidades García, J. y Piñeiro Antelo, M. A. (2017): «Competitividad, sostenibilidad y diversificación en la fachada atlántica de la península ibérica: La gestión local del Fondo Europeo de Pesca (2007-2013)», *Revista de Estudios Andaluces*, n° 34 (1), pp. 350-379.
- Felicidades García, J. y Piñeiro Antelo, M. A. (2018): «El desarrollo local participativo en las zonas de pesca. Modelos territoriales de los GALP del Atlántico español», en Márquez Domínguez, J.A. (ed.) *Sistemas productivos con anclaje territorial*, Huelva, Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, pp. 43-56.
- Innerarity, D. (2010): «La gobernanza de los territorios inteligentes», *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, n° 74 (2), pp. 50-65.
- MAPA (2015a): Programa Operativo para el Sector Pesquero Español. Fondo Europeo de la Pesca 2007-2013, Madrid, Diciembre de 2007, Modificación Junio 2015, Aprobado Por Decisión de la Comisión de 12/10/2015 – C(2015)6757, en [https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/programaoperativo2015\\_aprobadorlacomision\\_tcm30-73708.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/programaoperativo2015_aprobadorlacomision_tcm30-73708.pdf). Recuperado 30/04/2019.

- MAPA (2015b): Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Programa Operativo para España, 2014-2020, aprobado por decisión de la Comisión de 13.11.2015 C (2015) 8118 final, en [https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/programaoperativoCompleto151106versionaprobada\\_tcm30-290403.pdf](https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/programaoperativoCompleto151106versionaprobada_tcm30-290403.pdf). Recuperado 30/04/2019.
- Phillipson, J. y Symes, D. (2015): «Finding a middle way to develop Europe's fisheries dependent areas: the role of fisheries local action groups», en *Sociologia Ruralis*, n° 55 (3), pp. 343-359.
- Piñeiro-Antelo, M.A., Felicidades-García, J. y Lois-González, R.C. (2019): Fisheries Policy for Sustainable Development: Coastal Models and Limitations Derived from Participation and Power Organisation in Atlantic FLAGs in Spain and Portugal, en *Sociologia Ruralis*, n° 59 (1), pp. 44-65.
- Romero, J. (2005): El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 39, pp. 59-86.
- Romero, J. y Farinós, J. (2006): Presentación, en Romero, J. y Farinós, J. (eds.) *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia / Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local, Colección 'Desarrollo Territorial' n° 15-19.
- Sáez, C. (2011): «Cooperación», en MARM (2011): *LEADER en España (1991-2011). Una contribución activa al Desarrollo Rural*, Madrid, MARM, pp. 224-242.
- Stein, A. (2010): «Territorial cohesion in the context of interregional and transnational cooperation», en *European Spatial Research and Policy*, n° 17 (1), pp. 5-22.
- Urquhart J. y Acott, T. (2013): Constructing 'The Stade': fishers 'and non-fishers' identity and place attachment in Hastings, south-east England, en *Marine Policy*, n° 37, pp. 45-54.
- Vilalta, M. (2006): Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica* n° 300-301, pp. 299-330.
- Van de Walle, G.; Gomes da Silva, S.; O'Hara, E. and Soto, P. (2015): Achieving Sustainable Development of Local Fishing Interests: The Case of Pays d'Auray FLAG, en *Sociologia Ruralis*, n° 55 (3), pp. 360-377.
- Van de Kolk, L. (2016): Lecciones aprendidas para una cooperación exitosa, en [https://regp.pesca.mapama.es/sites/default/files/cooperacion/LECCIONES\\_APRENDIDAS\\_PARA\\_UNA\\_COOPERACION\\_EXITOSA\\_FARNET.pdf](https://regp.pesca.mapama.es/sites/default/files/cooperacion/LECCIONES_APRENDIDAS_PARA_UNA_COOPERACION_EXITOSA_FARNET.pdf). Recuperado 30/04/19.

## **ANÁLISIS DE LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES EN LOS DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA**

*José Gabriel Suárez Villarreal*  
Universidad de Cartagena  
jsuarezvl@unicartagena.edu.co  
*Heibert Oyola Jiménez*  
Universidad de Cartagena  
hoyolaj@unicartagena.edu.co

### **RESUMEN.**

La incidencia de los gobiernos en el desarrollo ha sido un tema de gran relevancia y exhaustivamente examinado por la academia y organismos multilaterales. Con el desarrollo de conceptos como gobernanza, gobernabilidad y calidad de las instituciones se ha hecho énfasis en el análisis de las acciones de buen gobierno que pueden mejorar la gestión de las instituciones e impactar en los niveles de bienestar de los ciudadanos (Charron, Dijkstra, & Lapuente, 2014), por lo cual se incluyó dentro de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. El concepto de calidad de las instituciones puede ser estudiado desde diferentes puntos de vista, en este estudio se asume que la calidad institucional es un concepto multidimensional para el cual se desarrollará un marco teórico-conceptual basado en la metodología de representación de conceptos complejos, donde cada dimensión estará representada por una estrategia cuantitativa. Por ello, en este estudio se pretende desarrollar el marco teórico del concepto de calidad institucional y representar un prototipo de una de las dimensiones que integran este concepto. La unidad de análisis de este estudio serán los departamentos de Colombia con los cuales se pretende evaluar la capacidad de respuesta al proceso de descentralización originado con la constitución de 1991. Se espera encontrar divergencias entre estos, dado que se asume que existen diferencias espaciales entre estos.

**PALABRAS CLAVE.** Capital institucional, Gobernanza, Gobernabilidad, Divergencia, Desarrollo Territorial

### **ABSTRACT.**

The incidence of governments in development has been a subject of great relevance and exhaustively examined by academia and multilateral organizations. With the development of concepts such as governance, governability and quality of institutions, emphasis has been placed on the analysis of good governance actions that can improve the management of institutions and impact on citizens' welfare levels (Charron, Dijkstra, & Lapuente, 2014), which is why it was included in the 2030 agenda for sustainable development. The concept of quality of institutions can be studied from different points of view, in this study it is assumed that institutional quality is a multidimensional concept for which a theoretical-conceptual framework will be developed based on the methodology of representation of complex concepts, where Each dimension will be represented by a quantitative strategy.

Therefore, this study aims to develop the theoretical framework of the concept of institutional quality and represent a prototype of one of the dimensions that make up this concept. The unit of analysis of this study will be the departments of Colombia with which it is intended to evaluate the response capacity to the decentralization process originated with the 1991 constitution. It is expected to find divergences among these, since it is assumed that there are spatial differences between these.

**KEYWORDS.** Institutional Capital, Governance, Governability, Divergence, Territorial Development

## INTRODUCCIÓN.

La representación del concepto de calidad de las instituciones comprende el análisis de diferentes disciplinas que han presentado desde sus estrategias metodológicas distintas visiones sobre la calidad de las instituciones. Murillo (2013, págs. 160-161) resalta que economistas, sociólogos, politólogos y teóricos de las organizaciones han hecho aportes a esta discusión que son cuestionados por contribuir a una variedad de metodologías e indicadores pero con pocas contribuciones al marco conceptual (Cejudo, Sánchez, & Zabaleta, El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno, 2009), para estos autores la calidad del gobierno presenta “Debilidades e inconsistencias conceptuales” (pág. 120).

Este trabajo aborda el concepto de calidad del gobierno desde una perspectiva multidimensional y la relaciona con el concepto de *gobemanza* con el fin de proponer una medición territorial de la calidad del gobierno en los departamentos de Colombia. Por ello, el principal objetivo de este documento es la estructuración de un marco teórico-conceptual que permita definir las dimensiones y variables que se acerquen a una *mejor medición* pero que partan de unas conceptualizaciones precisas y claras, es decir, sin ambigüedades ni inconsistencias.

El interés de los autores está enmarcado en la “industria emergente de indicadores” e iniciativas académicas y de organismos multilaterales que propenden por prácticas de *buen gobierno* que contribuyen a una mejor formulación y ejecución de las políticas públicas con efectos inmediatos en el bienestar de las personas, por tanto, los aportes que contribuyan a una mejor medición de los efectos de instituciones sólidas en la competitividad y el desarrollo de los países tienen gran relevancia para el debate académico.

Este trabajo se constituye como una propuesta de investigación que busca definir criterios conceptuales para la formulación de una metodología que represente el concepto multidimensional de la calidad de las instituciones de la forma más objetiva posible, para este caso se busca definir unas variables a partir del marco conceptual y no en sentido contrario como se ha propuesto en la mayoría de los trabajos. Este trabajo se acerca a la propuesta de Cejudo et. al (2009, pág. 116) sobre la importancia de definir un marco conceptual para la noción de calidad de las instituciones que permita una selección objetivas de los datos que deben ser incluidos en el análisis cuantitativo y el diseño de un indicador representativo de este concepto. Por ello en el trabajo se realizará una revisión conceptual, se definirán las dimensiones propuestas por los autores para definir el indicador así como las metodologías para calcular el indicador.

## **ESTADO DEL ARTE.**

Hemos expuesto que la calidad de las instituciones o calidad del gobierno ha tenido significativos aportes en un esfuerzo por crear gobiernos más eficientes en la gestión y ejecución de políticas públicas, algunas referentes para este trabajo fueron: el documento “Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público” (Moyado Estrada, 2002) hace un análisis crítico del concepto de calidad y lo proponen como una oportunidad para la mejora continua de las instituciones del sector público. En el trabajo de Cejudo et. al (2009) proponen una discusión sobre los fundamentos conceptuales de la noción de calidad del gobierno planteando que *“una definición adecuada de calidad de gobierno debería centrarse en los mecanismos del ejercicio del poder, separarse claramente de los resultados esperados y concentrarse en atributos identificables - ya sean instituciones o prácticas- de la actividad gubernamental”* (pág. 131) mientras que en el documento “la calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder” (Cejudo & Zabaleta, 2009) retoman la discusión planteada en el trabajo anterior para definir la calidad del gobierno como *“la interacción del conjunto de atributos (tanto de arquitectura institucional como de prácticas de gestión) dirigidos a controlar la discrecionalidad en el ejercicio del poder”* (pág. 31).

Por otra parte, Alonso & Garcimartín (2011) presentaron nuevas evidencias sobre los factores que determinan la calidad institucional y los criterios que deben determinar la calidad de una institución. Finalmente, Murillo & Salas (2013) un modelo para analizar la calidad del gobierno basándose en entradas, procesos y salidas e incluyen tres dimensiones para la calidad del gobierno.

## **1. LA CONCEPTUALIZACIÓN Y MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO.**

### **1.1. El concepto de calidad de las instituciones.**

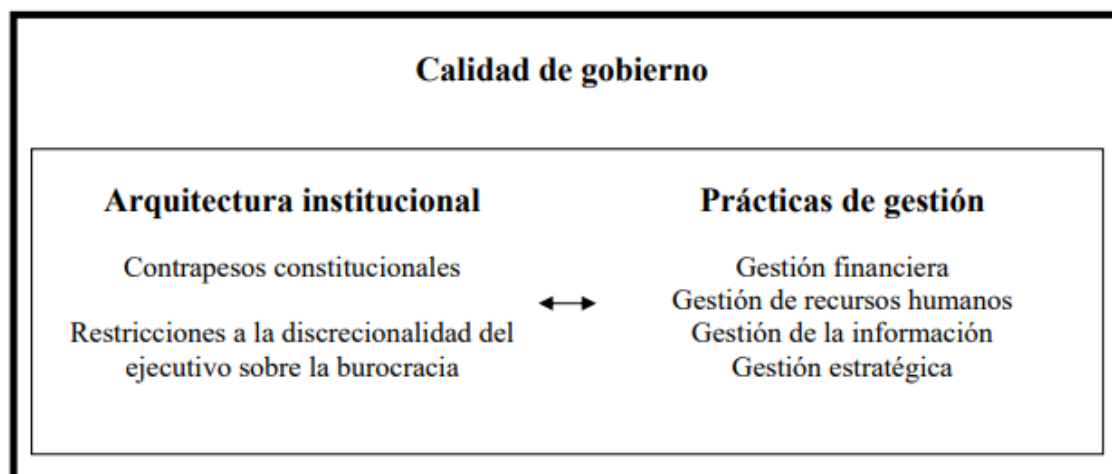
En lo referenciado por Cejudo et. al con respecto a *inconsistencias y debilidades* en la definición de la calidad de las instituciones, encontramos que una de esas inconsistencias se encuentra en la confusión de términos como instituciones, gobierno, gobernanza, gobernabilidad, por lo que es común encontrar definiciones que plantea como sinónimos la calidad del gobierno y la calidad institucional lo cual genera una contradicción entre los términos, entre otras cosas porque instituciones y gobierno no son sinónimos, así como gobernanza y gobernabilidad tampoco pueden considerarse sinónimos.

La definición de Cejudo *et al* incluye la arquitectura institucional y las prácticas de gestión (Figura 1), es decir, van un poco más allá de los conceptos tradicionales de la calidad del gobierno enfocados en los resultados de la gestión pública pero mantiene la relación entre gobierno e instituciones a pesar de que incluye las actuaciones de las distintas ramas del poder. De esta definición de calidad de gobierno, los autores reconocen cinco posibles arreglos de gobierno que surgen de la interacción entre arquitectura institucional y prácticas de gestión.

En este documento hemos propuesto la gobernanza como expresión de la calidad de las instituciones, por ello un concepto de gobernanza clave para sostener esta afirmación es la de Munévar (*¿Qué es la gobernanza y para que sirve?*, 2010).

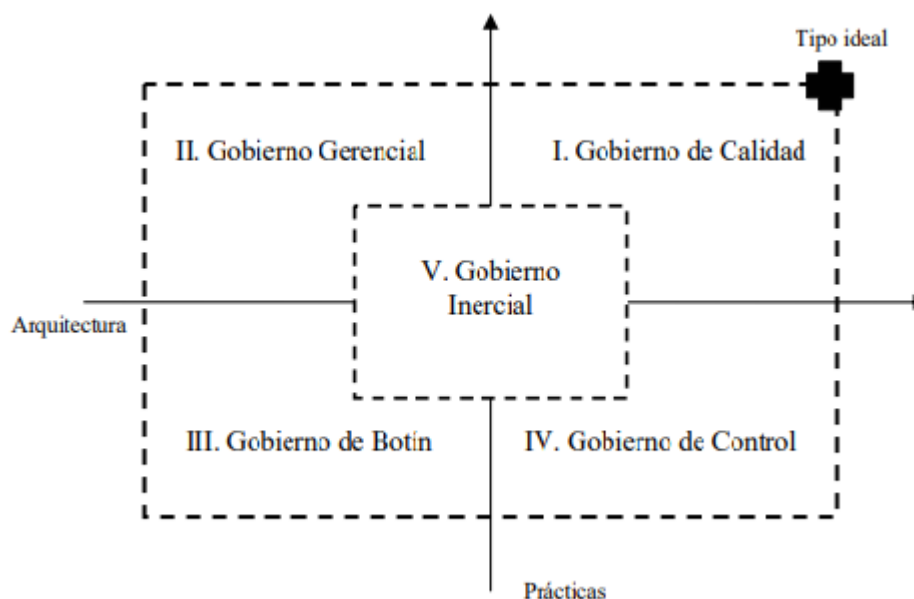
Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad. (pág. 222).

Figura 1. Dimensiones del concepto de "Calidad del gobierno" en Cejudo & Zabaleta



Fuente. (Cejudo & Zabaleta, La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder, 2009).

Figura 2. Arreglos derivados de la interacción entre arquitectura institucional y prácticas de gestión.



Fuente. (Cejudo & Zabaleta, La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder, 2009).



Otra noción importante para este estudio es la propuesta del Banco Mundial que se basa en dos aportes: la visión de gobernanza definida como “las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país determinado” [Kaufmann et al., 2003, p. 2. Citado por Cejudo et al (2009, pág. 122)] y una definición de buena gobernanza propuesta en la que Thomas [2006, citado por Cejudo et al (2009, pág. 122)] agrupa aspectos con la participación civil, un estado de derecho sólido, efectividad de la burocracia y la rendición de cuentas.

Para efectos de los objetivos propuestos por los autores la calidad de las instituciones es un concepto multidimensional, que está representado por el ejercicio gubernamental, la legitimidad de los procesos, la participación ciudadana y la efectividad en la provisión de los bienes y servicios públicos.

### **1.2. La medición de la calidad de las instituciones.**

Como se ha explicado existe una *industria emergente* de indicadores de calidad de las instituciones que buscan contribuir a un mejor estudio del buen gobierno y el desempeño institucional, algunas de estas mediciones son elaboradas por la comunidad académica, los organismos multilaterales y otras han sido elaboradas por los gobiernos de cada país para medir la gestión pública y orientar mejores prácticas de gobierno, muchas se han enfocado en el análisis de los países. Por ello, en este estudio se busca definir unos criterios que permitan aplicar una medición a nivel territorial en Colombia.

En el caso del Banco mundial, su indicador incluye seis dimensiones que a la vez se constituyen por un subconjunto de variables que se encuentra descritas en la Tabla 1, este indicador ha sido utilizado para medir la gobernanza a nivel de países aunque se han hecho aplicaciones en Europa a distintas regiones.

**Tabla 1. Dimensiones de Gobernanza utilizadas por el Banco Mundial**

Dimensión	Características (elementos de medición)
Voz-rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación de los ciudadanos en la elección de los gobernantes.</li> <li>• Independencia de los medios de comunicación.</li> <li>• Libertad de asociación.</li> </ul>
Estabilidad política / Ausencia de violencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepciones sobre la probabilidad de que un gobierno pueda ser depuesto por medios violentos o inconstitucionales. Aquí se incluyen elementos de violencia doméstica y terrorismo.</li> </ul>
Efectividad gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad de los servicios públicos.</li> <li>• Calidad de las administraciones públicas y su independencia de presiones políticas.</li> <li>• Calidad en la formulación e implementación de las políticas públicas, así como el compromiso gubernamental en las mismas.</li> </ul>
Calidad regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidad gubernamental para implementar políticas y regulaciones que promuevan el desarrollo de la competencia y el sector privado.</li> </ul>
Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza de los agentes sobre la existencia del estado de derecho, particularmente en el cumplimiento de contratos, la policía y las cortes.</li> </ul>
Control de la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captura estatal por intereses privados o empresariales.</li> <li>• Mide la magnitud y percepción de la gran corrupción, así como de aquella de ventanilla.</li> </ul>

Fuente. Tomado de Cejudo et al (El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno, 2009).

En el modelo propuesto por (Murillo & Salas, 2013) se definen tres dimensiones: democracia, instituciones públicas y el desarrollo social que se analizan con el enfoque entradas, procesos, salidas.

Tabla 2. Dimensiones de calidad de gobierno en el modelo Salas &amp; Murillo

	Entradas	Procesos	Salidas
Instituciones	Combate a la corrupción imparcialidad	Combate a la corrupción Descentralizada Eficiencia Burocrática	
Democracia	Participación ciudadana Estabilidad Política	Participación ciudadana	Participación ciudadana
Desarrollo Social	Capital Social		Indicadores de Calidad de Vida

Fuente. Tomado de (Modelo para analizar la calidad de gobierno: insumos, procesos y resultados, 2013).

Keefe y Knack [1997, citado por Cejudo et al (2009, pág. 125)] proponen cuatro dimensiones para la calidad institucional que Cejudo considera muy amplias y se relacionan en cierta medida con algunas de las dimensiones utilizadas por el Banco Mundial.

Tabla 3. Dimensiones de la Calidad institucional para Keefer y Knack

<b>Elemento</b>	<b>Definición</b>
Estado de derecho	Existencia de elementos políticos institucionales básicos que garanticen procesos electorales limpios y que restrinjan los márgenes de acción de los ejecutivos.
Restricciones al Ejecutivo	Tipos y efectividad de los mecanismos político-institucionales que restringen el poder de decisión de los ejecutivos y favorecen un sistema de pesos y contrapesos.
Calidad burocrática	Medición de los mecanismos de control burocrático, así como de algunos factores que determinan la existencia de un aparato administrativo profesional y que asegure niveles mínimos de desempeño.
Corrupción burocrática	Muy relacionada con el criterio anterior y trata de medir el grado de discrecionalidad con el que cuentan los funcionarios en el ejercicio de sus actividades.

Fuente. Tomado de Cejudo et al (2009).

Desde otra óptica, En 1999 La Porta et al “entienden la calidad gubernamental como la existencia de mecanismos institucionales que aseguren la eficiencia en el trabajo de gobierno y que permitan la entrega efectiva de bienes y servicios públicos a la ciudadanía” [Citado por Cejudo et al (2009, pág. 128)].

Tabla 4. Categorías de la calidad del gobierno para La porta et al.

<b>Categoría</b>	<b>Características</b>
Eficiencia	En esta sección se incluyen factores como la percepción de la corrupción gubernamental, la capacidad y profesionalización burocrática (medida en términos de días de retraso sobre ciertos trámites, entre otras variables).
Producción de bienes y servicios públicos	VARIABLES sociodemográficas como mortalidad infantil, asistencia escolar, analfabetismo y un indicador subjetivo de calidad de la infraestructura.

Fuente. Tomado de Cejudo et al. (2009).

En Colombia, el Observatorio de Gobernabilidad Local de la Universidad del Norte ha elaborado un índice de gobernabilidad local para los municipios de la región Caribe compuesto por cuatro dimensiones.

Tabla 5. Dimensiones del índice de gobernabilidad local-Uninorte

Dimensiones	Descripción
Medición del desempeño municipal	Mide la capacidad de gestión y generación de resultados de los municipios teniendo en cuenta sus condiciones iniciares.
Justicia Local	Mide el funcionamiento de la justicia municipal a partir del balance entre oferta, demanda y desempeño judicial.
Participación electoral	Mide los niveles de concurrencia a las urnas al momento de influir en la elección d mandatarios locales.
Estabilidad gubernamental	Mide la continuación de los mandatarios locales en el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo de los entes territoriales.

Fuente. Tomado del informe del IGL para la región Caribe (Observatorio de Gobernabilidad Local-Universidad del Norte, 2019).

Con los anteriores antecedentes se han propuesto tres dimensiones para analizar la calidad de las instituciones en los departamentos de Colombia a partir de las coincidencias con otras mediciones y el concepto de calidad de las instituciones que asumen los autores, las cuales son: gestión pública, legitimidad y resultados.

### 1.3. Las dimensiones de la calidad de las instituciones.

Para la construcción del indicador se propone la utilización de tres dimensiones para las cuales se utilizarán variables de diferentes indicadores y fuentes. Las dimensiones y variables seleccionadas corresponden a conceptos expresados que obedecen a los principios de la calidad institucional utilizados en la literatura disponible. Las dimensiones y variables propuestas son las siguientes;

Tabla 6. Dimensiones propuestas por los autores

DIMENSION	VARIABLES
1. Gestión publica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eficacia</li> <li>• Eficiencia</li> <li>• Capacidad administrativa</li> <li>• Desempeño fiscal</li> </ul>
2. Legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de participación en votaciones</li> <li>• Razón de diputados por población</li> <li>• Porcentaje de participación de la mujer en el máximo nivel decisorio.</li> <li>• Índice de gobierno abierto (IGA)</li> <li>• Índice de transparencia de las entidades públicas (ITEP)</li> </ul>
3. Resultados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura de acueducto</li> <li>• Cobertura de alcantarillado</li> <li>• Cobertura de educación</li> <li>• Cobertura régimen subsidiado</li> </ul>

Fuente. Elaboración Propia.

## 2. LA ESTRATEGIA CUANTITATIVA PARA LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES.

Para la medición de la calidad de las instituciones se considera una estrategia cuantitativa que no sea compensatoria con el fin de evitar que los resultados sean afectados por valores extremos, algo que ocurre cuando se aplican promedios simples en la medición de las dimensiones. Ante el propósito de evitar las afectaciones por posibles desequilibrios entre las observaciones, se ha propuesto la utilización del indicador Mazziota-Pareto (OECD, 2008), MPI por sus siglas en inglés, para la estimar los valores de cada dimensión de calidad de las instituciones así como el resultado final.

$$MPI_i^{+/-} = M_{z_i} \pm S_{z_i} cv_{z_i}^1$$

Es decir, la fórmula se aplica con cada una de las variables que componen las dimensiones de gestión pública, legitimidad y resultados para luego estimar el resultado final con los valores obtenidos para cada dimensión.

Algunas metodologías de medición establecen promedios simples, donde cada dimensión tiene igual peso en el resultado final, otras optan por definir unas ponderaciones para cada dimensión dada su importancia dentro de lo establecido en el marco conceptual o utilizar la metodología por componentes principales para determinar la incidencia de cada uno de ellos en los resultados finales, ante esto, para los autores es aceptable cualquier recomendación que contribuya a determinar la mejor metodología.

## 3. LA DIMENSIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA EN LA MEDICIÓN DE CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES.

La construcción de la primera dimensión se basó en variables que representarán el concepto de gestión pública en lo correspondiente a la toma de decisiones, la calidad del servicio civil, la calidad de la formulación e implementación de políticas y lo relacionado con la gestión administrativa y la gestión fiscal. Para la construcción de esta dimensión se utilizaron variables obtenidas del DAFP<sup>2</sup> y del DNP<sup>3</sup>. Para su construcción se utilizó una medida de agrupación tanto compensatoria como no compensatoria.

---

<sup>1</sup> Donde  $M_{z_i}$  corresponde a la media aritmética,  $S_{z_i}$  es la desviación estándar y  $CV_{z_i}$  es el coeficiente de variación

<sup>2</sup> Departamento Administrativo de Función Pública. Información obtenida de las fichas territoriales.

<sup>3</sup> Departamento Nacional de Planeación.

Tabla 7. Variables de la dimensión de gestión pública.

<b>DIMENSION 1: GESTION PÚBLICA</b>		
<b>VARIABLE</b>	<b>DEFINICION</b>	<b>FUENTE</b>
Eficacia	Evalúa que tanto cumplen los departamentos las metas establecidas en los planes de desarrollo y los logros alcanzados.	(IDI) INDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL, DNP.
Eficiencia	Determina la medida de optimización de la dotación de recursos (Humanos, financieros y físicos) que tienen los departamentos disponibles para producir los servicios de salud, educación y agua potable.	(IDI) INDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL, DNP.
Capacidad administrativa	Mide la disponibilidad de recurso (humano, tecnológicos, procedimientos y otros factores que mejoran la gestión del departamento.	(IDI) INDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL, DNP.
Desempeño fiscal	Evalúa de forma global el estado de las finanzas de los departamentos alcanzado cada año.	(IDF) INDICE DE DESEMPEÑO FISCAL, DNP.

Fuente. Elaboración Propia

### 3.1. Estadísticas de las variables.

Respecto a las variables utilizadas en la construcción de esta dimensión se obtuvo, entre otras, la siguiente información estadística. Como se puede observar en la Tabla 8, la variable eficacia presento una media de (76,0) entre los treinta y dos departamentos del territorio nacional. El puntaje mínimo observado fue de (33,6) y el máximo de 94,5. Por su parte la variable Eficiencia presento una media de (61,9), un puntaje mínimo de (39,2) y un puntaje máximo de (96,9). Entorno a la capacidad administrativa, esta presentó una media de (64,7), el puntaje mínimo fue de (32,1) y el máximo (81,2). En cuanto a la última variable, el desempeño fiscal de los departamentos, esta presento un promedio de (72,3), un valor mínimo de (56,7) y un valor máximo de (83,9).

Tabla 8. Estadísticas de las variables.

	EFICACIA	EFICIENCIA	CAPACIDAD ADMINISTRATIVA	DESEMPEÑO FISCAL
Media	76,0	61,9	64,7	72,3
Mínimo	33,6	39,2	32,1	56,7
Máximo	94,5	96,9	81,2	83,9

Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. Resultados aplicando el MPI.

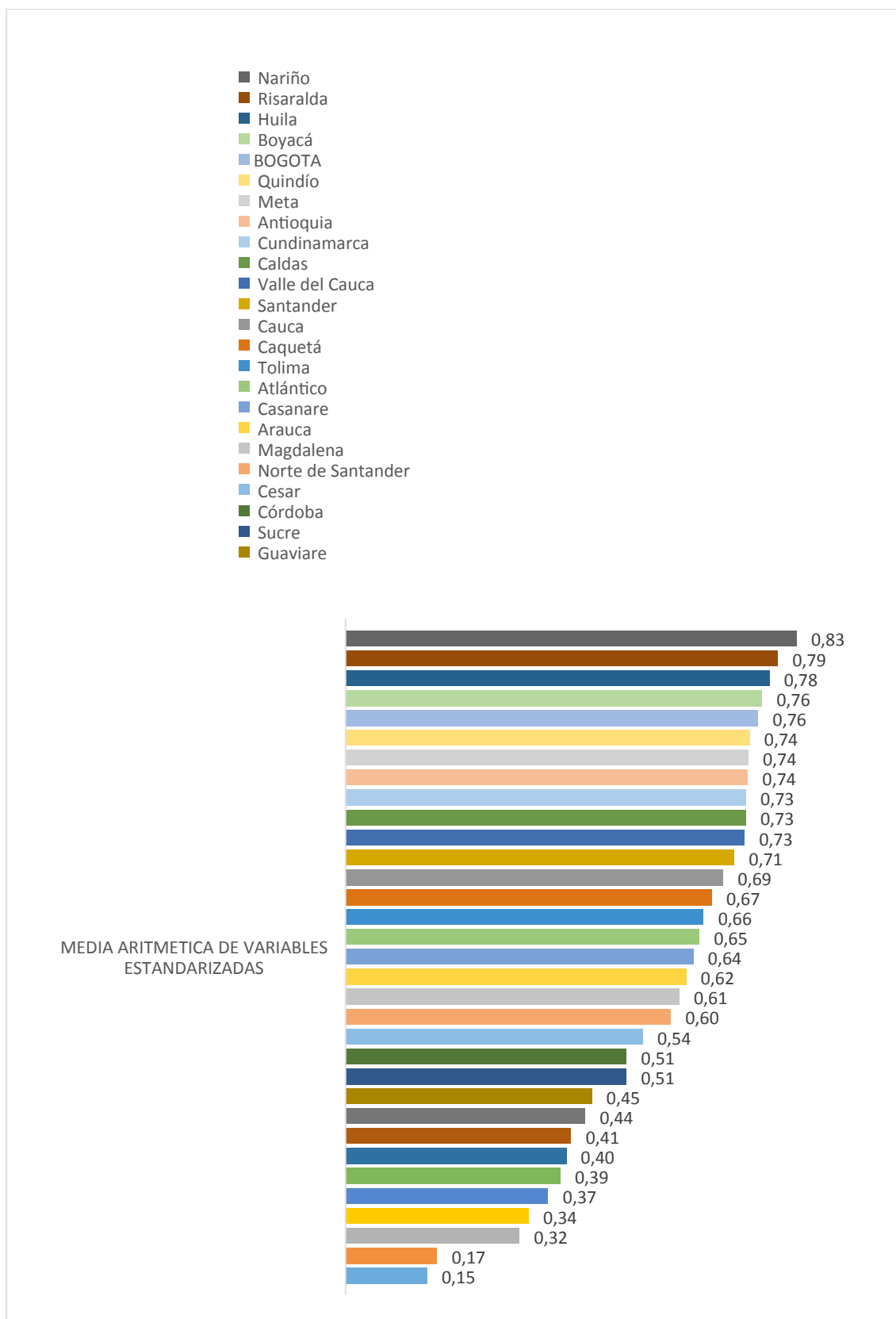
En los resultados obtenidos utilizando la medida compensatoria, se puede observar en la Gráfica 1 que los departamentos de Nariño, Risaralda, Boyacá y Bogotá obtienen las mejores cinco calificaciones a nivel nacional, en su orden correspondiente, destacándose la región Andina al ubicar a cuatro de sus departamentos dentro de los cinco primeros puestos. El departamento de Nariño, de la región pacífica se posiciona

en el mejor lugar con una puntuación de (0,83). Mientras que la región amazónica tiene el peor comportamiento al ubicar a tres de sus departamentos (Putumayo, Amazonas y Guainía) dentro de los últimos 5 lugares en el Ranking a nivel nacional, donde el departamento de Guainía se posiciona en el último lugar con una puntuación de (0,15) en esta dimensión.

La utilización del promedio simple es la más frecuente de las técnicas utilizadas para determinar el valor de las dimensiones y los resultados finales de los indicadores, sin embargo con la aplicación de la metodología no compensatoria se penalizan los desequilibrios que hemos mencionado y los resultados en algunos departamentos (Gráfica 2).

Respecto a los resultados de esta dimensión aplicando el MPI, se obtienen unos resultados ajustados, por lo cual algunos departamentos se ven castigados, al ubicarlos en un lugar más bajo en el ranking nacional y otros son premiados. En términos agregados, los departamentos obtienen una mayor puntuación. Cuatro de los cinco primeros departamentos en la medida compensatoria se mantienen dentro de los cinco mejores en esta medida (Bogotá, Nariño, Huila y Boyacá). El mejor desempeño en esta medida la tiene Bogotá, con un puntaje de (1,013), seguido por los departamentos de Arauca, Nariño, Huila y Boyacá. Nuevamente se destaca la región Andina al ubicar a tres de sus departamentos dentro de los cinco mejores resultados en esta dimensión.

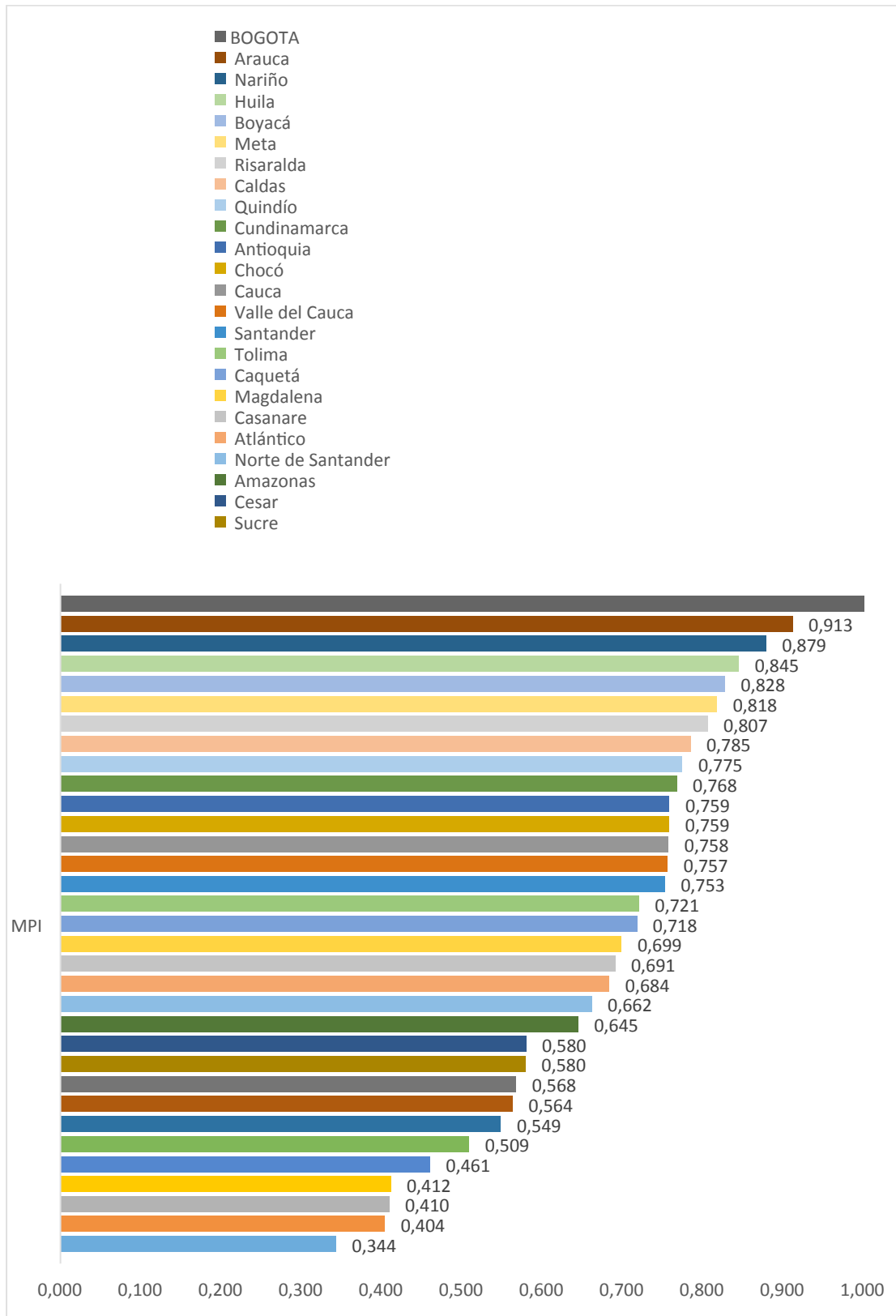
Gráfica 1. Ranking nacional aplicando promedio simple.



Fuente. Elaboración propia.



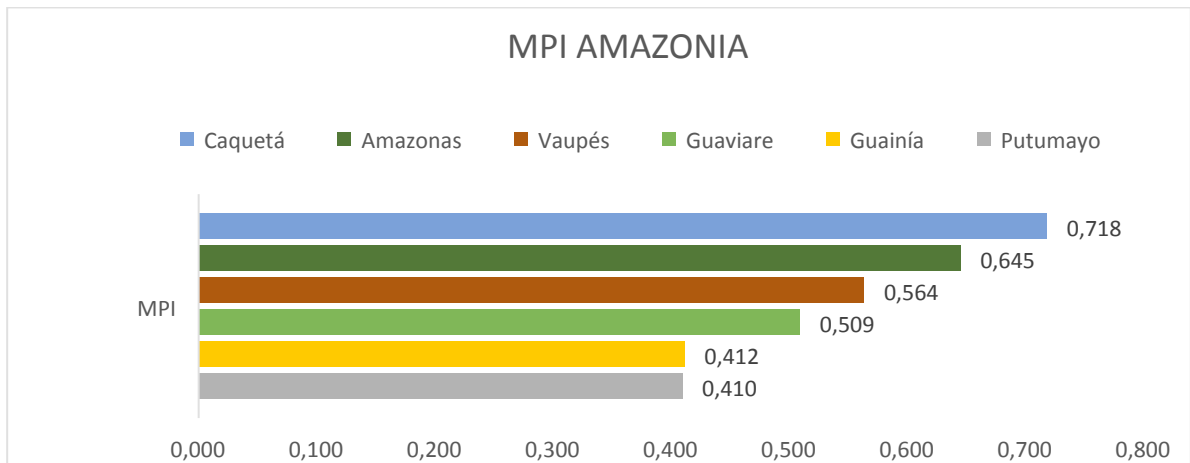
Gráfica 2. Ranking Nacional aplicando MPI.



Fuente: Elaboración propia.

En el análisis del MPI, en un intento por analizar los departamentos con características territoriales similares se observó los resultados por regiones, observando los resultados de cada departamento teniendo en cuenta el desempeño de su región. En la región amazonia, como se representa en la Gráfica 3 el mejor desempeño lo tuvo el departamento del Caquetá con un puntaje de (0,718), mientras que el peor desempeño lo tuvo el Putumayo (0,41).

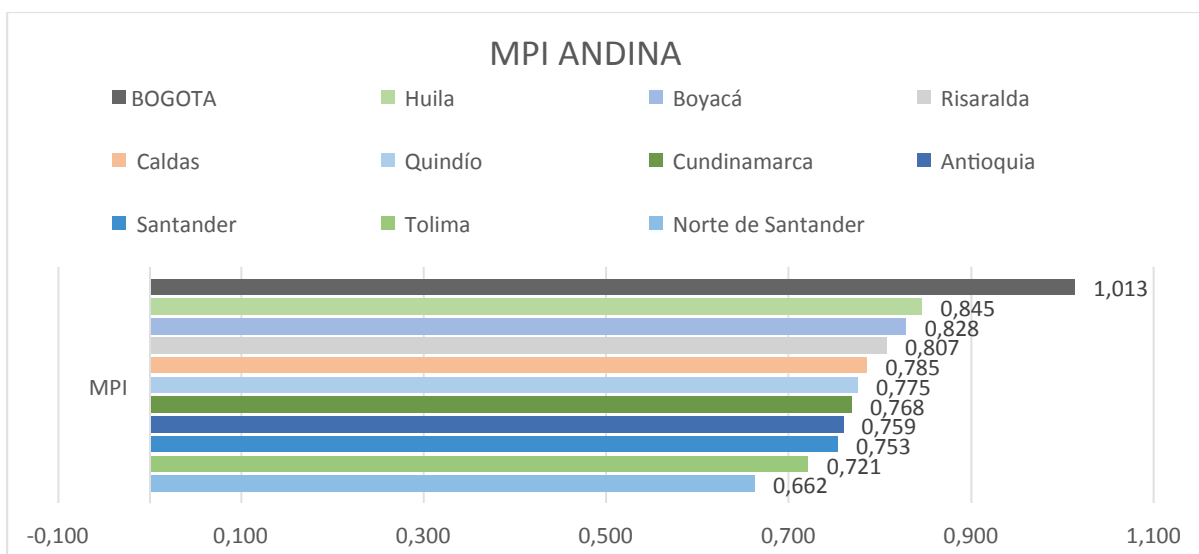
Gráfica 3. Ranking para la región Amazonía con MPI



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la región Andina, la de mejor desempeño en esta primera dimensión con un promedio de (0,793) para sus once departamentos, tiene en primer lugar a Bogotá que además ocupa el primer lugar a nivel nacional con un puntaje de (1,013), como se observa en la Gráfica 4. Los de menor desempeño fueron Tolima y Norte de Santander.

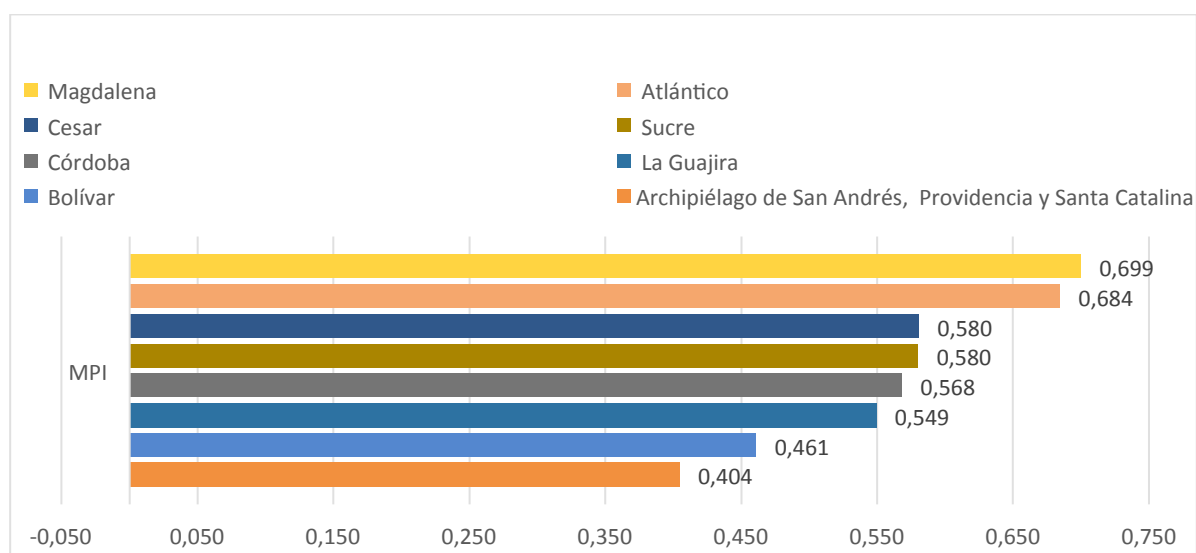
Gráfica 4. Ranking región Andina con MPI.



Fuente: Elaboración propia.

Los departamentos de la región Caribe presentaron en promedio un puntaje de (0,566), con el departamento del Magdalena con el mejor puntaje de la región (0,699) como lo muestra la Gráfica 5. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina presentó el más bajo desempeño de la región.

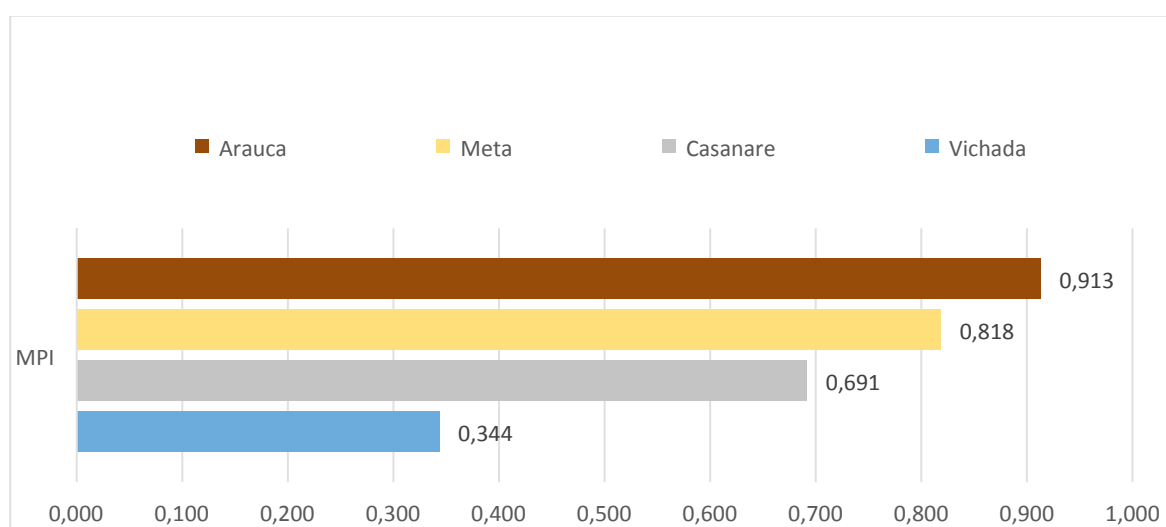
Gráfica 5. Ranking región Caribe aplicando MPI.



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la región Orinoquia, presento un promedio de (0,691) y Arauca fue el de mejor desempeño (0,913) como se representa en la gráfica 6. El de menor resultado fue el departamento de Vichada (0,344).

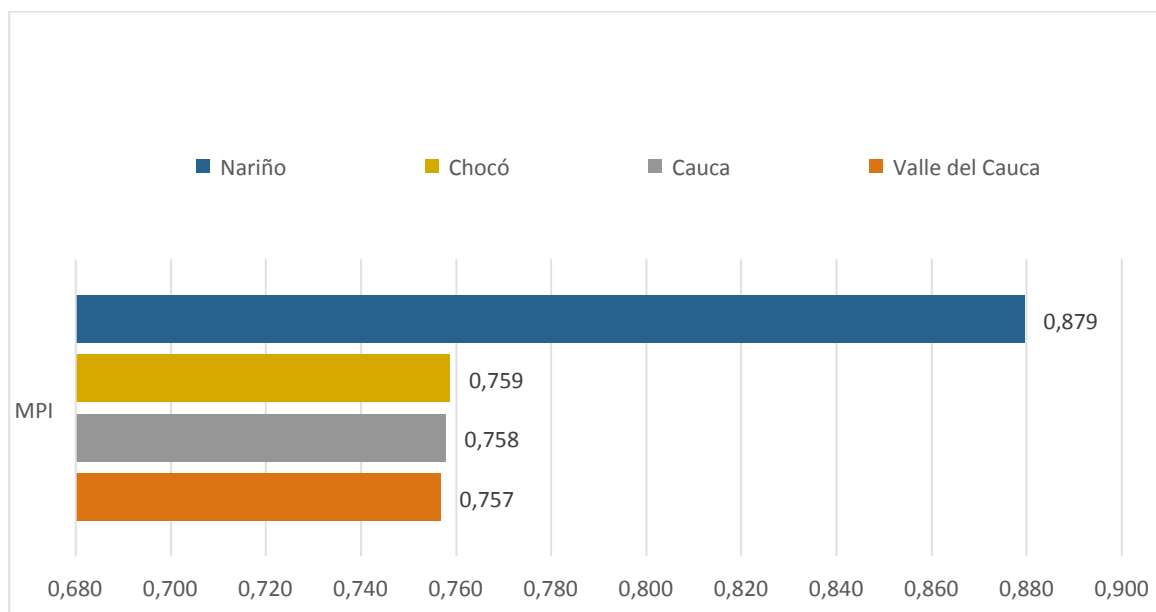
Gráfica 6. Ranking región Orinoquía aplicado MPI.



Fuente: Elaboración propia.

La región pacífica (Gráfica 7), la segunda con mejor promedio (0,788), presento como mejor desempeño de la región al departamento de Nariño (0,879) y al valle del Cauca como menor desempeño (0,757).

Gráfica 7. Ranking región Pacífica aplicando MPI.



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

El debate sobre la conceptualización y medición de la calidad de las instituciones seguirá generando nuevos aportes a la literatura académica, aunque en este estudio se asume una visión multidimensional de la calidad de las instituciones no es una verdad absoluta y pueda que esta conceptualización no tenga los suficientes elementos para establecer una noción de este concepto.

Aunque no es posible estar de acuerdo en que el concepto sea multidimensional y complejo, ningún autor niega que unas instituciones sólidas son clave para el desarrollo humano, por ello la medición de la calidad institucional tiene gran relevancia en la academia. En línea con las posiciones de Cejudo se resalta la importancia de definir un marco conceptual sólido que permita la escogencia de las variables que se deben incluir en la medición, por ello estrategias como los paneles de expertos aunque sean subjetivas pueden contribuir a clara definición de las dimensiones que integran el índice.

En cuanto a la estrategia de cuantificación aunque se siguen las recomendaciones de la OECD para construir indicadores, el índice Mazziota-Pareto, deben analizarse los datos con todas las técnicas posibles y hacer un análisis comparativo de los resultados obtenidos.

En cuanto a las dimensiones, la propuesta inicial se enfoca solo en tres, sin embargo, en el desarrollo de la investigación se espera definir si las que se han propuesto son las indicadas o deben hacerse reestructuraciones a esta propuesta.

Por lo que respecta a los resultados obtenidos en el desarrollo de la dimensión sobre gestión pública, se concluye que Bogotá fue la entidad territorial que mejor resultado obtuvo en esta primera dimensión (1,013), mientras que el peor resultado fue para el departamento de Vichada (0,343), mientras que el promedio nacional del MPI fue de (0,793)

La región Andina obtuvo el mejor desempeño a nivel regional con un MPI, para la primera dimensión, en promedio de (0,793) por departamento, resultado que teóricamente puede estar explicado por la cercanía de estos departamentos a la capital del país. Mientras que el peor desempeño lo registró la región de la Amazonia con un MPI en promedio de (0,543).

En esta primera dimensión, las variables que mejor promedio presentaron fueron la eficacia y el índice de desempeño fiscal, de 76,0 y 72,3 respectivamente.

### **Referencias Bibliográficas.**

- Alonso, J. A., & Garcimartín, C. (2011). Criterio y factores de calidad institucional: un estudio empírico. *Revista de Economía Aplicada* , 5-32.
- Cejudo, G., & Zabaleta, D. (2009). La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* , 31-62.
- Cejudo, G., Sánchez, G., & Zabaleta, D. (2009). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y Gobierno* , 115-156.
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies* , 69-90.
- Moyado Estrada, F. (2002). Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública*. Lisboa: CLAD.
- Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para que sirve? *Revista de Análisis internacional (cesada a partir de 2015)* , 219-236.
- Murillo, F., & Salas, I. (2013). Modelo para analizar la calidad de gobierno: insumos, procesos y resultados. *Estado, Gobierno y Gestión Pública* , 159-178.
- Observatorio de Gobernabilidad Local-Universidad del Norte. (2019). *Informe Final: gobernabilidad local en la región caribe colombiana*. Barranquilla: Publicaciones Universidad del Norte.
- OECD. (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators : Methodology and user guide*. . París: ODCD.

# EL TIPO PENAL DE EXPLOTACIÓN ILEGAL DE YACIMIENTO MINERO EN COLOMBIA: UNA APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS DE ILEGALIDAD, ILICITUD E INFORMALIDAD EN LA MINERÍA AURÍFERA

Julián Andrés Álvarez Restrepo  
[julian.alvarezre@amigo.edu.co](mailto:julian.alvarezre@amigo.edu.co)

Jorge Eduardo Garcia Zapata  
[jorge.garciaza@amigo.edu.co](mailto:jorge.garciaza@amigo.edu.co)

Juan Alejandro Sánchez Muñoz  
[juan.sanchezmu@amigo.edu.co](mailto:juan.sanchezmu@amigo.edu.co)

Universidad Católica Luis Amigó (Centro Regional Manizales, Colombia)

## RESUMEN

Colombia es el segundo país más biodiverso del mundo, privilegiándose de tener 314 ecosistemas, 7.432 especies de vertebrados, 30.436 especies de plantas, donde el 1,7% del territorio está cubierto de páramos que abastecen el 70% de agua a la población (Colciencias, 2016). Sin embargo, las actividades extractivas como la minería, la afectación a la calidad del aire, los vertimientos de residuos contaminantes, la deforestación masiva, etc. afectan el patrimonio ambiental y ponen en riesgo el derecho de las próximas generaciones a gozar de un medio ambiente sano.

Es así, que este paper tiene como objetivos I). exponer las conductas típicas, antijurídicas y culpables más comunes que se dan en la explotación ilegal de yacimiento minero, II). Diferenciar la noción de minería ilegal, ilícita e informal y III). Exponer las problemáticas sociales que se presentan en la minería artesanal, al ser etiquetada como “ilegal” o “ilícita”.

**Palabras Claves:** Minería Aurífera, Ilegalidad, Informalidad, Ilícitud y Minería artesanal.

## ABSTRACT

Colombia is the second most biodiverse country in the world, privileged to have 314 ecosystems, 7,432 species of vertebrates, 30,436 species of plants, where 1.7% of the territory is covered with páramos that supply 70% of water to the population (Colciencias, 2016). However, extractable activities such as mining, affecting air quality, discharges of polluting waste, massive deforestation, etc. they refer to environmental heritage and to the risk in the right of generations to a healthy environment

Thus, this paper has as its objectives I). expose the most common typical, unlawful and guilty behaviors that occur in the illegal exploitation of mining deposits, II). Differentiate the notion of illegal, illicit and informal mining and III). expose the social problems that arise in artisanal mining, such as "illegal" or "illicit".

**Key Words:** Gold Mining, Illegality, Informality, Illegalness and Artisanal Mining.

## 1. CONDUCTAS TÍPICAS, ANTIJURÍDICAS Y CULPABLES MÁS COMUNES EN LAS EXPLOTACIONES ILEGALES DE YACIMIENTOS MINEROS

En el ordenamiento jurídico penal colombiano, existen discusiones latentes sobre los diferentes tipos penales en los que se pueden incurrir las personas naturales al realizar explotación de yacimientos mineros sin el respectivo título o licencia ambiental, lo cual hace que el Estado pierda control sobre la protección al patrimonio ambiental (recursos suelo, agua, fauna, flora y aire) y el cobro de las regalías. Sin embargo, uno de los puntos más álgidos es la aprehensión de elementos materiales probatorios que permiten endilgar la responsabilidad de presuntas conductas típicas a los mineros artesanales, ocasionales o que ejercen la minería para la subsistencia, ¿Se puede denominar ilegal al minero artesanal?, ¿Cuál será la diferencia entre ilegalidad e informalidad?, ¿Será que es necesario que la Ley contemple una figura especial para mineros vulnerables? o ¿Es una voluntad política que la minería artesanal, ocasional o para la subsistencia sea percibida como un delito?.

De esta forma, es indispensable definir delito como una conducta, acción u omisión que es penada por la Ley. También desde la dogmática penal se define como una conducta típica, antijurídica y culpable (Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, 2010), así las cosas, son conocidos como elementos del hecho punible: I). La conducta, no puede ser otra cosa más que conductas humanas, II). Tipicidad, como una conducta que se corresponde con un tipo penal previamente formulado por el legislador en el que se indica una norma primaria dirigida a los ciudadanos de forma general, impersonal y abstracta, que en este caso puede ser la contaminación ambiental, III). Antijuricidad que alude a la contradicción entre el Derecho y el Ordenamiento Jurídico y, IV). Culpabilidad, es el desacato del autor frente al Derecho, el cual es determinante para el ejercicio del IUS PUNIENDI y el Derecho Penal como última ratio para sancionar (Vega, 2016).

Por lo tanto, en el título XI De los Delitos Contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, se tiene el art. 332 Contaminación Ambiental:

*“El que con incumplimiento de la normatividad existente, provoque, contamine o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, ruidos, depósitos o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales, en tal forma que ponga en peligro la salud humana o los recursos fáunicos, forestales, florísticos o hidrobiológicos, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión de cincuenta y cinco (55) a ciento doce (112) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

En efecto, el verbo rector contaminar es clave en la norma primaria, ya que en la minería aurífera hay estudios sobre la contaminación por mercurio, el cual puede tener consecuencias negativas en la salud humana y el medio ambiente, según la página mercurywatch.com, en el año 2010 Colombia ocupó el segundo lugar en contaminación con mercurio (75 Ton al año), después de China (444,5 Ton al año), además según datos del World Gold Council se tiene que Colombia es el 6° País latinoamericano con mayor producción de oro, donde se resalta que la mayor parte de esta producción proviene de la minería informal o ilegal. Los Departamentos que producen más oro son: Antioquia (43%), Chocó (37%), Bolívar (8%), Cauca (4%), Caldas (3%), Nariño (2%), Otros (3%) (Díaz, 2014), por lo tanto, la contaminación con mercurio se emite de forma proporcional al crecimiento de la minería, dándose concentraciones de mercurio en aguas superficiales, en la atmósfera, los mamíferos, suelos, etc. por tener la característica de ser un bioacumulador.

Este tipo penal, da cuenta que Colombia no solo debe enfocarse en la sanción penal como forma de control, ya que espera a que se configure el daño, contemplado como un tipo penal de resultado y no de mera conducta, es así, que hasta la mitad del siglo XX la industria minera en Colombia ha tenido un desarrollo de forma desordenada e irregular, donde la explotación de oro se ha dado con técnicas poco sofisticadas, mano de obra no calificada y no ha permitido promover un modelo exigente en materia de educación, siendo necesario que se incentive a la formalización minera para fortalecer el control del Estado en la explotación de los recursos del subsuelo, ya que la explotación ilegal de la minería aurífera evita que el Estado establezca medidas de mitigación, compensación que subsanen y corrijan los impactos en razón de la intervención de las autoridades ambientales (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Por otra parte, se tiene el tipo de contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo

*Art. 333: El que provoque, contamine o realice directa o indirectamente en los recursos de agua, suelo, subsuelo o atmósfera, con ocasión a la extracción o excavación, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte de la actividad minera o de hidrocarburos, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, y multa de treinta mil (30.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

Con la Reforma al Código Penal, contemplado en la Ley 1453 de 2011, este texto normativo eliminó la referencia culposa del delito y lo cambió en dolosa, agregando dos nuevos verbos rectores provocar y realizar, lo cual no es equiparable al contaminar, por lo tanto, ¿resulta punible la realización de una extracción de suelo en el desarrollo de explotación de yacimiento minero?

¿resulta punible la construcción o montaje para la excavación en yacimiento minero? En este caso, la autora Beatriz Suarez (2017) expresa que el supuesto de hecho no está delimitado, ya que impide conocer al ciudadano lo que está prohibido y permitido en la norma penal, por lo tanto, puede ser susceptible de ser inconstitucional, ya que el artículo no se adecua al principio de legalidad por no ser clara en la norma primaria.

También, el art. 333 describe el desarrollo de la actividad de extracción de yacimiento minero, pero no contiene elementos de carácter prohibitivo, porque al realizar excavaciones, extracciones, exploraciones, construcciones, transformación o transporte que recaiga sobre agua, suelo, aire y atmosfera no necesariamente configuraría un tipo penal, siendo más pertinente el verbo rector de contaminación. Así, que el art. 29 de la Constitución Política prescribe que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa ante juez o tribunal competente y con las formas propias de cada juicio”, donde el principio de legalidad además de vincular a los jueces, también lo hace con el legislador, ya que la mala redacción de una norma tiene relevancia constitucional y puede afectar el principio de legalidad penal estricta, donde no queda clara la conducta sancionatoria (Sentencia C- 559 de 1999<sup>2</sup>).

Según la tesis de la fiscalía, la tipicidad de contaminación se configura cuando se supera el riesgo permitido, sin embargo, se pueden plantear dos escenarios: I). El que posee licencia y contamina directa o indirectamente los recursos agua, suelo, subsuelo o atmosfera con ocasión a la extracción, donde se realiza objetiva y subjetivamente la acción del art. 333 del código penal y II). Sin título minero, pero realiza actos de contaminación ambiental, en el cual se puede tipificar un concurso de delitos consagrado en el art. 333 y 338 del código penal, por lo tanto, para el primer caso el único verbo rector que tiene aplicación es el de contaminar.



Cabe resaltar, que el art. 333 es una norma penal en blanco donde no se consignan íntegramente los elementos específicos del supuesto de hecho y generan vacíos que deben subsanarse (Souto, 2005), ya que para que la conducta sea típica es necesario demostrar que se ha contaminado el bien jurídico tutelado y lesionado, por lo tanto, no debería entenderse como un típico delito de peligro, sino como de lesión, ya que la mera conducta supone un peligro para el patrimonio ambiental, el territorio y las comunidades, por lo tanto, si la intención del legislador era proteger la actividad minera en el marco del desarrollo sostenible, debió establecer una agravación.

## **2. NOCIÓN DE MINERÍA ILEGAL, ILÍCITA E INFORMAL**

La minería ilegal, constituye un quebrantamiento a la Ley e irradia efectos ambientales y económicos, generando costo social, afectando las fuentes de empleo, de ingresos tributarios y menoscaba la oferta ambiental, de ahí que la minería ilegal no cumple las reglas establecidas por el Estado (Defensoría del Pueblo, 2016). También, al no estar acorde al marco jurídico priva al Estado de planear y controlar medidas que mitiguen, compensen, subsanen y corrijan los impactos en ración de las autoridades ambientales, de esta forma, que el Estado debe apuntar a lograr un equilibrio entre desarrollo económico y gasto de la oferta ambiental.

Según la procuraduría, la minería ilegal no es sostenible porque evade: I). Sistemas de control sobre los recursos naturales renovables, siendo difuso determinar los impactos negativos del proyecto, obra o actividad, II). Se exonera del pago de las cargas tributarias establecidas por el Estado y las regalías de producción (que apuntan a mejorar la cobertura en salud y educación), III). Establece dificultades para el Estado, ya que se disminuyen sus insumos para el diseño, implementación y valoración de políticas públicas mineras, IV). La minería ilegal puede ocasionar daños irreversibles al desarrollarse en parques naturales y áreas de especial protección ambiental, V). Influye sobre cualquier plan de ordenamiento territorial que permita conocer la vocación y usos del suelo, VI). Se aleja de un régimen laboral que permita acceder a beneficios de seguridad social y ocupacional, VII). La mayoría de los ocupados en minería ilegal son menores de edad y mujeres cabeza de familia, por último, VIII). La minería ilegal puede incidir de forma negativa en la formulación de políticas públicas de seguridad y de base social.

Sin embargo, la principal problemática que se muestra en este acápite no tiene que ver con el concepto de minería ilegal, sino el etiquetaje que se ha dado al minero artesanal como ilegal, su equiparación a los efectos ambientales que genera como si fuera minería a gran escala y la necesidad de que el Estado promueva una participación territorial para la democratización del recurso, toda vez que se dan oportunidades para que crezca la inversión extranjera y es necesario adoptar políticas públicas para la minería con enfoques diferenciados, como: víctimas del conflicto armado, desplazados, indígenas, comunidades rurales, afrodescendientes, entre otros, donde el Estado debe propiciar una igualdad en términos del art. 13 de la Constitución Política, es decir, facilitando el acceso a los recursos por parte de estas comunidades organizadas, a través del acceso a la información y una asesoría adecuada y oportuna, que les permita cumplir con los lineamientos de las autoridades que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Sin embargo, esto se une al problema de la vaguedad en el código penal, ya que se considera que la extracción ilegal de yacimiento minero es un tipo penal en blanco, es decir, que la tipicidad de la conducta no es totalmente clara, ya que se limita a describir los verbos rectores que hacen parte de la actividad extractiva.

Además del sustento normativo en el código penal, se tiene el art. 159 de la Ley 685 de 2001, que versa de la siguiente manera:

*“Artículo 159. Exploración y explotación ilícita. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.*

También, se tipifica como delito la exploración y explotación ilícita de yacimiento minero en el art. 338 del código penal y se configura cuando sin permiso de la autoridad competente o con incumplimiento de la actividad existente se explote, explore o extraiga yacimiento minero.

Una de las situaciones que reta los entes territoriales y al gobierno de Colombia, es el control de la minería ilegal y los acuerdos con los mineros artesanales para el desarrollo de la actividad, siendo importante preguntarse ¿Es suficiente la normativización del tipo penal de explotación ilegal de yacimiento minero, para que la conducta no se realice?, ¿Tiene eficacia y legitimidad esta norma en el ordenamiento jurídico?, sin embargo, más allá del Derecho Penal, el Estado debe tener en cuenta los procesos de participación (politics), planeación (Policy) y control (Police) (Roth, 2002) de la actividad minera, lo que implica dar una mirada a esta actividad económica desde un carácter diferenciado y desde un metalenguaje, donde algunas poblaciones se han dedicado a esta actividad de forma artesanal desde la época de la colonia.

Así las cosas, entre el 2010 y el 2015 la minería alcanzó un aumento del 28,9% donde la minería ilegal alcanza entre el 50% y 80% de la actividad extractiva, sin embargo, el balance fue desalentador debido a que tan solo en el 2015 se cerraron 275 minas, se realizaron 1.228 detenciones a nivel nacional, se inmovilizaron 125 máquinas en 27 de 32 departamentos del país (Juárez, 2015), siendo evidente que la minería ilegal ha sido capaz de sobrevivir a cualquier intento de formalización y legalización, además de que tiene atribuida múltiples características negativas como la destrucción ambiental, la evasión de cargas tributarias y la regulación.

Sin embargo, la legislación penal debería conocer las realidades políticas concretas y socioeconómicas de los territorios, ya que la minería artesanal y para la subsistencia al ser equiparada en algunas ocasiones como ilegal, crea un espejismo procedimental y la ilegalidad se torna como consecuencia de normas que desconocen el contexto socioeconómico de la minería para la subsistencia, igualándola a la gran minería.

De ahí, que la política criminal debe tener en cuenta las diferencias entre las grandes empresas mineras que tienen altos niveles de endeudamiento, trabajan en ausencia de un crecimiento sostenible, tienen escasas posibilidades de manipular los precios, alta inversión en activos fijos; mientras que la minería informal utiliza conceptos como el trabajo, las relaciones de parentesco y de vecindad, donde la adquisición de minas pueden pasar de generación en generación por vía de hecho y la práctica minera se torna informal y reproductiva, siendo necesario resaltar que la economía del productor ilegal difiere del gran productor por el significado que le atribuyen desde la perspectiva intergeneracional, siendo una cuestión de cultura, comunidad y pobreza.

Por eso, en el caso de la minería artesanal la cultura sigue sus propias leyes sin tener en cuenta aspectos materiales de la sociedad (White, 2007), donde la población pobre no puede depender de las macro estructuras sociales y económicas creadas para un discurso alejado de la vivencia cotidiana, suscitando otras nuevas para remediar los déficits que no subsanan las anteriores.

Sin embargo, la minería informal tiene una realidad preocupante ya que según informe de la Organización Mundial del Trabajo –OIT- (2004), la minería artesanal en general ocupaba 13 millones de personas, de las cuales el 30% eran mujeres y 15% niños, donde se cree que la minería artesanal produce entre el 20% y el 30% del oro en el mundo, lo que equivale entre 500 y 800 toneladas anuales, también en el año 2007 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, expuso que en la minería aurífera artesanal en el mundo participan entre 10 y 15 millones de mineros, los cuales 4,5 millones son mujeres y 1,5 millones son niños, esto evidencia que en los países en desarrollo esta actividad ha aumentado, debido al impacto del cambio climático sobre los medios de vida agrícola y los conflictos armados internos de cada país (Instituto Humboldt, 2019).

### **3. PROBLEMÁTICAS SOCIALES QUE SE PRESENTAN EN LA MINERÍA ARTESANAL, AL SER ETIQUETADA COMO “ILEGAL” O “ILÍCITA”**

La minería artesanal, no posee una definición unívoca y su conceptualización puede variar dependiendo del país, sin embargo se dan algunas definiciones: como “la explotación de depósitos minerales a pequeña escala, cuyos métodos utilizados son de tipo manual o inclusive el uso de equipos muy simples” (Banco Mundial), en las discusiones intergubernamentales para la implementación del Acuerdo de Minamata, se ha definido como la “extracción del oro realizada por mineros individuales o empresas pequeñas con capital invertido y producción limitadas”, mientras que para el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible la Minería Artesanal es aquella minería que la ejercen personas en la informalidad, que poseen muy baja capacidad de gestión y cuentan con tecnología precaria.

Esto evidencia, que una de las principales problemáticas tiene que ver con la ambigüedad del lenguaje, ya que la minería artesanal no debería categorizarse como informal, ilegal o criminal, ya que la Corte Constitucional la ha definido en varias de sus sentencias, como en la C-259 de 2016<sup>3</sup>, donde cita el Glosario Técnico Minero y la conceptualiza como aquella minería desarrollada por personas naturales que dedican su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral mediante métodos rudimentarios y que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia, haciendo un ejercicio de Control de Constitucionalidad, la Corte hace un ejercicio de inferencia sobre la minería artesanal donde se expone que esta se desarrolla en las zonas rurales del país y permite asegurar un mínimo vital para las familias que por tradición se han ocupado del oficio minero como herramienta de trabajo.

Verbi gratia, en esta Sentencia también se cita la Decisión 1994/308 del Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, donde señala que:

*“(…) minería en pequeña escala debe considerarse desde el punto de vista más amplio del desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza para un gran número de personas que participan en la minería artesanal en todo el mundo, las actividades de minería constituyen una red de seguridad ya que proporcionan ingresos durante épocas económicas difíciles. Dado que la mayoría de esas actividades se realizan en zonas rurales, la minería artesanal es un arma eficaz contra la pobreza rural y la migración de las zonas rurales a las urbanas y, como tal, debe recibir apoyo. Cuando un gobierno toma medidas para crear un entorno más*

*propicio para los mineros artesanales, está aumentando también el acceso de la población a una red de seguridad de los ingresos y generando capacidad para liberarse de la pobreza, la asistencia a ese sector puede servir también de mecanismo importante para prestar la ayuda social que tanto necesitan la población y las zonas involucradas”.*

Es así, que el Gobierno Colombiano debe dar un salto cualitativo no solo en términos de inclusión social, sino del reconocimiento de la minería artesanal como una oportunidad para superar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de aquellas personas que se han dedicado a esta actividad de forma tradicional, sin embargo, es necesario un salto cualitativo en la planificación estatal para: I). Disminuir las barreras de conocimiento de la legalidad y acceso a la información, II). Crear una Política Pública para la implementación de la Minería Artesanal desde el Principio del Desarrollo Sostenible, III). Promover capacitaciones a comunidades focalizadas para la realización de la minería artesanal acorde a la legalidad y criterios técnicos que disminuyan, mitiguen o compensen los impactos ambientales, IV). Promover el uso de tecnologías limpias y evitar el uso del Mercurio, V). Articular las Autoridades del Sistema Nacional Ambiental, entre ellas las Corporaciones Autónomas Ambientales para fortalecer la gobernanza ambiental y la prevención de infracciones en el marco del régimen sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009).

Por otra parte, el Estado también debería profesionalizar esta actividad y apoyar los emprendimientos de inversionistas nacionales, democratizando el recurso y permitiendo que los beneficios sean para los ciudadanos colombianos, ya que después de la minería artesanal se encuentra la minería a pequeña escala y la inversión que se requiere se encuentra entre los 250 y 2000 millones de pesos, lo cual conlleva a operar con derechos legalmente constituidos para formalizar estas explotaciones, por lo tanto es necesario que el Estado promueva la legalidad y la facilite a través de sus Instituciones, pero según datos del ministerio de Medio Ambiente estos tipos de minería hacen parte de las principales fuentes de descarga del mercurio en el Ambiente, lo cual se ha convertido en una barrera o en una falacia para que los productores colombianos, mineros artesanales y para la subsistencia sean aprehendidos en un proceso penal por contaminación ambiental, donde la solución del Estado debería ir más allá de lo punible, debe prevenir y fomentar las buenas prácticas en el territorio.

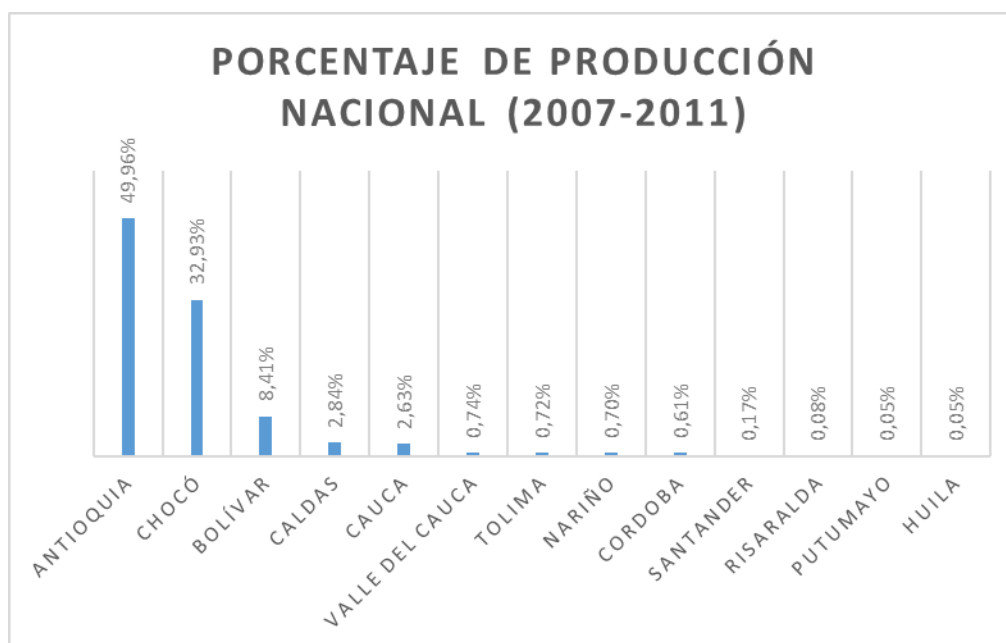
#### **4. CONCLUSIÓN**

Este trabajo, contextualizó las nociones de minería artesanal, informal e ilegal en el ordenamiento jurídico colombiano y algunos tipos penales establecidos en el código penal como el art. 332 de Contaminación Ambiental, el art. 333 por contaminación de yacimiento minero o hidrocarburo y el art. 338 sobre explotación de yacimiento minero, el último, se ha contemplado como un tipo penal en Blanco donde se limita a describir la actividad de la minería, donde no es clara la tipicidad de la conducta, puede ser muy amplia y solo se configura cuando existe un daño al patrimonio ambiental, por lo tanto es un tipo penal de resultado y no de mera conducta, de esta forma, el legislador debería darle una protección más amplia al patrimonio ambiental, ya que con el solo hecho de querer generarse un daño al patrimonio ambiental debe endilgarse una responsabilidad.

Por otra parte, se tiene que la minería artesanal, y para la subsistencia, no se debería criminalizar, por lo tanto, quienes la practican no deberían ser susceptibles de imputación penal, sino que deberían tener un trato diferenciado por parte del Estado, para que accedan a información, capacitación técnica y jurídica, que les permita el desarrollo de su actividad, puesto

que ya se tienen focalizados los territorios donde más se desarrolla esta actividad. Entre el 2010 y el 2015 la minería alcanzó un aumento del 28,9% donde la minería ilegal alcanza entre el 50% y 80% de la actividad extractiva, sin embargo, el balance fue desalentador debido a que tan solo en el 2015 se cerraron 275 minas, se realizaron 1.228 detenciones a nivel nacional, se inmovilizaron 125 máquinas en 27 de 32 departamentos del país, los que tuvieron un mayor porcentaje de producción nacional entre el año 2007 y 2011, se relacionan a continuación:

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia, con base en Sinopsis Nacional de la Minería Artesanal y a Pequeña Escala, 2012.

Las principales problemáticas de la minería artesanal, tienen que ver con que tiene una considerable participación de mujeres y niños, además de la utilización del mercurio, el cual por ser un bioacumulador<sup>1</sup> genera contaminación ambiental y afecta al derecho colectivo de la salubridad pública, de esta forma, el Estado debe establecer un control más allá del IUS PUNIENDI del Derecho Penal y fomentar políticas públicas de reconocimiento y no de criminalización de la minería artesanal o a pequeña escala, donde se mejore el acceso a la información y se establezcan estrategias para focalizar comunidades que han desarrollado esta actividad de forma histórica, pero que hoy más que nunca requieren un acompañamiento técnico y jurídico, que les permita prevenir la infracción y el delito.

## REFERENCIAS:

Beatriz, S. (2017). Retos de la Regulación Jurídico Penal de la Minería en Colombia. Estudio del Art. 333 del Código Penal Colombiano. *En: Universitas*. Pp. 421-456. Universidad

<sup>1</sup> Entre los periodos 2009 y 2012, se han estudiado los siguientes niveles de concentraciones gaseosas de mercurio en nanogramos por metros cúbicos de aire en algunas zonas del país: Calles de Segovia, Antioquia (13.600 a diciembre de 2009, 6.000 a marzo de 2011 y 2.850 a noviembre de 2012); Calles de El Bagre, Antioquia (11.300 a diciembre de 2009 y 5.800 a marzo de 2011) (Sinopsis Nacional de la Minería Artesanal y a Pequeña Escala, 2012).

- Javeriana.
- Defensoría del Pueblo. (2016). *La Minería Sin Control: Un Enfoque desde la vulneración de Derechos Humanos*. Pp. 1-246.
- Díaz, F. (2014). Mercurio en la minería del oro: impacto en las fuentes hídricas destinadas para consumo humano. En: *Revista Salud Pública*. Pp. 947-957. Universidad Nacional de Colombia.
- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2010). *Teoría del Delito*. Universidad Militar Nueva Granada: Bogotá.
- Instituto Humboldt. (2019). Diagnóstico de la información ambiental y social respecto a la actividad minera y la extracción ilícita de minerales en el país. Pp. 1-372.
- Juárez, F. (2015). La minería ilegal en Colombia, un Conflicto de Narrativas. *Revista Universidad San Buenaventura*. Pp. 135-146.
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). *Sinopsis Nacional de la Minería Aurífera Artesanal y de Pequeña Escala*. Pp. 1-72.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Minería Ilegal en Colombia: Informe Preventivo*. Pp. 1-29.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Souto, M. (2005). Las Leyes Penales en Blanco. En: *Nuevo Foro de Derecho Penal*. Universidad Santiago de Compostela. Pp. 13-30.
- Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Pp. 1-67.
- Vega, H. (2016). El análisis gramatical del tipo penal. *En: Justicia*, 29, 53-71. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.29.1233>
- White, L. (2007). *The Evolution of Culture: The Development of Civilization to the Fall of Rome*. Walnut Creek, CA: Left Coast Press
- Organización de las Naciones Unidas. (1994). Decisión 1994/308 del Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2017). *Convenio de Minamata sobre el Mercurio*. Pp. 1-73.
- Corte Constitucional de Colombia. (1999). Sentencia C- 559 de 1999. MP: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-259 de 2016. MS: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República. (2001). Ley 685 de 2001 por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1453 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.

## **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CARTAGENA DE INDIAS (COLOMBIA) Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO LOCAL**

Laura Agamez G.<sup>1</sup>  
Mirleth Barrios M.  
Lady Bossio O.  
Anyis Martínez M.

### **RESUMEN**

Cartagena de Indias ciudad de contrastes en donde se han dado cita la pobreza, la exclusión, las pocas oportunidad de sentirse parte de los procesos, sumándose a ello la inestabilidad política que ha enfrentado durante los últimos años, terminan convertidos en foco de interés de la cooperación internacional para el desarrollo, quienes a través del andamiaje de sus agencias han gestado una serie de alianzas enfocadas en el trabajo con niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres concentrado en territorios vulnerables como es el caso del barrio Nelson Mandela, de San Francisco y el Pozón por mencionar algunos.

A pesar de todos estos esfuerzos, de la movilización de recursos de la cooperación invertidos en procesos sociales liderados a través de alianzas, sigue siendo manifiesto en la ciudad cuestiones como la desigualdad, pobreza, desequilibrio en términos de desarrollo humano, económico, social y ambiental, lo que no ha permitido que los programas y proyectos iniciados cumplan los propósitos planteados, ni sean sostenibles en el tiempo, infiriéndose que las acciones desplegadas en el marco de la cooperación no se han traducido en desarrollo.

Desde 1945 se empieza a configurar la idea de desarrollo, apostándole a la superación de la pobreza en los países del hemisferio sur, sustentado bajo un paradigma social; en este contexto de posguerra se inicia la cooperación, por tanto, el principal interés desde una postura reflexiva es develar los impactos que ha tenido la cooperación en el desarrollo local de la ciudad.

**Palabras Claves:** Cooperación internacional, desarrollo, participación, Organización comunitaria

### **ABSTRACT**

Cartagena de Indias city of contrasts where poverty, exclusion, the few opportunities to feel part of the processes have come together, adding to this the political instability that has faced in recent years, end up becoming a focus of interest of the international development cooperation, who through the scaffolding of their agencies have developed a series of partnerships focused on working with children, adolescents, youth and women concentrated in vulnerable territories such as the Nelson Mandela neighborhood of San Francisco and the Pozón to mention a few.

In spite of all these efforts, of the mobilization of cooperation resources invested in social processes led through alliances, issues such as inequality, poverty, imbalance in terms of human, economic, social and environmental development remain evident in

---

<sup>1</sup> Estudiantes de Trabajo Social octavo semestre de la Universidad de Cartagena, Grupo de Investigación territorios Vulnerables, Desarrollo Humano Sostenible. [lauraagamez51@gmail.com](mailto:lauraagamez51@gmail.com)  
[mirlethbm@gmail.com](mailto:mirlethbm@gmail.com)  
[lady.1396@hotmail.com](mailto:lady.1396@hotmail.com) [anyis.meza@gmail.com](mailto:anyis.meza@gmail.com)

the city , which has not allowed the programs and projects initiated to fulfill the stated purposes, nor be sustainable over time, inferring that the actions deployed in the framework of cooperation have not translated into development.

Since 1945, the idea of development begins to be configured, betting on overcoming poverty in the countries of the southern hemisphere, supported by a social paradigm; In this post-war context, cooperation begins, therefore, the main interest from a reflexive position is to unveil the impacts that cooperation has had on the local development of the city.

**KeyWords:** International cooperation, development, participation, Community organization

## INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional es una herramienta de colaboración que permite apoyar procesos de desarrollo a nivel social, económico, ambiental por medio de transferencias de recursos ya sean financieros o técnicos, por su parte, la actual Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC) retoma la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, y define la Cooperación Internacional como “La acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y social del país, mediante la transferencia de tecnologías, conocimientos, experiencias o recursos por parte de países con igual o mayor nivel de desarrollo, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.” (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia- APC) Dado esto se da la cooperación en términos de desarrollo de un territorio en el cual el país receptor tenga una participación activa en los asuntos y contribuciones que recibirá no generando un rol pasivo e ineficiente de la ayuda. Ahora bien, Colombia al declararse renta media se convierte en un país cooperante para contrarrestar las diferentes problemáticas a nivel global, sin embargo, el país colombiano se sigue evidenciando rezagos sociales, económicos, políticos y ambientales en lo que podría preguntarse si ¿Colombia está en las condiciones sociales, económicas políticas y ambientales para ser cooperante en diferentes países? Puesto que, se requiere más que indicadores que solo muestran un porcentaje de la población, es necesario que se conozca la realidad actual de Colombia.

En cuanto a Cartagena a pesar de ser una de las ciudades en Colombia donde se invierte y movilizan recursos de cooperación para el desarrollo, esta ciudad sigue vivenciando una desigualdad en la mayoría de su población al igual que un desequilibrio en términos de desarrollo humano, económico, social y ambiental esto se puede traducir en la inestabilidad política que ha padecido está en los últimos años que no han permitido que los programas y proyectos iniciados avancen en su transcurso y cumplan con los propósitos planteados. Entonces esta fragilidad en el marco de los gobiernos locales refuerza las brechas sociales y la reproducción de la pobreza, exclusión y discriminación de la población más desatendida de la ciudad. Por esto, en este ensayo se pretende visualizar ese contraste que persiste en la sociedad cartagenera siendo el ojo para la cooperación internacional apostándole a un desarrollo integral en las comunidades teniendo como eje a la población de juventud, mujeres, adolescentes, niños/niñas y adultos mayores para disminuir esas brechas sociales, sin embargo, en Cartagena no se percibe en términos de desarrollo en cuanto a las intervenciones que se hacen para acabar problemáticas como la pobreza y pobreza extrema, la deserción escolar, violencia de género, entre otros.



Cabe resaltar, que la idea de desarrollo se ha venido instaurando a lo largo de los años donde se establecen unos mínimos para llegar a ese tipo de desarrollo, Cartagena se ha considerado en muchas ocasiones como una ciudad de dos caras donde la concentración de riquezas se visualiza en una parte de la ciudad y la otra permanece en un estado de olvido y abandono, para esto a lo largo del ensayo detallaremos cual es la situación de Cartagena como ciudad donde la cooperación ha estado presente en sus diferentes problemáticas, pero, las problemáticas aún permanecen, en este sentido lo hemos dividido en cuatro partes, en donde la primera se pretende por medio de revisiones bibliográficas Cartagena como una ciudad de contraste que se ha perpetuado algunas situaciones de exclusión y vulnerabilidad ocasionando brechas y desigualdades sociales, en la segunda cómo la cooperación internacional ha estado presente en diferentes poblaciones y cómo se ha generado estrategias de sostenibilidad para el impacto de desarrollo que se pretende, una tercera a través de investigaciones y revisiones bibliográficas dar cuenta de cómo ha sido esa idea de desarrollo que atraviesa la cooperación hoy día en Cartagena y por ultimo una cuarta donde hemos titulado como consideraciones finales unas recomendaciones y aseveraciones que permitan llegar a una cooperación internacional situada al contexto que permita pensarse y llevar a cabo intervenciones contextualizadas que puedan apuntalar el desarrollo en Cartagena de Indias.

## **1. CARTAGENA DE INDIAS: UNA CIUDAD DE CONTRASTES**

Cartagena de Indias es una ciudad considerada oficialmente como distrito turístico y cultural, ubicada al norte de Colombia dentro de la coordenada 10.4 latitud, longitud -75.5 10° 24' 0" norte, 75° 30' 0" oeste sobre el Mar Caribe, siendo esta la capital del departamento de Bolívar, en cuanto a su división político-administrativa está dividida en tres localidades "la localidad Histórica y del Caribe Norte, que concentra el patrimonio arquitectónico, la mayor parte de la población (39.% del total) y las actividades comerciales de la ciudad; la localidad de la Virgen y Turística, hoy por hoy principal zona de expansión urbana y de servicios turísticos, territorio de asentamientos afro y espacio de gran parte de los cuerpos de agua costeros; y la localidad Industrial y de la Bahía, moldeada territorialmente por la bahía interna, y donde opera el grueso de las actividades industriales y portuarias de la ciudad" (Tomado de Maldonado Guerra, 2015).

Si bien es un territorio donde el turismo, la industria, el comercio y el sistema portuario son el atractivo con el que es vendida hacia al extranjero, pero si hacemos un contraste entre las ganancias que esto le genera a la ciudad en términos económicos y para lo que se invierte se hace notorio que no es posible hablar de un avance en términos de desarrollo, progreso, equidad e igualdad para todos los ciudadanos, puesto que vemos que cada vez más aumenta la exclusión, discriminación y vulneración de derechos que se ven reflejados en las brechas sociales, la pobreza extrema, la violencia, la inseguridad, el desempleo, la deserción escolar, las cuales han sido el foco de intervención de muchos de los planes de desarrollo, sin embargo, esto solo se queda en el papel y la realidad sigue siendo otra, una realidad en la que apremian las intervenciones que no están siendo focalizadas y contextualizadas a las problemáticas que se presentan.

Así lo planteado por la sede trabajo en una investigación "Cartagena es una ciudad con profundos contrastes y estructurales desigualdades sociales, en donde, por un lado, la evolución y el comportamiento de una serie de indicadores económicos

agregados como puede ser el PIB; el PIB Per Cápita; muestran resultados moderadamente positivos. Pero de otra parte, la realidad social y económica que refleja la calidad de vida y el bienestar de los cartageneros son realmente negativos, es decir el crecimiento de la económica local no se refleja en el mejoramiento de las condiciones de vida para la inmensa mayoría de sus habitantes.” (Tomado de Documento de Investigación de Cede Trabajo, N. 28) esto quiere decir, aunque los indicadores muestren transformaciones y avances la realidad nos sigue mostrando vulneraciones, condiciones de vida precarias, exclusión; entre otros factores que evidencian la desigualdad presente en esta sociedad.

Ahora bien, también es necesario hacer una lectura de Cartagena desde lo cultural y lo histórico porque si bien desde sus inicios ha sido un lugar donde han convergido muchas culturas, creencias, tradiciones costumbres y además se han llevado muchas luchas, también ha sido una de las ciudades más receptoras de poblaciones afectadas por el conflicto armado en el departamento de Bolívar, lo que la convierte en un territorio diverso y multicultural por ello no se puede sesgar a la población y al momento de intervenir se hace necesario conocer las particularidades de cada comunidad para así desde una fundamentándose en el marco de los enfoques entre ellos los de derechos, de género y diferencial se posibiliten una real transformación de lo que hoy conocemos como Cartagena.

Por ello el desarrollo de una ciudad no puede ser asumido desde una sola postura es necesario la articulación de todas las dimensiones para realizar procesos y proyectos que posibiliten transformaciones tanto sociales como económicas, políticas y ambientales que se traduzcan en desarrollo económico y social entendiéndolo como la mejora en las condiciones de vida como son la igualdad, el cumplimiento de los derechos, la inclusión, la distribución equitativa de los recursos, la justicia social, la reducción de violencias en la que se vea incluida a toda la poblaciones que hacen parte del territorio, y aquí es donde la cooperación internacional juega un papel importante pues es una herramienta que posibilita apalancar estos procesos que son llevados a cabo desde la alcaldía distrital, las entidades públicas, las organizaciones no gubernamentales, los centros académicos de educación superior.

## **2. REFLEXIONES ACERCA DE LOS ACERCAMIENTOS A CAMPOS DONDE SE REALIZA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN CARTAGENA DE INDIAS**

La cooperación internacional es una herramienta no solo para el Estado sino para las distintas ONG's que tienen asiento en la ciudad, considerándola como aquel elemento fundamental que les va a permitir mediante sus aportaciones de recursos tener una mayor incidencia en los sectores populares y menos favorecidos jugando un papel importante para la consecución y cumplimiento de objetivos que lleven a ese desarrollo pero un desarrollo no solo desde su arista económica sino apostándole a unos cambios societales en el cual lo primordial sean las transformaciones personales de los sujetos y el contexto que les rodea, cuya meta es la común en todas entidades sin ánimo de lucro que reciben apoyo internacional de la distintas agencias que han puesto los interés en Cartagena como una ciudad que tiene todas las riquezas naturales y culturales para posicionarse a nivel mundial pero sin embargo esta se encuentra en una dualidad de lo bello y lo feo demarcado en las condiciones de vida de la mayoría de sus pobladores.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta “...ayuda que entregan los países, organizaciones multilaterales o entidades internacionales sin ánimo de lucro, para

apoyar iniciativas que generan desarrollo económico y social en países en desarrollo, mediante la transferencia de recursos económicos, tecnologías, conocimientos, habilidades o experiencias. Se le conoce también como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)” (Tomado de Flórez Arias, 2008) ayuda que se espera sea tomada y movilizadora para las persona que verdaderamente lo necesitan, se han intervenido en problemáticas como pobreza, pobreza extrema, violencia de género, desempleo, entre otras; en diferentes ONG’s que reciben este apoyo sea en una modalidad técnica o financiera.

En los acercamientos realizados a distintas ONG’s de la ciudad, las principales poblaciones con las cuales han trabajado son: mujeres, niños, niñas, jóvenes y organizaciones de base. Con mujeres se hace énfasis en la potenciación de capacidades de estas, reconocimiento, defensa y exigibilidad de los derechos, participación ciudadana y política, empoderamiento, vida libre de violencias y construcción de paz; con la niñez y jóvenes se apuntala a el tema de protección siendo estos mismos los que construyan políticas para su cuidado y protección desde unas rutas antes la vulneración de sus derechos, además en los jóvenes los procesos que se han adelantado a través de la cooperación son la de generar procesos de participación, educación, salud, familia, empleo juvenil, entre otros aspectos, para apalancar procesos sociales trabajando en la construcción de proyectos de vida tanto individuales como colectivos que aportan al desarrollo comunitario, ahora bien, en los adultos mayores se enfatiza en la protección de sus derechos, vulneraciones y abandono del mismo, teniendo en cuenta la atención, el cuidado que posibilite a una intervención integral y esto se pueda traducir en calidad de vida, hay que remarcar que estos procesos con las distintos grupos poblacionales se transversaliza el cuidado del medio ambiente y la construcción de paz debido al compromiso que se ha propuesto desde las agendas internacionales en la conservación de los recursos naturales y por toda la apuesta de posconflicto que ha venido Colombia trabajando para la búsqueda de la paz.

Entonces, se puede evidenciar que muchos procesos han sido adelantados por medio de la cooperación internacional, sin embargo, los procesos no son sostenibles por la desarticulación que se ha evidenciado entre estas entidades público-privadas que a entre ver cada una realizan proyectos desde las lógicas de su razón social sin tener en cuenta que la realidad cartagenera es tan compleja y es necesario que la armonización de sus iniciativas vayan en concordancia y de manera continua con las distintas intervenciones que se han desarrollado, porque aunque se haya trabajado la protección de los derechos, fortalecimiento de capacidades aún persiste problemáticas como la deserción escolar, condiciones de vulnerabilidad, entre otros factores que atañen a la población que no han impactado y por lo tanto todas estos proyectos y procesos van a quedar en el vacío si continúan trabajando cada actores por su lado, no pensándose que las gestiones que hacen para llegar al desarrollo se debe contextualizar, articuladas y tener seguimiento para tener impactos traducidos en bienestar social.

### **3. ¿SERÁ QUE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL SE HA TRADUCIDO EN DESARROLLO?**

Dimensionar el alcance real de la cooperación internacional y sus impactos en Cartagena lleva a iniciar este análisis develando la pertinencia de la ayuda oficial al desarrollo referenciando cómo desde las mismas se ha pensado en términos del territorio local, esta ciudad además de ser un patrimonio histórico de la humanidad también se nos presenta como una ciudad dual en la cual se concentra la desigualdad

desencadenada por su desequilibrio en términos de alcanzar la modernidad y el anhelado progreso que generaron vulnerabilidades en lo económico, social, cultural, político y ambiental que se refuerzan entre sí por la desventaja social que sufre la mayoría de la población elevándose por la ineficiencia de la inversión pública gubernamental que retrasan el desarrollo humano y del territorio local.

No es nuevo que en lo político la ciudad ha presentado unas irregularidades en los últimos años que ha llevado a la misma a sumergirse en una incertidumbre reforzando que la población cartagenera específicamente la localizada en el sur o periferia como es catalogada se ahonde aún más en el rezago social que condiciona y limita a las nuevas generaciones a continuar en las vulneraciones y exclusiones. Ahora bien, la cooperación internacional se ha caracterizado por incidir en los sectores menos favorecidos con el objetivo de reducir la desigualdad que se encuentra en la ciudad que afecta los niveles mínimos de bienestar, pero a pesar de la presencia de las múltiples agencias y organismos internacionales que inciden en este lugar seguimos visualizando que la situación de Cartagena es preocupante en materia de pobreza y malas condiciones de vida.

En este sentido, dentro de los avances más significativos en torno al aprovechamiento de los recursos de cooperación este tuvo su mayor impacto en el periodo de mandato de Judith Pinedo 2008-2011 en el cual se produjo gestión de la mesa de cooperación distrital al desarrollo promoviendo la articulación de las entidades público-privadas en pro de un trabajo mancomunado en el que se debatieran temas acerca de la inversión de la cooperación, que priorizo las siguientes líneas: reducción de la pobreza, derechos humanos, educación, salud, medio ambiente y desarrollo sostenible, en el cual se adelantó la política pública de mujeres, construcción de megacolegios que conllevo a un mayor acceso a la educación en los sectores populares, como además una reducción mínima de la pobreza extrema; estos avances no se lograron mantener por la inestabilidad política que se vivencian en la actualidad perdiéndose toda una alineación y coordinación del rol que debe tener la cooperación internacional.

Entonces reflexionando si los recursos de cooperación han tenido incidencia en el territorio traducido este en desarrollo, cabe decir que encontramos un sin número de tensiones y contradicciones que se reflejan en la realidad contemporánea en tanto se observa que las necesidades de los sectores menos favorecidos incrementan y el Estado está en la incapacidad de satisfacerlas y hacerles frente a la cuestión social, por lo tanto las ayudas que han llegado y los procesos desplegados a lo largo de los años no han tenido sostenibilidad porque si bien muchos de los proyectos que se realizan para combatir las problemáticas y necesidades están descontextualizados y esto debido a que son diseñados desde afuera, es decir, sin la participación de los sujetos que hacen parte de los territorios en los que estas están presentes lo que no propicia un mayor impacto en torno al desarrollo humano integral que se proponen no solo desde lo local, regional y nacional sino en instancias internacionales que respondan a unas metas que fueron establecidas desde el 2000 como los objetivos del milenio que posteriormente no se alcanzaron y es así como se crearon los actuales objetivos de desarrollo sostenible 2015.

Si estos nuevos objetivos que son 17 los situamos al caso de Cartagena en los que más se han intervenido desde el gobierno local y las ONG's son el objetivo 1 y el 10 que se enfatizan en la pobreza extrema y las desigualdades sociales pero si bien los procesos están siendo pensados solo desde una postura económica y por ende las acciones van dirigidas a lo que son las capacitaciones y talleres de emprendimiento donde los sujetos

puedan crear pequeñas negocios, pero cabe preguntarse si todas las personas que viven en este flagelo pueden acceder a tener un negocio propio que les garantice una mejora en sus condiciones de vida, por ello es necesario pensarse las intervenciones de una formas más integral donde se reconozca que la pobreza y las desigualdades también se dan por aspectos culturales, sociales, políticos, históricos y ambientales.

#### **4. A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES**

La cooperación internacional juega un papel fundamental para los países en desarrollo puesto que desde los recursos económicos, técnicos, culturales, tecnológicos, se apoyan los procesos y proyectos que se diseñan para la superación de las problemáticas sociales los cuales generen un desarrollo económico y social en los territorios, por tanto, el papel que juega la cooperación para cumplir los logros establecidos o estándares para llegar a ese desarrollo en Cartagena se ha intervenido en problemáticas como la pobreza, pobreza extrema, violencia de género, desempleo, entre otras; y esto desde los diferentes actores públicos y privados que reciben este apoyo sea en una modalidad técnica o financiera.

Ahora bien, al pensar la intervención que hace la cooperación en los territorios es necesario también plantearse los retos y desafíos que esta tiene en Cartagena para que los resultados de los procesos llevados a cabo se puedan traducir en términos de desarrollo, entre ellos encontramos que es necesaria la armonización de los procesos llevados a cabo desde los diferentes actores que tienen presencia en el territorio que conlleven a que las acciones no sean dispersas ni desarticuladas, uniendo esfuerzos e iniciativas e intervenciones conjuntas desde alianzas para el desarrollo por lo cual es necesario generar compromiso para la consecución de agendas de trabajo a partir de sinergias que fortalezcan las acciones teniendo un impacto traducido en capitales sociales, económicos, políticos y ambientales apuntando a un real desarrollo local, sostenible y sustentable que transverzalice la transparencia y participación ciudadana y rendición de cuentas.

Así mismo, es propicio la voluntad política de la administración local para que promueva y mantengan construcciones de agendas desde el territorio mediante la formulación participativa que enfatice el papel que juega la cooperación no como un fin sino como un medio para llegar a ese desarrollo; por lo tanto, se debe configurar y pensarse desde los gobiernos de turno la ciudadanía, las ONG's, la academia entre otras, el apoyo técnico y financiero de esta herramienta como una posibilidad que permite abarcar y consensuar propuestas de incidencia común desde diálogos políticos que le apuesten al desarrollo local, no obstante, sin desvincularse de lo global. Por lo cual, no solo depende de la voluntad institucional sino de los liderazgos de la ciudadanía que permita la apropiación de sus territorios o comunidad para trabajar mancomunadamente mediante acciones que posibilite el desarrollo de las capacidades de los sujetos no solo del saber sino del ser y de saber hacer.

Cabe resaltar, que el nuevo gobierno que se instale en la ciudad deberá asumir los desafíos que presenta la realidad en este contexto así lo afirma el informe de Cartagena como vamos 2018 en sus conclusiones planteando lo siguiente “Pensando en hacer de Cartagena una mejor ciudad para vivir, se hace prioritario hacer frente a problemáticas históricas de la ciudad como la inestabilidad institucional y la inseguridad” es decir, que es propicio una mejor administración local de los recursos destinados para las diferentes poblaciones en el cual se maneje la transparencia y un control social para que la

ciudadanía recupere la confiabilidad institucional posibilitando una mejora en la gestión pública.

Teniendo en cuenta a lo anterior, en esta realidad la estrategia de cooperación debe proporcionarnos a cómo conseguir un crecimiento inclusivo, esto quiere decir, que se reconozca un progreso económico, social, político y ambiental teniendo presente el desarrollo para y desde las comunidades atendiendo a la reducción de desigualdades sociales y al fin de la pobreza, a su vez, sea traducido en bienestar, calidad de vida y mejores condiciones sociales. Ahora bien, las intervenciones deben pensarse en un abordaje de distintas miradas o enfoques los problemas sociales evidenciados en la cotidianidad, en tanto, la cuestión social contemporánea nos exige encontrar soluciones que respeten, apoyen, protejan las culturas e identidades nacionales aunando conocimientos, experiencias y recursos desde el compromiso de conseguir un mundo inclusivo, próspero e igualdad de oportunidades y modelos de gobernanza alternativos.

Dentro de esos modelos de gobernanza alternativos, se destaca que la participación ciudadana de los sujetos como un elemento principal para conocer las realidades particulares, de esta manera, las intervenciones deben ser intencionadas, con sentido, racionales y fundamentada que posibilite conocer las problemáticas que los mismos identifican y viven que sea traducido en un desarrollo para las comunidades sostenibles y sustentables. En este sentido, la cooperación internacional se convierte en un medio para disminuir con las diferentes problemáticas cerrando las brechas de desigualdades sociales que vivencia Cartagena día a día integrando a los sujetos apalancando procesos que sean traducidos en un desarrollo humano, social y sostenible en los territorios.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Karina “Cartagena, entre progreso industrial y el rezago social”. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la Republica. Centro de estudios económicos regionales (CEER)- Cartagena. N. 178 ISSN 1692-3715 Diciembre 2012

Boletín Informativo Programa De Cooperación Internacional Alcaldía Mayor De Cartagena De Indias D.T. Y C. (línea) Marzo 2017 <http://cooperacion.cartagena.gov.co/images/prensa/boletin-marzo-2017.pdf>

Cartagena como vamos 2018 (línea) <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2019/02/Resultados-Encuesta-de-percepci%C3%B3n-Ciudadana-2018.pdf>

Cede Trabajo informe “La estructura de la desigualdad social en el distrito de Cartagena” Documento de investigación N. 28 (línea) <https://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2017/07/La-estructura-de-la-desigualdad-social-en-el-Distrito-de-Cartagena-final.pdf>

Cuadernos de Coyuntura Económica Cartagena de Indias (línea). I semestre 2012 ISSN: 1909 1737 Edición, CCE No. 34 a cargo del Centro Regional de Estudios Económicos, Banco de la República, Cartagena [https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field\\_attached\\_file/cce\\_34.pdf](https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/cce_34.pdf)

Di Pietro Paolo, Luis José “Hacia un desarrollo Integrador y Equitativo: Una introducción al desarrollo local” (Línea) Revista FLACSO [https://www.academia.edu/37056609/Hacia\\_un\\_desarrollo\\_integrador\\_y\\_equitativo\\_una\\_introducci%C3%B3n\\_al\\_desarrollo\\_local](https://www.academia.edu/37056609/Hacia_un_desarrollo_integrador_y_equitativo_una_introducci%C3%B3n_al_desarrollo_local)

Flórez Arias, Fabián Andrés “Características De La Cooperación Internacional Y Su Papel En Bolívar” (línea) trabajo integrador para obtener título profesional en finanzas y negocios internacionales. Universidad de Tecnológica de Bolívar Facultad de Economía y Negocios programa de finanzas y negocios Internacionales <https://biblioteca.utb.edu.co/notas/tesis/0061848.pdf>  
[http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_178.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_178.pdf)

Maldonado Guerra, Ángela Patricia “cooperación internacional y su coordinación a nivel local: Caso Cartagena de indias 2006-2014” (línea) tesis para obtener el título de maestría, universidad nacional de Colombia facultad de ciencias económicas instituto de estudios políticos relacionales, Bogotá-Colombia, 2015. <http://bdigital.unal.edu.co/51417/1/53014186.2015.pdf>

Pérez V. Gerson Javier, Salazar Mejía Irene “la pobreza en Cartagena: un análisis por Barrios” (línea) Documentos de trabajo sobre Economía Regional Banco de la República Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)- Cartagena ISSN 1692-3715 N.94 agosto 2007  
<http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/pobreza-cartagena-un-lisis-barrios>

## **EL EMPRENDIMIENTO SOCIAL Y EL DESARROLLO LOCAL: UNA MIRADA DESDE EL PAPEL DE LA IES**

Luis Vergara Gómez  
Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco  
[lvergarag@tecnocomfenalco.edu.co](mailto:lvergarag@tecnocomfenalco.edu.co)  
Francisco Zúñiga Gaviria  
Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco

### **RESUMEN**

La ponencia trata del estado del arte del proyecto de investigación denominado “FORMACIÓN EN EMPRENDIMIENTO SOCIAL DE LAS UNIVERSIDADES DE LA CIUDAD DE CARTAGENA, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR – COLOMBIA, el cual responde a interrogantes tales como: ¿Qué es Emprendimiento Social?, ¿Cómo y por qué formar Emprendedores Sociales?, y ¿Cómo lo deben hacer las universidades?

Teniendo en cuenta los actores sociales del sector de las IES de la ciudad de Cartagena, la ponencia pretende generar discusión relacionada con los procesos de formación en emprendimiento social en las IES.

La investigación se realiza en la IES de carácter privado y públicas, se desea obtener información relacionada con los procesos de formación en emprendimiento social; develar las percepciones sobre los enfoques temáticos; reflexionar los factores que los obstaculizan y fortalecen; elaborar un constructo teórico sobre la formación en el tema y proponer un plan de formación en emprendimiento social, se espera develar la importancia de impartir los procesos de creación de organizaciones de este tipo. Además, se pretende establecer la importancia del emprendimiento social como estrategia de inclusión social.

Esta exploración teórica con fuentes secundarias, se realizó bajo la metodología de la revisión sistemática la información, mediante una fase heurística y hermenéutica, en cuatro bases de datos: Scopus, Google Académico, EBSCO Host y Redalyc, con la clave Formación y emprendimiento social, delimitando la búsqueda a los periodos comprendidos entre el 2010 y 2017.

**Palabras claves:** Emprendimiento social, Estrategia de inclusión, Formación en emprendimiento social, Universidad.

Lo que muchos autores denominan como emprendimientos sociales, comprenden prácticas y perspectivas teóricas, que surgen como propuestas alternativas de hacer economía con respecto al modelo capitalista, y hacen referencia a la profundización de las tendencias de exclusión y precarización laboral, al deterioro de las relaciones laborales entre trabajadores y la no sostenibilidad de la producción y el consumo. El emprendimiento social y solidario, apuesta a una alternativa que rechaza la tendencia a aceptar estas realidades como naturales, y que se vean como producto de construcciones sociales y, por lo tanto, susceptibles de ser transformadas.

En concordancia con lo anterior, Coraggio y Martínez (2011), entiende el emprendimiento social como práctica económica que debe generar soluciones reales a



las problemáticas sociales complejas, ya que se inspira en principios y valores tales como la autonomía, la democracia participativa, la equidad y la solidaridad y las potencialidades que implica la creación e implementación de varias formas y pueden responder a distintos aspectos socioeconómicos, con la necesidad de desarrollar innovaciones tecnológicas a favor de las actividades productivas con grandes posibilidades de reducir los costos de producción, en un contexto local.

En los últimos 20 años, se ha evidenciado, el auge del emprendimiento social, con la participación de instituciones públicas, privadas y sociales. Para adentrarse un poco más en la conceptualización del emprendimiento social, es necesario referirse previamente a la economía social, disciplina con la que históricamente se vincula el concepto, cuyos componentes son: la cooperación, la solidaridad, la ayuda mutua, la aceptación sincera y los demás principios que la rigen, esto ha traído , que la economía social se haya convertido en un movimiento global que no sólo está respondiendo a los impactos negativos de las crisis actuales del modelo económico, sino que propone una visión amplia de una economía pluralista e inclusiva dentro de un marco de desarrollo sostenible.

Adicionalmente, García, Sánchez, y Aldana (2017), parafraseando a De Sá y Faure (2010), expusieron que la economía social, también denominada solidaria, popular y del trabajo, debe estudiarse desde los ámbitos gubernamental, universitario, social, y comunitario y concretarse en instituciones sociales como cooperativas, asociaciones civiles, empresas sociales que permiten ejercer una actividad económica sin fines de lucro, para ejercitar una responsabilidad civil, superando tanto el utilitarismo individual como el corporativo, porque la economía social se encuentra fuertemente ligada al desarrollo local como una forma de conseguir estrategias sostenibles de actividad económica como la creación y desarrollo del capital social y de mejores resultados a nivel socioeconómico.

Así mismo, Audiffred (2010), retomando a, Saldaña y Coutiño (2010), señala que el emprendimiento social involucra la participación de emprendedores que busquen resolver problemas inherentes a la economía social como la marginación, pobreza, y desempleo y en algunos casos existen características sobresalientes tales como promoción de la democracia y la autogestión, la práctica de la solidaridad, la sustentabilidad y en general su orientación hacia el impulso del desarrollo local.

De la misma manera, Gómez Díaz, Salgado Vega y Nava Rogel (2017), dice que el emprendimiento social comprende las acciones realizadas por personas, empresas u organizaciones que buscan a través de innovación y creatividad resolver problemas presentes en sus comunidades con un impacto colectivo; que en sus orígenes, fue concebido como estrategia para atender necesidades y requerimientos de la sociedad sin perseguir utilidades, hoy en día, el paradigma ha cambiado y se le visualiza como un campo generador de oportunidades de negocio que beneficien tanto a los habitantes de la comunidad como al propio emprendedor.

Por lo tanto emprender socialmente un proyecto, implica el estudio de las fuentes de oportunidades, evaluación y explotación de las mismas a la par de los individuos que las descubren, considerando además, que existen aspectos como la educación, la igualdad de género o la sustentabilidad, la precisión de recursos para consolidar las organizaciones y empresas que exigen la presencia de emprendedores sociales que lleven a cabo los proyectos y actividades, con los conocimientos y competencias necesarias para resolver los problemas que enfrenta su comunidad, contribuyendo con innovación, creatividad, compromiso y responsabilidad al desarrollo social.

Chamorro y Rivera (2013), en su libro “Creatividad empresarial”, define al emprendedor social como la persona promotora e impulsora de proyectos sociales que inciden en cambios que generan mejoras en la calidad de vida de los habitantes de su comunidad, con liderazgo en su ramo, con temperamento, y con espíritu, creatividad y determinación de un emprendedor de negocios y aplica estas cualidades para solucionar problemas sociales, en vez de buscar una ganancia económica.

Para Gómez, Salgado y Nava Rogel(2017), un emprendedor social es un empresario capaz de dar soluciones a los problemas de una organización fortaleciendo las oportunidades del negocio, promoviendo el cambio social, económico, y político, convirtiéndose en líder y empresario con capacidades para generar proyectos; establecer metas y objetivos; comunicación efectiva y capacidad de negociación; creatividad e iniciativa; proactividad; dirección de equipos de trabajo; visión estratégica y de negocios; motivación y resiliencia, impactando positivamente el desarrollo económico y social, por su capacidad para transformar los escenarios actuales, asumiendo roles cada vez más importantes, con visión empresarial que genera impacto en su entorno, haciendo que, el emprendimiento social adquiere mayor interés por gobiernos y ciudadanos por el impacto social y económico que trae consigo.

El concepto de emprendimiento social expresado anteriormente, está muy unido al nacimiento del emprendedor. Sin embargo, puede ocurrir que un emprendedor no sea desde su inicio social, sino un empleador en sentido estricto, o incluso que un trabajador social no sea un emprendedor, sino que sea un trabajador social en el sentido amplio del término.

Este análisis conceptual permite identificar dos enfoques: el primero, que denominamos “utilitarista”, que concibe a la educación en emprendimiento como el medio a través del cual se enseña una formación específica para crear una nueva empresa; enfoque que es ampliamente utilizado por las instituciones u organizaciones educativas del sector privado.

El segundo, que denominamos “social”, asigna a la enseñanza del emprendimiento social un objetivo amplio, relacionado con el desarrollo de los atributos personales y un conjunto de competencias transversales generales que, conforman la base de la mentalidad y el comportamiento empresarial, también le serán de utilidad al individuo en todo aspecto y a lo largo de su vida. Esto requiere la promoción de una economía más humana y solidaria, y del apoyo de aquellas iniciativas que dinamicen los procesos de desarrollo e inclusión social y el fortalecimiento de estos emprendimientos sociales y la implementación de un sistema de evaluación y monitoreo de acciones y procesos generados, que posibilite la sostenibilidad de estas iniciativas y contribuirá a su desarrollo.

Por otra parte, Martínez y Rodríguez (2013), haciendo un análisis del emprendimiento social como estrategia para la creación de un modelo de innovación para la inserción social y laboral en el ámbito rural, en un contexto de desigualdad social, con escasa competitividad de las organizaciones empresariales y con un alto déficit en las ofertas de empleo en las comunidades, dice que el emprendimiento social surge como una alternativa viable para la generación de empleos y recursos económicos para favorecer el desarrollo endógeno. Para este autor, el emprendimiento social está enmarcado en la Economía Social y Solidaria, la cual actualmente es incuantificable debido a la atomización y el tamaño de las unidades productivas.

No obstante, existe un debate sobre la teleología de los emprendimientos sociales; si éstos deben ser de carácter colectivo o individual, y los objetivos que persiguen para

que sean considerados componentes de la Economía Social y Solidaria, porque un emprendimiento individual no siempre tiene vocación social, así como una empresa de carácter público, tampoco estaría obligada a renunciar a la generación de utilidades.

Para definir qué es o qué no es el emprendimiento social, es posible revisar diferentes propuestas de las cuales se rescata que no existe una definición única aceptada, pero sí muchos acercamientos, que no se trata de acciones filantrópicas, y que es necesario definir el término y su relación con la economía social. El emprendimiento social se enfoca en la innovación y el cambio social; busca un capital para reinvertir y crecer. Este tipo de empresas confunden a muchos que creen erróneamente que el emprendimiento social corresponde a empresas sin fines de lucro que no requieren generar recursos económicos, cuando en realidad son empresas que necesitan fondos para cumplir su objetivo social, el hecho de obtener una ganancia es sólo un medio para cumplir una meta.

En este mismo sentido, Curto, (2012), plantea que los emprendimientos sociales tienen características en común, aunque cada uno tiene las propias dependiendo del grupo social que lo realice y de las condiciones donde se ubique, entre ellas resaltamos cuatro que en especial se convierten en factor diferenciador de los demás tipos de emprendimiento:

- Destrucción creativa, la cual plantea que la generación de productos o servicios innovadores destruye a los que estaban en el mercado.
- Creación de valor social, que consiste en traspasar recursos económicos de un área de baja productividad a una de alta y mayor rendimiento y con un gran componente social.
- Identificación de oportunidades, que no es más que la explotación de las oportunidades que los cambios brindan.
- Ingenio, la cual hace referencia a la capacidad de no sólo aprovechar oportunidades, sino también de afrontar los retos que comporta la falta de recursos para llevarlas a cabo.

El compromiso urgente y concreto que hoy tiene la sociedad latinoamericana, debe llevar a la universidad a interactuar con una profunda actitud ética, reformulando las diferentes modalidades de acción comunitaria, observando los resultados en los distintos escenarios de intervención en la formación de profesionales con compromiso social, con un gran significado de una real Responsabilidad Social Universitaria, que vaya más allá de lo ya conocido como la “misión social” de la Universidad, porque la pobreza en América Latina sigue siendo extremadamente alta: 40,6% de la población vive en condiciones de pobreza y de ellos, 16% vive en la indigencia, haciendo de este continente el más desigual del planeta, aunque también el de mayores riquezas naturales. Esta pobreza paradójica no debe pasar inadvertida por la universidad, que debe incluir entre sus nuevas misiones, la atención de esta problemática tan apremiante (Inés Bustillo, directora de la Oficina en Washington de la CEPAL)

Según, Formento y Merino (2011), actualmente asistimos a una crisis del capitalismo financiero global que compromete la sobrevivencia de vastos sectores de la población, permitiendo así la existencia de un nuevo horizonte que exige nuevas y mejores propuestas de formación en el marco de una economía inclusiva y solidaria que

responda en gran parte y de modo innovador a las inmensas demandas sociales de los sectores excluidos y marginados dentro de la economía capitalista de mercado, en este sentido, el rol de las universidades es innegable por su capacidad de dar respuesta en nuestras sociedades latinoamericanas de modo eficaz, regular y sustentable.

Frente a esta situación, la dinámica del emprendimiento social ha incursionado en las IES, como artífice de consolidación en el proceso de enseñanza-aprendizaje, como lo demuestran Tarapuez, Osorio y Botero (2013), cuando dicen, que en Colombia la Ley 1014 de 2006 a pesar de lo general de su marco jurídico, generó instrumentos adicionales para promover el emprendimiento y creó un ambiente propicio para incluir la creación de nuevas empresas como tema específico que debe ser coordinado por el estado en unión con instituciones de educación públicas y privadas que de una u otra manera tienen que ver con la cadena de valor del sector productivo y académico.

En este contexto, la universidad se destaca como una institución que debe promover entre sus valores la formación de ciudadanos responsables frente a la realidad social, capaces de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de la sociedad y construir nuevos saberes.

En relación con la misión social de la universidad, la acción de formar emprendedores sociales, debe ser un acto social relevante asociado a sus estrategias y políticas públicas que posibiliten dar respuesta a las problemáticas del entorno tanto en lo social como en lo productivo. Porque: “La universidad deberá actuar como una de las herramientas de la sociedad con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes”

La investigación a que hacemos referencia en esta ponencia, nos obliga a dar una respuesta clara y oportuna en pro de poder mejorar la calidad de vida de los actores interesados en el proceso frente a posibles interrogantes como:

¿Puede el emprendimiento social dar solución a los problemas de exclusión social? ¿Cuál es la dirección que deberían adoptar las IES para favorecer estas dinámicas? ¿Cuál es el rol de las organizaciones empresariales en general en estos procesos? ¿Cómo hacer confluir la agenda de I+I+D y las capacidades científicas disponibles hacia problemas locales? ¿Qué políticas públicas y modelos de gestión son los más adecuados para generar procesos de desarrollo tecno-cognitivos que sean participativos, inclusivos y sustentables desde las IES? y, ¿Cómo el emprendimiento social se convierte en una estrategia de inclusión social en las IES?

Se puede apreciar, que la formación en emprendimiento social es una estrategia para el desarrollo inclusivo, y para fomentarla, se debe establecer la enseñanza obligatoria del emprendimiento, desde el pre-escolar hasta la universidad, conformando sistemas de comunicación y orientación profesional en convenio con el resto de instituciones públicas y privadas. Además, se deben estructurar formadores de emprendedores sociales, que acompañen a los futuros proyectos mediante actividades de asesorías, consultorías, con un programas de comunicación y promoción hacia la cultura emprendedora social, que generen espacios para la asociatividad y generación de redes, alianzas estratégicas entre empresas de un mismo sector económico, que defienden la cultura del emprendimiento social, con tácticas que terminen en la creación de Centros Educativos e IES., con sus Unidades de Emprendimiento Social, porque ante la problemática que desencadena el desempleo en nuestros profesionales, las IES juegan un papel importante.

De la misma manera, Díaz y Celis (2011), afirman que, la educación superior debe incorporar, en su formación teórica y práctica, lo más avanzado de la ciencia y de la técnica, para que el estudiante esté en capacidad de crear su propia empresa, adaptarse a las nuevas tecnologías y actúe como emprendedor desde su puesto de trabajo y no lo que se ha venido haciendo que es la conformación del área o asignatura de emprendimiento totalmente separada de las áreas de ciencias y tecnología. (Díaz y Celis, 2011).

Así mismo, García (2015) lo afirma:

“Las universidades están en permanente transformación, pero ahora se perciben tendencias globales que pueden alterar profundamente el escenario de la educación superior tal como se conoce y que colocan a las instituciones universitarias ante retos como el de generar habilidad para adaptarse a esos nuevos escenarios y cambios”. (García, 2015).

Se debe entonces iniciar procesos de reorientación sobre las cinco tendencias siguientes: la renovación de la demanda de enseñanzas, cualificaciones y modelos educativos; el aumento de la oferta educativa y de la educación transnacional y la internacionalización; la consolidación de nuevos esquemas de competencia y cooperación universitaria; la irrupción y disrupción del componente educativo digital; y la transformación de los esquemas de financiación y organización y la necesidad de una gestión eficiente pero enfocados hacia el emprendimiento social.

De la misma manera, González-Hernández (2013), afirma que los profesores, investigadores, alumnos y la comunidad académica, deben ser conscientes en aportar conocimientos y tiempo, en la elaboración de propuestas y proyectos concretos que impacten el desarrollo de las comunidades donde se encuentran insertos, es tiempo de que las IES reflexionen sobre el papel que pueden jugar en la elaboración de políticas públicas de desarrollo en las comunidades marginadas, porque el desarrollo local, regional, nacional e internacional, lo necesitan.

Este es un tema prioritario ante el fenómeno de la desigualdad en los países; se recomienda continuar con el seguimiento a los procesos que la ley ha permitido iniciar para lograr que la cultura del emprendimiento social en las IES se convierta en una estrategia real de inclusión social y que este más que una estrategia, sea una política para mejorar la calidad de vida a una sociedad que debe ser inclusiva, social e igualitaria.

En concordancia con lo planteado anteriormente, surgen otras preocupaciones en el marco de las universidades de la región; se hace referencia al lugar que debe ocupar la universidad en la generación y distribución social del conocimiento, a la contribución en la resolución de problemáticas sociales y es allí donde los emprendimientos sociales cumplen una tarea importante cuando se trata de formar profesionales con estas competencias y prácticas.

Por tanto, el proceso de formación en emprendimiento social en las universidades se enfrenta al reto de implementar modelos de gestión académica caracterizados por la integración de los sectores implicados, que rompa esquemas y promueva estímulos de cambio y participación social efectiva, siendo necesaria la creación de fórmulas, o modificar las existentes para permitir la máxima representatividad social, especialmente de los colectivos con menor participación.

Adicionalmente, la actuación de las IES, debe promover; impactos organizacionales en el ámbito interno y en el externo respecto a su personal, estudiantes, y en lo relativo al tema de la contaminación ambiental, impactos educativos en lo

relativo a los cuestionamientos por el tipo de profesionales, ciudadanos y personas forma; impactos cognitivos porque se debe preguntar por el tipo de conocimientos que produce, su pertinencia social y por sus destinatarios; e Impactos sociales para promover del desarrollo de la sociedad mediante la colaboración para crear capital social o haciendo accesible el conocimiento para todos.

Durán y Márceles (2015), hablando sobre la potencialidades para el desarrollo de emprendedores exitosos en el contexto universitario, dicen que constantemente, se observan estudiantes universitarios creadores de empresas o, en algunos casos, trabajadores en actividades comerciales informales, como apoyo en la empresa familiar o laborando de forma independiente; estas primeras experiencias laborales, demuestran el potencial emprendedor desde el contexto familiar en etapas formativas tempranas, lo que resulta imprescindible en pro de impulsar el desarrollo de nuevas empresas, orientadas hacia una cultura que fomente la innovación y la creatividad.

Dicen, estos autores que el emprendimiento social hay que entenderlo e interpretarlo desde diversas perspectivas, porque para estudiar su complejidad, es necesario construirlo desde lo inter y desde lo transdisciplinario. Además, la creación y consolidación de una empresa es similar a una proyección sobre la pantalla o espejo del mercado, lo que prueba la capacidad de relación y de escucha, que tiene el emprendedor al poner en práctica su decisión para implementar su proyecto y a vender su idea.

Por otra parte, según Duran, Fuenmayor, Sergio y Hern, R. (2016), el emprendimiento social en las IES está muy relacionado con el tema de la RSU, porque toma el pensar, el sentir y el ser del futuro emprendedor, asociado a lo sociológico, al nivel de bienestar, y la disponibilidad de fuentes de trabajo, a la generación de ingresos y a la creación de ideas de negocios. Adicionalmente, su proceso debe estar orientado a un emprendimiento solidario y cultural, a la mejora de condiciones de vivienda, de servicios médicos, a la disponibilidad de alimentos, a la existencia de centros culturales, deportivos, saneamiento ambiental, transporte, comunicaciones, entre otros.

Según Rivera y Díaz (2013), el incorporar al emprendimiento social como una alternativa de organización productiva, no sustituye a los esquemas tradicionales, ya que suele suponerse que el emprendimiento sigue la lógica organizacional de la empresa capitalista; lo cual pone en riesgo la reproducción de grupos sociales, así como sus usos y costumbres.

De la misma manera, Ramos y Bayter (2012), plantean, que la crisis económica, financiera y de identidad, en lo social, político y cultural actual de la sociedad, especialmente en los jóvenes, las mujeres y la población en riesgo de exclusión social, es una oportunidad para que las empresas de la economía social en general y las cooperativas en particular sean los agentes de transformación. Lo anterior demuestra que el emprendimiento solidario es una de las formas de generar empleo y lograr un modelo de desarrollo socio-económico alternativo que incorpora y mejora el bienestar social de personas que se encuentran excluidos del mercado laboral.

La alianza entre Academia, Estado, Comunidad y Empresa darían sus frutos, cuando generen empleo entre los egresados de la IES fomentando así el desarrollo de las comunidades locales; más aún cuando el emprendimiento asociativo se da por diversas formas empresariales sociales y solidarias, porque este se ha convertido en el medio para garantizar oportunidades y nuevas alternativas en pro de una mejora en la calidad de vida de los habitantes de una localidad.

De la misma manera, Sutz, J. (2010), dice que es urgente para las IES le apuesten a la inclusión de la Ciencia, Tecnología, Innovación e Inclusión Social, porque de lo contrario, la desigualdad en materia de desarrollo, está precisamente en la falta de conocimiento y de innovación, está la clave para un crecimiento económico que es hoy excluyente, lo que ha permitido el efecto contrario, de ser los mayores factores de inclusión social.

En el mismo sentido, Thomas, Bortz, Garrido, y Garrido (2015), dicen que los enfoques y estrategias de desarrollo tecnológico, innovación y políticas públicas para el desarrollo inclusivo, han permitido un conjunto de iniciativas, movimientos y enfoques como “tecnologías para la inclusión social”, las cuales se definen como “formas de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable”, alcanzando así un amplio abanico de producciones de tecnologías de productos, procesos y organización en diversos sectores, como alimentación, vivienda, energía, agua potable, salud, transporte, comunicaciones, entre otras. (Thomas, Bortz, Garrido, y Garrido, 2015).

A manera de conclusión, podemos decir que, existe un conocimiento heterogéneo al interior del concepto de emprendimiento social respecto a su significado asociado al desarrollo social de las organizacionales sociales y lo que esto trae consigo en el desarrollo local y se desconoce en muchos casos cuáles son las particularidades en cuanto a la finalidad por la que se crea un emprendimiento social y los lineamientos o principios guía que lo orientan en su accionar.

A nuestro entender es este el camino que se debe recorrer en el accionar del Estado, el sector privado y las IES y junto a ellos los distintos organismos públicos existentes, no sólo para generar la creación de emprendimientos sociales que fortalecen la Economía Social y Solidaria, sino también, en lograr las organizaciones autónomas y sustentables.

Las IES deben reevaluar sus Proyectos Educativos Institucionales, sus Programas y esquemas curriculares en donde se involucre el emprendimiento social, ya que son realmente pocos los esfuerzos y escasos los éxitos que sobre el tema pueden analizarse y continuar con el seguimiento a los procesos que actualmente se desarrollan como inicios que han permitido lograr que la cultura del emprendimiento social se convierta en una estrategia real de inclusión social. Actualmente, existen pocas dudas sobre el rol que tienen que asumir las IES en las transformaciones conducentes a la construcción de sociedades más justas e inclusivas, sin embargo, existe un contexto propicio para lograr los cambios necesarios, que permita resolver los diferentes aspectos pedagógicos, epistemológicos, sociales y éticos de su misión social. Además, en los últimos años, muchas de las prácticas comunitarias sobre emprendimiento social que surgen desde las IES, tienden a superar las concepciones asistencialistas y están guiadas por fuertes intentos que, interactúan con los problemas de sus comunidades, fortaleciendo la asociatividad, la confianza y la conciencia cívica, es decir “el capital social”.

Estamos convencidos de que aún es inmenso lo que queda por hacer al interior de las IES; porque no se han planteado posturas que no están dentro de sus misiones es por eso la importancia que tiene nuestra ponencia, porque la Universidad debe repensar sus prácticas pedagógicas, explorando los procesos de enseñanza y de aprendizaje a la luz de la pertinencia social de sus acciones.

El emprendimiento social es un negocio que debe ser sostenible a largo plazo, lo que lo configura como una reacción económica, política, social y humana ante la

desigualdad basada en el valor social, porque los beneficios obtenidos impactan en el desarrollo de las comunidades. Este representa un vehículo de cohesión e integración social en comunidades apartadas, marginadas y olvidadas por el Estado, lo que le ha permitido obtener auge creciente en países con economías emergentes, con un sinnúmero de proyectos con éxito a lo largo y ancho del globo, donde la participación ciudadana y la innovación son elementos sustanciales en la génesis del desarrollo local endógeno.

En materia de financiamiento, es posible obtener recursos por parte de las instituciones del Estado y las organizaciones No Gubernamentales con presencia internacional que proveen capital de riesgos, capacitación e incubación durante las primeras fases del desarrollo de la empresa, logrando la vinculación mediante redes con otros emprendedores sociales, quienes comparten sus experiencias y desafíos, brindando así una mayor competitividad.

El emprendimiento social constituye una poderosa herramienta para aumentar las oportunidades de emprender de comunidades abatidas por la pobreza; porque permite conseguir recursos para consolidar organizaciones y empresas, necesita contar con capital humano que lleven a cabo los proyectos y actividades con una fuerte y comprometida participación de IES para contribuir en la formación de emprendedores sociales con conocimientos y competencias específicas; es necesario cambiar paradigmas pasando de visiones estrechas y considerar que el emprendedor social no solo se enfoca a resolver problemáticas sociales, sino que puede constituir fuentes de riqueza para el país y sus comunidades.

Se espera que lo expuesto aporte elementos para seguir construyendo el debate sobre el emprendimiento social y los procesos de formación en las IES; despertar el interés entre el ámbito público, privado y sociedad en general por estudiar los alcances y límites de los proyectos ya existentes y así construir políticas públicas coherentes con la realidad del sector económicos y sociales y que se entienda que el emprendimiento social en las IES, es una estrategia de formación inclusiva, humana, económica y social.

## **Referencias Bibliográficas**

- Audiffred, R. S. C. (2010). Universidad y emprendimiento social: El caso del Tecnológico de Monterrey. *Revista Icade. Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*.
- Coraggio, J. L., Acosta, A., & Martínez, E. (2011). *Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital*. Abya-Yala.
- Chamorro, E. T., & Rivera, C. L. (2013). *Creatividad empresarial*. Ecoe Ediciones.
- Díaz, C. y Celis, J. (2011). La formación para el trabajo en la educación media en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*.
- Formento, W., & Merino, G. (2011). *Crisis financiera global: la lucha por la configuración del orden mundial*. Peña Lillo.
- García, R. A. C., Sánchez, Y. R., & Aldana, W. O. (2017). *Emprendimiento de la población joven en México. Una perspectiva crítica*. Entreciencias: Diálogos en la sociedad del conocimiento.
- García, J. (2015). Nuevos escenarios y tendencias universitarias. *Revista de investigación educativa*.



- Gómez Díaz, M. D. R., Salgado Vega, M. D. C., & Nava Rogel, R. M. (2017). Emprendimiento social y desempleo en profesionistas en México.
- González-Hernández, A. (2013). La universidad como factor de desarrollo local sustentable. Ra Ximhai
- Tarapuez Chamorro, E., Osorio Ceballos, H., & Botero Villa, J. J. (2013). Entrepreneurship Policy in Colombia 2002-2010. Estudios Gerenciales.
- Martínez y Rodríguez, H. (2013). Análisis de las políticas públicas para el campo: estudio de caso el desarrollo rural sustentable de la alianza para el campo 2003-2006.
- Curto Grau, Marta (2012). Los emprendedores sociales: innovación al servicio del cambio social". Cuadernos de la Cátedra "La Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo.
- Durán, S., Parra, M., & Márceles, V. (2015). Potenciación de habilidades para el desarrollo de emprendedores exitosos en el contexto universitario. Opción, Año 31, No. 77.
- Durán, S., Fuenmayor, A., Cárdenas, S. & Hernández, R. (2016). Emprendimiento como proceso de responsabilidad social en instituciones de educación superior en Colombia y Venezuela. En Desarrollo Gerencial Revista de la Facultad de Ciencias Económicas Administrativas y Contables de la Universidad Simón Bolívar-Colombia.
- Rivera, S. E. M., & Díaz, L. F. R (2013). Emprendedurismo social en México: hacia un modelo de innovación para la inserción social y laboral en el ámbito rural.
- Ramos, F. S., & Bayter, L. O. (2012). Emprendimiento y Economía Social, oportunidades y efectos en una sociedad en transformación. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa.
- Sutz, J. (2010). Ciencia, tecnología, innovación e inclusión social: una agenda urgente para universidades y políticas. Psicología, Conocimiento y Sociedad.
- Thomas, H., Bortz, G., Garrido, S., & Garrido, S. (2015). Enfoques y estrategias de desarrollo tecnológico, innovación y políticas públicas para el desarrollo inclusivo. Documentos de Trabajo IESCT-UNQ, 1.

# VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Mailyn Esther Castro Premier  
Centro de Desarrollo Local y Comunitario (Cuba)  
[mailyn@cedel.cu](mailto:mailyn@cedel.cu)

## 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de un territorio en su concepción económica, política y social está condicionado por su evolución histórica y características expresadas en aspectos tales como los recursos naturales, humanos y económicos; la cultura e identidad; las infraestructuras técnicas y administrativas; las fuentes de empleo; los sistemas y asociaciones productivas y sociales; el grado de desarrollo y las posibilidades financieras; entre otros. Sin embargo, fenómenos como la globalización, el incremento de los niveles de urbanización, las inequidades territoriales y sociales, y el cambio climático; así como los efectos que estos producen sobre las sociedades, inciden en un deterioro del territorio respecto a sus valores, identidades, diversidad cultural y su patrimonio cultural tangible e intangible. Por lo tanto, la relación entre desarrollo y patrimonio cultural sigue siendo un tema de constante debate y análisis.

En este contexto, el rol de los gobiernos locales resulta esencial. Los mismos a través de la formulación e implementación de Estrategias de Desarrollo, disponen de un instrumento adecuado para minimizar los impactos negativos antes descritos, y con capacidad de articular otros instrumentos de planificación y gestión del territorio, actores, relaciones y procesos, anclados no sólo en el marco físico-espacial del municipio sino que se extiende a otros niveles y ámbitos territoriales (provincia, región, nación) según sea el caso, lo que indica la necesaria articulación multinivel de las políticas públicas.

Tener como presupuesto una concepción de desarrollo sostenible que se haga efectiva a través de instrumentos de planificación estratégica territorial contribuirá al bienestar y prosperidad de la población como meta principal y constituye una alternativa válida, objetiva y pertinente. A su vez, si se incentiva un desarrollo local sostenible con una atención específica a su patrimonio cultural, buscando poner en prioridad estos temas, los impactos positivos se van a potenciar mejorando el actuar de los gobiernos locales ante los múltiples desafíos del contexto actual, a partir de su incidencia en la cohesión social, el bienestar, la creatividad y el atractivo económico.

En Cuba, el ámbito municipal no está desprovisto de instrumentos orientados a conducir y facilitar su gestión para el desarrollo, ejemplo de ello son: Las Estrategias de Desarrollo Municipal (EDM), que tienen entre sus principales objetivos orientar el desarrollo e identificar y movilizar el potencial endógeno del municipio. Las EDM se fundamentan en un enfoque de desarrollo municipal que “constituye un proceso integral y participativo de cambio y avance sostenible, que tiene como finalidad el bienestar de la población y la satisfacción de necesidades e intereses locales, conciliados con la concepción de desarrollo socioeconómico del país determinada en las políticas y normativas de carácter general que definen los organismos rectores globales y sectoriales”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Guía metodológica para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal, CEDEL, Cuba, 2019.

Las Estrategias comenzaron a elaborarse por iniciativa de los Gobiernos Municipales principalmente a finales de los años 90 del siglo pasado. En la actualidad existe una mayor concientización y reconocimiento, por parte de los propios gobiernos municipales y el gobierno nacional, sobre la importancia del municipio como espacio vital para una transformación efectiva del territorio, la cual ha de estar dirigida a la prosperidad de sus habitantes. Ello ha incentivado acciones nacionales dirigidas a impulsar la elaboración de EDM como clave para catalizar estos procesos.

Una aspecto esencial en este escenario es la recién promulgada Constitución de la República de Cuba (2019), la cual desde su fase de elaboración y consulta pública, evidenció la voluntad de la sociedad cubana de legitimar el rol del municipio y la pertinencia de gestionar su desarrollo desde un enfoque de desarrollo local, y lo que ello implica en términos de descentralización, autonomía, competencias, creación y fortalecimiento de capacidades municipales y protagonismo de los actores locales con el fin de avanzar en el bienestar y prosperidad de la población.

Al indagar en qué medida el tema del patrimonio cultural está visibilizado, se aprecia que si bien el marco constitucional de la nación han sido incorporadas artículos que refrendan la trascendencia del mismo, en los instrumentos metodológicos más generalizados en los últimos tiempos, que orientan la planificación estratégica municipal en términos de EDM, no suelen colocarse en prioridad y de manera explícita estos contenidos a partir de su significación como motor impulsor del desarrollo sostenible a escala local. Generalmente se atribuye esta responsabilidad a instrumentos de planeamiento de otras escalas de intervención (planes especiales y parciales, estudios de detalles, etc.).

Particularmente, cuando se aborda el tema de la puesta en valor de los recursos endógenos en el proceso de elaboración de las EDM, se hace énfasis en la etapa de identificación desde un enfoque fundamentalmente descriptivo. Además, suele concentrarse en los recursos de carácter económico-productivo, relegándose a un segundo plano los recursos asociados al patrimonio cultural cuya importancia resulta relevante en el espacio local, en consecuencia, con un enfoque multidimensional del desarrollo.

Sin embargo, fomentar la valorización del patrimonio cultural del municipio como parte de la formulación de las EDM, resulta pertinente en el nuevo contexto socio-económico de Cuba donde se procura promover incentivos y enfoques fundamentados en el desarrollo y la gestión local sostenible para lograr un verdadero bienestar de las comunidades desde el lugar que habitan.

Precisamente sobre la pertinencia de potenciar en las EDM un enfoque de sostenibilidad alineado con la premisa de multidimensionalidad de los procesos donde se incluye el patrimonio cultural, se reflexiona en esta ponencia, la cual forma parte de una investigación que hace énfasis en la valorización del patrimonio cultural a escala local. Tiene como insumo esencial experiencias locales llevadas a cabo en varios municipios cubanos que forman parte de un proyecto denominado “Fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local-PRODEL” iniciado en el año 2012 con la participación de 27 gobiernos locales.

## **2. PENSAR EL DESARROLLO LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL PATRIMONIO CULTURAL**

Los desafíos comunes que en términos de globalización, cambio climático, urbanización, migración, desigualdades económicas y sociales, entre otros, enfrenta la puesta en valor de los diversos recursos endógenos ya sean del ámbito económico, ambiental, social o cultural, conduce a reflexionar en la imposibilidad de referirse a los

procesos de desarrollo local<sup>2</sup> y patrimonio cultural en contextos donde algunos de estos desafíos no estén presentes, complejizando el actuar de los gobiernos locales en lo que a planificación y gestión del desarrollo de sus territorios se refiere.

Lo anterior, ha sido objeto de análisis por diversas instituciones, organizaciones, entidades, investigadores, docentes, entre otros; lo cual ha motivado el desarrollo de eventos nacionales e internacionales donde se ha debatido el tema, entre los cuales se encuentra el intercambio desarrollado en Kyoto, 2012. Allí las preocupaciones sobre el patrimonio y el desarrollo, incitó a la UNESCO a conmemorar el 40 aniversario de la Convención del Patrimonio Mundial, con la consigna "Patrimonio Mundial y Desarrollo Sostenible: el Papel de las Comunidades Locales", con el objetivo no sólo de reflexionar sobre la protección del patrimonio, sino también para identificar las acciones necesarias que pudieran conducir a garantizar que su uso, su promoción y mejora, así como su valor económico, social y cultural se aprovechen en beneficio de las comunidades locales y los visitantes.

A los efectos de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (UNESCO, 1972) el patrimonio cultural se define como:

- los monumentos: obras arquitectónicas, de esculturas o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
- Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Posterior a esta definición, el 17 de octubre del 2003 en París, se aprueba la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, en la cual se incorpora otro concepto de relevante importancia "Patrimonio cultural inmaterial" el cual queda definido como: "los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural...". Esta convención permitió ampliar el universo de elementos a considerar en la concepción de patrimonio cultural por su incidencia en el desarrollo sostenible y su interdependencia con el patrimonio cultural material cultural y natural (UNESCO, 2003). El patrimonio cultural inmaterial se manifiesta en ámbitos como: las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; artesanales tradicionales.

Al abordar la relación desarrollo local y patrimonio cultural, resulta importante hacerlo desde un enfoque de sostenibilidad y consciente que, en el contexto local, no

---

<sup>2</sup> "Proceso orientado desde el municipio mediante acciones de transformación del territorio, de diferente naturaleza, articuladas a través de una estrategia previamente definida que tiene características propias que adapta políticas nacionales y provinciales, pues no se trata de procesos municipales absolutamente independientes sino de gestionar la movilización de las potencialidades locales conectadas con el desarrollo del país" (Cataurito de herramientas para el desarrollo local, 2011).

deben asumirse como categorías independientes o desconectadas, aunque tienen especificaciones de cara a su análisis. Por tanto, apropiarse de una concepción del desarrollo territorial desde un enfoque de desarrollo local implica concientizar que impulsar procesos de identificación, valorización y puesta en valor del patrimonio cultural, es relevante por cuanto son capaces de connotar de valores y realizar notables contribuciones en términos económicos, sociales, ambientales y culturales. En este sentido, "...se ha convenido ampliamente en que el patrimonio con su valor para la identidad y como un depósito de memoria histórica, cultural y social, preservado por su autenticidad, integridad y "sentido del lugar "- constituye un aspecto crucial del proceso de desarrollo" (UNESCO, 2011). A su vez, La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002) reconoció la diversidad cultural como el cuarto pilar del desarrollo sostenible, junto con los pilares económico, social y medioambiental.

En la actualidad una de las modalidades o sector económico donde más se ha visualizado la contribución del patrimonio cultural es en el turismo, con énfasis en contextos urbanizados, tal es el caso de ciudades como: Barcelona, Lisboa, Málaga, Buenos Aires, Cartagena de Indias, La Habana, entre otras.

En la lógica de actuación sobre ámbitos patrimoniales culturales, existen diversas metodologías y experiencias que suelen identificarse al menos tres momentos claves visualizados según las acciones principales a desarrollar: 1. Registros e Inscripciones, 2. Protección, Salvaguardia y Gestión, 3. Transmisión y Movilización de Apoyos.

En el caso de la valorización, la tendencia es asociarlo al primer momento, donde no sólo se identifica el patrimonio, sino que se realiza un análisis de sus valores y se le asignan los mismos, principalmente teniendo como referente los criterios que internacionalmente están reconocidos y estipulados por organizaciones como la UNESCO, ICOMOS, entre otras. Estos valores generalmente se expresan y que se adjudican al patrimonio en sus diversos ámbitos, están asociados a lo: histórico, estético-cultural y(o) artístico, histórico-arquitectónico, ambiental, social, arqueológico, ecológico y natural, pudiendo ser válido para elementos tangibles e intangibles. Además, según la Convención Internacional de Patrimonio Mundial, los criterios para la valoración establecidos son: Excepcionalidad, Testimonio de un período, Muestra de tradiciones, Asociación con tradiciones vivas, ideas, producción artística o literaria, Autenticidad, Identidad, Interés arquitectónico y Significación tipológica.

Por otra parte, significar el rol de los gobiernos locales resulta imprescindible. Al respecto, organizaciones internacionales como la UNESCO, han reconocido el rol de los estados en la salvaguardia, el desarrollo y la valorización del patrimonio cultural presente en los territorios, señalando, por ejemplo:

- "Cada uno de los estados partes en la presente convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural, situado en su territorio, le incumbe primordialmente".<sup>3</sup>
- "Cada Estado Parte hará todo lo posible por: a. adoptar una política general encaminada a realzar la función del patrimonio cultural inmaterial en la sociedad y a integrar su salvaguardia en programas de planificación".<sup>4</sup>
- "La población local, la sociedad civil y los funcionarios locales y nacionales elegidos desempeñarán un papel clave en el diseño y la implementación del

<sup>3</sup> UNESCO, Convención del patrimonio cultural y natural, artículo 4, París, 1972.

<sup>4</sup> UNESCO, Convención de patrimonio cultural inmaterial, 2003.

patrimonio como motor del desarrollo y, a través de la sensibilización sobre el patrimonio, tendrán la propiedad del proceso de desarrollo”.<sup>5</sup>

Conscientes de que las EDM pueden constituirse en un instrumento para viabilizar la valoración, la puesta en valor del patrimonio cultural y la contribución que el mismo implica para el desarrollo del municipio, cuya formulación, implementación y gestión está a cargo de los gobiernos locales, conduce de manera vinculante a realizarlo desde el criterio de complementariedad entre patrimonio cultural y desarrollo sostenible, siendo primordial el rol de los actores locales, especialmente de las autoridades gubernamentales en su rol de hacedores de políticas públicas y acciones que garanticen la protección del mismo en el contexto actual con todos los retos que ello implica también en términos de revalorización, con elemento dinamizador de la prosperidad y el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

Además, es importante insistir en que la efectividad, eficacia, e impactos positivos deseados en el contexto local a partir de la implementación de EDM, implica la presencia de premisas claves, que tal vez no todas estarán dadas desde el inicio, pero que deberán incorporarse en el corto, mediano y largo plazo, a partir de la propia proyección estratégica del territorio. Entre las premisas a considerar están: voluntad política, participación ciudadana comprometida y corresponsable, autonomía municipal, descentralización, acceso a recursos financieros y económicos, capacidades técnicas y profesionales para la gestión del patrimonio, acceso al patrimonio cultural, instituciones de formación y gestión, programas de sensibilización sobre el patrimonio cultural, entre otras.

### **3. ALINEACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO MUNICIPAL CON LA VALORIZACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL CONTEXTO DE CUBA**

En Cuba el sistema de planificación municipal está integrado básicamente por el Plan y presupuesto económico, el Plan general de ordenamiento territorial y urbano (PGOTU), y la Estrategia de desarrollo municipal. Los actores encargados de elaborar e implementar este enfoque sistémico de la planificación municipal, existe la tendencia a asumir su elaboración e instrumentar su gestión desde la perspectiva del desarrollo local y los procesos que ello implica como son: la puesta en valor de los recursos endógenos; la interrelación con los ámbitos nacional, provincial y regional; una visión a corto, mediano y largo plazo en la conceptualización del desarrollo; el emprendimiento y desarrollo económico, la formación y capacitación de recursos humanos; la equidad y sostenibilidad; la eficacia de la administración pública; y la participación ciudadana.

En el caso de las EDM y los PGOTU han tenido como tendencia la incorporación de elementos de la planificación estratégica, en una búsqueda por reducir las incertidumbres del contexto, mayor aprovechamiento de los recursos endógenos, y realizar una gestión más eficiente y eficaz con incidencia directa en el bienestar de la población. Este actuar hace énfasis en la escala local, a partir del convencimiento de la relevancia de este ámbito territorial, toda vez que es allí donde se produce realmente un contacto directo con los problemas, necesidades y percepciones de la población, sus capacidades de solucionarlos y controlarlos; así como con las potencialidades del municipio para articular voluntades, esfuerzos, conocimientos y recursos en función de su desarrollo.

---

<sup>5</sup> UNESCO, Declaración de París Sobre el patrimonio como motor del desarrollo Adoptada en París, 2011.

Lo anterior se ha visto connotado, como se expresa al inicio de esta ponencia, por la a nueva Constitución de la República de Cuba. Desde la formulación de la misma hasta su puesta en vigor, el contexto nacional en términos jurídicos, económicos y sociales, se ha llenado de contenidos municipalistas que presuponen un período fértil para el fortalecimiento de las EDM y la aparición de nuevas oportunidades para el ámbito local, redundando en una mejora de su gestión y resultados que se expresan en la formulación e implementación de políticas públicas locales que compulsen el bienestar de las comunidades.

La Constitución del país, en los artículos 168 y 169 hace explícito el principio de la autonomía municipal y lo que ello implica, marcando una evolución importante del contexto hacia el modelo de desarrollo que promueve la autogestión local y que a corto plazo tendrá el reto de elaborar por vez primera una Ley de municipios para Cuba. A su vez, se establece una relación de nuevo tipo entre el municipio y la provincia, el gobierno provincial actuará como coordinador entre las estructuras centrales del Estado y los municipios. Por otra parte en el artículo 187 se extiende el período de mandato de las autoridades municipales hasta 5 años. Estas modificaciones y otras contenidas en la Norma suprema refuerzan el sentido de continuar trabajando a escala local, a través de experiencias demostrativas que visualicen la potencialidad de la misma.

### **3.1. ¿Cómo se ha insertado en este contexto el patrimonio cultural a escala municipal?**

Cuba dispone de una amplia experiencia en el campo del rescate del patrimonio cultural, con énfasis en los temas arquitectónico, urbanísticos, paisajes naturales, tradiciones culturales, entre otras; las cuales han estado sustentadas cada vez más en las crecientes capacidades técnicas y profesionales asociadas a la protección y gestión del patrimonio, investigaciones científicas, estudios de casos, programas académicos y planes de estudios, etc., los cuales han contribuido a elevar la sensibilidad con relación a la protección, salvaguardia, valorización y puesta en valor del patrimonio. Las experiencias de mayor reconocimiento a nivel nacional e internacional, se localizan en los Centros Históricos de varias ciudades declarados patrimonio de la humanidad y que se encuentran las ciudades de La Habana, Trinidad y Cienfuegos. Todas estas ciudades cuentan con PGOTU y con planes y estudios específicos de los centros históricos donde se identifican, valorizan y se realizan las propuestas de puesta en valor del patrimonio cultural allí presente. En el caso de la experiencia del Centro Histórico de La Habana Vieja, sin dudas el más conocido, cuenta con un Plan Especial de Desarrollo Integral 2030 (PEDI) que parte de la condición de tener un Centro Histórico declarado Monumento Nacional en 1978 y Patrimonio Mundial en 1982. El PEDI tuvo como antecedentes principales el Plan de Desarrollo Integral en 1998, y el proceso de actualización del Plan Especial de Desarrollo Integral en 2011.

Sin embargo, las experiencias sobre la puesta en valor del patrimonio cultural también están presentes en otros sitios, donde a partir de las EDM se ha viabilizado la importancia de aprovechar los potenciales endógenos, y en esa búsqueda el tema del patrimonio no ha estado ausente.

El proyecto internacional “Programa para el fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local-PRODEL”, auspiciado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y coordinado por el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), ha sido un oportunidad para desarrollar, profundizar y conocer

estas experiencias. Este proyecto se implementa en 27 municipios del país y están representadas 14 de las 15 provincias del país.

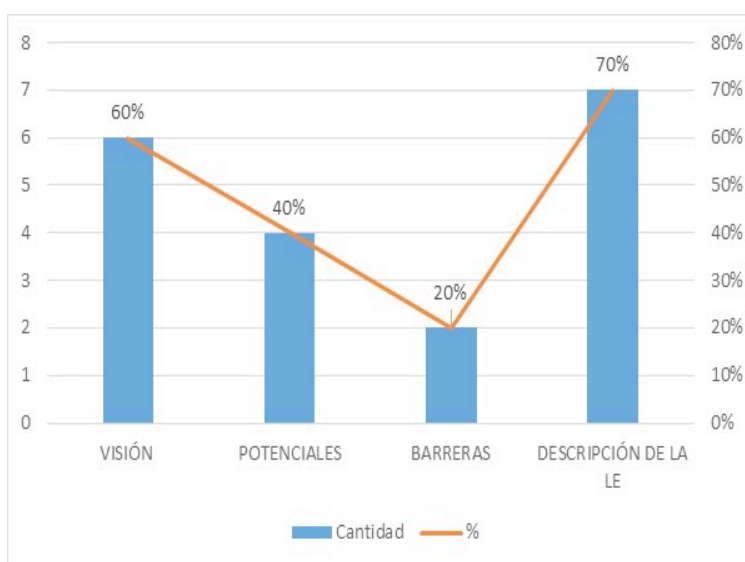
En el marco de PRODEL los 27 municipios disponen de EDM y equipos de trabajo para su seguimiento, así como de más 200 proyectos municipales entre formulados e implementados, liderados por los actores locales en correspondencia con sus EDM. A través de los proyectos han sido beneficiadas más de 300000.00 personas. La mayoría de estos municipios no constituyen capitales provinciales o tienen en su territorio declaratorias internacionales asociados al valor, protección o conservación de su patrimonio cultural, ya sea en los ámbitos arquitectónico, urbanístico o paisaje natural, pero trabajar con un enfoque de desarrollo local les ha permitido un análisis integral y multidimensional de sus potenciales para ponerlas en función del bienestar de su población, entre los cuales se encuentran los asociados al patrimonio cultural.

### 3.2. Avances asociados a la valorización del patrimonio cultural en el contexto de las EDM y sus principales desafíos

Como parte de la investigación relacionada con el comportamiento de la valorización y puesta en valor del patrimonio cultural se han seleccionado 10 municipios<sup>6</sup> del universo de 27. La variable principal que se analiza es el patrimonio cultural (material e inmaterial), viendo su comportamiento en: Las EDM mediante la visión, las líneas estratégicas, potenciales y barreras, y en la formulación e implementación de los proyectos de desarrollo municipal, los cuales están dedicados a contribuir al desarrollo de territorio/s y comunidad/es donde actúa, e impactar en la calidad de vida de la población, bajo el criterio fundamental de potenciar las capacidades de los grupos y actores participantes y aprovechar los propios recursos y potencialidades en la solución de las problemáticas planteadas.

A continuación se presentan algunas estadísticas como parte de la visualización del tema.

Figura 1: Presencia del tema patrimonio cultural en la EDM

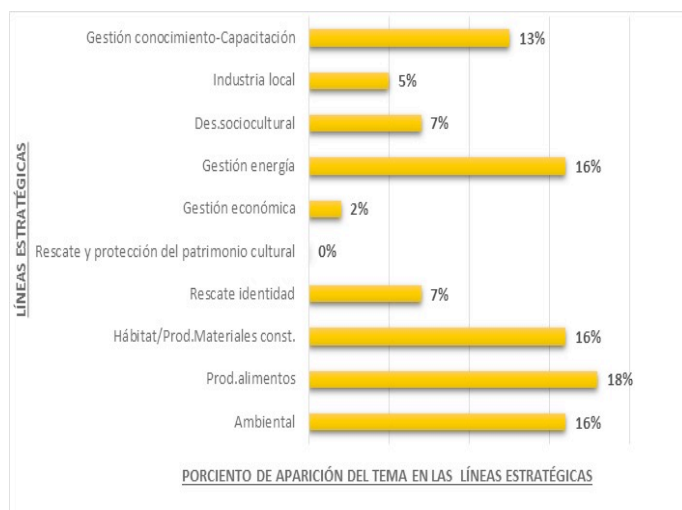


Fuente: Elaboración propia

<sup>6</sup> Mantua, Güira de Melena, Nueva Paz, Bejucal, Aguada de Pasajeros, Manicaragua, Jatibonico, Cabaiguán, Florencia, Palma Soriano.

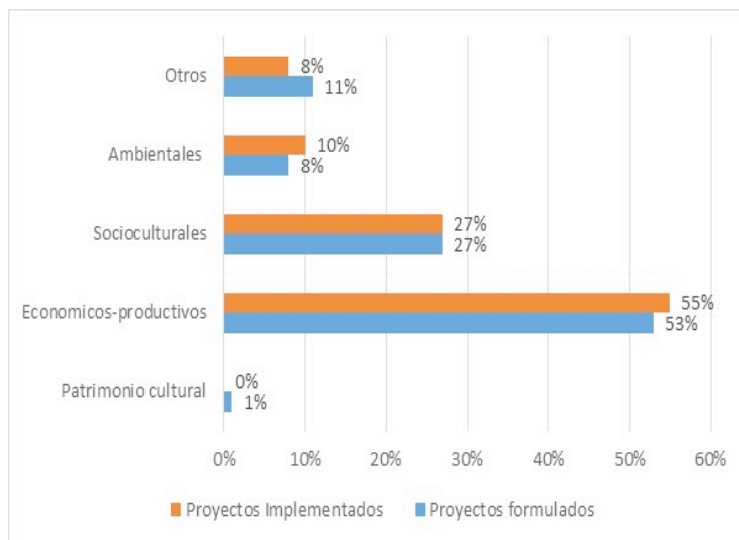


Figura 2. Porcentaje de aparición de los temas en las Líneas Estratégicas (LE)



Fuente: Elaborado propia

Figura 3. Distribución de los proyectos municipales



Fuente: Elaboración propia

El análisis de los gráficos anteriores, permiten reflexionar en torno a los siguientes aspectos:

- Las EDM en el contexto de Cuba han sido concebidas como un proceso que se orienta a través de una lógica que incluye momentos esenciales: la determinación de la visión, las líneas estratégicas (prioridades), las políticas locales, los programas, los proyectos, y la evaluación. Las 10 experiencias analizadas, muestran como el tema del patrimonio cultural, se ha incorporado principalmente en: a) las LE que han sido enunciadas a partir de prioridades como la gestión del conocimiento y capacitación, rescate de identidad, fortalecimiento de procesos socio-culturales, formación de recursos humanos; b) la visión de “qué municipios queremos”, lo cual muestra un reconocimiento sobre la importancia del tema; c) las potencialidades (40%), que entre las lecturas que ofrece está el insuficiente conocimiento sobre el patrimonio existente en el territorio, los valores que tiene asociado y la potencialidad que objetivamente puede representar para el desarrollo sostenible y su puesta en valor en cualquier escenario. El porcentaje incluido como parte de las barreras, responde a un solo municipio, donde es insuficiente la atención a lugares y monumentos históricos. (Figura 1)
- Fue importante profundizar a nivel de las líneas estratégicas, por cuanto en ellas se sintetizan las prioridades para la gestión del desarrollo del municipio deseado, mediante el consenso de los actores locales. En tal sentido, se observó que en ningún caso se enunció una LE asociada al rescate, protección, valorización o puesta en valor del patrimonio cultural explícitamente y en su concepción más amplia, aunque varios de sus componentes, sobre todo aquellos asociados al patrimonio cultural inmaterial aparecen recogidos en las LE relacionadas con el rescate de identidad y del desarrollo sociocultural (14%). Sin embargo, este porcentaje es limitado si se compara con otras temáticas como la producción de alimentos, producción local de materiales de construcción, protección del medioambiente y la gestión energética. (Figura 2)
- La tendencia hacia la potenciación del sector económico-productivo observada en el gráfico 2, se mantiene en esta ocasión con más del 50%, cuando se analiza la cantidad de proyectos de desarrollo formulados o implementados por los municipios, al menos en el marco del proyecto PRODEL<sup>7</sup> (Figura 3)<sup>8</sup>. No obstante, analizar el tema a partir de un concepto más amplio como es la dimensión sociocultural, se manifiesta una mayor aportación, desde proyectos principalmente relacionados con el rescate de tradiciones folclóricas, fiestas populares, saberes locales, recreación y deportes, que no siempre se articulan entre sí como parte de un sistema de gestión local integrada (SGLI)<sup>9</sup> y que muestran que el proceso de valorización debe potenciarse como instrumento esencialmente propositivo.

Reflexionar sobre los proyectos y su relación con los procesos de puesta en valor del patrimonio cultural resulta primordial en el contexto de gestión de las EDM, por su

<sup>7</sup> El proyecto PRODEL incluye un presupuesto para la implementación de proyectos de desarrollo municipal.

<sup>8</sup> La muestra incluyó 102 proyectos formulados, de ellos 58 han sido implementados a través de PRODEL.

<sup>9</sup> Término establecido por el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL-Cuba).

incidencia directa en la prosperidad económica, social, ambiental y cultural que el territorio desea alcanzar.

Lo antes expuesto, nos ratifica que cuando se planifica estratégicamente el desarrollo del municipio, la temática del patrimonio cultural está presente, mostrando un reconocimiento sobre la importancia del tema, aunque centrado fundamentalmente en aspectos relacionados con el ámbito de los valores intangibles, resultando insuficiente con vistas a lograr que las potencialidades endógenas relacionadas con el patrimonio cultural en toda su dimensión, incluyendo los aspectos urbano-arquitectónicos, histórico y natural, estén presentes desde la definición de prioridades, metas y acciones.

Se requiere, por tanto, un proceso previo de valorización de estas potencialidades, permitiendo la alineación de las EDM con el patrimonio cultural como proceso que contribuye al desarrollo sostenible de los territorios, y que tiene en el contexto nacional e internacional, referentes importantes que así lo demuestran. En este sentido, vale la pena retomar la experiencia del Centro Histórico de La Habana Vieja, particularmente el proyecto “Aulas Museos”, el cual fue merecedor del Reconocimiento en el Tercer Concurso Internacional Somos Patrimonio del Convenio Andrés Bello 2001 como experiencia exitosa, “por encontrar medios novedosos de valorización, conservación, apropiación, gestión y recuperación del patrimonio cultural en el ámbito iberoamericano, a través del programa social dirigido a la educación de niños y jóvenes del Centro Histórico de la Ciudad”.

Partiendo de lo expuesto hasta este momento y conscientes que las causas son diversas y requieren análisis específicos de cada lugar, se identifican desafíos a corto, mediano y largo plazo que deberán ser asumidos desde la propia planificación estratégica del municipio como son:

- Incorporar en los instrumentos metodológicos que apoyan la formulación de las EDM la temática del patrimonio cultural, lo cual implica: a) visualizarlo en los términos consensuados internacionalmente, b) establecer la identificación y valorización del patrimonio cultural de cada municipio como un insumo esencial en la determinación de las potencialidades y prioridades, c) incluir indicadores de avance del desarrollo municipal que aborden la puesta en valor del patrimonio cultural en correspondencia con los valores asignados y su interrelación con componentes de las dimensiones ambientales, económicas, institucionales, y sociales.
- Incrementar la sensibilidad y el conocimiento de los actores locales sobre la importancia de identificar, valorizar y poner en valor el patrimonio cultural como motor impulsor del desarrollo sostenible.
- Abordar la valorización del patrimonio cultural en el contexto de la planificación estratégica municipal, implica consolidar los procesos de complementariedad horizontal con el PGOTU y el Plan-presupuesto de la economía municipal, así como la articulación con los ámbitos supramunicipales e incorporar los criterios de las comunidades.
- Elaborar procedimientos metodológicos que aborden las pautas y recomendaciones para la valorización del patrimonio cultural en municipios cuyas oportunidades de acceso a recursos financieros, económicos, materiales puede colocarlo en situación de desventaja, a partir de las características de su sistema de asentamientos humanos, localización geográfica, la vocación económica, etc.

- Incorporar a los grupos de desarrollo local de los municipios a directivos, especialistas e investigadores vinculados a la protección, conservación y gestión del patrimonio cultural de las comunidades.

#### **4. CONCLUSIONES**

- El criterio de sostenibilidad resulta relevante para ratificar la pertinencia de la relación favorable que existe entre patrimonio cultural y desarrollo, principio clave para asegurar no solo la salvaguardia del patrimonio y sino también su incidencia como motor impulsor del bienestar de la población.
- Incorporar en la formulación e implementación de las EDM los procesos de valorización y puesta en valor del patrimonio cultural favorece una visión integrada y sostenible del desarrollo.
- Se precisa incrementar las políticas públicas locales e inversiones relacionadas con los procesos de valorización y puesta en valor del patrimonio, toda vez que existe la tendencia a quedar relegados frente a otros tipos de recursos, subutilizando su potencialidad y contribución en todas las dimensiones del desarrollo.
- En el contexto actual de Cuba la valorización y puesta en valor del patrimonio cultural a escala local, tiene experiencias muy positivas y un nuevo marco constitucional que incentiva la profundización de estos procesos en los municipios.
- El análisis de las experiencias de los 10 municipios seleccionados, evidencian el reconocimiento del patrimonio cultural como componente clave en la proyección estratégica municipal, pero se requiere una mayor comprensión de la importancia de insertar estos procesos coherentemente en la gestión del territorio, como así lo demuestran experiencias del propio contexto nacional.
- El rol de los gobiernos locales resulta determinante para llevar cabo proceso de valorización y puesta en valor del patrimonio cultural y su alineación con las estrategias de desarrollo municipal y como parte de un Sistema de gestión local integrada.

#### **5. BIBLIOGRAFÍA**

1. Castro Mailyn y Hernández Ana/2019/Los proyectos municipales como protagonista de la implementación de las estrategias municipales de desarrollo local/Cubasolar/La Habana.
2. Constitución de la República de Cuba/2019/Gaceta oficial de la República de Cuba.
3. Convención de patrimonio cultural inmaterial/2003/UNESCO/París.
4. Convención del patrimonio cultural y natural/1972/UNESCO/París.
5. Declaración de París sobre el patrimonio como motor del desarrollo/2011/ICOMOS.
6. Documentos fundamentales para el patrimonio cultural/2017/Instituto Nacional de Cultural del Perú/Lima.
7. Guzón Ada/2011/Cataurito de herramientas para el desarrollo local/Caminos/La Habana.
8. Guzón Ada y otros autores/2019/Guía metodológica para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Municipal/CEDEL/La Habana.

9. Sección: Documentalia (2017). Revista MEC-EDUPAZ, Universidad Nacional Autónoma de México No. "XII" , en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/mecedupaz/search/authors>.

## **DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL TERRITORIAL: APUESTAS PARA UN DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

Marelis Castillo De la Torre  
mcastillod@unicartagena.edu.co  
Amelia Segrera López  
asegreral@unicartagena.edu.co  
Gygey Agudelo Chi.  
gagudeloc@unicartagena.edu.co  
Universidad de Cartagena.

### **RESUMEN**

La responsabilidad social empresarial en Colombia ha transitado entre prácticas asistenciales/caritativas y acciones sociales para vincular la estrategia de negocio con las necesidades de los diferentes grupos de interés. Sin embargo, la falta de sostenibilidad en los procesos, la débil respuesta a las demandas reales de los contextos y la utilización de las acciones de responsabilidad corporativa como mecanismo de represión y control para beneficios particulares han impedido que los esfuerzos que se adelantan en esta materia se traduzcan en verdadero progreso y desarrollo social.

Desde este panorama el ejercicio investigativo “Enfoques de las prácticas de Responsabilidad Empresarial en la ciudad de Cartagena de Indias: apuestas para un desarrollo sostenible” visibiliza que la gestión desde lo local no puede, ni debe reducirse solo a las acciones de organismos gubernamentales, sino a la creación de sinergias entre lo público, lo privado y los distintos actores que hacen parte de un territorio.

Es entonces la responsabilidad social territorial (RST) una apuesta para dar respuesta a las necesidades del territorio generando un valor compartido desde lo económico, social, ambiental y ético, garantizando así territorios socialmente responsables y sostenibles basados en procesos de gobernanza, participación, confianza con visión que vaya más allá de lo geográfico.

Bajo el foco de la RST, las empresas y organizaciones se articulan bajo una plataforma de trabajo en clave red para potenciar y trascender sus prácticas individuales, desarrollando acciones conjuntas en torno a situaciones específicas que aumenten el impacto en el territorio desde su capital social.

**Palabras claves.** Responsabilidad social territorial, participación, trabajo en clave red, gobernanza, desarrollo.

### **ABSTRACT**

Corporate social responsibility in Colombia has moved between welfare / charitable practices and social actions to link the business strategy with the needs of different interest groups. However, the lack of sustainability in the processes, the weak response to the real demands of the contexts and the use of corporate responsibility actions as a mechanism of repression and control for particular benefits have prevented the efforts being made in this area translate into true progress and social development. From this perspective, the research exercise “Approaches to Corporate Responsibility practices in the city of Cartagena de Indias: bets for sustainable development” shows that

management from the local level cannot, nor should it be reduced only to the actions of government agencies, but to the creation of synergies between public, private and different actors that are part of a territory. It is then the territorial social responsibility (RST) a commitment to respond to the needs of the territory generating a shared value from the economic, social, environmental and ethical, thus guaranteeing socially responsible and sustainable territories based on processes of governance, participation, trust with vision that goes beyond the geographical. Under the focus of the RST, companies and organizations are articulated under a networked work platform to enhance and transcend their individual practices, developing joint actions around specific situations that increase the impact on the territory from their social capital.

**Keywords.** Territorial social responsibility, participation, work in a key network, governance, development.

## **METODOLOGÍA**

El objetivo principal de esta ponencia es visibilizar reflexiones y apuestas del ejercicio investigativo “Enfoques de las prácticas de Responsabilidad Empresarial en la ciudad de Cartagena de Indias: apuestas para un desarrollo sostenible”, desde el cual se buscó indagar las prácticas y procesos de las empresas de la ciudad para propiciar el desarrollo sostenible en sus áreas de influencia y cómo sus procesos se traducen en progreso social. Lo anterior desde una mirada disciplinar de trabajo social. Para tales efectos la investigación de carácter cualitativo desde un enfoque Histórico-Herméutico se desarrolló a partir de revisiones documentales y entrevistas semi-estructuradas durante los años 2017-2019.

### **1. RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL**

En Europa, en un primer momento -años noventa del siglo XX-, las ideas de responsabilidad social de la empresa y partenariado social formaron parte del esfuerzo que realizaron las administraciones públicas por promover la implicación moral y política del sector empresarial en la sostenibilidad como consecuencia de los problemas crecientes de los gobiernos europeos en la lucha contra el desempleo de larga duración y la exclusión social. Como contribuidor directo del proceso de exclusión social se empieza a ver a la empresa no sólo como parte del problema sino también como solución al problema (Vidal, I. 2011:4).

Ya a finales de los años 90 el sector privado fue convocado, por medio de iniciativas como el Pacto global y los Objetivos de desarrollo del milenio, para participar en los esfuerzos globales del desarrollo. El llamado fue aceptado y cientos de empresas y organizaciones en todo el planeta asumieron el enfoque de responsabilidad social, a partir de directrices estipuladas por las ONG internacionales, hoy se cuenta con estándares como el global Reporting Initiative (GRI) y la ISO 26000 que regulan las acciones de Responsabilidad Social Empresarial (Viviescaz, C. 2016).

En la esfera económica empiezan a aparecer nuevas expresiones como el informe de sostenibilidad, inversiones socialmente responsables y se realiza la transición desde el concepto de shareholder –accionista– al concepto de multistakeholder – partes interesadas, grupos de interés o interlocutores–, y finalmente, pero no menos importante en este discurso, aparece el concepto de empresa como ciudadano activo y comprometido no solo con los intereses de sus accionistas sino también con los intereses

de la comunidad donde se ubica. Es decir, se empieza a entender la empresa como un actor más de esta sociedad civil comprometida con la sostenibilidad (Vidal, I. 2011:5).

La RSE se consolidó entonces como la contribución activa y voluntaria de las empresas en el mejoramiento social, económico y ambiental. Bajo este concepto de administración se engloba un conjunto de prácticas, estrategias y sistemas de gestión empresariales que persiguen un nuevo equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental. Puede conceptualizarse como la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y con sus interlocutores (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001:7)

La empresa privada no solo tiene una participación activa en los procesos de desarrollo, sino que ejerce influencia en las decisiones estatales y una medida para mitigar sus efectos sociales, ambientales y económicos a través de la responsabilidad social, hoy trabajada mayormente desde el enfoque de desarrollo sostenible. Para pensar el desarrollo local sostenible hoy, se deben incluir a las empresas como agentes activos y necesarios para generar progreso social desde los capitales locales, esto es, gestionar desde y con las comunidades el desarrollo, teniendo en cuenta las particularidades y dinámicas de los sujetos en relación con el territorio. Los procesos de RSE pensados para mejorar la calidad de vida con el sentido de la corresponsabilidad superarán las prácticas asistencialistas, poco sostenibles y utilitaristas que muchas veces se llevan a cabo.

Dentro de Cartagena se concentra un conglomerado de empresas localizadas en la zona de Mamonal, centro industrial y portuario, las principales áreas de desarrollo que se desenvuelven allí son el petróleo y sus derivados, el plástico, las materias primas industriales, productos químicos y, en menor importancia, el sector de bebidas y alimentos. Para el caso de la ciudad se han identificado muchos agentes económicos de la zona industrial que regulan las relaciones comerciales y sociales ante la crisis de gobernanza y falta de voluntad política del sector público representado por el distrito que poco regula, gestiona e incentiva procesos desarrollo local, como no generan las garantías para el bienestar de los ciudadanos en sus demandas y necesidades, el gobierno tiende a la privatización dejándole a terceros, avalados por él, la responsabilidad que le corresponde como Estado y he aquí uno de los grandes errores de la RSE.

Iamamoto, M. (1998:31) da cuenta del lugar que el mercado ha tomado como garante de derechos en las sociedades modernas, donde “[...] las políticas neoliberales presentan al Estado como el responsable de todas las desgracias e infortunios que afectan a la sociedad capitalista; y al mercado y la iniciativa privada como la esfera de la eficiencia y la salvación social”, ahora es el sector privado quien asume parte de la responsabilidad que antes estaba en manos del Estado.

Por otro lado, las prácticas e intervenciones de carácter asistencial han sido un factor común en muchas iniciativas a lo largo de la historia, sin embargo, en el desarrollo de la investigación se observó cómo estas nuevas apuestas pueden superar la dependencia que se estaba creando entre la empresa y las comunidades y la poca sostenibilidad de los procesos que terminaban siendo un pase para el actuar de la empresa, sirviendo solo a sus intereses más que a contribuir progreso en los territorios y bienestar en los sujetos; entendiéndolos como sujetos de derechos y no de necesidades. Las nuevas apuestas están enmarcadas a lograr una triangulación entre lo económico-social-ambiental generando un valor compartido entre todas las partes de interés, sin desconocer la responsabilidad y el deber del Estado con los ciudadanos.



En el contexto actual hoy ninguna empresa debe limitar su concepción de responsabilidad a ser rentable, disminuir impuestos y generar empleo. Más bien deben asumirse responsabilidades frente a la generación actual y las generaciones futuras, integrando un enfoque ecológico, de derecho, de derechos humanos, transparencia, inclusión – interculturalidad y equidad, entre otros, sin engaños y con transparencia (Van de Velde. 2015: 6). La RSE con sus dificultades, aciertos y retos atañe hoy pensarla mejor, criticarla, co-construirla y reconstruirla, sin embargo, como producto de la investigación presentamos una nueva apuesta que potencia lo trabajado y está más alineada con el desarrollo local tan anhelado por la ciudad de Cartagena de Indias.

### **1.1 Hacia la Responsabilidad Social Territorial (RST)**

Partimos del convencimiento que la RST es una nueva y efectiva estrategia de desarrollo integral, inclusiva y sostenible que permite hacer un proyecto de territorio, y como cualquier proyecto, la fase de preparación del mismo es la piedra angular para que la propuesta sea exitosa (FAMSI, 2012: 7). Este concepto nace luego del auge de la RSE en los 90 junto a la emergencia de modelos de participación de desarrollo local donde las organizaciones y actores buscan coordinar esfuerzos.

Se entiende Territorio Socialmente Responsable como “un espacio geográfico que decide, a través de sus representantes en la acción de gobierno, poner en marcha un proceso participativo que dote a su estructura social de los recursos y habilidades necesarias para crear y mantener sistemas normativos y de valores que aseguren un desarrollo local sostenible y la calidad de vida de sus habitantes” (Benítez, C. Campos, M y Vidal, J. 2015: 3). La RST es entonces el área de investigación e intervención desde la cual se busca generar territorios que creen condiciones de innovación y aprendizaje colectivo.

El Territorio Socialmente Responsable como un paradigma de desarrollo local de carácter sistémico basado en la gobernanza, la participación, una visión del territorio que va más allá del territorio geográfico o el territorio como mercado y que responde, por tanto, a una visión más compleja del concepto mismo de desarrollo y que asume la responsabilidad social empresarial ya sea como modelo o como instrumento, instrumento para alcanzar el proyecto de territorio conjuntamente construido (FAMSI, 2012: 7).

Desde unas primeras aproximaciones pudiera entenderse como la responsabilidad social aplicada o implementada en un territorio, pero realmente lo que busca es dar voz a los actores y crear condiciones favorables para su desarrollo.

Igualmente puede plantearse como modelo o estrategia de desarrollo urbano, local o territorial integrado y corresponsable, en la que el foco no se pone en el análisis de la actividad económica y la construcción de sistemas productivos de carácter local, sino que incorpora de manera equilibrada otras dimensiones extraeconómicas y pasa de entender el territorio como un problema a verlo como una oportunidad. (FAMSI, 2012: 7) Esta perspectiva se sitúa en el interés de generar espacios y oportunidades de dotar de voz a grupos tradicionalmente marginados (Perrini y Vurro, 2006: 34).

La RST permite la articulación entre todos los actores clave del territorio, ya sean públicos (más allá de los mencionados se podría apuntar a que facilita el papel de dichos agentes en la movilización de recursos financieros, a través de la potenciación de ecosistemas de finanzas de impacto o éticas), privados (por ejemplo es un instrumento de marketing territorial y potencia hábitos de consumo más responsables con el territorio), financiadores (por ejemplo con los procesos de certificación territorial) y sociedad civil

(ofreciendo un modelo de participación estructurada que garantice su participación no instrumentalizada por los actores políticos) (FAMSI, 2012: 15)

La meta a la que quiere aportar la RST es lograr la consolidación de un territorio socialmente responsable; este territorio, según el investigador Molina, N. citado por Viviescaz, C. (2016). se expresa como “un sistema interdependiente de relaciones colaborativas que opera en un territorio específico, a través de compromisos de trabajo por parte de actores públicos, privados, sociales y de cooperación, basados en la confianza y la reciprocidad, y formalizados como alianzas”

Las sinergias son entonces la bandera de esta nueva apuesta que busca destacar las particularidades del territorio promoviendo la participación política y ciudadana y la planeación estratégica entre los diferentes actores. La corresponsabilidad atañe crear espacios de mediación, diálogo, conocimiento y discusión para llegar a acuerdos que beneficien a las partes pero también las responsabilice conforme a sus deberes con los demás, entendiendo el trabajo en red como una necesidad intrínseca para construir tejido social, mejorar condiciones de vida e impulsar el desarrollo local.

El paso hacia la responsabilidad colectiva propia de la RST requiere estimular a los actores arraigados para que estos cooperen en el desarrollo mediante acciones coordinadas. Este tipo de acciones, además de convertirse en instrumento eficaz para la gestión sostenible del territorio, fragua un nuevo concepto de gobernanza que explotando las sinergias entre las organizaciones públicas, privadas y sociales permea hasta el mismo proceso de formulación de políticas públicas (Benítez, C.; Campos, M. y Vidal, J. 2015: 6).

## **1.2 Generando Valor compartido en los territorios**

Es común observar la falta de coherencia entre las utilidades que generan las empresas con el desarrollo y el progreso social de los territorios donde operan, Porter y Kramer (2006, 2011) hacen una apuesta a fortalecer la relación empresa-comunidad desde la creación de un valor compartido dado que una empresa necesita una comunidad sólida no solo para tener demanda de los productos sino porque es clave para que se puedan realizar los procesos del negocio y una comunidad necesita de las empresas para tener oportunidades de empleo y un aliado para fortalecer los territorios.

Estos autores definen el concepto de creación de valor compartido como las políticas y prácticas operacionales que mejoran la competitividad de una empresa, a la vez que ayudan a mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades donde opera. La creación de valor compartido se enfoca en identificar y expandir las conexiones entre los progresos económico y social (Díaz, N. 2015:210). El concepto de valor compartido reconoce que las necesidades sociales, y no solo las necesidades económicas convencionales, son las que definen los mercados, sin embargo la clave no es pasar el valor de las empresas a los territorios, sino más bien, retribuir al territorio por las inversiones realizadas en el desarrollo de las empresas, teniendo en cuenta el capital territorial, entendido como el total de activos o factores de producción localizados que cada territorio es capaz de colocar a disposición de las empresas (Vásquez, A. 2007:34).

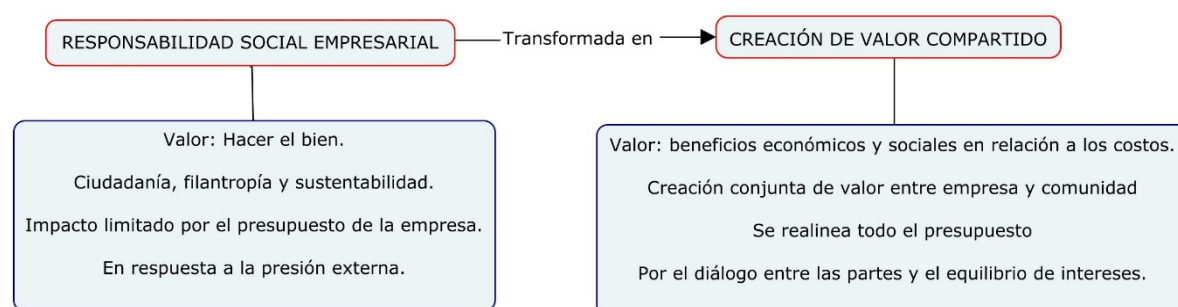
Para lograr esto, la empresa debe identificar los puntos de intersección, elegir en qué aspectos sociales se enfocará, crear una agenda social corporativa, integrar las prácticas de adentro hacia afuera y de afuera hacia adentro, y crear una dimensión social para su propuesta de valor. La pregunta que se debe hacer la empresa no es si una causa vale la pena, sino si representa una oportunidad para crear valor a ambas partes (Díaz, N. 2015:210).

El valor compartido demanda la identificación y la solución de los problemas sociales que se cruzan con los negocios en las empresas para generar un verdadero progreso social. En el contexto cartagenero esa transición se está dando “muchos autores hacen referencia al tema de valor compartido, pienso que el valor compartido es un concepto que va mucho más allá y en definitiva algunas empresas sí lo están logrando, otras no. El poder conectar la estrategia social con algo que tu organización realmente hace en el día a día para generar esa transformación social, es complicado, pero sí se da. En nuestra experiencia lo hemos vivido y evidenciado, sí se puede hacer. Lo que pasa es que no todas las empresas tienen un músculo financiero para aportar tantos recursos para ese tipo de iniciativas” (Entrevista personal. Carmona, M, D. Coordinador de Proyectos Fundación Mamonal, 29 de marzo de 2019).

Comunicar sostenibilidad sólo se entiende desde un diálogo sincero, permanente y transparente entre grupos de interés, con el objetivo de crear espacios de encuentro y de creación de valor compartido entre los implicados. La segmentación de la información y la accesibilidad de esta, serán clave para alcanzar los objetivos empresariales deseados (Cura, M. 2012:13).

“Las empresas hoy más que nunca están entendiendo que el diálogo con las comunidades es bien importante, que las empresas frente a los procesos que nosotros desarrollamos tengan una cara visible, a veces eso marca. Lo llamamos como los embajadores de las empresas que hoy nos acompañan a ese trabajo con las comunidades diferente a la gestoría social, ya que tú puedes ver a un gerente de una empresa que va con nosotros a entrega de becas o quiere presentar un proyecto y se reúne con una comunidad para escucharlos, para que lo conozcan y reconozcan; ese reconocimiento en dos líneas está generando una sinergia diferente, estamos en ese tránsito” (Entrevista personal. Carmona, M, D. Coordinador de Proyectos Fundación Mamonal, 29 de marzo de 2019).

FIGURA 1. De RSE a CVC



Fuente: Creación propia basada en: M. E. Porter & M. R. Kramer, La creación de valor compartido, op. cit

Uno de los grandes problemas es que la sinergia no se cree y por tanto generar valor entre las partes es difícil. En este sentido, los liderazgos transformacionales, las organizaciones de base comunitaria, la incidencia en política pública y la gestión del conocimiento deben ser apuestas desde el Estado, las empresas y la sociedad civil a partir del capital social, ambiental, económico y cultural de los territorios, donde las redes de relaciones lleven a fortalecer potencialidades para traducir las acciones en desarrollo local sostenible.

Una relación virtuosa entre las empresas, Estado y actores sociales crea valor a la sociedad. Para construir esta relación, uno de los principales desafíos es que desde el

sector empresarial se vele por el fomento de liderazgos que asuman un compromiso permanente con esta temática y generen dentro de sus organizaciones los espacios de diálogo y trabajo con los actores sociales, cuidando la transparencia en los procesos que contemplen estas iniciativas. Por su parte, el fortalecimiento de la sociedad civil implica el desafío que ésta posea una organización, estructura, gobernanza y financiamiento que vele por la representatividad, rendición de cuentas y rigurosidad técnica. Estos sin duda deben abordarse de forma colaborativa, (Barclay, K. 2016) del mismo modo que el Estado garantice los derechos de los sujetos y el medio ambiente sin desconocer sus responsabilidades y sin delegar a terceros sus funciones propias.

### **1.3 Por un desarrollo local sostenible: apuesta desde Trabajo Social**

Comprendiendo el desarrollo sostenible, como aquél que es capaz de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos y posibilidades de las futuras generaciones, es importante desde los resultados del ejercicio investigativo presentar la apuesta desde Trabajo Social para un Desarrollo Local sostenible transitando desde la responsabilidad social empresarial a lo que hoy se concibe como responsabilidad social territorial. Desde este enfoque se hace necesario comprender que para garantizar primero sostenibilidad hay que trabajar por la igualdad de oportunidades, traducidas en garantía de Derechos Humanos, confianza, libertad, desarrollo humano; para ello algunos de los autores consultados consideran necesario que los negocios conviertan sus acciones propias en oportunidades de crecimiento, competitividad lo que permite posicionamiento y desarrollo de capacidades para sus colaboradores y las comunidades donde hacen presencia.

“...formación para dejar capacidad instalada en las comunidades, nosotros no hacemos un proyecto de un año, hay proyectos de formación en liderazgo” (Entrevista personal. Velasco, S. Trabajadora Social, Desarrollo Sostenible Argos, 18 de marzo de 2019).

La Ética es un elemento que debe transversar las acciones e iniciativas que se emprendan, asumiéndolo como un componente garantista de un desempeño basado en procesos colaborativos, vinculantes en los cuales se visibilicen valores, principios morales y respeto por las diferencias, asociado a cada uno de los actores.

Inversión social en términos de definición de herramientas de gestión que permitan alcanzar mejores niveles de vida de las comunidades y propendan por una participación activa de los grupos poblacionales.

Integración de problemáticas sociales que se relacionan con lo ambiental, con la búsqueda del desarrollo humano sostenible, articulado con la elaboración de diagnósticos y planificación en el plano local, formulando programas y proyectos para atender de manera pertinente las necesidades y problemas socio-ambientales de los territorios.

Establecimiento de relaciones de confianza y colaboración entre las empresas y la sociedad civil.

“En las comunidades trabajamos en procesos de participación y desarrollo, son abiertos como la planeación participativa, se hacen diagnósticos socioeconómicos de las comunidades” (Entrevista personal. Carmona, M, D. 29 de marzo de 2019).

Desde lo social se hace necesario que “la compañía entienda que su relación con los grupos sociales debe ser un ejercicio de crecimiento permanente, o sea, aquí lo que se busca es una gana para todos...” (Entrevista personal. Arrieta, L.H. Líder de sostenibilidad Compañía de Puertos Asociados, COMPAS, 20 de marzo de 2019).

El acompañamiento social a los grupos y organizaciones en la búsqueda de alternativas que den respuesta a sus problemas y necesidades socio-ambientales. De igual forma la implementación de procesos de capacitación con organizaciones de base para la participación activa en la toma de decisiones orientadas al desarrollo sostenible e integral de sus territorios, armonizada a las verdaderas y complejas realidades son apuestas desde la misión de la profesión.

Trabajo Social como disciplina de las Ciencias Sociales ha tenido un tránsito al igual que los conceptos en lo referente al desarrollo local, responsabilidad social y sostenibilidad, por ello desde las nuevas apuestas el enfoque ecológico cobra importancia para lograr un verdadero equilibrio con las dimensiones sociales y el crecimiento económico. Las intervenciones en el campo del Desarrollo Local propendiendo por procesos sostenibles deben tener unas posturas y metodologías claras y contextualizadas, en procura de fortalecer la capacidad de las comunidades para interactuar con sus gobiernos y los actores que hacen presencia en el territorio, ampliando así el desarrollo social, económico y ambiental desde los planteamientos del nuevo orden mundial, basado en el respeto de los derechos humanos, la dignidad y el ejercicio de la ciudadanía responsable, en consonancia además con los principios del trabajo social y la consolidación de territorios socialmente responsables.

Apostarle a procesos sostenibles desde los territorios implica un ejercicio de participación activa, de compromiso y sobre todo de co-responsabilidad de todos los actores para promover y lograr un desarrollo próspero en el marco de las demandas actuales.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Barclay, K. (2016): Relacionamiento comunitario: sinergia entre empresa y comunidad U. Cámara Chilena Norteamericana de Comercio. <https://www.amchamchile.cl/2016/08/relacionamiento-comunitario-sinergia-entre-empresa-y-comunidad/> Recuperado: 27-08-2019.
- Benítez, C. Campos, M y Vidal, J. (2015): Responsabilidad Social Territorial: ejemplo de gobernanza innovadora y competitiva en Alcalá de Guadaíra, en Revista Atlántica de Economía, Vol. 1, Colombia, PP. 1-20.
- Comisión de las comunidades europeas (2001): Libro verde, Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. Bruselas.
- Cura, M (2012): Branding sostenible: estrategias de comunicación de la sostenibilidad”, Revista de comunicación. <https://es.slideshare.net/LLORENTEYCUENCA/estrategias-de-comunicacin-de-la-sostenibilidad> Recuperado: 26-08-2019.
- Díaz, N. (2015): La creación de valor compartido: estrategia de sostenibilidad y desarrollo empresarial. Revista cultura Latinoamericana, Vol° 22 N° 2 [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/RevClat/article/viewFile/1629/1505](https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/RevClat/article/viewFile/1629/1505) Recuperado: 26-08-2019.
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional - FAMSI (2012). Guía para la incorporación de la Responsabilidad Social Territorial en las políticas de empleo a nivel local. [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2013/01/Guia\\_RS\\_Territorial\\_y\\_Empleo.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2013/01/Guia_RS_Territorial_y_Empleo.pdf). Recuperado 27-08-2019.
- Iamamoto, M. (1998): El servicio social en la contemporaneidad. Trabajo y formación profesional. San Pablo: Cortez Editora. Brasil.

- Perrini, F y Vurro (2006). *Emprendimiento social: innovación y cambio social a través de la teoría y la práctica*. Ed Palgrave Macmillan, Italia.
- Porter, M. & Kramer, M. (2011): *Creating Shared Value*. <http://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=39071> Recuperado: 26-08-2019.
- Van de Velde, H. (2015): *Perfil y Campos de acción del Profesional de Trabajo Social en el Sector Empresarial ‘Desafíos, contradicciones, dudas e inquietudes, desde un enfoque de cooperación genuina’* en *Revista de trabajo social, Costa rica*, PP 1-24.
- Vidal, I. (2011): *Sostenibilidad y Responsabilidad Social en la empresa. Informe especial en,* [https://ideas.llorenteycuencia.com/download/Informes/110922\\_d+iLL&C\\_CIE\\_S\\_Informe\\_Especial\\_RSE.pdf](https://ideas.llorenteycuencia.com/download/Informes/110922_d+iLL&C_CIE_S_Informe_Especial_RSE.pdf) Recuperado: 23-08-2019.
- Viviescaz, C. (2016): cita a Molina, N. en *Responsabilidad Social Territorial, clave para la sostenibilidad*. *Revista Volar*, n°71, <https://revistavolarcolombia.com/estilo-de-vida/negocios-estilo-de-vida/responsabilidad-social-territorial-clave-para-la-sostenibilidad/> Recuperado: 23-08-2019.

## **LOS CONFLICTOS AMBIENTALES RELACIONADOS CON LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL – VIS EN BOGOTÁ Y LA SABANA CENTRO (COLOMBIA)**

Martha Janneth Sanabria Martínez  
Corporación Unificada Nacional para la Educación Superior – CUN  
[Martha\\_sanabria@cun.edu.co](mailto:Martha_sanabria@cun.edu.co)

### **RESUMEN**

La presente investigación se desarrolló teniendo en cuenta la posición e intereses adoptados por los diferentes actores involucrados en los conflictos ambientales asociados con la producción de vivienda de interés social-VIS en Bogotá y la Sabana Centro. Su identificación y caracterización determinaron la existencia de tres tipos de actores en los conflictos: receptores, generadores y reguladores, quienes mantienen relaciones de cooperación, de aceptación y de conflicto, evidenciándose que las relaciones que más prevalecen son las relaciones de conflicto, provocadas por la distribución inequitativa de bienes y servicios ambientales que permitan un hábitat digno acorde a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y del mejoramiento de la calidad de vida de los hogares y las familias que por no tener capacidad de pago no pueden acceder a un crédito, viéndose expuestos a ser desplazados y vivir en la informalidad.

La solución a los conflictos ambientales derivados de la producción de vivienda de interés social, requiere de una solución estructural que incorpore a los diferentes actores del conflicto. La solución debe partir de repensar los criterios de un reordenamiento territorial que propicie un territorio equitativo, en busca de la mejora en la calidad de vida de la población que ha construido este territorio. Ordenamiento que tiene que volver sobre las características de su paisaje, que permitan que las nuevas morfologías urbanas minimicen los desequilibrios físicos; que posibiliten la restauración; ordenamiento territorial que imponga estrategias para proteger las pocas áreas de conservación, sus funciones ecosistémicas y zonas donde aún es posible producir alimentos.

Palabras claves: CONFLICTO AMBIENTAL, IMPACTOS, DEBILIDAD NORMATIVA, SOLUCIÓN ESTRUCTURAL: REORDENAMIENTO TERRITORIAL, PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL-VIS.

### **ABSTRACT**

Summary

This research was developed taking into account the position and interests adopted by the different actors involved in the environmental conflicts associated with the production of social interest-VIS housing in Bogotá and the Sabana Centro. Their identification and characterization determined the existence of three types of actors in

the conflicts: receptors, generators and regulators. These groups maintain relations of cooperation, acceptance and conflict. This evidences that the relations that prevail most are conflicts, provoked by the unequal distribution of environmental goods and services, allowing a decent habitat according to the satisfaction of the basic needs of the population and the improvement of the quality of life. Because they do not have capacity to pay, cannot access a credit, being exposed to being displaced and living in informality.

The solution to the environmental conflicts come from the production of housing of social interest, requires a structural solution that incorporates the different actors of the conflict. The solution must start from rethinking. Searching the criteria of a territorial reorganization that propitiates an equitable territory. This improvement will help in the quality life of the population who has built this territory. Ordering that has to return on the characteristics of its landscape, that allow the new urban morphologies to minimize the physical imbalances; That make possible the restoration; Territorial order that imposes strategies to protect the few conservation areas, their ecosystem functions and areas where it is still possible to produce food

**Key words:** ENVIRONMENTAL CONFLICT, IMPACTS, REGULATORY WEAKNESS, STRUCTURAL SOLUTION: TERRITORIAL REORGANIZATION, PRODUCTION OF SOCIAL INTEREST HOUSING-VIS.

## **INTRODUCCIÓN**

En Colombia el deterioro del ambiente, su impacto en el aumento de riesgos y en la calidad de vida de la población, continúa acrecentándose, a pesar de la normatividad existente, efectos provocados por los procesos productivos, económicos y sociales que son desarrollados en el territorio. Esta situación se presenta por el modelo económico de producción actual, las políticas deberían impactar de manera eficiente a la sociedad y traducirse en alivio para la pobreza de los países en vías de desarrollo.

Desde los años 50, los ecosistemas en el país, han sufrido transformación que coincide con el periodo de mayor crecimiento de la población y de la economía, la introducción de la tecnología en los sectores económicos, la conversión en el uso del suelo, de tierras agropecuarias a tierras urbanizadas, ha hecho perder en poco tiempo gran parte del territorio generando crisis económicas, escasez de recursos y conflictos ambientales, percibidos con más claridad a nivel local. (Márquez, G. 2001)

La transformación de los ecosistemas, debido a los procesos de poblamiento, urbanización e industrialización de las regiones, ha modificado las mentalidades en relación con el uso del territorio, generando problemas, tensiones y conflictos en el ámbito local. Los conflictos ambientales se han multiplicado debido a nuevas inversiones productivas, conciencia ambiental y crecimiento demográfico<sup>1</sup>.

El desarrollo económico del país ha ocasionado el deterioro de los ecosistemas y la generación y desarrollo de los conflictos de una fase de latente a escalada y en crisis, afectando el bienestar y la calidad de vida de la población más pobre, excluida y vulnerable de Bogotá y la Sabana, como lo reflejan los índices de calidad de vida y las necesidades básicas insatisfechas analizadas.

---

<sup>1</sup> Ballén Zamora, S. A. (2009).



A partir de la Constitución Política de Colombia en 1991<sup>2</sup> se definen las bases de un Estado Social de Derecho y de una sociedad democrática participativa, implica el deber de todo ciudadano de involucrarse en las acciones o decisiones de los gobernantes que afecte el interés individual o social. La participación se caracteriza por ser un esfuerzo conjunto de la sociedad y de las instituciones para llevar a cabo proyectos y acciones capaces de reducir, controlar, una problemática en beneficio de una población y la legitimización de las instituciones y el equilibrio entre los diversos actores siendo la base para construir una sociedad capaz de resolver los conflictos ambientales por medios no violentos.

El presente artículo busca en primera instancia contribuir a la construcción de los soportes teórico-conceptuales de los conflictos y de manera particular los ambientales. Adicionalmente, pretende identificar y caracterizar los diferentes conflictos ambientales derivados de la producción de Vivienda de Interés Social-VIS y Vivienda de Interés Prioritario-VIP, que se realiza en la ciudad de Bogotá y se ha ido extendiendo hacia la Sabana.

En un primer momento, se hace referencia al abordaje de los conflictos ambientales derivados de la producción de Vivienda de Interés Social-VIS y Vivienda de Interés Prioritario-VIP, realizándose la aproximación al contexto general del territorio objeto de trabajo, objetivo que buscó resolver, donde se analiza de manera global el componente biogeofísico; pero que adicionalmente se convierte en un limitante para el desarrollo de la producción de vivienda. Dentro de los elementos tanto estructurantes como limitantes de la actividad, se encuentran los procesos de desplazamiento poblacional que han caracterizado los procesos de configuración demográfica y re-configuración de las morfologías urbanas, que conducen a dinámicas que demandan tratamientos específicos. Termina esta sección con la caracterización económica y su vínculo con el resto de la economía.

Posteriormente, se hace referencia al trabajo teórico, sobre los conflictos ambientales, explorando desde los diferentes enfoques y teorías, entregando herramientas fundamentales que permitieron caracterizar los conflictos ambientales, su causalidad, los factores que direccionan los conflictos, la identificación de los actores, las fases y la tipología que contribuyeron a identificar y caracterizar aquellos que se presentan en la zona de estudio. Es relevante entonces, enfatizar en la importancia de esta sección por cuanto es un requerimiento para los tomadores de decisiones públicas.

Además de escrutar el escenario de lo teórico y el contexto donde se desarrolla la producción de vivienda de interés social y prioritario para la comprensión de los conflictos ambientales, se consideró indispensable definir unos lineamientos metodológicos, que guarden coherencia con los aspectos teóricos, esta fue la intención entregando una apuesta metodológica detallada e integral, siendo una guía disponible para ser implementada en otros ejercicios sobre conflictos ambientales asociados a otro tipo de conflictos ambientales. En consecuencia, esta sección entrega la metodología las herramientas que acompañan todo el proceso, convirtiéndose en instrumentos que pueden replicarse en otros espacios geográficos. Dentro de la apuesta metodológica resulta relevante señalar el trabajo de campo como herramienta transversal a todo el proceso.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia, 1991

Seguidamente, se identificaron los conflictos derivados de la producción de vivienda de interés social y prioritario, detallando las variables que de manera integral lo tipifican. Así mismo, se especificaron la caracterización de los conflictos ambientales en el territorio analizado.

Presentándose en la etapa final, las conclusiones que se derivan del trabajo investigativo, reafirmando la importancia de estos resultados como insumos para los tomadores de decisiones públicas. En consecuencia este es un trabajo que abre la puerta para futuras investigaciones que estarán asociadas a la mirada institucional frente a la producción de vivienda de interés social y prioritario; el estudio de la política pública de vivienda. Igualmente se menciona la relevancia de inducir un re-ordenamiento territorial que incorpore los procesos de revitalización y renovación urbana.

## **1. PROCESO METODOLÓGICO PARA LA IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS AMBIENTALES RELACIONADOS CON LA PRODUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL-VIS EN BOGOTÁ Y LA SABANA CENTRO.**

El trabajo de campo se realizó a lo largo de la investigación siendo eje transversal durante el proceso, los resultados permitieron: articular los enfoques y conceptos teóricos desarrollados y la relación directa con los actores intervinientes en los conflictos; el diálogo de saberes y experiencias de los diferentes actores que reconocieron, identificaron y caracterizaron, la existencia latente de los conflictos y la situación actual que presentan un desarrollo hacia la escalada y la crisis producto de los intereses que mueven a cada uno de los actores.

### **1.1 Criterios para la identificación de las zonas de trabajo de campo**

Para el trabajo de campo se determinó como zona ambiental el centro ampliado y la periferia (ocho localidades del sur de Bogotá) en donde son consideradas las subcuencas o divisiones del territorio con relación a las principales quebradas afluentes del Río Tunjuelo en la zona urbana, que integran las localidades de: Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Tunjuelito y Kennedy, territorio altamente transformado producto de las actividades antrópicas.

En la periferia, el territorio se divide en montañoso y plano de donde se deriva la ocupación, la apropiación, las problemáticas y las oportunidades. El territorio de montaña corresponde a la parte alta de la porción urbana de la cuenca y un sector de la margen izquierda del Río y la parte plana se definió a partir de las Unidades de Planeamiento Zonal –UPZ, por su homogeneidad y el reconocimiento que tienen de ellas los actores que intervienen en el conflicto. El Parque Entrenubes (parque ecológico distrital de montaña que hace parte del sistema de áreas protegidas comprende varias subcuencas, localidades y UPZ) y la cuenca receptora del Humedal Tibanica (catalogado como parque ecológico distrital del humedal que forma parte del sistema de áreas protegidas).

### **1.2 Las herramientas utilizadas para el desarrollo del proceso metodológico se tuvo en cuenta fuentes primarias y secundarias.**

#### **1.1.1 Observación directa**

Visita a diferentes zonas de la ciudad en donde se están desarrollando producción de vivienda, en especial VIS y en los municipios aledaños a la ciudad como: Cota, Chía,

Cajicá y Zipaquirá, en donde la actividad de construcción de vivienda se ha incrementado en el último año. Producto de esta acción, se logró identificar, conocer y verificar el estado del territorio al interior de la ciudad y a las afueras de la misma, las modificaciones y transformaciones que ha sufrido y la identificación y caracterización de los conflictos ambientales producto de esta actividad.

### **1.1.2 Entrevistar informales**

Realizadas a consultores expertos, catedráticos, investigadores, servidores públicos de entidades distritales, de la Gobernación de Cundinamarca y de los Municipios de Cota, Chía, Cajicá y Zipaquirá y ONG's presentes en las localidades de la periferia de Bogotá y en el Centro Ampliado, quienes con diferentes enfoques y conceptos teóricos presentaron sus posiciones frente a los conflictos ambientales asociados con la producción de vivienda en especial la vivienda de interés social-VIS, basados en su perfil profesional, competencias, experiencia y habilidades que han acumulado durante su ejercicio profesional en diferentes labores desarrolladas.

### **1.1.3 Reuniones informales**

Los servidores públicos de las instituciones y ONG's, prefirieron esta modalidad de encuentro. Los resultados obtenidos se basan en la argumentación a partir de las competencias institucionales, las funciones u obligaciones desarrolladas en cumplimiento de su perfil profesional, competencias, conocimientos, experiencia y habilidades frente a la problemática ambiental y su preocupación sobre los conflictos latentes, en situación de escalada y en crisis, que se presentan en el sector de la construcción de vivienda-VIS.

### **1.1.4 Encuestas aplicadas**

En las ferias de vivienda y en diferentes momentos del trabajo de campo se aplicaron 216 encuestas de opinión a las personas, con el objeto de conocer las percepciones, actitudes, sentimientos, intereses, posiciones de los actores intervinientes en los conflictos ambientales asociados con la producción de vivienda-VIS.

## **2. ENFOQUES TEÓRICOS.**

Para identificar y caracterizar los tipos de conflictos, fue necesario iniciar la revisión y el análisis de bibliografía desde el significado del conflicto, su identificación, clasificación y caracterización en forma global. Una vez desarrollado este análisis, se revisó y analizó bibliografía desde diferentes enfoques y conceptos teóricos: desarrollando la identificación, la clasificación y caracterización de los conflictos ambientales, junto con el análisis del trabajo de campo y las definiciones de conceptos transversales como: ambiente, problema ambiental y territorio<sup>3</sup>.

### **2.1 Identificación y caracterización de los actores que intervienen en los conflictos ambientales relacionados con la producción de vivienda de interés social-VIS en Bogotá y la Sabana Centro.**

Para identificar y tipificar los conflictos ambientales, se identificaron, clasificaron y caracterizaron los actores que intervienen en el conflicto, conociendo la controversia que existe entre ellos bien sea por objetivos, intereses o necesidades. En forma posterior, fueron identificadas las tensiones que existen frente al conflicto bien sea por la apropiación, el uso, el aprovechamiento, la distribución ecológica y económica de las

---

<sup>3</sup> Decreto 190 de 2004

viviendas-VIS, o por los impactos generados por la actividad de la construcción desarrollada, que afecta a la población generando efectos en el bienestar y en el deterioro de la calidad de vida de las personas residentes en la ciudad de Bogotá y la Sabana Centro, ratificando la existencia del conflicto e identificando los impactos generados. Se finalizó con la denominación de la tipología de los conflictos, con base en los estudios de los diferentes enfoques y conceptos teóricos desarrollados con anterioridad, caracterizando el proceso en forma integral involucrando en el análisis la investigación teórica, el trabajo de campo y los actores intervinientes en torno al conflicto por la producción de vivienda-VIS.

## **2.2 Identificación y caracterización de los conflictos ambientales**

El conflicto ambiental, está determinado por las condiciones económicas, culturales, sociales, biofísicas, de valoración y de poder. La relación entre causas-actores y las causas en diferentes niveles tienen que ver con los objetivos, intereses y posturas que expresan los actores, frente a la producción de vivienda-VIS, la afectación ambiental y el conflicto. Las situaciones de conflictos inciden en aspectos como la comunicación, las actitudes, las percepciones, la cooperación y los sentimientos de las personas que intervienen. Los conflictos ambientales de acuerdo a su evolución y espacio temporal se pueden caracterizar por medio de fases del conflicto ambiental y por ende el grado de complejidad. Estos estados son: latente, en escalada o en crisis (Maya A., 2008)

Para identificar los conflictos ambientales asociados se analizaron las causas y efectos que los generaron con el fin de proponer posibles opciones de manejo y posteriormente, fueron analizadas a partir de los objetos potenciales identificados en los aspectos que se presentan a continuación:

### **2.2.1 Biofísicos**

- Transformaciones del cauce del Río Tunjuelo y las quebradas
- Alteración de los cuerpos de agua
- La afectación del paisaje
- Desestabilización de los terrenos
- Expansión urbana

### **2.2.2 Socioeconómicos**

- Déficit y precaria prestación de servicios públicos
- Deterioro progresivo de la infraestructura
- Precariedad en equipamientos

### **2.2.3 Sociocultural**

- Mala disposición de residuos sólidos y líquidos
- Deterioro de los elementos naturales por vertimientos
- Legalización de Barrios
- Altos índices de necesidades básicas insatisfechas.
- Hacinamiento crítico.

#### **2.2.4 Institucionales y legales**

- Debilidad y descoordinación institucional.
- Incumplimiento de la norma.

### **CONCLUSIONES**

La ciudad está enfrentada a problemas de desigualdades críticas en los aspectos sociales, económicos y ambientales como se evidenció en los resultados de la presente investigación. Es el momento para que la administración distrital busque los mecanismos y herramientas que permitan lograr un acercamiento con la población más pobre y vulnerable de la ciudad que habita el centro ampliado y la periferia, que corresponde a más del 50% de la población de Bogotá. Buscar espacios de concertación y diálogo y soluciones que redunden en beneficio de los habitantes

Es necesario que la administración distrital en cabeza del alcalde mayor Enrique Peñaloza, asuma con responsabilidad las acciones de revitalización y renovación urbana, generando acciones de mejoramiento hacia la ciudad y sus habitantes, es hora de disminuir las diferencias sociales y económicas que nos separan y brindar a esta población una mejor calidad de vida.

Para lograrlo no es descabellada la propuesta del ex alcalde Gustavo Petro de consolidar un centro ampliado o expandido, por el contrario generar espacios habitables en zonas densificadas, en donde no existe el problema de desestabilización del suelo, en donde los equipamientos están al alcance de sus habitantes, en donde el sistema de transporte es eficiente y existen los espacios para el uso alternativo de movilizarse, un espacio lleno de historia, en donde prevalecen monumentos nacionales, paisajes agradables y sitios concurridos por todos los estratos sociales de la ciudad, que aglutina a estudiantes de las diversas universidades y colegios, en el sitio más apetecido por los turistas y en donde trabaja gran parte de la población Bogotana en las instituciones públicas o privadas. Convertir este espacio en un sitio de habitación para la población más pobres y vulnerable de la ciudad permite concientizar a toda la población para compartir espacios, ser incluyentes, tolerantes y generar una ciudad con conciencia social.

Es una oportunidad para cambiar el rumbo de Bogotá y ser más consecuentes con la sostenibilidad de la ciudad, pensando y actuando no sólo a partir de la población más pobre y vulnerable a quienes se les mejorarán los ingresos de la población porque la capacidad de pago aumentará y el bienestar de los hogares residentes también lo será, al disminuir el costo del transporte, los tiempos de viaje, las actividades económicas estarían más cerca a sus residencias y se posibilitará la generación de nuevos proyectos para la generación de empleo y mejoramiento de ingresos respecto a actividades turísticas sostenibles, caminatas ecológicas, visita a sitios de interés (Cerros de Monserrate y Guadalupe, Entrenubes, humedales, etc), paseos en bicicleta, sitios de recreación y esparcimiento.

Así mismo, los servicios ambientales que ofrece la ciudad en este sitio cubre la totalidad de las coberturas proyectadas a 15 años y en el caso del alcantarillado se ejecutaría el plan maestro de servicios públicos que proyecta el cambio de las redes de alcantarillado y la separación de los colectores de aguas lluvias y aguas negras, problemática que se agudiza en época de invierno.

Estas acciones generarían beneficios ecosistémicos para la ciudad porque no se generaría presión en las zonas de amortiguación en la periferia, ni se incursionaría en territorio con vocación agropecuario sino que se mantendrían la vocación en el uso de los suelos y se respetaría la tendencia en el uso que las personas residentes los han realizado por generaciones, respetando las culturas ancestrales de las zonas al sur de Bogotá. Estas acciones, impedirán transformar y generar estrés en las zonas de reserva, como los páramos en las localidades de Usme y Sumapaz futuro acueducto de Bogotá.

Será un reto para la administración lograr una ciudad inclusiva pero esta tarea elevará la autoestima de los ciudadanos de la capital que sienten que la ciudad recibe a quien llegue de donde llegue pero es ciudad de todos y es ciudad de nadie porque a nadie le duele la ciudad.

Estas acciones redundarán de manera favorable y permitirán mejorar los conflictos ambientales productos de los desequilibrios económicos sociales y ambientales que hoy sufre la ciudad de Bogotá, porque permitiría romper con la segregación que ha venido reinando y el encuentro de saberes entre culturas, la tolerancia en la convivencia. Estas acciones impactarán y podrán ser un ejemplo de ciudad hacia todo el país y hacia los municipios circunvecinos, porque Bogotá respetará los suelos de expansión, respecto a su vocación y la tendencia en el uso del suelo. De igual manera, esta acción disminuiría la construcción ilegal y con ella los pasivos ambientales que sufre el territorio.

Para llevarlo a cabo se requiere de la acción social en donde el receptor de la vivienda reciba un inmueble digno para su hábitat, un espacio de calidad<sup>4</sup>, confortable y ameno en donde no prime el lucro del constructor sino que haya un equilibrio en la distribución de los recursos económicos y ambientales del territorio y el Estado intervendrá, incidirá en el comportamiento del mercado, regulando el sistema de precios en el sector de la construcción, para que sea lo más democrático posible, separando la parte política de la económica, con base en el desarrollo de procesos sociales que sean definidos a través de las políticas públicas.

Y por último enunciaré los aportes que brinda la presente investigación:

Una amplia base teórica sobre los conflictos, en donde el estudio, el análisis y la integración de diferentes enfoques permitió la identificación y caracterización de los conflictos ambientales y de los actores que intervienen en ellos, siendo el sustento de la presente investigación. El uso de diferentes herramientas y la metodología implementada permitieron la consecución de la información, la determinación de las zonas de trabajo de campo, la sistematización de la información, como resultado se logró la identificación y caracterización de los conflictos ambientales, el estado actual en que se encuentran y los actores que intervienen en ellos. Al ser viabilizados estos instrumentos, pueden ser utilizados en otros proyectos de investigación de cualquier producción de VIS porque su uso pretende dar respuesta a los conflictos ambientales.

El análisis preliminar sobre la actividad de construcción de vivienda, la sistematización de la información permitió actualizar el comportamiento y la problemática que presenta el sector, a partir del modelo de desarrollo imperante, la reprimarización y el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el comportamiento del mercado y las ventajas comparativas y competitivas, frente a la precariedad y el desequilibrio social que se encuentra en la periferia de Bogotá, contar con un contexto pormenorizado de la problemática ambiental ocasionada por el sector, permite para

---

<sup>4</sup> Aprile-Gnisset, J. (1992)

otros investigadores contar con información actualizada, veraz y oportuna para el desarrollo de otros proyectos.

El estudio y análisis a partir de los objetos potenciales de los conflictos en los aspectos biofísicos, socio económicos, socio culturales e institucionales y locales, permitieron revisar, la problemática ambiental, los impactos y efectos producto de la actividad constructiva validando la información tanto primaria y secundaria, identificando como producto de la sistematización de la información la identificación y caracterización de los conflictos ambientales producto de la producción de VIS.

Se evidenció y se presentaron los conflictos existentes en la zona, las relaciones de los actores intervinientes tanto directas como indirectas con la actividad de construcción de VIS y las relaciones entre los actores caracterizándose: relaciones de cooperación, de aceptación y conflicto siendo estos últimos los que más prevalecen, verificando y validando la información al ser identificados los conflictos ambientales presentes en la periferia y el estado actual en que se encuentran. Información que permite continuar con nuevas investigaciones sobre los conflictos ambientales

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aprile-Gnisset, J. (1992). La Ciudad Colombiana: siglo XIX y siglo XX
- Ballén Zamora, S. A. (2009). Vivienda social en altura: Antecedentes y características de producción en Bogotá. *Revista Invi*, 24(67), 95-124.
- de Bogotá, A. M. (2004). Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.
- de Bogotá, A. M. (2016). Plan distrital de Desarrollo " Bogotá Mejor Para Todos 2016-2019". EP LONDOÑO, Plan distrital de Desarrollo " Bogotá Mejor Para Todos, 2019.
- de Bogotá, C. D. C. (1997). Ley 388 de 1997.
- de Bogotá, A. M. (2012). Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016. Bogotá, Colombia.
- De Colombia, C. P. (1991). Constitución política de Colombia. Bogotá, Colombia: Leyer.
- de Solà-Morales, M. (2008). Manuel de Solà-Morales: A Matter of Things. NAI Publishers.
- Márquez, G. (2001). De la abundancia a la escasez: La transformación de ecosistemas en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. UNIBIBLOS. Bogotá.
- Maya, A. Á. (2008). Medio ambiente urbano. *Gestión y ambiente*, 11(1), 21-51.
- Pinto, L. F. F. (2008). La política pública de vivienda en Colombia. Conflicto de objetivos. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 73-89.
- Planeacion, A. M. S. (2014). El Plan Urbano Del Centro Ampliado de Bogotá.

Roa, A. S. (2006). *Bogotá siglo XX: urbanismo, arquitectura y vida urbana*. Alcaldía Mayor de Bogotá DC.

Urbano, C. (1977). *La urbanización en Colombia*. Bogotá: Alcaraván.



## **ARTICULACIÓN TERRITORIAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE VIDA AC**

Mónica Severiano Hernández  
Centro de Estudios para el Desarrollo Económico y Social, CEDES-BUAP  
monicaseverianoh@gmail.com

Gisela Illescas Palma y Denisse García Moreno  
Vida y Desarrollo Agroecológico en Café, AC  
gisela.illescas@gmail.com, denissegm15@gmail.com

Ante las dinámicas globales enmarcadas por el capitalismo, los actores locales buscan alternativas para reivindicar sus formas de vida en el territorio. Colocándose así, prácticas disruptivas que van fragmentando poco a poco los paradigmas sobre cómo se construye el estado de bienestar, a partir de procesos locales que se concretan e impulsan mediante articulaciones horizontales para la satisfacción de necesidades del territorio, basado en el arraigo de conocimientos, acciones y percepciones locales, que aunado a dar respuesta a las necesidades más allá de los discursos hegemónicos, construyen redes desde, con y para el territorio. Por ello, el objetivo de este documento es destacar la importancia de la articulación territorial, como una de las vías que contribuye a la consolidación de procesos de desarrollo local.

Primeramente, se busca recuperar la epistemología sobre la concepción del territorio, la trascendencia de las redes y sus tipos (multinivel, multisectorial y multiactor), así como su relación con las dinámicas del territorio para el desarrollo local.

En un segundo apartado, se presenta el caso de la organización Vida y Desarrollo Agroecológico en Café (VIDA, AC) ubicada en las altas montañas de Veracruz, México. La cual, refleja los alcances de las redes multinivel, multiactor y multisectorial para la consolidación de sus prácticas agroecológicas; exponiendo los alcances de la articulación territorial para establecer vínculos enmarcados bajo la consigna del bienestar comunitario. Dando como resultado, para los sujetos locales un mayor control de las variables externas, disminuyendo así los riesgos y la vulnerabilidad de sus prácticas autogestionadas.

Para concluir, en un tercer apartado se reflexiona acerca de los desafíos que se presentan durante los procesos de articulación, así como recomendaciones que podrían contribuir como punto de partida para la articulación territorial cuando el panorama de la vinculación es complejo o limitado.

### **1. DESDE, CON Y PARA EL TERRITORIO**

#### **1.1 El territorio como un espacio en construcción**

Entre los conceptos que se renuevan con la misma sintonía en que evolucionan los elementos que la conforman, es la connotación de territorio, el cual en sus orígenes se planteaba como una figura que aludía a un espacio geográfico, concibiéndolo como un contenedor de recursos y sujetos.

Sin embargo, la reivindicación de las relaciones sociales del territorio, han colocado al sujeto como constructor de sus propias dinámicas, generando así, nuevas conceptualizaciones sobre el territorio. Y para ello, retomaremos en primera parte una definición que alude al territorio como resultado de las relaciones de poder: “el territorio es el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”, “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder” (Lopes de Souza, 1995:78, citado en Manzanal, M. 2007:35). Es decir, con base a Souza el territorio es un espacio en disputa por diferentes actores que buscan definirlo con base a su poder de influencia.

Por otra parte, hay enfoques que buscan retomar al territorio como espacio social en el cual el sujeto es constructor de esa realidad: “el territorio es el espacio de creación colectiva en determinados espacios y tiempos, donde se elaboran y recrean constantemente todas las formas de relacionarse, de operar y de representación de una sociedad” (Jiménez, D. 2018:27)

Es así como, para Jiménez el territorio es el resultado de la conjunción de diferentes dimensiones a partir de las dinámicas locales que los sujetos van construyendo, y que con el transcurso del tiempo van originando los procesos de bienestar local con base a su identidad. Y que, por lo tanto, debido a la diversidad de ambientes, recursos y sujetos de los espacios, las prácticas locales se reconocen como acciones diferenciadas enmarcadas bajo principios de pluralidad, sin la necesidad de homogenizar sus modelos a través de un discurso o enfoque. De ahí que, para los fines de este documento, se retomará al territorio como un espacio delimitado por las dimensiones culturales, económicas, sociales, ambientales y políticas que el sujeto construye a partir de sus dinámicas con el ambiente.

Cabe mencionar, que el objetivo de la articulación territorial es detonar procesos de desarrollo que coloquen a los sujetos locales como protagonistas de sus procesos de desarrollo, puesto que, esto permite ir consolidando a lo que Arellano, S. y Santoyo, M. (2001) argumenta como “nuevos sujetos sociales”, los cuales define bajo las siguientes características:

- i. Involucra a diversos actores en diversos puntos de la estructura organizativa o en la convergencia de las diversas entidades.
- ii. Ubica, comprende y maneja el tiempo que le tocó vivir, el tiempo objetivo a que están sujetos sus interlocutores básicos, así como el tiempo de la sociedad global en la que surge.
- iii. Crea circunstancias, se inventa y se reinventa constantemente.
- iv. Interviene de manera constante con las fuerzas del contexto sociopolítico imperante en el momento de su surgimiento.
- v. Plantea el respeto a la dignidad de la población indígena como forma de conciencia histórica.
- vi. Promueve la democracia.

Permitiendo así, nuevas construcciones desde lo que Toledo, V. (2018:26) determina como poder social “fuerza que emerge de manera independiente o autónoma desde la sociedad civil y que busca mantener el control sobre las fuerzas provenientes del Estado y del Capital, así como del meta-poder informático dominado por estos último”, consolidando así, sus procesos de desarrollo para el bienestar comunitario enmarcado bajo dinámicas de relación social, y no por un interés solamente económico.

Y esto lo podemos ver, en caso emblemáticos de organizaciones en México que han generado impactos a nivel regional como Tosepan en la Sierra Norte en Puebla, Yomol A'tel en la región tseltal de la Selva Norte de Chiapas o UCIRI de la región del Istmo en Oaxaca, las cuales han logrado trascender en sus territorios basados en las características, necesidades y deseos de los sujetos locales.

## **1.2 Redes multinivel, multisectorial y multiactor**

En la actualidad, desde una gobernanza global con la Agenda 2030 en la cual se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup> hasta los Planes de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal para el caso de México, se busca la articulación de los recursos, actores y sectores del territorio para propiciar condiciones que favorezcan el bienestar. Por lo que, se propician iniciativas que generen alianzas, acuerdos, marcos de referencia en común, tratados, convenios y otros, en busca de dar solución a temas de interés público como la pobreza, el cambio climático, conflictos bélicos, etc.

Es así como, la importancia de la construcción de redes territoriales desde, con y para los sujetos locales, representan un punto de partida para la vinculación de los elementos internos y externos del territorio, con el objeto de consolidar aquellas prácticas que generan bienestar local. Para ello, se describirán los tipos de redes que pueden catalizar el accionar de las dinámicas locales, las cuales se analizarán desde un enfoque que coloque en el centro a los sujetos de los espacios como constructores de los procesos de desarrollo, buscando aportar así, a aquéllas esfuerzos que se realizan desde las intervenciones o interacciones para la generación, potencialización y consolidación de prácticas locales.

### **1.2.1 Redes multiactor**

La importancia de plantear redes multiactor con el territorio, radica en colocar a los sujetos locales como punto de partida para la construcción de sus procesos de bienestar, dando pie, al diálogo de saberes que se enmarca bajo el enfoque de la educación popular y que se define como “método de intervención y acompañamiento, basado en el diálogo y construcción de conocimiento colectivo para fortalecer y constituir sujetos y movimientos sociales, desde adentro...” (Jiménez, D. 2018:9).

Entre los actores con los cuales se busca articular de manera horizontal se ubican:

- i. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), colectivos y movimientos, las cuales tienen como fin maximizar un beneficio social y que generalmente se denominan tercer sector o Sociedad Civil Organizada (OSC).
- ii. Organizaciones que se ubiquen dentro del sector de la economía social y solidaria como son las cooperativas y las empresas sociales.
- iii. Instituciones del sector gubernamental, para la construcción del medio habilitante que simplifique sus prácticas autogestionadas.
- iv. Academia, la cual agrupa tanto investigadores y estudiantes en busca de sinergias a través de construcciones participativas.
- v. Actores de cooperación internacional, que contribuyan a la consolidación de las prácticas locales, mediante el reconocimiento y escalonamiento de sus procesos.

---

<sup>1</sup> El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. (ONU, s.f.)

- vi. Banca social, para detonar el capital semilla de sus medios de subsistencia.

Por la naturaleza de las prácticas locales, estos actores con los cuales se articulan se deben enmarcar por principios de solidaridad y redistribución, puesto que el objetivo de los sujetos locales es asegurar los medios de subsistencia para el beneficio social.

### **1.2.2 Redes multisectorial**

Las redes multisectorial para el territorio se pueden definir como resultado de las sinergias que se deben impulsar a través de la integración de diversas disciplinas o campos de estudio-acción para fortalecer los procesos de desarrollo local. Reflejado en la atención integral de sus territorios mediante la sensibilización a diversos ámbitos que se integran para lograr un objetivo en común, que es el bienestar. Haciendo hincapié que la importancia de este tipo de red es propiciar sinergias que potencialicen las alternativas de bienestar del territorio.

Es así como, las dinámicas que pueden surgir desde este tipo de redes son:

- i. Interdisciplinariedad, hace referencia a “la ambición y el objetivo de integrar los saberes para dar una nueva mirada epistemológica al conocimiento” (López, L. 2012:370). Es decir, desde esta práctica hay un reconocimiento de integrar la especialización para generar una nueva concepción sobre un objeto, pero sin perder la esencia del campo disciplinario.
- ii. Multidisciplinariedad, es “reconocer que los acercamientos unívocos de la realidad son parciales y su intencionalidad explícita es superar ese inconveniente (...) se propone la incorporación e interpretación de, entre otras dualidades conformados por lo subjetivo y objetivo, lo macro y lo micro, lo individual y colectivo, la estructura y la acción...” (Muro, 2014, p.118). En otras palabras, bajo este enfoque hay un reconocimiento a la diversidad, contribuyendo a la reivindicación de la pluralidad sobre los procesos de desarrollo local para generar bienestar, independientemente desde el enfoque del que se construye.
- iii. Transdisciplinariedad de acuerdo con Muro (2014:116) lo define como “proceso a partir del cual se trascienden los límites culturalmente construidos entre las disciplinas, para abordar problemas desde múltiples perspectivas y generar conocimiento emergente”, así como, “integración y transformación del conocimiento para encarar mejor, desde múltiples perspectivas, lo complejo de la realidad”. Esto es, se crea un nuevo pensamiento o práctica, a partir de la integración de la diversidad en conocimientos y experiencias.

Por lo que, de acuerdo con lo anterior, el objetivo de las redes multisectoriales sería consolidar espacios en los cuales se pueda contribuir al impulso de prácticas de desarrollo local a través de la integración de diversas perspectivas, basadas en el reconocimiento de las prácticas del territorio. Y para lo cual se propone como punto de convergencia las siguientes pautas en la interlocución:

- i. Comenzando, con la articulación de perspectivas de acuerdo con la especialización de cada sector (interdisciplinariedad).
- ii. Posteriormente, reconociendo como a partir desde diferentes prácticas se puede dar solución a una misma problemática e identificando de qué manera se puede contribuir desde cada sector (multidisciplinariedad).

- iii. Finalmente, generando una propuesta a partir de diversos campos de incidencia que contribuya a la consolidación de las prácticas de desarrollo local (transdisciplinariedad).

Es así como, a partir de las redes multisectoriales para el territorio se reconocen diferentes puntos de interlocución para consolidar prácticas de desarrollo local provocando sinergias entre diferentes sectores estableciendo una relación recíproca con el territorio.

### **1.2.3 Redes multinivel**

Las redes multinivel, hacen alusión a la dimensión o escalas en que las prácticas del territorio deberán articularse con actores tanto internos como externos para tener una incidencia local, regional, nacional e internacional. Destacando que, la importancia de la articulación multinivel desde el territorio tendrá como resultado un reconocimiento de las prácticas locales ante diferentes niveles de gestión, incidiendo así en agendas públicas de diferente grado de intervención o interacción.

Por lo que, en un primer acercamiento a las redes multinivel es importante determinar las dimensiones sobre las cuales pueden incidir, para posteriormente identificar algunas estrategias sobre las formas de articularse, concretando así una visión cíclica desde el territorio para construir, potencializar y consolidar procesos de desarrollo local.

Con respecto, a los niveles de incidencia, se distinguen los siguientes:

- i. Nivel local, delimitado por el espacio en el que se originaron las prácticas, y en el que se encuentran los constructores y beneficiarios directos de los procesos de desarrollo.
- ii. Nivel regional, espacio sobre el que se comparten características políticas, culturales, de paisaje, económicas o sociales, que no necesariamente comparten las mismas prácticas para la reproducción de la vida, pero que generalmente se caracterizan por la continuidad geográfica.
- iii. Nivel nacional, espacio configurado como nación, y sobre el cual se determinan las variables macroeconómicas para la regulación de los territorios que la componen.
- iv. Nivel internacional, espacio que concentra dinámicas globales tanto verticales como horizontales.

Enfatizando así, que la importancia de incidir a diferentes escalas radica, en que es vital la articulación multinivel para lograr que las prácticas locales trasciendan o permanezcan en el territorio. Pero, para que las redes multinivel sean base al impulso de las prácticas locales, estas deben tener como objetivo colocar en el centro a los sujetos del territorio, y a partir de ello contrarrestar las dinámicas de la competitividad sistémica<sup>2</sup>, las cuales generalmente pertenecen a estándares que no necesariamente contribuyen a las acciones locales, debido a que responden a intereses de actores externos del territorio, limitando así, el bienestar generado por las prácticas de desarrollo local.

---

<sup>2</sup> Esser K. et al (s.f.). hacen referencia a la competitividad sistémica a esa fuerte estructura conformada por los niveles micro, meso, macro y meta, con una tendencia a potencializar la industrialización.

Ahora bien, entre las acciones que reflejan esas redes multinivel se encuentran:

- i. Incidencia en las agendas públicas locales, regionales, nacionales e internacionales para el resguardo de sus procesos de desarrollo.
- ii. Sostenibilidad de las prácticas locales mediante propuestas de políticas públicas a nivel local, regional, nacional e internacional, que contribuya a la sustentabilidad de sus formas de vida y con ello ir logrando disminuir los riesgos de variables externas.
- iii. Sensibilización ante actores que intervienen e interactúan a diferentes dimensiones como portavoces de las buenas prácticas de desarrollo local, contribuyendo así, a la reivindicación de estas.
- iv. Reconocimiento de la conciencia colectiva ante actores de diferentes grados de incidencia, para impulsar las prácticas locales.

Empero, de que la construcción de redes que se propone en este documento busca colocar procesos de desarrollo desde lo local, es importante hacer mención que una de las formas en que pueden ir consolidando también sus prácticas es a través de la alineación con indicadores macro. Debido a que, en la actualidad funcionan como un marco de referencia para la determinación de los impactos de los diversos procesos de desarrollo tanto económicos, ambientales, sociales y culturales; por lo que estratégicamente este podría representar un punto de partida para la articulación multinivel.

En conclusión, las redes multinivel desde el territorio deben partir de las prácticas de desarrollo local buscando la vinculación que les permita la sostenibilidad de sus formas de vida, a través de la colocación de sus prácticas en diferentes escalas para su reconocimiento y con ello disminuir la vulnerabilidad de sus prácticas locales. Estableciendo como lógica de articulación de lo local hacia lo internacional en un sentido cíclico, en contraposición a la lógica convencional que desde las esferas mayores van impactando a las de menor escala.

### **1.3 La conjunción de actores, sectores y escalas para la consolidación de prácticas de desarrollo local**

Independientemente de que las redes se distingan por su variedad de actores, por la diversidad de las perspectivas o por la vinculación a diferentes niveles, la importancia de las articulaciones que surgen en el territorio es lograr que a partir de ello se generen planteamientos que permitan la construcción y consolidación de las prácticas de desarrollo local.

Y con respecto al desarrollo local, Rodríguez y Zeballos (2007:27), sostiene que “es necesario fortalecer la institucionalidad local y las capacidades de la gente, involucrar a distintos actores sociales en lógicas de cooperación, negociación e incidencia, y definir un proyecto común que integre los diversos intereses locales”, es decir, una de las maneras de consolidar prácticas locales es a partir del impulso de las redes desde, con y para el territorio.

Así mismo, haciendo referencia a Capel, H. (2016) se podría hablar de una “actuación más inteligente del territorio” puesto que se toman en cuenta “dinamismos territoriales, recursos disponibles, necesidades de las personas, la comunidad local, así como agentes y actores involucrados para forjar nuevas alianzas y consensos”. Y una de las maneras de hacer esta gestión inteligente del territorio, es a través de estos puntos

que se conciben a partir de las redes multinivel, multisector y multiactor, donde se puede construir mejores intervenciones e interacciones de los actores externos con los sujetos internos, siempre y cuando coloquen al centro las dinámicas de los territorios locales.

Logrando así, consolidar sociedades autónomas con base en la determinación de sus procesos de desarrollo, puesto que, de acuerdo con Lopes de Souza (citado en Manzanal, M. 2007:44) “una sociedad autónoma es aquella que logra defender y gestionar libremente su territorio”, y precisamente es uno de los objetivos que se propone alcanzar a partir de la articulación territorial, la soberanía de los espacios locales a partir de sus conocimientos, prácticas y percepciones. Destacando, que primordialmente lo que buscan los sujetos es generar su bienestar, mediante la reivindicación de sus formas de vida ante diferentes actores, sectores y dimensiones.

## **2. CONSOLIDANDO PRÁCTICAS LOCALES: VIDA AC**

### **2.1 Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, AC**

Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café, AC (Vida AC) “...es un colectivo de familias campesinas que produce café bajo sombra con certificación orgánica; y que, mediante prácticas agroecológicas, humaniza la cadena de valor, fomenta el arraigo campesino, y vincula a las nuevas generaciones para hacer del café una cultura y una forma de vida sostenible”.

Vida AC, está conformada por familias campesinas de 18 comunidades cafetaleras de la región centro en Veracruz, México, constituyéndose en 2009 como una cooperativa de consumo y producción, pero con más de 20 años de incidencia local, puesto que previamente estaban conformados como la Unión General Obrero, Campesina y Popular (UGOCP) A.C. a la que consideran como la “organización madre (...) y en la en la que trabajaron desde 1990, fecha que coincide con la crisis mundial de precios bajos del café” (Hernández, M.I. 2018:96). Y que, como resultado de los inminentes riesgos macroeconómicas tanto nacionales como internacionales que amenazaron la sostenibilidad de sus formas de vida, el hecho de asociarse se presentó como una alternativa para la sostenibilidad de su vida campesina, a través de la apropiación de los eslabones de la cadena de valor del café.

Es así como, con base a la organización Vida AC ha construido su utopía, una utopía en el presente, que como hace mención Bartra (2014) “la utopía se encuentra aquí y ahora, es una utopía viva”, “una utopía es resistir en los espacios, en el territorio”. Y que para Vida AC, es ese punto de encuentro entre su origen y su futuro, “un origen que buscó plantear alternativas ante las desigualdades de la vida campesina, y un futuro que busca trascender una forma de vida con base a la práctica del cafetal agroecológico para que más familias campesinas vivan felices en su territorio”<sup>3</sup>, consolidando en primera instancia su forma organizativa a través de la integración de sus percepciones, conocimientos y experiencias locales, que para el caso de Vida AC se concreta en la reproducción de sus medios de vida como “una práctica colectiva, en armonía con el entorno, para la apropiación del territorio en el que han decidido trascender”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Este fragmento, es resultado de una sesión de diagnóstico participativo con 12 promotores de Vida AC, que tenía como objetivo: caracterizar la cadena de valor del cafetal agroecológico de la organización.

<sup>4</sup> Este fragmento, es resultado de una sesión de diagnóstico participativo con 12 promotores de Vida AC, que tenía como objetivo: caracterizar la cadena de valor del cafetal agroecológico de la organización.

## 2.2 Articulación territorial, Vida AC

Entre los elementos que ha permitido la consolidación de Vida AC, es la articulación territorial de las familias campesinas con la diversidad de actores, sectores y dimensiones para la atención integral a sus medios de subsistencia. Lo que ha llevado a generar puntos de interlocución en los cuales convergen los siguientes tipos de redes:

- i. Redes multiactor, reflejado en la pluralidad de los actores con los que se articula al interior y exterior del territorio. Desde movimientos internacionales como el Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe (MAELA), Alianza de mujeres en café (IWCA) y el reciente movimiento nacional “el café puede salvar a México” con los cuales se identifica, comparte y fortalece la conciencia colectiva de Vida AC; universidades, entre las que se encuentran la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma de Chapingo (UACH), Universidad de Santa Cruz California, entre otras, que colaboran de manera constante con el fortalecimiento de la organización y del movimiento, a través de diversas investigaciones y acompañamiento técnico; cooperativas locales como Unión de pequeños productores de Huatusco e internacionales como la de San Ramón, en Nicaragua con los cuales hay intercambio de prácticas basadas en el diálogo de saberes.
- ii. Redes multisector, a través de mercados locales (Coscomatepec, Cosautlán e Ixhuatlán del café) y empresas del sector (certificadoras y proveedores de insumos), que no necesariamente tienen como punto focal la reproducción de la vida con base al manejo del cafetal agroecológico, pero que al interactuar en espacios donde se comparte una conciencia colectiva en común como el mercado justo, la producción sustentable o la vida campesina, permite ir fortaleciendo sus prácticas locales. Además, que la misma inercia de Vida AC que se basa en un movimiento social, ha ido ampliando su incidencia con otros sectores que no tienen relación directa con el sector agroalimentario como son la cultura y la lucha por los derechos de las mujeres.
- iii. Redes multinivel, con actores Institucionales o del orden público, que al estar ubicados en diferentes dimensiones colocan la importancia y alcances de sus procesos de desarrollo local ante las agendas públicas para disminuir la vulnerabilidad de sus prácticas locales. Así mismo, su interlocución con actores internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha propiciado que sean referentes en procesos de transición agroecológica. Cabe mencionar que cuenta con puntos de comercialización en mercados de diferente escala, lo que les ha permitido la autonomía ante las dinámicas globales que determinan los precios del café con base a la ley de la oferta y la demanda.

Concluyendo así que, a partir de la construcción y convergencia de distintos tipos de redes, Vida AC se ha colocado en el territorio como detonador de prácticas de desarrollo local enmarcadas por elementos de su identidad colectiva: amor, espiritualidad, vinculación con la madre Tierra, lucha organizada, igualdad sustantiva, autocuidado, salud integral, salud del planeta, inclusión, saberes ancestrales, vida campesina y buen vivir; resguardando así, a 800 pequeños productores cafetaleros de los



municipios de Ixhuatlán del café, Amatlán de los Reyes, Cosautlán de Carvajal y Zongolica en Veracruz.

### **3. DESAFÍOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE PRÁCTICAS LOCALES**

A pesar de que los procesos de desarrollo local se identifican como las acciones que pueden propiciar mejores condiciones de bienestar a los sujetos del territorio, la generación de estos, requiere de esfuerzos colectivos que impulsen la concientización sobre los alcances de la construcción de redes desde, para y con el territorio.

Por lo que, a manera de reflexión se señalan algunos desafíos que presentan las prácticas locales en busca de consolidar sus procesos de desarrollo, y así mismo, se proponen algunos puntos de partida que puedan dar pie a la articulación territorial.

Con respecto a los desafíos, el primer reto se precisa en revertir una cultura individualista a través de valores que propicien el trabajo colectivo como la solidaridad, el compromiso y la responsabilidad compartida, desde el manejo de los ecosistemas hasta los sistemas organizativos. Un segundo desafío, es lograr que los agentes públicos centren su atención en la generación, potencialización y consolidación de las prácticas locales, a través de marcos normativos que disminuyan la vulnerabilidad en la reproducción de sus medios de vida. Como tercer desafío es romper paradigmas sobre la gestión pública tradicional que se caracteriza por decisiones verticales colocando al sujeto del territorio como mero receptor de la ayuda, cuando lo fundamental es que ellos sean protagonistas en los procesos de bienestar, porque de esta manera los cambios propiciarán transformaciones independientemente de los agentes externos. Por último, como cuarto desafío es contribuir a la generación de sinergias locales entre los sujetos de los territorios, que permitan validar la importancia de la articulación en redes para el bienestar.

Y con respecto a los puntos de partida sobre los que se puede detonar e impulsar la construcción de redes se encuentra la consolidación de procesos de desarrollo a nivel local, mediante la consolidación de sus procesos organizativos reforzados por una conciencia colectiva que busque integrar una utopía presente. Otro punto de partida es la práctica de procesos de desarrollo local que coloquen al sujeto como protagonista de la construcción de las prácticas locales para su autonomía. Y como tercer punto de partida, se sugiere ir incorporando metodologías participativas en las estrategias de acompañamiento e interacción con el territorio, como lo es, a través de las cartografías sociales, la educación popular, la investigación acción participativa, entre otros; para que de esta manera se pueda ir integrando una visión más horizontal en los procesos de desarrollo local.

Finalmente, es importante señalar que la articulación a través de la construcción de redes se encuentra ante el escenario de mayor interés por una diversidad de actores, sectores y escalas, por lo que, para las prácticas locales se presenta como una ventana de oportunidades para consolidar redes que les permita consolidar sus procesos de bienestar.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Arellano, J., y Santoyo, M. (2001): Los Nuevos Sujetos Sociales del Neozapatismo, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 8, núm. 24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/105/10502404.pdf>
- Capel, H. (2016): Las ciencias sociales y el estudio del territorio, en *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, n° 1.149, Barcelona, pp. 1-38.
- Dussel E. y Bartra A. (2014, octubre 12): La Utopía [Video] en [https://www.youtube.com/watch?v=\\_p\\_sR3oHfZE](https://www.youtube.com/watch?v=_p_sR3oHfZE). Recuperado 25-05-2019.
- Esser, K. et al. (1996): Competitividad sistémica, en *Revista CEPAL*, n° 59, Santiago de Chile, pp.39-52
- Hernández, M.I. (2018): Capital social en organizaciones cafetaleras: estudio de caso en las regiones Coatepec y Huatusco, Ver. (Tesis doctoral). Colegio de Veracruz. México.
- Jiménez, D. (2018): Geografías comunitarias: Procesos creativos, pedagógicos, de intervención y acompañamiento comunitario para la gestión social de los territorios. Camidabit, Los Paseantes y Altépetl, desarrollo comunitario productivo y ambiental AC. México.
- López, L. (2012): La importancia de la interdisciplinariedad en la construcción del conocimiento, en *Revista Sophia: Colección de Filosofía de la Educación*, n° 13, Ecuador, pp. 367-377.
- Manzanal, M. (2007): Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio, en Manzanal, M., Arqueros, M., y Nussbaumer, B. (comp.): *Territorios en construcción: actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Ediciones CICCUS, Buenos Aires, pp. 15-50.
- Muro, P. (2011): Agroecología, complejidad, transdisciplinariedad y multidimensionalidad, en Morales, J. (coord.): *La agroecología en la construcción de alternativas hacia la sustentabilidad rural*. Ediciones Siglo XXI. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. México, pp.111-143.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (s.f.): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Recuperado 02-05-19
- Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2007): Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos, en [http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/123456789/1356/3/2007\\_Rodriguez\\_Evaluacion-de-proyectos-de-desarrollo-local-Enfoques-metodos-y-procedimientos.pdf](http://repositorio.usil.edu.pe/bitstream/123456789/1356/3/2007_Rodriguez_Evaluacion-de-proyectos-de-desarrollo-local-Enfoques-metodos-y-procedimientos.pdf). Recuperado 15-05-19.
- Toledo, V. y Ortiz, B. (2014): México, regiones que caminan hacia la sustentabilidad. Una geopolítica de las resistencias bioculturales. Universidad Iberoamericana Puebla. México.

## **ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA POLÍTICA DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN CARTAGENA: CASO VENDEDORES INFORMALES<sup>1</sup>**

*Nathalia Cásseres Carrascal  
Katherine Jiménez Malambo  
Germán Ángel González Torres<sup>2</sup>*

### **Resumen**

En el marco del desarrollo de dicho proyecto, esta ponencia busca realizar una reflexión crítica acerca de los avances y retrocesos desde la visión del derecho de ciudad y los ODS, de la política pública de recuperación de espacio público en la ciudad de Cartagena, frente al derecho al trabajo de vendedores informales (Estacionarios, semiestacionarios y ambulantes), en materia de enfoque diferencial y formalización económica.

En ese orden de ideas, se realizará un análisis cronológico del tratamiento que le ha dado el Distrito de Cartagena a la recuperación del espacio público frente a los derechos constitucionales de los vendedores informales que lo ocupan, desde una visión crítica que permita establecer reflexiones en torno a los aciertos y desaciertos jurídicos de dichas políticas, en aras a armonizar ambas aristas en un tema tan álgido para la ciudad amurallada.

De dicho ejercicio será posible determinar que la política de recuperación de espacio público imperante en la ciudad, debe armonizarse no solo con los lineamientos constitucionales sobre la materia, sino que además con las dinámicas de las ciudades modernas y de las exigencias propias de un mundo que apunta a la sostenibilidad como base para edificar su futuro.

**Palabras Clave:** Espacio Público; Políticas Públicas; Vendedores Informales, Ciudades Sostenibles

### **Abstract**

This paper will seek to make a critical reflection about the advances and setbacks from the vision of the right of the city and the SDGs, of the public policy of recovery of public space in the city of Cartagena, against the right to work of informal vendors (Stationary, semi-stationary and traveling), in terms of differential focus and economic formalization.

In that order of ideas, obtain a chronological analysis of the treatment that the District of Cartagena has given to the recovery of the public space against the constitutional rights of the informal vendors they occupy, from a critical vision that will allow us to establish

---

<sup>1</sup> La presente ponencia corresponde al avance de investigación realizado por integrantes del Semillero de Investigación Políticas Públicas, Participación y Desarrollo de la Universidad de Cartagena, adscrito al Grupo de Investigación Conflicto y Sociedad, Categoría A, Colciencias. Código COL0033533. Líder: Dra. Rafaela Sayas Contreras.

<sup>2</sup> Abogados de la Universidad de Cartagena. Integrantes del semillero de investigación en Políticas Públicas, Participación y Desarrollo de la Universidad de Cartagena. Correo: [ncasseresc@gmail.com](mailto:ncasseresc@gmail.com); [kjimenezm@unicartagena.edu.co](mailto:kjimenezm@unicartagena.edu.co); [ggonzalez@unicartagena.edu.co](mailto:ggonzalez@unicartagena.edu.co).

reflections on the legal successes and failures of these policies, in order to harmonize both sides in such a high issue for the walled city.

From this exercise it will be possible to determine that the policy of recovery of the public space prevailing in the city, must be harmonized not only with the constitutional guidelines on the subject, but also with the dynamics of modern cities and the demands of a world that It aims at sustainability as a basis for building your future.

**Keywords:** Public space; Public politics; Informal Sellers, Sustainable Cities.

## **Introducción**

En el mundo globalizado de hoy, los comportamientos demográficos y las tendencias han apuntado a ciudades cada vez más concentradas en sus habitantes, con espacios más densos y mayor ocupación de espacios privados para la satisfacción de necesidades individuales de los ciudadanos (Organización de las Naciones Unidas, 2019). Estas dinámicas amenazan con la reducción del espacio público de las ciudades, poniendo en amplio riesgo la integridad del mismo para el uso común y la interacción entre ciudadanos, y más aún, cuando estos espacios son utilizados para satisfacer intereses privados o individuales, o su destinación transformada para el aprovechamiento privado.

Asimismo, no es menos cierto que, no todas las personas tiene un fácil acceso a este tipo de espacios, y en su mayoría, no hay suficientes en las ciudades, que junto con su incorrecto ordenamiento, en muchas ocasiones se centralizan actividades que diversos grupos desean realizar (tales como artes o comercio), apropiándose ellos del espacio público para poder realizarlas (Fonseca, 2015).

De estas dinámicas no ha sido ajena la ciudad de Cartagena, la cual según resultados del informe de calidad de vida Cartagena Cómo vamos 2018, señala que los cartageneros tienen en promedio solamente 57 cm<sup>2</sup> de plazas, parques, plazoletas y paseos peatonales por habitante, y que además de ello no se evidencia una estrategia real para aumentar dicha proporción (Cartagena Cómo Vamos, 2019).

Asimismo, también ha sido común observar cómo en los últimos años en la ciudad de Cartagena ha proliferado una problemática consistente en la tensión entre la recuperación del espacio público invadido por vendedores informales quienes se encuentran en condiciones especiales que los obliga a realizar dicha invasión como medio de subsistencia (El Universal, 2019).

Sobre esta última problemática se centrará el presente trabajo, haciendo un análisis de aquellas normas expedidas por las autoridades locales destinadas a ordenar y recuperar el espacio público, desde la óptica del derecho a la ciudad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales plantean la transformación de ciudades acorde con las necesidades de un mundo que apunta a la concentración de personas y a la superación de la pobreza extrema.

En ese orden de ideas, para su desarrollo este trabajo llevará el siguiente orden: En primer lugar, se hará una pequeña alusión descriptiva al concepto de Derecho de Ciudad y cómo este concibe e incide en la concepción de Espacio Público. En segundo lugar, se abordará de manera breve y específica los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aquellos que inciden de manera directa en el Espacio Público y cómo se ha integrado en la normatividad

colombiana. Y en tercera y última parte se realizará un análisis normativo de las normas expedidas por las autoridades locales en materia de recuperación de espacio público.

## **1. EL DERECHO A LA CIUDAD Y SU INCIDENCIA EN EL ESPACIO PÚBLICO**

Hablar de derecho a la ciudad, implica en primer lugar remitirse a la noción propuesta por Henry Lefebvre, enfocada al derecho que tienen los habitantes urbanos a construir, decidir, crear la ciudad y hacer de esta un espacio privilegiado de lucha capitalista (Molano, 2016, pág. 2), en otras palabras, bajo los términos planteados por éste, puede entenderse como un intento de desmercantilizar a las ciudades y reivindicar la idea de que la gente se volviera dueña, ello, a partir de la apropiación de sus espacios por parte de quienes la viven, y de la participación de los ciudadanos, en especial las clases obreras, en las decisiones referidas al desarrollo urbano (Anduze, 2019, pág. 31).

Por otra parte, Edward Soja citado por (Molano, 2016), desde un análisis de la obra de Lefebvre, sostiene que el derecho a la ciudad no puede reducirse a las luchas contra el capitalismo, sino que además de dicha problemática, deben contemplarse otros fenómenos tales como el racismo, la discriminación por razón de género o la injusticia ambiental, constituyéndose el derecho a la ciudad como un horizonte de posibilidades, que a partir de pequeñas expresiones puede contribuir a crear relaciones espaciales justas y democráticas (pág. 14).

A su turno, en la Carta Mundial por el derecho a la ciudad se le define como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, particularmente de los grupos vulnerados, encaminado a alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado, e incluye por tanto todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (Carta Mundial Por el Derecho a la Ciudad, pág. 185). En este mismo sentido, el documento en cita alude que dicha definición del derecho a la ciudad supone la inclusión del derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, a la seguridad social, salud pública, entre otros servicios sociales, primando el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica.

Igualmente, en la (Carta Mundial Por el Derecho a la Ciudad, pág. 187), se hace mención especial a los espacios públicos y privados de la ciudad, los cuales, al tenor de la misma, deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental, promoviendo su uso socialmente justo y ambientalmente equilibrado.

En este entendido, para un máximo aprovechamiento del derecho a la ciudad es indispensable una apropiación del mismo por parte de sus habitantes, la cual, sólo puede darse a través de la apropiación del espacio público, por ser el escenario en el cual se entretejen las distintas facetas del ejercicio de este derecho (Molano, 2016, pág. 32).

Lo anterior resulta más claro al estudiar los planteamientos de Jordi Borja, el cual manifiesta que “la ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad”, es en él donde se expresa la democracia en su dimensión territorial, donde la sociedad se escenifica representándose a sí misma, mostrándose como una colectividad que convive, que expone su diversidad, contradicciones y expresa sus demandas y conflictos (Borja, 2011, pág. 39).

## **2. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU RELACIÓN CON EL ESPACIO PÚBLICO**

El crecimiento económico, la desigualdad social y la degradación del medio ambiente han sido preocupación de las naciones. Por esto, en el año 2000, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas se comprometieron a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, visualizando metas por cumplir en un periodo de quince años.

Luego de culminado el periodo establecido para dar cumplimiento a los ODM se observó que persistían grandes desafíos para la superación de las problemáticas sociales y económicas que invaden a los países, por eso, en el año 2015, la Organización de las Naciones Unidas formuló los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dentro de una agenda donde se plantean metas precisas para alcanzar hasta el año 2030. Estos objetivos abarcan integralmente aspectos como la salud, la educación, la erradicación de la pobreza, la igualdad de género y la industria, a través de la enumeración de diecisiete objetivos y 169 metas.

Los países miembros de la ONU se comprometieron a cumplir estos objetivos y a asumirlos como una brújula orientadora de buen gobierno, teniendo en cuenta que abordan dimensiones económicas, sociales y ambientales, que apuntan al desarrollo sostenible a largo plazo.

En la proyección hacia ciudades sostenibles cumple un papel fundamental el espacio público, es decir, éste es clave para el objetivo número once, ciudades y comunidades sostenibles. Dentro del espacio público se debe caminar y jugar en tranquilidad, para que sean espacios seguros para niños, adultos y jóvenes. En estos espacios las personas deben crear una cohesión social (Roebbel, 2016)

Ha sido esto tan claro para la ONU, que en 2011 emitió una resolución con mandatos claros. Primero, que los gobiernos han de trabajar con el espacio público dentro del marco de las políticas de desarrollo urbano (Organización de las Naciones Unidas, 2011). Los gobiernos y las autoridades locales han de usar el espacio público para promover inclusión, desarrollo económico, cultura y resiliencia ambiental en las ciudades (Organización de las Naciones Unidas, 2011).

Se puede anotar entonces que en Colombia y en Cartagena de Indias específicamente, debe apuntarse al desarrollo del espacio público y la recuperación del mismo en los casos en que está siendo ocupado de manera ilegal, para que pueda existir un desarrollo urbano sostenible garantizando a la ciudadanía seguridad e inclusión.

## **3. ANÁLISIS DE LAS NORMAS EN MATERIA DE RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO**

Para realizar un análisis integrado de las normas en materia de recuperación del espacio público, es necesario iniciar con el instrumento básico de ordenamiento del territorio municipal en Colombia. Nos referimos al Plan de Ordenamiento Territorial, el cual está compuesto por las directrices políticas, estratégicas y técnicas que debe adoptar cada entidad territorial para administrar el desarrollo físico de su territorio y la utilización de su suelo.

En Cartagena de Indias el Decreto 0977 de 2001 estableció Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena. Dicho Plan establece en su Capítulo VII lo que se conoce como el Sistema Estratégico del Espacio Público, en el cual se delimitan las áreas y elementos que lo componen y las medidas que para su protección se dictan (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2001). Asimismo, el POT señala que corresponde a la autoridad distrital

reglamentar la ocupación del espacio público, de conformidad con la normatividad vigente que rige la materia. Este último punto es clave porque a partir de esta última frase debe entenderse que la normatividad en materia de ocupación de espacio público debe estar acorde con aquellas normas vigentes y que incidan en su reglamentación como, por ejemplo, las normas de rango nacional.

Este plan, en su artículo 8, el POT proyectó a la ciudad como una sociedad comprometida con la conservación de su patrimonio natural, histórico y cultural, entre otros objetivos, siendo una de las claves el Fortalecimiento e integración de la identidad cultural, por medio de la creación y aprovechamiento de espacios de encuentro que permitan crear y recrear una nueva conciencia colectiva, dirigida a la generación de una conducta de mejoramiento de los individuos, sus relaciones de asociación y su entorno.

Al respecto, es necesario señalar que este Plan de Ordenamiento Territorial fue expedido en fundamento de normas de rango nacional como la Constitución Política de Colombia (Constitución Política de Colombia, 1991), la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997), Y el Decreto 1504 de 1998 (Presidencia de la República de Colombia, 1998), quienes se encargaron de dictar las directrices en materia de ordenamiento territorial.

En cuanto a la reglamentación del espacio público, es importante mencionar el Acuerdo Distrital 010 de 2004, por medio del cual se reguló el uso temporal del espacio público distrital, así como también su aprovechamiento económico. Fundamentado en una serie de principios con el objeto de garantizar la actuación administrativa, así como también el derecho e interés colectivo y la prevalencia del interés general en el espacio público, este decreto establece los lineamientos principales sobre el aprovechamiento económico del espacio público, delimita los lugares y el área en metro cuadrado que podrá ser ocupado, así como también establece las prohibiciones a las que haya lugar en ocasión a la ocupación indebida del espacio público.

Asimismo, encontramos el Decreto Distrital 1034 de 2004, por el cual se modifica el Decreto 05 de 1986 y se dictan otras disposiciones (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C., 2004), en materia de reglamentación de la prohibición de ubicación de ventas estacionarias y ambulantes en espacios públicos, y las excepciones a personas que cuenten con un permiso especial para las mismas.

Ese mismo año se emitió otro antecedente normativo clave para entender la evolución de la protección al espacio público en Cartagena, siendo este el acuerdo 024 de 2004, “Mediante el cual se establecen normas de conducta y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones” (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2004). El objetivo de este acuerdo fue sentar las bases que regulan el comportamiento de los ciudadanos en el Distrito de Cartagena, propendiendo por la búsqueda de la tranquilidad, la convivencia y el respeto del cumplimiento de las normas de policía.

Si bien es una norma que se basa en comportamientos relativos a un Manual de convivencia, uno de sus principios inspiradores es la protección del espacio público. En efecto, dentro del cuerpo normativo podemos encontrar normas dirigidas a la prohibición de promoción de productos en el espacio público, publicidad y ruido que puedan alterar la estética del paisaje.

En cuanto a la ocupación del espacio público por comercios informales, por ejemplo, este acuerdo prohibió toda clase de venta callejeras de alimentos (Artículo 104), así como

también cualquier tipo de ocupación por medio de ventas ambulantes, estacionarias o mediante cualquier elemento similar que impida la libre movilización de las personas.

Llama la atención la forma en que este acuerdo entiende la indebida ocupación del espacio público, definiéndola como un factor importante de degradación ambiental y paisajística, que entorpece la movilidad vehicular, peatonal y de los discapacitados, poniendo en peligro la vida y la integridad física, así como el bienestar de todas las personas.

Asimismo, estableció en cabeza de la autoridad de policía la protección de la integridad al espacio público y su destinación al uso común. En el caso de las ventas ambulantes y/o estacionarias en el espacio público, existe una excepción a la prohibición que aplica siempre y cuando los usuarios de dicho espacio público tengan el permiso expedido por la autoridad competente.

En definitiva, debe llamar la atención que regulaciones tan claves como el ordenamiento del espacio público y sus medidas de ocupación y recuperación se encuentren en una norma cuyo principal enfoque es la convivencia. Asimismo, en la definición del espacio público, es llamativo que la misma se enfoque más a un enfoque ambiental y/o paisajístico, y no desde una visión mucho más integral y transversal, como componente fundamental de la ciudad.

Como antecedente normativo más reciente y norma vigente en materia de regulación de recuperación del espacio público, encontramos el Decreto 0184 de fecha 17 de febrero de 2014 (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2014). Este decreto es clave porque derogó precitado Decreto 1034 de 2004, y sentó unas nuevas bases en materia de recuperación que respetaran el mencionado Manual de Convivencia y, además, el Acuerdo 040 de 2006, el cual emitió una serie de normas garantistas a favor de los vendedores ocupantes de espacio público que gocen del beneficio del principio de confianza legítima.

Los principios en que se fundamenta esta norma son, la legalidad, el debido proceso, la proporcionalidad, la razonabilidad, y es llamativo que se señale que además de todos estos principios, se resalte, “en especial, el principio de autoridad que permita imponer sanciones a los infractores según las previsiones normativas aquí establecidas” (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2014).

Asimismo, en esta norma se señala que se garantizarán los respetos de la confianza legítima de aquellas personas beneficiarias del Acuerdo 040 de 2006, quienes quedan consignadas en lo que se conoce como el Registro Único de Vendedores Informales (RUV). Sin embargo, ese mismo artículo establece que bajo ninguna circunstancia se podrá entregar permisos a nuevos vendedores, y además de ello, quienes no demuestren los requisitos para la protección del principio de confianza legítima, no podrán ser considerados dentro de los planes y políticas socioeconómicas brindadas por la administración para la recuperación del espacio público indebidamente ocupado, señalando la obligación de desocupación voluntaria del espacio público so pena de las medidas correctivas de policía aplicables.

De igual forma, esta norma se estableció una competencia concurrida entre la administración y las autoridades de policía para materializar las medidas correctiva contra aquellos que ocupen el espacio público, y la posibilidad de alternativas únicamente a aquellas personas que gocen de la protección del principio de confianza legítima.

Una vez descritas dichas normas, es necesario exponer ciertas reflexiones en torno a las mismas, que permitirán entender de una manera más integral los avances y retrocesos de la política de recuperación del espacio público, desde una visión del derecho a la ciudad.



En primera medida, desde un ámbito netamente legal, nos encontramos ante una norma que a todas luces se ha quedado rezagada frente a la normatividad nacional. Y es así, porque a nivel nacional desde el 2016 se encuentra vigente la Ley 1801 de 2016 (Congreso de la República de Colombia, 2016), por la cual se expidió el nuevo Código de Policía y Convivencia Ciudadana. Y esta entró a revolucionar no solo la competencia de las autoridades en materia de ordenamiento del territorio, dando casi que de manera exclusiva la aplicación de medidas correctivas a las autoridades de policía y, adicionalmente, se estableció todo un capítulo en materia de Espacio Público donde se señalan cuáles comportamientos que involucren el espacio público son contrarios a la convivencia, y, por ende, merecedores de una medida correctiva.

Y lo anterior es muy clave, porque además de ello, la Corte Constitucional Colombiana en sentencia C – 211 de 2017 estableció que en materia de recuperación del espacio público, cuando se trate de personas que lo ocupan, y las mismas se encuentran en situación de debilidad manifiesta o pertenecen a grupos de especial protección constitucional, no se les podrá aplicar medidas correctivas de multa, decomiso o construcción hasta tanto no se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal. Y es claro que en la norma local vigente no se prevén dichas alternativas.

Adicionalmente, el nuevo Código de Policía estableció una nueva definición en materia de espacio público, por lo que se hace necesario también que desde la normatividad local se analice acerca del concepto y alcance local sobre dicho concepto, y si este se encuadra dentro de los estándares requeridos por las normas nacionales vigentes.

Desde un punto de vista del derecho a la ciudad, se resalta la carencia de un cuerpo documental claro y uniforme de lo que se entiende por espacio público, y su planificación a corto, mediano y a largo plazo. Nos encontramos con un instrumento de Planificación de Ordenamiento Territorial del año 2001, el cual, es muy probable no se adecue a las necesidades de la ciudad transcurrido más de 18 años del mismo. Asimismo, dentro del mismo plan se evidencia una carencia de definición clara de espacio público, y de falta de pilares sobre la destinación de los mismos, y la previsión de situaciones que puedan afectar su uso común como la indebida ocupación por parte de terceros, y las alternativas de corrección de las mismas.

Asimismo, y en virtud del derecho a la ciudad, y la construcción de ciudades sostenibles, también se evidencia una falta de equilibrio entre las disposiciones sancionatorias a quienes ocupan el espacio público, las cuales son varias, y la baja cantidad de alternativas para personas que lo ocupan por diversas razones.

## **CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta el análisis llevado a cabo, el presente avance investigativo arrojó las siguientes conclusiones:

- El espacio público es un elemento clave para desarrollar el objetivo de desarrollo sostenible número once, ciudades y comunidades sostenibles, así como elemento integral de lo que se conoce como vida en sociedad, e instrumento fundamental para el goce del derecho a la ciudad en cada uno de sus aspectos. Por eso en Cartagena si se quiere apuntar a una ciudad sostenible se debe recuperar y preservar los espacios

que son propios de la colectividad, para que se puedan sentir en ellos seguros y tranquilos.

- Luego de realizado el análisis normativo en materia de recuperación de espacio público, es posible evidenciar que en la ciudad de Cartagena existe una falta de actualización normativa y situacional acerca de los retos que demanda la ordenación del espacio público en ciudades que apuntan a la sostenibilidad. Se pudo establecer que es ampliamente superior el talante inquisitivo y sancionador de las políticas de recuperación del espacio público, frente a la baja cantidad de alternativas que ofrece a personas que los ocupan.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (20 de Noviembre de 2001). Decreto 0977 de 2001. *Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*. Cartagena, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (17 de Febrero de 2014). Decreto 0184 de 2014. *Por medio del cual se dictan disposiciones y medidas tendientes a la protección y preservación de la integridad del espacio público distrital y su destinación al uso común*. Cartagena, Colombia.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. y C. (07 de Septiembre de 2004). Decreto 1034 de 2004. *Por el cual se modifica el Decreto 05 de 1986 y se dictan otras disposiciones*. Cartagena, Colombia.
- Anduze, V. (2019). La participación y la apropiación del espacio público como fundamentos del derecho a la ciudad: dos estudios de caso al sur de Mérida, Yucatán. *Península vol.14 no.1*, 29-50.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *VIENTO SUR Número 116*, 39-49. Obtenido de [file:///C:/Users/Win%2010/Downloads/VS116\\_Borja\\_EspacioPublico%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Win%2010/Downloads/VS116_Borja_EspacioPublico%20(1).pdf)
- Cartagena Cómo Vamos. (2019). *¿Para dónde vamos? Informe de Calidad de Vida. Los retos del próximo alcalde de Cartagena*. Cartagena: Cartagena Cómo Vamos.
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (27 de Diciembre de 2004). Acuerdo 024 de 2004. *“Mediante el cual se establecen normas de conducta y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y se dictan otras disposiciones*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de Julio de 1997). Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de Julio de 2016). Ley 1801 de 2016. *POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA*. Bogotá, Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia .
- El Universal. (31 de Julio de 2019). *Denuncian ‘retoma’ de espacio público en el sector La Matuna del Centro*. Obtenido de <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/denuncian-retoma-de-espacio-publico-en-el-sector-la-matuna-del-centro-KA1516419>

- Fonseca, J. (2015). La importancia y la apropiación de los espacios públicos en las ciudades. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, "Cultura digital y las nuevas formas de erotismo"*.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios Segunda época • N.º 44*, 3-19.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). Resolución del Consejo de Gobierno 23/4.
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles*. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>
- Presidencia de la República de Colombia. (1998). Decreto 1504 de 1998. *Por el cual se reglamenta el manejo del Espacio Público en los Planes de Ordenamiento Territorial*. Bogotá, Colombia.
- Roebbel, N. (2016). Los espacios públicos, fundamentales para crear ciudades inclusivas .
- RPC (Revista, paz y conflicto). (2012). *Carta Mundial Por el Derecho a la Ciudad*. Obtenido de [https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)

## **INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE ECOTURISMO EN LOS MONTES DE MARÍA (COLOMBIA): ¿DESARROLLO ECONÓMICO O EXCLUSIÓN COMUNITARIA?**

Nathaly S. Ramos Maiguel  
Universidad de Cartagena  
Nati03272009@hotmail.com

Ana G. Florez Saez  
Universidad de Cartagena  
Anaflorezs@hotmail.com

### **RESUMEN**

En la subregión de los Montes de María, especialmente la adscrita al departamento de Bolívar, la administración departamental ha propuesto por medio del Plan Departamental de Desarrollo la implementación del turismo ecológico el crecimiento y visibilización de la región, sin embargo tanto el desarrollo local como el ecoturismo implican por sí mismos la participación activa de la comunidad en el diseño, estructuración y ejecución de las iniciativas necesarias para su consolidación.

Es por ello que resulta pertinente, en medio de las dinámicas del posconflicto, contrastar el papel que ocupa el ecoturismo en la visión de desarrollo local gubernamental de cara a la preponderancia que tiene dicha iniciativa a nivel comunitario, con el fin de determinar si existe o no una inclusión comunitaria que garantice los resultados sociales, económicos y culturales esperados.

La presente propuesta partirá de un análisis documental fundado en el Plan Departamental de Desarrollo, frente a los resultados arrojados por Mesa Territorial del ZODES Montes de María, los Pactos Municipales y el Plan de Acción para la Transformación Regional, con el fin de recolectar la información suficiente y necesaria para la posterior realización del estudio de campo que permita determinar la incidencia de las estrategias gubernamentales de ecoturismo ejecutadas a partir del Plan Departamental 2016-2019 “Bolívar sí avanza” en la visión de desarrollo de la comunidad de los Montes de María.

**Palabras claves:** Ecoturismo, Desarrollo Local, Montes de María, Turismo Comunitario, Plan de Desarrollo

### **ABSTRACT**

In the Colombian sub region, los Montes de María, specially in the Bolivar department section, the departamental administración, has proposed in the departamental development plan the implementation of eco tourism, growth and visibility of the region, nonetheless in such local development and eco tourism, involves the active participation of the community in the program design, structure and execution of the initiative. In this order of ideas it is necessary on the post conflict dynamics, confront the role that has eco tourism in the local bureaucratic development, confront the initiative to a comunitary level. Determine if it exists or not a community inclusion and guarantees of social, economic and cultural results expected.

For that so, the following study, will start on a documental analysis founded in the departamental development plan, confronting it to the results given by the territorial committee del zodes Montes de María, community pacts and the action plan for regional transformation, with the goal of collecting sufficient and necessary insights,

continuing with a field study that determines the effectiveness of governmental strategies involving eco tourism, executed on the department plan 2016-2019 "Bolívar sí avanza" in the frame of developing the montes de María community.

**Keywords:** Ecotourism, Local Development, Montes de María, Community Tourism, Development Plan

## **INTRODUCCIÓN**

La región de los Montes de María se encuentra ubicada entre los departamentos de Sucre y Bolívar, constituyendo una zona de gran biodiversidad, tanto de flora como de fauna, compuesta por bosques y manglares, lagunas y ciénagas, formaciones coralinas, y algunos otros ecosistemas protegidos como las zonas de reservas naturales de la Serranía de Coraza y el Santuario de Fauna y Flora Los Colorados, con amplio potencial para el ecoturismo.

Aunque el turismo suele ser una actividad económica que genera múltiples beneficios para la comunidad, para su desarrollo se requiere una institucionalidad e infraestructura adecuada y un interés comunitario por atender dicha actividad. Si bien es cierto que el turismo ha funcionado en ciertas zonas del departamento como un índice de crecimiento económico, las particularidades propias de los Montes de María y los intereses de sus pobladores como ciudadanos rurales pueden llegar a generar una incompatibilidad con la visión estatal que en últimas no implica más que la exclusión de la comunidad, pues en el caso de Montes de María bien plantea Ojeda (2016: 28) que “el mito del posconflicto se sustenta en procesos de despojo que se legitiman como necesarios para la conquista de la paz, con lo cual se justifican o invisibilizan”.

Al contrastar la visión de desarrollo económico y productividad que las comunidades tienen, en contraposición a la línea estratégica que propone el gobierno departamental, sale a relucir en principio una contradicción toda vez que la administración abandona la planeación de estrategias de desarrollo económico respecto a las preocupaciones planteadas por la comunidad. Por ello, encaminado a evitar el acaecimiento de fenómenos de despojo en los que a la comunidad se le arrebató nuevamente, luego de la multiplicidad de despojos materiales ocasionados por el conflicto, la autonomía y dominio del desarrollo en sus territorios, resulta necesario abordar el **siguiente problema:**

¿Cómo incide el diseño de estrategias gubernamentales de ecoturismo en la visión de desarrollo de la comunidad de los Montes de María?

## **OBJETIVO GENERAL**

Determinar la incidencia de las estrategias gubernamentales de ecoturismo ejecutadas a partir del Plan Departamental 2016-2019 “Bolívar sí avanza” en la visión de desarrollo de la comunidad de los Montes de María.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar cuáles son las políticas de ecoturismo establecidas en el plan de departamental (2016-2019) llevadas a cabo en la zona de los Montes de María
- Delimitar la relación de correspondencia que existe entre el interés comunitario de los Montes de María en materia de turismo a partir de las mesas territoriales y el interés gubernamental que se persigue en el Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019)

- Identificar los efectos sociales, económicos y culturales generados en los municipios de los Montes de María a partir de la implementación del ecoturismo como estrategia de desarrollo
- Establecer el estado actual de las problemáticas de desarrollo económico planteadas por la comunidad de los Montes de María en las mesas territoriales, frente a las intervenciones del gobierno departamental en la materia.

## **METODOLOGIA**

Esta propuesta de investigación metodológicamente tendrá un enfoque cualitativo y correlacional aunado a un estudio de campo y recolección de datos sociales. Para ello, se realizarán dentro de una muestra poblacional compuesta por grupos de la comunidad Montemariana diferentes actividades de campo y documentales, a partir de la recolección de fuentes de segundo grado, entrevistas y encuestas que permitan establecer sus apreciaciones sobre el problema de investigación y la incidencia del ecoturismo en su desarrollo económico.

## **JUSTIFICACIÓN**

Con el estudio propuesto se pretende determinar la incidencia que las políticas gubernamentales en materia de ecoturismo han tenido en el desarrollo de la comunidad Montemariana y su visión del mismo, con el fin de determinar si las acciones del departamento tienen en cuenta el querer de los habitantes de los Montes de María. En el marco de la etapa de posconflicto por la que atraviesa la zona Bolívarense de los Montes de María es fundamental que las autoridades administrativas del departamento diseñen y ejecuten políticas y estrategias encaminadas a la satisfacción de las inquietudes y solución de las problemáticas planteadas por la comunidad para lograr la satisfacción de la ciudadanía a partir de la inclusión gubernamental.

En tal sentido, el presente trabajo resulta pertinente en la medida que estudia un fenómeno social esencial para la adecuada construcción del posconflicto, como es el desarrollo y visibilización de una región afectada por los estragos de la violencia colombiana, que se encuentra en un progresivo proceso de estructuración de paz. Además, este estudio resulta de suma relevancia para determinar si estas están siendo efectivamente incluidas en las nuevas visiones que inciden de forma directa en su desarrollo y economía.

Por lo señalado, esta investigación se justifica teóricamente pues aborda el posconflicto en la región de los Montes de María de un modo escasamente desarrollado, pues el estudio parte de una visión de desarrollo local por medio del ecoturismo que enfrenta las decisiones políticas con el interés comunitario, realizando un contraste detallado entre las mismas, por lo que aporta a la reflexión académica una perspectiva crítica y reflexiva.

Se justifica este trabajo también de forma práctica, dado que los resultados obtenidos con ella no sólo permiten ser críticos sino además propositivos, incentivando la activa participación comunitaria y además posibilitando los argumentos que permitan ejercer presión a la autoridad administrativa para ser efectivamente inclusiva en los procesos de diseño y ejecución de políticas de desarrollo. A su vez es posible crear a partir de este estudio políticas eficaces que satisfagan tanto el interés comunitario como el gubernamental, por lo que su utilidad práctica sería constructiva en el marco del posconflicto.

## **MARCO TEÓRICO**

En la zona de los Montes de María, especialmente la adscrita al departamento de Bolívar, el Estado ha propuesto como alternativa de desarrollo local la implementación

del turismo ecológico y cultural para el crecimiento y visibilización de la región, sin embargo, las dinámicas propias del territorio exigen la construcción de un turismo comunitario en el que la población, conformada en gran medida por víctimas del conflicto armado, tenga la participación e inclusión necesaria para la sostenibilidad de los proyectos y para la estructuración políticas adecuadas en torno al posconflicto.

Dentro de la visión de desarrollo local todos los territorios tienen recursos propios potenciales que se pueden ampliar y emplear para el desarrollo desde una perspectiva endógena, teniendo siempre involucrada la participación comunitaria, en la medida que “las iniciativas locales marcan el desarrollo y la senda del crecimiento, (...) el objetivo prioritario es la mejora del bienestar y calidad de vida de los habitantes que forman parte de ese territorio” (Juárez, G. 2013: 19).

Una de las iniciativas para el aprovechamiento de los recursos propios se concreta en el turismo, el cual se convierte en ecológico para aquellos sectores cuyo potencial radica en la biodiversidad, el paisajismo y demás elementos de la naturaleza, pues alude este precisamente a “la modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales y cualquier manifestación cultural del presente y del pasado que puedan encontrarse” (Pérez, A.; Leyva, D. & Garcia, J. 2013: 1016), en el mismo sentido “el ecoturismo es concebido como una actividad económica que promueve tanto sustentabilidad como bienestar social y diversifica la economía en el ámbito rural” (Pérez, A.; Leyva, D. & Garcia, J. 2013: 1017).

Para que el turismo sea sostenible, el rol del residente del territorio es esencial, pues su participación activa facilita el desarrollo, el empleo y la mejor prestación del servicio al turista. Para ello es importante la labor que el Estado realice en materia de construcción de políticas que vayan más allá de lo conveniente para la proyección de la región y, tal como plantea De Oliveira

Es fundamental que la administración asuma que el desarrollo de la actividad turística no está únicamente asociado a principios de sostenibilidad, sino que está vinculado a las opiniones de los residentes y de la población local, a través de procesos de planificación acordes a los intereses locales, actuando desde la gobernanza. (2019:48)

En el panorama nacional, el Comité Interinstitucional de Ecoturismo estableció unos lineamientos para el ecoturismo comunitario, partiendo de la identificación de qué corresponde realmente a un ecoturismo, para lo cual establece condiciones mínimas de carácter ambiental, social, económico y cultural. Dentro de las condiciones ambientales, lo esencial es que el área posea un atractivo natural especial tendiente a la conservación de los mismos a partir de la sensibilización (Comité Interinstitucional de Ecoturismo. 2009: 22)

De los requisitos sociales es pertinente destacar que la población local debe estar de acuerdo con la actividad ecoturística, encontrando en ésta un complemento a su realidad socioeconómica (Comité Interinstitucional de Ecoturismo. 2009: 23), por lo que lo principal sigue siendo la comunidad y su estilo de vida habitual, que no debe ser modificado a partir de la implementación de esta alternativa de desarrollo. Es por ello que en materia económica la actividad debe generar beneficios a la población local y respecto a lo cultural debe dirigirse a la reafirmación de la cultura local y su no alteración.

Pese a la existencia de lineamientos avalados por el mismo Estado, la dinámica de ecoturismo comunitario sigue presentando importantes inconsistencias en Colombia, hasta el punto de llevar a dinámicas como la que González (2014) ilustra frente al

Parque Tayrona, donde campesinos fueron expulsados mientras se daba paso a concesiones a grandes empresarios, llevándola a afirmar que “el ecoturismo es un mecanismo de reproducción de desigualdades y una forma de acumulación por desposesión (...) Esta desposesión se ejerce por vía del establecimiento de prácticas de financiación, empresarización y privatización de recursos naturales, tierras y de derechos ciudadanos” (González, C. 2014: 27).

A partir del posconflicto surge la necesidad de resignificar los espacios, sin embargo han existido fenómenos de marginación comunitaria, que Ojeda identifica en el Parque Tayrona y en los Montes de María, en tanto dicha resignificación “se sustenta en procesos de despojo que se legitiman como necesarios para la conquista de la paz, con lo cual se justifican o invisibilizan” (2016: 28), entendiéndolo al despojo como la pérdida de autonomía de la comunidad a partir de la dominación de los intereses externos, por lo que persiste el interrogante del impacto del ecoturismo en la zona en tal autonomía comunitaria.

Finalmente se trae a colación el estudio realizado en México, como guía para los objetivos del presente proyecto, en torno al proyecto ecoturístico denominado “Valentín Natural”, de la comunidad de Valentín Gómez Farías, el cual es un importante referente en la medida que describe la forma en que el ecoturismo ha modificado las condiciones de vida de los habitantes de dicha comunidad, en contraste con la visión estatal que ha definido la estrategia como una de las experiencias más exitosas de turismo comunitario (Isaac, R., Burgos, F., Sandoval, J., et al. 2016: 120). La centralización de las decisiones ha llevado a una marginación de la comunidad misma, lo que se evidencia en la opinión general de los encuestados, quienes consideran que “Valentín Natural” no ha modificado de manera significativa sus condiciones de vida; incluso, el 66% de los habitantes no se siente conforme con la gestión del proyecto dado que este beneficia únicamente a los ejidatarios y excluye a los pobladores (Isaac, R., Burgos, F., Sandoval, J., et al. 2016: 129;130).

## **DESARROLLO**

### **Políticas de ecoturismo establecidas en el Plan Departamental (2016-2019) llevadas a cabo en la zona de los Montes de María**

Lo zona de los Montes de María posee una riqueza geográfica que es reconocida institucionalmente, tal como consta en la estructuración del Plan Departamental de Desarrollo en el cual, a partir de la construcción del posconflicto y de oportunidades para las víctimas, se vislumbra la creación de la Ruta de la Paz “en un proceso de reconstrucción del tejido social que permita a la población dar una mirada de victoria y superación al conflicto vivido y abrir paso a la prosperidad con nuevas apuestas hacia el turismo(...)” (Gobernación de Bolívar. 2016: p. 18). En el mismo sentido se identifican como potencialidades turísticas de la zona dos importantes reservas: los Parques Naturales Los Colorados y El Corchal.

Dentro de la oferta turística que ICULTUR expone se encuentran como representantes de los Montes de María los municipios de María la Baja con atractivos eco turísticos como la Ciénaga Grande de María la Baja y el volcán del Flamenco; San Juan Nepomuceno que goza en su territorio del Santuario de Fauna y Flora Los Colorados; San Jacinto con senderos ecológicos que van hasta los petroglifos de la cultura zenú o hasta la cima del Cerro Maco; y El Carmen de Bolívar con senderos montañosos y miradores en el Cerro La Cansona.

En el Plan Departamental de Desarrollo presentado por la administración en curso se establece de forma explícita dentro de la línea de desarrollo económico y competitividad, la estrategia “Turismo para la paz”, la cual contempla dentro de sus objetivos el posicionamiento del departamento de Bolívar como un destino turístico que



se consagra como territorio de paz, en el que juega un papel activo las entidades territoriales pertenecientes a los Montes de María como zona de posconflicto. Resulta más evidente para el tema en cuestión, el lineamiento del objetivo que persigue “promover e incentivar el ecoturismo, priorizando la Región de los Montes de María y los parques naturales” (Gobernación de Bolívar, 2016, p. 358), pues se reafirma con ello lo planteado acerca del papel preponderante que el ecoturismo juega en las políticas departamentales hacia la región montemariana.

<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>PRODUCTOS ASOCIADOS</b>
<b>BOLÍVAR SÍ AVANZA EN CREACIÓN DE PRODUCTOS TURÍSTICOS COMO FUENTE DE GENERACIÓN DE EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD.</b>	Identificar, diseñar e implementar productos de ecoturismo con enfoque postconflicto, que contengan un discurso de interpretación común del territorio.
	Diseño de productos turísticos en municipios priorizados del Departamento
	Diseño e implementación de la Ruta de la Paz en municipios priorizados
<b>BOLÍVAR SÍ AVANZA EN PROMOCIÓN TURÍSTICA DEL DESTINO</b>	Diseño e implementación de la Marca TURISMO PARA LA PAZ como elemento de promoción turística del Departamento.
<b>BOLÍVAR SÍ AVANZA EN GOBERNANZA TURÍSTICA</b>	Capacitar en calidad turística, emprendimiento turístico y comunitario a las comunidades receptoras para la generación de competitividad y productividad a través del turismo

Fuente: Plan Departamental de Desarrollo. Gobernación de Bolívar. 2016 (pp. 358-361)

De la información reseñada es pertinente destacar no sólo el papel trascendental que juegan los Montes de María en la construcción la marca “Turismo para la paz”, como un producto del posconflicto, sino además la intención de capacitación comunitaria que garantice la inclusión de la población rural en estos procesos de desarrollo, por medio del producto encaminado a “capacitar en calidad turística, emprendimiento turístico y comunitario a las comunidades receptoras para la generación de competitividad y productividad a través del turismo” sin embargo resulta curioso en este aspecto que sólo se prevea como meta cuatro capacitaciones en el período, es decir, una anual (Gobernación de Bolívar, 2016: 35), dejando abierta la posibilidad de cuestionar la suficiencia de la misma para una comunidad que apenas inicia el proceso de transformación al turismo como fuente de ingresos y desarrollo.

En un sentido más amplio, el Informe de Ejecución del Plan de Desarrollo Bolívar Sí Avanza del año 2016 reporta los programas, subprogramas, las respectivas metas existentes por cada línea estratégica y su cumplimiento en el primer año del cuatrienio. De dicho esquema se observa que de los 60 programas existentes en los distintos ejes, los que más metas de producto presentan para su ejecución son:

- Calidad educativa, con 37 metas de producto
- Fortalecimiento de la autoridad sanitaria en salud, con 30 metas de producto

- Programa de atención y asistencia a población víctima del conflicto armado en Bolívar, con 23 metas de producto
- Turismo para la paz, con 22 metas de producto
- Gestión diferencial de poblaciones vulnerables ambiental, con 21 metas

Los anteriores superan incluso los programas de agua potable y saneamiento básico integral, empleo y trabajo decente o los relativos a la transformación del campo, evidenciando el especial interés que la administración departamental tiene hacia ellos, donde se encuentra incluido el objeto de estudio, en el ámbito del turismo para la paz que tiene lugar, entre otros, en municipios de la región de los Montes de María.

### Políticas ejecutadas en los Montes de María de acuerdo a Rendición de cuentas 2016, 2017 y 2018

Año	Política	Municipios beneficiados
2016	Implementación de Mesa de Turismo Departamental con municipios priorizados	Santa Catalina de Alejandría, Turbaco, Arjona, San Basilio de Palenque (Mahates), <u>María la Baja</u> , <u>San Juan Nepomuceno</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>Carmen de Bolívar</u> , Magangué, Mompo
	Desarrollo de Capacitaciones en Municipios Priorizados	
	Participación en la Vitrina Turística ANATO 2016	
	Activación de dos puntos de Información turística	Mompóx y <u>San Juan Nepomuceno</u>
2017	Participación en la Feria Nacional de Turismo ANATO	Santa Catalina de Alejandría, Turbaco, Arjona, San Basilio de Palenque (Mahates), <u>María la Baja</u> , <u>San Juan Nepomuceno</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>Carmen de Bolívar</u> , Magangué, Mompo
	Programa de estímulos para los gestores turísticos	<u>San Juan Nepomuceno</u>
	Fortalecimiento obras de senderos del Parque Natural de fauna y flora de Los Colorados	<u>San Juan Nepomuceno</u>
	Formación en avistamiento de aves	Cartagena, Arjona, Turbaco, <u>San Juan Nepomuceno</u>
2018	Promocionar los destinos turísticos de Bolívar en la vitrina ANATO	Santa Catalina, Turbaco, Arjona, Mahates, <u>María La Baja</u> , <u>San Juan Nepomuceno</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>El Carmen de Bolívar</u> , Magangué, Cicuco, Mompo
	Señalización turística y cultural en el marco del Festimaría	<u>El Carmen de Bolívar</u>
	Inclusión en aplicación móvil "Arranca!"	Santa Catalina, Turbaco, Arjona, Mahates, <u>María La Baja</u> , <u>San Juan Nepomuceno</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>El Carmen de Bolívar</u> , Magangué, Cicuco, Mompo
	Programa turismo, paz y convivencia en Montes de María	San Basilio de Palenque, <u>San Juan Nepomuceno</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>El Carmen de Bolívar</u> , <u>María La Baja</u>
	Promoción turística de la Ruta de la Paz	Santa Catalina, Turbaco, Arjona, Mahates, <u>María La Baja</u> , <u>San Juan Nepomuceno</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>El Carmen de Bolívar</u> , Magangué, Cicuco, Mompo
	Puntos de información turística	<u>San Jacinto</u> y Santa Catalina
	Jornada de formalización	Turbaco, Santa Catalina, Mahates, <u>San Juan</u> , <u>San Jacinto</u> , <u>El Carmen de Bolívar</u>

Fuente: Gobernación de Bolívar.

### **Relación de correspondencia entre el interés comunitario de los Montes de María en materia de turismo y el interés gubernamental del Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019)**

Para la construcción del Plan de Desarrollo 2016-2019 se crearon cinco mesas de socialización que recopilaran las problemáticas y propuestas de la ciudadanía y los distintos colectivos de las ZODES que componen el departamento de Bolívar, con el fin de trazar las estrategias gubernamentales a partir de las opiniones presentadas. Dentro del consolidado que evidencia la Mesa de trabajo llevada a cabo en el ZODES Montes de María, se identifican una serie de problemáticas y soluciones que, se entiende, son de mayor interés para la opinión pública de dicha zona. Específicamente en la mesa temática concerniente a la cultura y el turismo, la población no identificó ninguna problemática y, por ende, no se esbozó ninguna estrategia como solución, a diferencia de lo ocurrido en temas como salud, educación, agua, desarrollo o infraestructura. (MESA TERRITORIAL: ZODES MONTES DE MARÍA. 2016: 5)

Con ocasión a la firma de los Acuerdos de Paz, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 893 de 2017 que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como un instrumento de planificación y gestión que tiene como finalidad, entre otras, el “desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2017: 12). En la subregión de los Montes de María, como zona involucrada en el conflicto, se desarrolló el correspondiente PDET partiendo de los Pactos Municipales para la Transformación Regional de los municipios que la integran. Para este estudio sólo se analizarán los pactos de San Juan, San Jacinto, El Carmen de Bolívar y María La Baja, con el fin de identificar las iniciativas que cada población prioriza en su territorio y el lugar que el turismo ocupa, teniendo presente que dichos pactos consagran iniciativas obtenidas a partir de una metodología participativa. Las siguientes tablas reúnen las iniciativas priorizadas cuyo puntaje se ubica entre 90 y 100 y la calificación que obtiene el turismo en los Pactos:

<b>MUNICIPIO DE SAN JACINTO</b>	
Iniciativa	Puntaje
Agilizar la titulación colectiva de las dos comunidades afro descendientes de Santo Madero de Paralso y Eladio Ariza de San Cristobal en el municipio de San Jacinto Bolívar	100.00
<u>Crear rutas eco turísticas sostenibles aprovechando la biodiversidad de la región en zona rural del municipio de San Jacinto — Bolívar</u>	<b>58,34</b>

**Fuente:** Agencia de Renovación del territorio. (06 de agosto de 2018: 4)

<b>MUNICIPIO DE SAN JUAN NEPOMUCENO</b>	
Iniciativa	Puntaje
Fortalecer la articulación entre las instituciones estatales de orden Nacional, Regional y local con las organizaciones del territorio rural del Municipio San Juan Nepomuceno, Bolívar.	100.00
Fortalecer la implementación de la Ley 1448 de 2011 y ampliar su vigencia al término de los PDET para las comunidades de la zona rural del Municipio San Juan Nepomuceno, Bolívar.	100.00
Gestionar el acceso a tierras para las comunidades indígenas presentes en el área rural del municipio de San Juan Nepomuceno - Bolívar	100.00

Implementar programa que promueva el reconocimiento de la comunidad campesina como sujetos titulares de derechos a los campesinos de la zona rural del Municipio de San Juan Nepomuceno.	100.00
Implementar programas que promuevan la promoción y respeto de los derechos humanos, de las comunidades rurales del Municipio San Juan Nepomuceno, Bolívar.	100.00
<u>Incluir en el Plan Institucional de Educación Rural PIER, dentro del proyecto pedagógico ambiental un proyecto de ecoturismo rural para la paz, que sea extensivo a la comunidad en general en todas las escuelas rurales del municipio San Juan Nepomuceno.</u>	72.92

**Fuente:** Agencia de Renovación del territorio. (15 de agosto de 2018: 4, 6)

<b>MUNICIPIO DE MARÍA LA BAJA</b>	
Iniciativa	Puntaje
Articular con el SNARIV en el marco de la Ley 1448- 2011 y sus decretos reglamentarios, la atención y reparación integral de las víctimas de los núcleos verdales del municipio de María La Baja, Bolívar	100.00
Construcción de mega colegio para beneficiar a los estudiantes de la zona rural de María la Baja, Bolívar	100.00
Construir un centro de atención integral para la mujer rural del municipio de María la Baja, Bolívar	100.00
Priorizar el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRG) en su implementación por el SNARIV	100.00
Promover la actualización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de María La Baja	100.00
Dotación de equipos y maquinaria al centro de atención integral para la mujer de municipio de María La Baja, Bolívar	91.67
Construcción, dotación de un Centro de Desarrollo Integral y la contratación del personal idóneo para su funcionamiento en el municipio de María la Baja, Bolívar	91.67
Implementar proyectos de alimentación escolar en todos los núcleos veredales del municipio de María La Baja, departamento de Bolívar	91.67
<b>NO HAY INICIATIVAS EN TORNO AL TURISMO NI AL ECOTURISMO</b>	<b>00.00</b>

**Fuente:** Agencia de Renovación del territorio. (03 de agosto de 2018: 4)

<b>MUNICIPIO DE EL CARMEN DE BOLÍVAR</b>	
Iniciativa	Puntaje
Adjudicar tierras para la conformación de un resguardo indígena en la zona rural de los Montes de María	100.00
Construir e implementar el Plan de Etnodesarrollo para los Concejos Comunitarios de Comunidades Negras de Verruguita y Sierra del Venado	100.00
Crear y poner en marcha la escuela de formación política y social para la mujer rural en el municipio de El Carmen de Bolívar	100.00
Fortalecer las organizaciones de base comunitarias de la zona rural del municipio para mejorar operatividad	100.00

Reformar la Ley 1448 de 2011 para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado	100.00
Diseñar e implementar el Plan Vida del cabildo indígena Cunaypa	93.75
Adjudicar tierras para la titulación colectiva de los consejos comunitarios de las comunidades negras y afro descendientes ubicados en la zona rural del municipio del Carmen de Bolívar	93.75
Formular e implementar el Plan de Ordenamiento Social de la propiedad rural y use del suelo en el área rural del municipio de El Carmen de Bolívar	93.75
Fomentar espacios de participación comunitaria y el acceso a la información y oferta institucional para mejorar la prestación de los servicios a los corregimientos y veredas de el Carmen de Bolívar	91.67
Actualizar e implementar el Plan de Prevención, protección y garantías de no repetición para la zona rural de el Carmen de Bolívar	91.67
<u>Apoyar el fomento del ecoturismo sostenible a través de la construcción de muelles ecos turístico en la vereda Camarón y Puerto Mesita y crear senderos ecos turísticos en la zona rural del Carmen de Bolívar.</u>	<b>64.58</b>

**Fuente:** Agencia de Renovación del territorio. (18 de agosto de 2018: 4, 6)

En los municipios de Zambrano y Córdoba tampoco se presentó ninguna iniciativa en materia de turismo (Agencia de Renovación del Territorio. 03 de agosto de 2018; 02 de agosto de 2018), mientras que el municipio de El Guamo, pese a no ser incluido dentro de las estrategias gubernamentales de la Ruta de la Paz, presentó como iniciativa la implementación de Proyectos de Etnoturismo y Ecoturismo con una puntuación de 64,58, evidenciando que el interés y el potencial de este territorio no fueron tenidos en cuenta en la estructuración del Plan de Desarrollo. En el mismo sentido, la iniciativa departamental incluye a María La Baja, aun cuando no presentan en sus pactos comunitarios ninguna iniciativa al respecto.

Bien es cierto que el Plan Departamental es anterior a la formulación de los Pactos Municipales, sin embargo, la intención colectiva desde las Mesas Territoriales refleja el poco interés comunitario en problemáticas relacionadas con el turismo. Con los PMTR no sólo se ratifica dicha idea, sino que se abre paso a cuestionar si la atención y asistencia a población víctima del conflicto armado en Bolívar, que es prioritaria en los distintos municipios estudiados, puede equipararse en cuanto a iniciativas al turismo y ecoturismo, tal como lo ha diseñado el Plan Departamental, con 23 y 22 estrategias respectivamente.

El mismo modelo de participación hace que los PMTR sólo sean el inicio de la discusión, la cual posteriormente se consolidó con el Plan de Acción para la Transformación Regional de la subregión Montes de María que involucró en su diseño al sector privado, las autoridades municipales, departamentales y nacionales. El resultado de este plan ubica al ecoturismo con un puntaje considerablemente superior al que establecieron las distintas mesas municipales, pues a través de la iniciativa que pretende “implementar y fortalecer rutas ecoturísticas, agroturísticas e históricas para la reactivación económica de la zona rural que permitan aprovechar nuestras riquezas naturales, culturales y arquitectónicas, apoyando los planes turísticos de los municipios POET de Montes de María”(Agencia de Renovación del Territorio. 04 de septiembre

de 2018: 12) se asignó un puntaje de 81,25, el cual no es siquiera alcanzado a nivel municipal en ninguno de los Pactos reseñados.

Las iniciativas más frecuentes de los Pactos Comunitarios, que se entienden son las más trascendentales para la comunidad, de los 15 municipios de la subregión de los Montes de María son reseñados por Abitbol (2018) en su análisis de la visión comunitaria de desarrollo. De dicha síntesis se observa que el turismo, de ninguna de las ídoles, se ve reflejado como una estrategia que inquiete a la comunidad, mientras que, tras pasar los procesos de discusión con organismos públicos y privados, el PATR prioriza el ecoturismo y el agroturismo en la región. Por ello, Abitbol (2018) señala que “hay varias razones para argumentar que existe un desequilibrio entre estas diversas visiones, en el sentido de que algunas cuentan con más poder estructural para su materialización que otras”

A partir de un mero análisis documental, es posible identificar que efectivamente existen disparidades en la visión de desarrollo comunitaria y la establecida por las autoridades departamentales. Aun cuando la Asamblea Departamental de Bolívar (2019: 4) ordenó adoptar el PATR suscrito para los Montes de María, dicha acción no es más que la ratificación de la voluntad que discrepa de la establecida en principio por la comunidad.

## **CONCLUSIÓN**

El turismo es una actividad que promueve el desarrollo local en los lugares que poseen riquezas naturales y culturales que resultan novedosos para las personas que residen en otros sectores. Los diferentes estudios que se han llevado a cabo respecto del tema han identificado la zona de los Montes de María como un potencial espacio de turismo para el desarrollo económico; por ello se han realizado diferentes propuestas estratégicas para injerirse en dichas actividades. Empero, no han sido evaluadas las estrategias que el Estado ha planteado teniendo en cuenta la participación de la comunidad en el proceso.

De la fase documental esbozada se concluye que desde las mesas territoriales se puede evidenciar la poca o nula predilección de la comunidad frente al tópico del turismo, máxime cuando los PMTR cuestionan la prevalencia de este frente a la asistencia y acompañamiento para con la población víctima del conflicto armado.

Así pues, aunque a simple vista parece una inversión estatal que resultaría exitosa, las políticas públicas y decisiones que se tomen no pueden ser ajenas a las necesidades y visión de la comunidad, toda vez que son ellos los actores principales en la materialización de cualquier propuesta de desarrollo.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Abitbol, P. (2018): La visión comunitaria del desarrollo rural en Montes de María. Documento de Trabajo, Grupo Regional de Memoria Histórica. Cartagena de Indias, Colombia: Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Agencia de Renovación del Territorio. (02 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de Córdoba
- Agencia de Renovación del Territorio. (03 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de María La Baja
- Agencia de Renovación del Territorio. (03 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de Zambrano

- Agencia de Renovación del Territorio. (06 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de San Jacinto
- Agencia de Renovación del Territorio. (10 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de El Guamo
- Agencia de Renovación del Territorio. (15 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de San Juan Nepomuceno
- Agencia de Renovación del Territorio. (18 de agosto de 2018): Pacto Municipal para la Transformación Regional -PMTR Municipio de El Carmen de Bolívar.
- Agencia de Renovación del Territorio. (04 de septiembre de 2018): Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR Subregión Montes de María
- Aguilera, M. (2013): Montes de María: Una subregión de economía campesina y empresarial, en Documentos de Trabajo sobre la economía regional, núm. 195, pp. 1-83
- Aguirre, A., Arroyo, L. y Navarro, C. (2018): Turismo alternativo como estrategia de desarrollo local en el municipio de Chalan – Sucre, en Económicas CUC, 39(1), pp. 117-136. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.39.1.2018.08>
- Asamblea Departamental de Bolívar. (2019): Ordenanza 266 – 2019 "Por medio de la cual se adoptan los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el departamento de Bolívar"
- Boisier, S. (2005): ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?, en Revista de la CEPAL, núm. 86, pp. 47-62.
- Comité Interinstitucional de Ecoturismo. (2009): Lineamientos para el Ecoturismo Comunitario en Colombia, en <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/wp-content/uploads/2013/11/Lineamientos-Ecoturismo-Comunitario-Colombia.pdf>. Recuperado 15-08-2019
- Congreso de la República, Colombia. (10 de julio de 2012): LEY 1558 Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones, en DO No. 48.487.
- De Oliveira, D. (2019): El nivel de satisfacción de los residentes con el turismo en Canet d'En Berenguer, Cullera y Oliva, en ARA: Revista de Investigación en Turismo, vol. 9, pp. 47-62. ISSN: 2014-4458
- Espinosa, A.; Alvis, J. & Toro, D. (2008): El departamento de Bolívar frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en [https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Bolivar\\_final.pdf](https://www.cepal.org/MDG/noticias/paginas/6/44336/Bolivar_final.pdf). Recuperado 05-09-2019
- Gobernación de Bolívar. (2016): Plan de Desarrollo Bolívar sí Avanza (2016-2019)
- Gobernación de Bolívar. (2016): Informe de Ejecución Plan de Desarrollo Bolívar Si Avanza a 31 de diciembre de 2016.
- Gobernación de Bolívar. (2016). Rendición de cuentas AVANZAMOS. Recuperado de: [https://www.bolivar.gov.co/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=4153:rendicion-de-cuentas-2016&id=403:2016&Itemid=514](https://www.bolivar.gov.co/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=4153:rendicion-de-cuentas-2016&id=403:2016&Itemid=514)
- Gobernación de Bolívar. (2017): Rendición de cuentas Bolívar sí avanza 2017. Recuperado de: [https://www.bolivar.gov.co/index.php?option=com\\_phocadownload&view=cate](https://www.bolivar.gov.co/index.php?option=com_phocadownload&view=cate)

[gory&download=7431:rendicion-de-cuentas-bolivar-si-avanza-2017&id=575:2017&Itemid=514](#)

- González, C. (2014): “El que tiene tierra, que la atienda”, Tesis de pregrado en Departamento de Antropología, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Huertas, N. (2016): Turismo rural comunitario como una propuesta metodológica de Innovación Social para comunidades en conflicto. Caso Montes de María, en Universitat de Girona Institut de Recerca en Turisme (INSETUR), en <https://www.tdx.cat/handle/10803/378657#page=1>
- Huertas, N. & Santos, C. (2015): TURISMO CULTURAL COMO UNA SALIDA AL CONFLICTO. CASO MONTES DE MARÍA - COLOMBIA, en International Journal of Scientific Management and Tourism, vol 4, pp. 49-74
- Instituto de Cultura y Turismo (Icultur). (26 de julio de 2017). Abren cursos de formación para operadores turísticos en Bolívar.
- Isaac, R., Burgos, F., Sandoval, J., et al. (2016): Ecoturismo y desarrollo comunitario: el caso de “Valentín Natural” en el sureste de México, en Turismo y Sociedad, vol. 18, pp. 117-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01207555.n18.07>
- Juárez, G. (2013): Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial, en Revista Lider, Vol. 23, pp. 9-28
- MESA TERRITORIAL: ZODES MONTES DE MARÍA. (2016): MESA DE TRABAJO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO PARTICIPATIVO
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (28 de mayo de 2017). DECRETO 893 DE 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:-PDET"
- Montaña, M. (2014): Modelo de desarrollo económico local para la diversificación de la estructura Productiva y la Articulación del Tejido Empresarial en Baja California Sur, en Universidad Autónoma de Baja California- Tesis doctoral.
- Ojeda, D. (2016): Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. Revista colombiana de antropología, vol. 52, (2), pp. 19-43.
- Universidad Nacional y Universidad de Cartagena. (2018): Fortalecimiento de las capacidades de comunidades locales y funcionarios públicos para la gestión de conflictos territoriales de 7 regiones de Colombia



## **EL AUTODESARROLLO COMUNITARIO COMO MINI INDUSTRIA ENDÓGENA PARA EL DESARROLLO LOCAL<sup>1</sup>**

*Ninel Rivera Ferrer*

[ninel@cedel.cu](mailto:ninel@cedel.cu)

Centro de Desarrollo Local y Comunitario (Cuba)<sup>2</sup>

*Cira Noelia Francisco Maceira*

[noelia@cedel.cu](mailto:noelia@cedel.cu)

Centro de Desarrollo Local y Comunitario (Cuba)

### **I. INTRODUCCION**

La tendencia de desarrollo va hacia el montaje de *mini industrias* con mayor aprovechamiento de los financiamientos internos y externos, referente a operaciones para obtener, transformar o transportar productos naturales, entonces por qué no apostar por una mini industria a partir del autodesarrollo comunitario que tribute aporte al desarrollo local , con importante materia prima endógena (cultura, patrimonio, paisajes, instituciones, afiliaciones, líderes comunitarios, pobladores y sus saberes acumulados) Esta modalidad productiva inmaterial en su esencia utilizará instrumentos transformadores como capacitación ,comunicación , intercambio dialógico y la participación en estrecha relación con la identidad y funcionarios institucionales incluyendo los de la gobernanza.

Cuba, íntegramente es una isla organizada, dentro de sus localidades existen estructuras masivas con posibilidad real de integrar y aunar esfuerzos de sus integrantes hacia un mismo objetivo común, resultado casi imposible que algún poblador no pertenezca a más de una afiliación, con disposición para transformar el estado actual de su localidad y con suficiente experiencia de movilización para desarrollar tareas sociales. El país impone aplicar nuevos conceptos para beneficio de todos los cubanos, estando obligados a pensar más en la participación que puede tener la población local *con inteligencia y realismo* ; en este proceso transformador donde debe primar la inteligencia natural o resultante de pobladores alfabetizados ,con alto nivel de formación y preparación ubicada en el contexto real sin necesidad de copiar modelos precedentes ,ni fórmulas de otros escenarios y contextos . La localidad puede incidir positivamente en este empeño , pero se olvida del grupo a quien se destinan mayores recursos y esfuerzos en los proyectos comunitarios : niños y niñas que reciben de una manera pasiva un producto terminado . La filosofía que se aplica y se propone está sustentada en una participación inclusiva con todas y todos , sin exclusión de grupo étareo : todos sueñan , desean y participan , constituyendo esta experiencia el incentivo a que también puedan proponer ,decidir y evaluar el proceso en sí mismo bajo una construcción colectiva .

---

<sup>1</sup> Proyecto Internacional con la COSUDE , Agencia Suiza para la cooperación con el desarrollo.

<sup>2</sup> Centro para el desarrollo local y comunitario perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología y del medio ambiente

Las principales tendencias lo constituye la institucionalización del cambio y la gestión del conocimiento como motor impulsor de un desarrollo sostenible, por lo que pone a la juventud en una situación privilegiada para aportar al autodesarrollo de sus territorios, partiendo de colocar sus necesidades y demandas en el punto de mira de los decisores y la representación de las mismas en las líneas estratégicas trazadas, en correspondiente alineación con las estrategias de desarrollo municipales y bajo el escenario de las organizaciones a que pertenecen.

Dentro del entramado barrial existe un legislado y reconocido enlace entre los que representan a la población y dirigen y los que reciben el efecto de la dirección mediante estrategias, políticas, programas, regulaciones aplicando técnicas y estilos de dirección asociados a las personas como a sus capacidades, haciendo uso del poder, alivio o minimización de problemas o conflictos. Las relaciones de dirección dependientes y circunstanciales partiendo de los contextos, las políticas, los que dirigen, dirigidos y los que reciben el impacto del trabajo comunitario, definidos como beneficiarios o no, abarcando todas las aristas de la vida social: económica, política, laboral y familiar, etc.; en las cuales se hacen necesarios elementos de educación y formación regulando el funcionamiento institucional o particular.

El trabajo comunitario en la actualidad demanda un reconocimiento particular en la construcción de las estrategias locales de nuestro país, desarrollado de forma interventiva o como resultado de la participación popular, en ambas modalidades priman prioritariamente aspiraciones - deseos de los gestores de proyectos y escasamente de los beneficiarios, aún cuando se plantean: contribuir a mejorar las condiciones de vida de nuestra población. El CEDEL (1) ha experimentado trabajando de forma diferenciada en catorce provincias del país, fortaleciendo capacidades con vistas a ampliar la visión tradicional del desarrollo hacia una concepción integral donde se articulan las dimensiones económico-productiva, sociocultural y ambiental para la gestión del desarrollo local.

Bajo la metodología de Investigación-Acción-Participativa que permite la vinculación teórico-práctica y la consecuente producción de conocimientos con utilidad social inmediata, el proyecto internacional PRODEL (2) con la cooperación suiza destina recursos para proyectos endógenos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población con énfasis en mujeres, niñas, niños y grupos vulnerables en territorios fuera de la capital y dentro de ella el centro destina recursos humanos y materiales para el fortalecimiento de las capacidades de especialistas, promotores culturales, funcionarios, directivos y otros actores locales, recientemente socialización de la estrategia de desarrollo que el centro promueve en todas instituciones culturales en La Habana del Este; el municipio de mayor tamaño entre los 15 que integran la provincia de La Habana. La pregunta de investigación que infiere este trabajo sería: ¿cómo se evalúa la propuesta de mejora de la calidad de vida las acciones que se han realizado?; ¿se tienen en cuenta los sueños y anhelos de la población beneficiada antes de la formulación del proyecto, enfatizando en los niños y niñas?

*Con igualdad y libertad plenas*, donde todos, hombres y mujeres por igual tengan las mismas oportunidades de desarrollo, con la libertad como nuestro valor más preciado como cubanos, de una manera consciente, con la posibilidad real de *desafiar poderosas fuerzas dominantes dentro y fuera del ámbito nacional* contando con la disposición y experiencias movilizativas, una localidad es, sin dudas capaz, hasta en el orden de la naturaleza de desafiar, resistir y minimizar impactos perjudiciales para su existencia. Estando obligados a *emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos*, con la

participación que pueden tener los integrantes del municipio , consejo popular, circunscripción , cuadras y

asentamientos con sus pobladores como impulsores de una idea mayor : la garantía de que el autodesarrollo comunitario es vital para estos tiempos donde la municipalidad cobra mayor autonomía, con mayor conciencia de que *Lo local* cuenta con condiciones para diseñar, proyectar y decidir su desarrollo : *revolución , es sentido del momento histórico* , a eso estamos convocados, constituyendo el reto inmediato plantearse la gestión de cambio con un nuevo tipo de mini industria integradora de todas las dimensiones para el logro del autodesarrollo al interior de las comunidades y localidades.

## 2.. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Después del triunfo revolucionario nos adaptamos a que los problemas de nuestras localidades fueran resueltos por el Estado con un sentimiento paternalista y verticalista e incluso eran identificados por su dirección antes de constituir una carencia sentida de los propios pobladores : grupo de personas : hombres, mujeres, niñas y niños, ancianos y ancianas con intereses diferentes pero coincidentes en la visión de bienestar actual y futuro ,dispuestos a participar en los hechos y acciones para un mismo fin.

Constitucionalmente se presenta en la isla la descentralización y la autonomía a las localidades siendo el reto entonces : como construir las políticas para que se conviertan en políticas populares, lo que implica revisar la manera que se ha trabajado incluyendo las instituciones existentes dentro de las localidades , cómo se retroalimenta de los impactos y cómo se percibe el ejercicio de ese poder otorgado. Para ello es necesario sensibilizar a la población en el rol que juegan en este contexto y en el trabajo comunitario se presentan condiciones excepcionales para formar y gestar un mínimo de autodesarrollo, donde la materia prima esté elaborada con las potencialidades locales para un desarrollo superior y un producto terminado en la conciencia crítica de manera inclusiva particularizando la población infantil , donde niños y niñas desde sus anhelos -demandas exijan su participación en los procesos de la comunidad y la posibilidad de decidir los beneficios que funcionarios e instituciones diseñan para ellos, todo lo cual no acontece de forma generalizada en el país.

Cuba continúa un nuevo proceso de actualización de su modelo económico que impulsa la participación y construcción de espacios propios de intercambio, multiplicación de experiencias con la intención de impactar desde lo interno hacia lo externo, desde lo micro hacia lo macro. Las iniciativas de desarrollo a nivel de municipio son apoyadas por los gobiernos locales , bajo la aplicación integral de desarrollo local, facilitado por su carácter innovador , incremento de la capacitación ,la implementación de las Tics , el trabajo del sector privado y el realce del protagonismo de sus trabajadores, sin dudas : un nuevo escenario aparece para asentamientos ,barrios, comunidades, municipios ; una localidad lista para un proceso de transformación y cambios generando infinidad de soluciones como condición insustituible e indispensable que modifican circunstancias actuales por las deseadas por pobladores.

El vínculo del Poder Popular<sup>3</sup> con las organizaciones de masas para garantizar la movilización de los electores , como el despacho con el delegado y los procesos de

---

<sup>3</sup> El Poder Popular en Cuba se genera desde circunscripciones de base y consejos populares, que agrupan a los vecinos en cada uno de los 168 Municipios del país y desde donde surgen los candidatos propuestos y electos por el voto del pueblo para conformar las estructuras de gobierno, en expresión de democracia participativa total.

rendición de cuentas , constituyen acciones transformadoras en las comunidades que bajo un liderazgo comunitario formal o natural se convoca a la realización de acciones que logren transformaciones que mejoren la calidad de vida de los habitantes-pobladores desde sus necesidades sentidas, sus sueños , esperanzas y aspiraciones , que solo se obtendrán al apoderarse de las herramientas que permitan diagnosticar la situación de su circunscripción ,ejercer una comunicación en todas las direcciones para establecer un dialogo que comprometa el acompañamiento de las acciones transformadoras.

El trabajo comunitario debe propiciar el intercambio de ideas y opiniones entre los miembros de la comunidad y reforzar el sentimiento de identidad cultural como vía de valoración de lo nacional frente a las tendencias globalizadoras articulándose para ello en convenios con instituciones que tributen a este objetivo, brindando asesoramiento metodológico y talleres de capacitación en diferentes temáticas, tal es el caso del CIERIC<sup>4</sup> y la Red de Educadores/as populares que coordina el centro Martin Luther King .

En el orden internacional se exigen para este trabajo transformador espacios de participación trabajando en cómo diseñarlo y organizarse , sin embargo Cuba cuenta desde el triunfo revolucionario con organizaciones pioneriles y juveniles que agrupan a los niños, niñas y jóvenes en general , utilizando sus diferentes escenarios para exponer ideas, criterios, demandas y desarrollar actividades en colectivo. La problemática radica en que no se ha enlazado aún este puente con la gobernanza local , sin visibilizar que en la apropiación de este significado por niños y niñas de cada localidad y de la población en general estará la capacidad de gestar el autodesarrollo comunitario que incentive transformar la localidad y la garantía de la continuidad y sostenibilidad del proyecto cubano y su constante ajuste para el permanente cambio .La comunidad y su autodesarrollo, se nos aparece así, como un momento particular desde lo universal y lo singular y a viceversa . Constituye historia afirmar que la sostenibilidad del proceso revolucionario se basa en la participación comprometida de los cubanos y cubanas convocadas y convocados en las comunidades donde conviven : adultos mayores , jóvenes, niñas y niños en franca articulación con actores institucionales y privados mediante acciones y proyectos comunitarios tomando como enlace todas las dimensiones incluida la cultura . En Cuba, durante años ha prevalecido una concepción estrecha del desarrollo que lo limitaba a fundamentalmente, a la dimensión económico productiva, a nivel local se privilegiaban las mini industrias de conservas de frutas vegetales y la producción de materiales de la construcción, entre otras pero en años recientes el país enfrenta un proceso de actualización del modelo de desarrollo económico , para lo cual los actores implicados no siempre están preparados y reproducen comportamientos verticalistas en la gestión del desarrollo local.

---

<sup>4</sup>Centro de intercambio y referencia de iniciativa comunitaria que capacita y acompaña a proyectos comunitarios en Cuba .

### 3. METODOLOGÍA

Desde la metodología de la Educación Popular, con la experiencia de los Talleres de Transformación Integral del Barrio<sup>5</sup>, la dirección de la Asamblea Nacional del Poder Popular ha recomendado la preparación de procesos de capacitación por estas estructuras a delegados y funcionarios en la búsqueda de un actuar diferente, logrando una participación más activa del pueblo en general en la gobernanza local. En igual manera se dedica especial atención al trabajo comunitario cubano, que tiene como objetivo central, fortalecer la defensa del proceso revolucionario, resultando necesario, que los actores y la propia población dispongan de escenarios y herramientas fundamentales para el intercambio y movilización, propiciando participación activa en la identificación, propuesta y ejecución de soluciones a problemas - necesidades de la propia comunidad, consolidando el proyecto de desarrollo socialista, partiendo de un mejor aprovechamiento de sus recursos materiales, físicos, espirituales y humanos contenidos en la localidad. Se realizan capacitaciones con miembros del gobierno municipal, Consejos Populares y se acompaña durante el proceso a grupos gestores de experiencias de trabajo comunitario que promueven la participación social de grupos poblacionales diversos: jóvenes, mujeres, niños y niñas y una red barrial de afrodescendientes<sup>6</sup> (6). Se aplican en este proceso técnicas grupales, cuestionarios, grupos focales y análisis de documentos, para diagnósticos y se realizan talleres con coordinadores provinciales, municipales y los equipos gestores de las experiencias comunitarias enmarcados en acciones y proyectos.

La IAP se desarrolla mediante el intercambio y la capacitación, propiciando el desarrollo comunitario con el reconocimiento de los participantes y actores locales sobre su realidad. Partiendo de la práctica acompañada de la reflexión de los procesos y un resultado mejorado se desarrolla una investigación participativa como método, constituyendo un proceso de preparación de actores e insumo para la toma de decisiones en función del desarrollo. La experiencia de trabajo bajo el desarrollo de los proyectos fortalecimiento de Actores locales para el desarrollo local con todas las instituciones culturales en el municipio Habana del Este y en los 27 municipios participantes del Proyecto Internacional PRODEL, que tienen dentro de sus objetivos mejorar la calidad de vida de los pobladores de las localidades, acentúan la necesidad de dar un salto cualitativo en la obtención de alternativas para el desarrollo municipal, analizando la posibilidad de transformarse y disponerse para socializar y compartir las vivencias.

### 4. ANÁLISIS O DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.

Mucho se ha hablado en Cuba en los últimos años de potenciar la *mini industria* para procesar crecientes volúmenes de frutas, vegetales y materiales de la construcción, dándose pasos sólidos encaminados a desarrollar la industria local, haciendo referencia este concepto a operaciones que se desarrollan para obtener, transformar o transportar productos naturales. En el caso que nos ocupa, la materia prima tiene un

---

<sup>5</sup> Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital creado para evitar sectorialismo en planificación y asesorar al Gobierno de la Ciudad de La Habana.

<sup>6</sup> Red que aglutina a mujeres cubanas en contra de la discriminación sobre la mujer negra y sus descendientes.

carácter natural dada por las potencialidades , capacidades , oportunidades de pobladores – actores y participantes en general del trabajo comunitario para la obtención de un accionar que dinamice la economía local, bajo la observancia de sus atributos culturales, patrimoniales y productivos , dispuestos para ser salvaguardados .

El equipo de trabajo de la experiencia que se comparte tuvo grandes retos en este contexto al convocar a los integrantes de la Dirección Municipal de Cultura del municipio de la capital donde residirán más del 50 % de los pobladores en el 2030 y a gestores de 10 experiencias comunitarias que definen a niños y niñas como beneficiarios y beneficiarias seleccionadas por la propia institución .Este contacto implicó la necesidad de conocerse e identificar las expectativas que portaba el grupo (para nada coincidentes, todos esperaban haber sido convocados para recibir beneficios materiales ), se impuso la necesidad de establecer códigos de trabajo grupal y se dedicaron espacios abordar aspectos vinculados a la participación, a partir de la práctica de los participantes y la sensibilización del rol en la estrategia de desarrollo municipal como constructor participante . La experiencia propició una apertura para el intercambio y debate acerca de la participación, partiendo del reconocimiento de su práctica en las acciones dirigidas a niños y niñas que potencian un acercamiento a la cultura, historia y tradiciones existiendo desde el inicio consenso en el reconocimiento al trabajo desarrollado por la comunidad por los CDR<sup>7</sup> , la FMC<sup>8</sup>, en menor medida estructuras de gobierno , trabajadores por cuenta propia y el taller de transformación Integral del barrio de Alamar Este ,fundamentando que se demanda un escenario que propicie la exposición de sus demandas y necesidades a considerar en la toma de decisiones de la gobernanza en sentido general , y trabajar con los niños es un insumo ideal, que cobra significación a nivel institucional , trabajando por vez primera esta arista en la capital. La reflexión del tema del trabajo incentivó la idea de promover un concurso literario infantil "Atrapando sueños "sobre desarrollo local que se encuentra vigente de participación.

Por otra parte en zona del interior del país , en el extremo oeste , cuatro cámaras con un mínimo de equipamiento benefició al municipio Mantua ,que tras la recuperación de un local en desuso ha logrado una televisión comunitaria incluyendo la destinada a la población infantil con la participación de niños y niñas en la salvaguarda su identidad, su historia y sus valores . Este pequeño estudio permite ampliar los programas de información, realiza reportes con la población ,la asamblea municipal del Poder Popular , el Consejo de administración municipal y otros funcionarios y actores locales bajo la modalidad de rendición de cuenta a los pobladores , tributando productos televisivos a la instancia provincial y nacional. Al unísono trabaja articuladamente con el Centro universitario municipal del Mantua<sup>9</sup> que diseña programas de estudios en función del desarrollo local y fortalecimientos de actores locales mantuanos, incluyendo los delegados y funcionarios de gobierno. Mediante cuestionarios, entrevistas, grupos focales y observación participativa se evidencian cambios cognitivos sobre desarrollo, un aprovechamiento de los recursos naturales de la localidad y algunos indicadores sociales de mejoramiento de la calidad de vida como: incremento de empleos y oportunidades de participación, facilidades de acceso a

---

<sup>7</sup> Organización de masas barrial para la defensa de la revolución cubana.

<sup>8</sup> Organización femenina cubana que aglutina voluntariamente a mujeres mayores de 14 años.

<sup>9</sup> Municipio de la Provincia de Pinar del Río, único con intervención del proyecto PRODEL en esa provincia.

materiales de construcción a viviendas electrificadas con energía solar satisfacción por los resultados de los proyectos acompañados .

Durante el proceso se identifican factores institucionales y de la subjetividad individual y social como limitantes para el diálogo, la comunicación y la participación popular en las decisiones vinculadas al desarrollo local, entre ellas: falta de articulación entre programas gubernamentales y proyectos de organizaciones no gubernamentales que inciden en una misma comunidad, falta de una praxis en metodologías participativas para el trabajo comunitario, temores, prejuicios y conductas estereotipadas que reproducen verticalismos en la gestión de desarrollo local / comunitario, entre otros obstáculos para el avance de la descentralización. Las posibilidades entonces de desarrollar una mini industria endógena mediante el autodesarrollo comunitario , se realza y es un reto posible de alcanzar con trabajo, dedicación, orden, disciplina y un mejor aprovechamiento de potencialidades y recursos e insumos disponibles con racionalidad y eficiencia. Este acabado ,con menos imperfecciones del producto ,atendiendo a las necesidades e insatisfacciones de la población en general será un medio para el desarrollo local y bienestar de las generaciones actuales y considerar las demandas de los infantes garantizará la calidad de vida de la generación futura. En el núcleo de esta praxis es necesario enfrentar , no pocos obstáculos en el trabajo comunitario permeados por : tradiciones, prejuicios, modos de pensar obsoletos, conformismo, obediencia, reproducción, doble moral, miedos, verticalismo, presuposiciones infundadas, entre otros. Diálogo y comunicación son instrumentos de retroalimentación desde y hacia todas las direcciones en el logro de un objetivo común encontrando conciliación y coincidencia de intereses , minimizando las dificultades para obtener una terminación casi perfecta en el asentamiento, en la localidad ,en el municipio.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES :

Fidel Castro expresaba su concepto de Revolución, en tribuna abierta por el día internacional de los trabajadores , el cual a partir de ese momento se convirtió en ruta y camino a seguir :*Revolución , es sentido del momento histórico todo lo que debe ser cambiado; es igualdad y libertad plenas; es ser tratado y tratar a los demás como seres humanos; es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos*<sup>10</sup>. La dimensión cultural expresa en los proyectos comunitarios aporta al desarrollo local de una manera real y propicia una transformación de las comunidades partiendo de un estado real o actual hacia un estado deseado conformado con los sueños de sus beneficiarios. El uso de técnicas participativas en reuniones y encuentros del equipo investigador con especialistas y funcionarios de las instituciones culturales , el diálogo y la comunicación generada rompen el esquema de trabajo que se venía aplicando, convirtiéndose en materia de aprendizaje con beneficio significativo en el quehacer y la gestión del trabajo con los gestores de proyectos y actores del trabajo comunitario, sensibilizados con su responsabilidad de evaluar y/o gestionar los intereses de niños y niñas en programas y proyectos culturales, lo que ratifica el esquema conceptual de partir de la práctica y retornar a ella de una manera enriquecida.

*Otros aspectos conclusivos están dados en lo siguiente :*

---

<sup>10</sup> Concepto de Revolución enunciado por Fidel Castro el 1ero de mayo del año 2000.

- ✓ Modificaciones en el punto de vista metodológico a utilizar por las estructuras de gobiernos locales y otros actores – locales y participantes en el trabajo comunitario.
- ✓ Cambios en la praxis y producción de conocimientos de todos los participantes en la investigación, incluyendo el equipo de trabajo.
- ✓ Incentivada la posibilidad real de articulación entre potencialidades institucionales y proyectos municipales, que no solo se logra en espacios destinados a actividades o al aprendizaje, sino que es un proceso constante.

Se impone replantearse un objetivo de trabajo que incida e impacte directamente a niños y niñas con su correspondiente participación real en el proceso y visualice los proyectos comunitarios como un nuevo escenario para colocar los intereses de la población infantil. Esta nueva mirada empodera a los Consejos Populares y eleva el protagonismo de los promotores culturales que aúna a líderes, pobladores y otros actores locales en la identificación de demandas y necesidades de niños y niñas para colocarlas en manos de la gobernanza lo que asegura que el desarrollo vaya al ritmo de los tiempos y donde cada vez más sean formulados y construidos con su participación.

La participación popular es clave en todo el proceso de descentralización y cambio de nuestra sociedad, con una dirección del país, también rejuvenecida, con iguales o parecidas oportunidades de demostrar nuestra entrega al proceso revolucionario. El rol y protagonismo en el desarrollo endógeno, debe centrarlo sin dudas la juventud, niños y niñas como la continuidad, de la misma manera que el reconocimiento a la mujer es equidad, las prácticas reorientan los escenarios existentes o promueven otros con y desde la participación para el logro de una comunidad transformada o diseñada por ellos mismos de forma dialéctica.

Una propuesta conceptual y metodológica de integración del trabajo comunitario a las Estrategias de Desarrollo Municipal para el contexto cubano, constituye un importante aporte que enfatiza la participación y el control social, aparejado a su construcción se valida la metodología de trabajo con grupos focales y se verifican cambios cognitivos y conductuales entre las y los sujetos involucrados. Una vez creado el clima para la participación será imposible obviar la preservación del patrimonio cultural y de desarrollo de la localidad, aprendiendo y desaprendiendo ante un nuevo contexto municipal, donde cada vez se garantice un acercamiento mayor a las comunidades por parte de las instituciones hacia la construcción conjunta de las políticas locales, programas y proyectos.

El contexto nos está reclamando *cambiar lo que tenga que ser cambiado* para beneficio de todos los cubanos donde: diálogo, comunicación y participación popular comprometida son indispensables para construir el cambio, bajo la aplicación de técnicas participativas que identifiquen potencialidades locales, generen y aporten soluciones transformadoras de un estado actual en su tránsito hacia el estado deseado, lo que se traduce en la estrategia para el desarrollo municipal que con enfoque inclusivo se transforma en una oportunidad excelente para promover una propuesta colectiva. A hacer revolución llama la dirección del país si partimos del hecho que *revolución*, sin representar el hecho que transformó la vida de muchos cubanos, es un proceso en que un grupo de personas se proponen en común alcanzar grandes metas, donde cada espacio cubano cuenta con potencial humano capacitado, extrema posibilidad y experiencia movilizativa con alto nivel de compromiso de sus actores locales.



## **6. BIBLIOGRAFIA**

Cuba en al mano .Enciclopedia Popular. ( 1940)

Díaz Hurtado, A (2017) La concepción de comunidad en el principio de Autodesarrollo Comunitario desde la sociología clásica europea. Informe de tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Sociológicas, Santa Clara, Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas.

Guzón-Camporredondo, A. (2006). Desarrollo Local en Cuba .La Habana : Editorial Academia.

Leal Spengler, E. (2017) Ningún proyecto de desarrollo que prescindiera de la cultura puede prosperar. La Habana : Economía.

Ley No. 91 de los Consejos Populares.(julio 2000) Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 6.

Rodríguez-Domínguez, M. (2009). Turismo y república. La Habana: Ediciones Balcón. 0

Romero, M. I., (2013) Contribución de la formación en educación popular del Centro Memorial Dr. Martin Luther King Jr. al autodesarrollo comunitario, Informe de tesis doctoral, Santa Clara, Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas.

Villalba E. (1976) El turismo en Cuba.

## **GOBERNANZA, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO HACIA LA DISCAPACIDAD EN CUBA**

Osmanys Soler Nariño

[osoler@uo.edu.cu](mailto:osoler@uo.edu.cu)

Varinia González Estévez

[varinia@uo.edu.cu](mailto:varinia@uo.edu.cu)

MSc. Yinet Domínguez Ruiz

[yinetd@uo.edu.cu](mailto:yinetd@uo.edu.cu)

Universidad de Oriente

### **RESUMEN:**

Si bien la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y la Agenda 2030, reconocen el derecho de estas personas a trabajar, en igualdad de condiciones, todavía son insuficientes las acciones desde la política pública de empleo para alcanzar el acceso sin barreras al espacio laboral. Ante esta situación, se necesitan nuevas formas de gobernanza en función de lograr mayor integración laboral para este grupo social.

De ahí que el objetivo del presente estudio se sitúe en valorar la relación entre la gobernanza y la participación social en la gestión local de políticas públicas de empleo para las personas con discapacidad, municipio de Santiago de Cuba. Aunque se han diseñado acciones en Cuba (por ejemplo los Talleres Protegidos), aún existen barreras para la integración activa al mercado laboral. En este sentido, la generación de la gobernanza desde la autoorganización participativa de las instituciones, actores y capital social, constituye una alternativa para el acceso al mercado de trabajo.

En la investigación se emplearon las técnicas de las entrevistas y el cuestionario, correspondiente a la metodología cualitativa y cuantitativa. La utilización de la triangulación de datos permitió evidenciar: el insuficiente diseño de espacios laborales, actividades de capacitación laboral y la limitada potenciación del capital cultural incorporado en este grupo. Al respecto, se concluye que una mayor potenciación de la gobernanza desde la participación autoorganizada de instituciones, actores, redes de apoyo social y gobiernos, contribuye a la gestión local de políticas públicas de empleo para las personas con discapacidad.

Palabras claves: Gobernanza, gestión local, políticas públicas de empleo, participación social y personas con discapacidad.

### **ABSTRACT:**

While the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) and the 2030 Agenda recognize the right of these people to work, all things being equal, actions from the public employment policy are still insufficient to achieve access without barriers to work space. Given this situation, new forms of governance are needed in order to achieve greater labor integration for this social group.

Hence, the objective of this study is to assess the relationship between governance and social participation in the local management of public employment policies for people with disabilities, municipality of Santiago de Cuba. Although actions have been designed in Cuba (for example Protected Workshops), there are still barriers to active integration into the labor market. In this sense, the generation of governance from the participatory self-organization of

institutions, actors and social capital constitutes an alternative for access to the labor market. In the investigation, the interview techniques and the questionnaire were used, corresponding to the qualitative and quantitative methodology. The use of data triangulation made it possible to demonstrate: the insufficient design of work spaces, work training activities and the limited empowerment of cultural capital incorporated in this group. In this regard, it is concluded that greater strengthening of governance from the self-organized participation of institutions, actors, social support networks and governments, contributes to the local management of public employment policies for people with disabilities.

Keywords: Governance, local management, public employment policies, social participation and people with disabilities.

## **1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y EMPLEO PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

Según algunas estimaciones de las Naciones Unidas, los promedios de personas con discapacidad a nivel mundial se ubican, aproximadamente, en los 650 millones. De ellos un 80% viven en sociedades en vías de desarrollo. Las causas de la aparición de la discapacidad señalan a diversos factores sociales, culturales, económicos y políticos como: la extrema pobreza, malnutrición, la falta de agua potable por un saneamiento deficiente, fenómenos naturales, los conflictos armados, el envejecimiento de la población, el abandono infantil, entre otros. Cada una de estas condiciones son elementos significativos que tienden a interconectarse en diferentes regiones donde la desigualdad social contribuye a reforzar y perpetuar los factores mencionados.

Desde el punto de vista jurídico, la "Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" constituye uno de los instrumentos para la eliminación de la vulnerabilidad y desigualdad social hacia estos individuos. En dicha Convención se refrenda la importancia de la igualdad de oportunidades para este grupo social, lo que incluye el acceso sin barreras a un empleo digno. Para ello, los Estados Partes y sus políticas públicas deben desarrollar, promulgar y supervisar la aplicación de normas mínimas y directrices sobre la incorporación al mercado de trabajo a partir de los activos y recursos que posean estos grupos sociales.

En ese mismo sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) suscribe en su meta 8.5, la necesidad de lograr el empleo pleno y productivo, así como el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor (PNUD, 2016).

No obstante, alcanzar este objetivo desde las políticas públicas y la estructura de oportunidades para la incorporación laboral de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe, requiere un tratamiento urgente, debido a las dificultades que presentan en materia de acceso a los distintos espacios laborales. Por ejemplo, entre el 80% y el 90% de los discapacitados en América Latina y Caribe están desempleados o no integrados como fuerza laboral y casi todos aquellos que sí tienen trabajo reciben salarios muy bajos o ninguna compensación monetaria.

En relación a Cuba, la atención del Estado hacia estas personas se ha desarrollado desde diferentes acciones de la política pública como el "Plan de Acción Nacional para la Atención de la Discapacidad". Este plan abarcó varios períodos (1995-2000, 2001-2005 y 2006-2010) e incluyó diferentes programas que tenían como objetivo mejorar la calidad de vida de estos

individuos. Esto evidencia una estrategia sustentada en los principios de libertad, equidad y justicia social con el fin de contribuir a su inclusión social.

Con la actualización del modelo económico y social cubano se aprobó en el año 2014 un nuevo Código de Trabajo (Ley No. 166) que establece la atención y adecuación del ámbito laboral hacia estas personas. No obstante, en la práctica continúan las dificultades en el acceso al empleo de una forma más activa, así como la potenciación de los activos y recursos para lograr una mayor contratación de estas personas. Asimismo es insuficiente la regulación diferenciada en cuanto al funcionamiento del trabajo por cuenta propia para los individuos con discapacidad.

Para ilustrar esta situación, el municipio Santiago de Cuba cuenta con un universo de 22167 discapacitados, de estos 9123 son discapacitados intelectuales, los que representan el 41% del total de discapacitados del municipio. Un dato importante es que 4245 jóvenes están en edad laboral, representando el 47% en este tipo de discapacidad. Sin embargo, pese a la aplicación de acciones en beneficio de la incorporación laboral, sólo se encuentran incorporados al empleo 1295, lo que representa el 31%.

Esto muestra un grupo poblacional que requiere la atención estatal para la incorporación al mercado laboral y la atención a los principales activos que tienen estos grupos para acceder a puestos laborales. Además, tanto a nivel del municipio como de los Consejos Populares, son escasos los espacios laborales para dicho grupo poblacional en función de integrarlos de manera activa a la vida social. De esta manera, la estructura de oportunidades que diseñan las políticas públicas están mediadas por problemáticas como: la falta de entrenamiento laboral, la inadecuada adaptación de los puestos de trabajo y el diseño de ofertas que respondan a las expectativas y preferencias de este sector poblacional.

Todo lo anterior conlleva al objetivo de esta investigación que se dirige a valorar las principales problemáticas que presenta la relación gobernanza, participación social y la gestión local de políticas públicas para la integración laboral de las personas con discapacidad en el municipio de Santiago de Cuba. En el estudio se emplearon los métodos del nivel teórico y del nivel empírico. En el primero se utilizaron el histórico lógico y análisis-síntesis. En el segundo, la entrevista, la encuesta y la observación científica. También nos apoyamos en las perspectivas metodológicas cuantitativas y cualitativas, así como en la triangulación metodológica con el fin de obtener una visión más integral de la investigación.

Las políticas públicas constituyen un espacio dinámico y transformador cuyo alcance conlleva a una mirada hacia los activos y estructuras de oportunidades que permiten satisfacer las necesidades de la población en la búsqueda de su bienestar social. En el plano científico, las políticas públicas han tenido la influencia de diferentes concepciones que marcan la respuesta pública en el tratamiento a sus problemáticas. Es significativo resaltar la perspectiva de autores como: Ander Egg (1990); Rozas y Fernández (1988); Herrera y Castón (2003); Espina (2010); Espina y Valdez (2011); Montagut (2014); Dente y Subirats (2014); Fantova (2014) y Aguilar (2017).

Según los investigadores Rozas y Fernández (1988) y Ander Egg (1990), las políticas públicas se conciben a partir de un conjunto de acciones, medidas, decisiones del Estado o iniciativas adoptadas para atender las necesidades básicas o mejorar la calidad de vida de la población. Dentro de esta concepción el punto fundamental lo ocupan las acciones que, desde el ámbito público, son diseñadas para minimizar las problemáticas de los diferentes grupos sociales.

Determinadas perspectivas, del mismo modo, sitúan a la política pública en el marco de las acciones, actividades, mecanismos o instrumentos encaminados a mejorar la distribución de oportunidades de los sujetos sociales (Dente y Subirats, 2014; Fantova 2014). Apreciamos que,

una vez más, es recurrente la idea de la intervención pública sobre los grupos desfavorecidos a través de acciones que se vinculan a sectores o áreas básicas de la sociedad, por ejemplo el empleo (Cárdenas, 2002: 98).

Por otro lado, la concepción de política pública también aparece vinculada a la administración pública de la asistencia, al desarrollo de servicios y prestaciones para disminuir las problemáticas sociales, a las decisiones público-administrativas que influyen en la organización y distribución de los recursos del bienestar (Montagut, 2014: 21). Desde esta perspectiva se vuelve a destacar el papel del Estado en la configuración de las condiciones de vida de los diferentes grupos. No obstante es importante tener en cuenta que dicha administración puede desarrollarse desde posiciones democráticas o privadas, contrapuestas a partir del rol que ocupan los beneficiarios dentro de la política estatal.

Es importante plantear que las políticas públicas además de mejorar la calidad de vida o bienestar de la población, focalizan su atención hacia determinados grupos vulnerables o en situación de exclusión y marginación (Ander Egg, 1990; Espina, 2008, 2010; Fantova, 2014; Montagut, 2014). Uno de estos grupos son las personas con discapacidad, quienes, como población vulnerable, son receptores o beneficiarios de esta política en materia social. Otros acercamientos sociológicos al concepto, lo ubican como un conjunto de objetivos concretados en medidas para mejorar el bienestar (Aguilar, 2017), principios y acciones que determinan su distribución y control y la estrategia de intervención, desde el poder político, sobre las relaciones sociales (Espina y Valdez, 2011: 26).

Estas tres posiciones sociológicas también coinciden con el resto de las propuestas abordadas. Sin embargo, a diferencia de otros posicionamientos teóricos, se hace referencia a la necesidad de potenciar el control de este bienestar. Al respecto, valoramos que es significativa la introducción del control como un medio para evaluar y corregir la política social en diferentes ámbitos de la sociedad, ejemplo de esto es empleo.

Al ubicarnos en el ámbito laboral, las políticas públicas de empleo aún son insuficientes por la calidad de las ofertas, la gestión de los empleadores, el diseño diferencial de esas ofertas, las barreras culturales que aún subyacen en las instituciones, entre otras. Esto revela que todavía falta mucho por hacer en materia de políticas públicas que contemplen una plena integración y participación de ese sector de la población.

En este propósito, entre 1982 y 1993, se decretó el Decenio de las Naciones Unidas para los discapacitados que comenzó con el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad. Este programa ponía énfasis en la integración social y la igualdad de oportunidades. De ahí que su meta fundamental se orientó hacia “una sociedad para todos”, propuesta que comprende la diversidad humana y el desarrollo potencial de cada persona (Rodríguez, 2009). Aquí cabe destacar el papel desempeñado por algunas instituciones y organismos internacionales a favor de la inclusión social de las personas con discapacidad. Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre otras. A nivel de muchas de estas instituciones se han establecido resoluciones que se dirigen a la eliminación de las barreras que impiden una integración activa a la sociedad y específicamente, al ámbito laboral.

La OIT ha desarrollado programas que buscan promover el trabajo digno para los hombres y mujeres con discapacidades, así como facilitar medios para superar los obstáculos que impiden la plena participación de estos en el mercado laboral. Esta institución está orientada por un enfoque integrado que se fundamenta en los principios de igualdad de oportunidades, igualdad de trato y no discriminación. Estos principios han sido proclamados en el Convenio 159 de 1983 sobre la Readaptación Profesional y el Empleo (Personas Inválidas), en la Recomendación 168 complementaria de este Convenio y en otros Convenios aprobados

por la OIT relativos a la igualdad de oportunidades. Mediante este programa, dicha organización proporciona asistencia a los responsables políticos y a los agentes sociales para el diseño y la ejecución de programas de rehabilitación, formación y empleo.

En materia de empleo en Cuba, se destaca el acuerdo 2820 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de fecha 28 de noviembre de 1994, el cual expresa la creación de la Comisión Nacional para la Atención a las Personas con Discapacidad (CONAPED), la cual tiene la función de proponer, coordinar y controlar la política de atención integral a las personas con discapacidades, en función del nivel socioeconómico alcanzado, los factores culturales predominantes y la disponibilidad de los recursos existentes en el país con el fin de perfeccionar los Programas y Proyectos integrales ya existentes dirigidos a este grupo social e incluir otros de mayor alcance y perspectiva.

### **1.1. Gobernanza, participación social y personas con discapacidad en la gestión local de políticas públicas de empleo**

Según Farinós (2008, p.12) la gobernanza no solo aborda un nuevo sistema de relaciones sino además un modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos. Este sistema de relaciones incluye a diversos actores e instituciones sociales que interactúan y coordinan de manera horizontal con la finalidad de transformar la realidad social desde una perspectiva más participativa. Asimismo, la gobernanza implica un nuevo sistema de relaciones que incluye nuevos actores emergentes externos y un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos.

Para Villamil (2008, p.72) el proceso de gobernanza contiene elementos significativos para lograr una mayor gestión local. Aquí se pueden citar: la interacción e interdependencia, la responsabilidad, la coordinación, la cooperación, la información y la apertura entre los actores sociales. Esa interacción entre los diferentes actores configura una compleja red de relaciones donde se intercambian recursos e información, de forma más o menos permanente, para alcanzar objetivos políticos.

También la gobernanza alude a un nuevo estilo de gobernar, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisiones colectivas. Su capacidad de inclusión de individuos, instituciones y grupos sociales posibilita generar mayores redes y vínculos entre estos actores sociales (Villamil, 2008). En el ámbito de la gobernanza, el motor de la gestión local del desarrollo está en la participación no solo del gobierno, sino además de la comunidad, los individuos y los grupos sociales.

El tema de la participación constituye un aspecto esencial en materia de gobernanza. En este sentido Farinós (2015, p.7) refiere que este proceso basado en las propias especificidades del contexto, se adaptará a cada territorio en función de sus características, y principalmente en la colaboración y la flexibilidad. Con relación a esto dicho proceso emerge de las dinámicas de interacciones, complejidades e interdependencias entre diversos actores (y su diversidad de significados e interpretaciones), los que se complementan al mismo tiempo como elementos sociales, políticos, públicos y privados. Por ello, la participación constituye una dimensión primordial de la gobernanza, junto a la acción vertical/multinivel y la horizontal.

En materia de discapacidad y la gestión local de políticas públicas de empleo para estas personas, la participación social es esencial en la interacción y coordinación de los actores sociales en los marcos de la gobernanza. Desde nuestro punto de vista, la visión compleja de la participación se expresa en la autoorganización participativa cuya base teórica está en la perspectiva sociológica de Luhmann (2006) sobre la autopoiesis. En ella los componentes, elementos o estructuras que conforman un sistema se producen, reproducen y transforman por sí mismos a través de sus propias operaciones, entre las que se destaca la comunicación. Ésta,

según Luhmann, se instaure en torno a tres elementos: la selección de la información, el cómo expresarla y su comprensión o incomprensión por parte de los sujetos sociales (Luhmann, 2006).

La construcción teórica de la autoorganización participativa tiene su génesis en la noción de participación social desde las posiciones teóricas de: PNUD (2010); De la Red y Barranco (2014); Moras y Rivero, 2015; Viteri (2015); Soler (2016); Pallisera, et al. (2017). De manera general estas perspectivas, al referirse a la participación, coinciden en el rol protagónico de los beneficiarios en el diseño e implementación de las políticas públicas. Participar significa involucrarse, empoderarse e intervenir de manera activa en la toma de decisiones sobre el ajuste o corrección a estas políticas. Sin embargo, en la mayoría de los enfoques abordados es limitado el tratamiento a la participación como un vehículo o conductor de la integración entre individuos, grupos, organizaciones e instituciones sociales del nivel macro, meso y micro social. Por consiguiente, analizar el proceso de evaluación desde esa concepción necesita de enfoques teóricos y metodológicos que visualicen este proceso como un todo integrado y dinámico.

En el caso de las personas con discapacidad, la concepción sobre la participación se configura en torno a la igualdad de oportunidades, la accesibilidad o el acceso sin barreras al medio, el reconocimiento social de la diversidad y el cambio de las condiciones de vida de los individuos (Martín y Muñoz, 2007). Como se aprecia esta es una importante contribución para los acercamientos teóricos que se relacionan con la sociología de la discapacidad. La participación de ese grupo social en el diseño de su realidad conduce a un punto de vista que se enfoca en el poder de decisión de estos. La idea anterior aparece refrendada en la "Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" aprobada en el año 2006. En ella se establece que: "las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente"(Bariffi, 2014: 132).

También el acercamiento a la participación de las personas con discapacidad se encuentra en la Clasificación Internacional de Funcionamiento signada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2001. Uno de los logros de esta clasificación es resaltar la influencia del contexto social en la realización, el desempeño y la participación del individuo como miembro activo de la sociedad. No obstante, esta perspectiva ubica en una posición pasiva al individuo con discapacidad. Su inclusión se restringe a la influencia del medio, sin mostrar la capacidad de los sujetos sociales para tomar decisiones y cambiar su contexto socioeconómico y cultural.

Desde esta perspectiva definimos a la autoorganización participativa como la capacidad que tienen los sujetos sociales para producir, reproducir y transformar el proceso de gobernanza, según la interacción y comunicación que mantienen los niveles macro, meso y micro (Soler, 2016). La integración de esos niveles apunta a la participación de los individuos de una manera más activa en la selección de la información sobre la política pública de empleo a implementar, la valoración de cómo se expresa esa información y la retroalimentación con los resultados donde se incluye la comprensión o incomprensión de estos por los beneficiarios.

La autoorganización participativa busca cambiar la perspectiva de la verticalidad en el proceso de gestión local de políticas públicas de empleo para las personas con discapacidad en el municipio de Santiago de Cuba, circunscrita a posiciones de control. A pesar de que las decisiones son valoradas en conjunto a través del CONAPED, las personas con discapacidad físico-motora y los grupos familiares se ubican en posiciones de desventaja para la toma de decisiones. Consideramos que la participación de estos sujetos de interacción en la gobernanza social está mediada por las decisiones asistencialistas, la verificación, la cuantificación y el

control no solo a los recursos económicos sino además a los ajustes a la política social a nivel territorial.

Desde la óptica de la autoorganización participativa, la idea central está en la participación de las personas con discapacidad y los grupos familiares en tres momentos importantes en la relación gobernanza y gestión local de políticas públicas de empleo: la selección de la información, cómo se van a expresar o transmitir los resultados de la misma y la retroalimentación con esta información por el grupo estudiado.

### **1.1.1. Gobernanza y gestión local de políticas públicas de empleo hacia la discapacidad, Santiago de Cuba**

En la investigación se emplearon las técnicas de las entrevistas y el cuestionario, correspondiente a la metodología cualitativa y cuantitativa. La utilización de la triangulación de datos permitió evidenciar: el insuficiente diseño de los espacios laborales a las necesidades de dicho grupo, limitadas actividades de capacitación laboral, entre otras. Esto evidencia que todavía subyacen estructuras socioculturales que median la integración laboral a nivel de las instituciones y comunidad.

En el caso de Cuba (y de manera específica en el municipio Santiago de Cuba), las entidades laborales (como integrantes de la estructura de oportunidades) en la incorporación laboral de las personas con discapacidad, se obtuvo que el 95,3% posee una valoración negativa de las mismas y solamente el 4,7% considera de regular el papel que desempeñan. Esto se debe a los símbolos y significados socialmente establecidos y creados por los empleadores del territorio, los que ubican al discapacitado en posición de vulnerabilidad. Este resultado es una muestra de que la incorporación laboral está mediada por barreras culturales que en forma de hábitos se inscriben en los espacios laborales.

De las instituciones que atienden con mayor frecuencia a los discapacitados, según los datos recogidos, se encuentran en primer lugar la familia con el 100%; en segundo, la escuela con un 39%; y tercero, las organizaciones sociales de la comunidad (CDR y FMC), con un 9%. Mientras que con un 8% el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esto denota la insuficiente atención de este espacio como estructura de oportunidades hacia las personas con discapacidad.

Por otra parte, el 90,6% considera de mala las ofertas de empleo que se ponen a disposición de las personas con discapacidad en el municipio, y el 9,4% restante, de regular. Los mismos refieren, que los puestos laborales que se ofertan no son apropiados, porque estas personas se preparan para la vida y se incorporan a diferentes talleres para brindarles conocimientos básicos de diferentes actividades laborales.

Además, muchas de las plazas que se ofertan no son realizables. Estos criterios antes expuestos nos demuestran que es preciso buscar nuevas vías de incorporación laboral, es decir, políticas, estrategias, planes y espacios desde las diferentes organizaciones sociales comunitarias, así como en la comunidad e instituciones políticas y de masas para las personas con discapacidad. Se debe potenciar las habilidades y destrezas que poseen para garantizar su participación en nuevas formas de empleo, pero adaptándolo a las condiciones y necesidades de este sector social, todo relacionado con el contexto social.

Al analizar el papel que asumen las entidades laborales (como integrantes de esas redes sociales que conforman la gobernanza) en la incorporación laboral de los discapacitados, los encuestados consideran insuficiente las acciones que desarrollan dichas instituciones en la gestión local de políticas públicas de empleo. En esta situación median los símbolos y significados socialmente establecidos y creados por los empleadores del territorio que ubican en posiciones de desventaja al discapacitado ante la sociedad, en situaciones de vulnerabilidad, sin



atribuirle ninguna importancia sobre cómo se pueden sentir estas personas. Este resultado es una muestra de que la gestión local de políticas públicas de empleo en los marcos de la gobernanza, está signada por barreras culturales que en forma de habitus se inscriben en los espacios laborales.

Todo lo anterior, evidencia la limitada participación social de las personas con discapacidad en la gestión local de políticas públicas de empleo para lograr una mayor gobernanza en materia de acceso al mercado de trabajo. La familia, las organizaciones sociales comunitarias (CDR y FMC) y las entidades laborales no sólo constituyen actores sociales relevantes en el proceso de gobernanza, sino además contribuyen a la transformación y desarrollo de la actividad laboral. Estos deben diseñar acciones que permitan reducir o eliminar las discriminaciones hacia la discapacidad, respetando siempre su condición, así como los derechos y equidad social en estas personas.

A modo de conclusión se considera que:

- Resulta insuficiente la gestión local de políticas públicas de empleo que realizan los actores sociales del territorio como estructura de oportunidades hacia la incorporación laboral de las personas con discapacidad. Esto muestra la limitada participación de este grupo social en la coordinación de acciones que permitan el diseño de actividades de promoción, evaluación y seguimiento a las necesidades de empleo de los discapacitados.
- Tampoco existen acciones de capacitación a nivel de la comunidad que potencien la preparación de este grupo social para incorporarse a la actividad laboral según sus capacidades y habilidades. Esto refleja la insuficiente interacción y relación entre la gobernanza y la participación social en la gestión local de políticas públicas de empleo para las personas con discapacidad.
- El análisis de los resultados evidenció que las personas con discapacidad que residen en el municipio de Santiago de Cuba, aún tienen que enfrentar las barreras mentales que dificultan su acceso al mercado de trabajo desde sus activos y recursos. En consecuencia, el diseño de la accesibilidad como estructura de oportunidades genera prácticas de vulnerabilidad social que afectan la incorporación laboral de las personas con discapacidad en el ámbito de las políticas públicas y su gestión local.
- En los marcos de la gobernanza, la reducida colaboración y cooperación en forma de redes de apoyo entre las instituciones laborales, la familia, las organizaciones sociales y las personas con discapacidad, limita la inserción laboral de las personas con discapacidad de acuerdo a sus particularidades. Asimismo, se reduce el espacio de socialización de estas personas así como su integración.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

1. Aguilar, C. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana
2. Alcaín, E. y Álvarez, G. (2015). *La convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad. De los derechos a los hechos*. Valencia: TIRANT LO BLANCH.
3. Ander, E. (1990). *América Latina y los desafíos de la Política Social*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Humanitas.
4. Bariffi, F. (2014). *El régimen jurídico internacional de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad*. Madrid, España: Editorial Cinca.
5. De la Red, N. y Barranco, C. (2014). Trabajo Social y participación en las políticas sociales. *Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar (AZARBE)*, (3), 39-45.

6. Dente, B y Subirats, J. (2014): *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
7. Espina, M. (2010). *Desarrollo, desigualdad y políticas sociales*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
8. Espina, M. y Valdez, J. (2011). *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. Montevideo, Uruguay: Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
9. Espina, M.(2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
10. Fantova, F. (2014): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, España: Editorial CCS.
11. Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E*, (46), 11-32.
12. Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronética. *Desenvolvimento Regional em debate*, 5(2), 4-24.
13. Herrera, M. y Castón, P. (2003): *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
14. Montagut, T. (2014). *Política social. Una introducción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
15. Moras, P. y Rivero, Y. (2015). *Participación cultural de la adolescencia en Cuba. Expresiones y claves para su comprensión*. La Habana, Cuba: Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello.
16. Pallisera, M. *et al.* (2017). Apoyando la participación real de las personas con discapacidad intelectual: una experiencia de investigación inclusiva sobre vida independiente. *Revista Española de Discapacidad*, 5 (1): 7-24.
17. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
18. Rodríguez, A. (2000). *La seguridad y la asistencia social en Cuba*. La Habana, Cuba: Editora Política.
19. Rozas, M. y Fernández, A. (1988). *Políticas sociales y Trabajo social.*, Buenos Aires, Argentina: Editorial Humanitas.
20. Sántiz, A. y Parra, M.R. (2010). Gobernanza, política pública y desarrollo. *Revista de Geografía Agrícola*, (44), 71-90.
21. Soler, O. (2018). Evaluación y autoorganización participativa en el diseño de las políticas sociales hacia la discapacidad. *Revista Santiago*, (145), 44-60.
22. Villamil, J. (2008). La gobernanza, de la cooperación al desarrollo local en América Latina. *Voxlocális*, (019), 1-16.
23. Viteri, P. (2015). Participación y ciudadana en el contexto actual. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, (1), 272-276.

## **ES FACTIBLE PENSAR EN UN DESARROLLO SUSTENTABLE DE GUARDIA MITRE (PROVINCIA DE RÍO NEGRO, ARGENTINA)**

Pablo Esteban Viretto  
Marcelo Daniel Rago  
INTA EEA Valle Inferior de Río Negro  
Convenio Provincia de Río Negro.  
[viretto.pablo@inta.gob.ar](mailto:viretto.pablo@inta.gob.ar)

### **RESUMEN**

Los sistemas agroalimentarios están influenciados por la globalización de las economías, las exigencias ambientales y los nuevos paradigmas tecnológicos liderados por la informática y la biotecnología, que generan nuevos productos y procesos. Esto ha provocado transformaciones en las sociedades rurales, integrando un complejo productivo rural – urbano de encadenamientos relacionados con la producción y el consumo local – regional, destacándose la importancia de los ingresos extraprediales en las chacras. Guardia Mitre (Río Negro, Argentina), no es ajena a estos fenómenos. El objetivo de este trabajo fue comprender las transformaciones en el espacio territorio de Guardia Mitre e identificar las posibilidades de un desarrollo sustentable para las familias rurales. Se recopilaron y analizaron información primaria y secundaria. Guardia Mitre supo consolidarse como un conglomerado de granjas y chacras bajo la modalidad de una agricultura familiar diversificada hasta los 70. Actualmente se ha generado un perfil socio laboral de changas, dando un mercado de trabajo escaso y con bajos salarios. Todo lo cual generó una tendencia al envejecimiento poblacional, lo que limita determinadas posibilidades de innovación y desarrollo. La baja productividad, la incertidumbre en la disponibilidad de la tierra, el escaso valor agregado en origen, y el posterior desarrollo del Valle Inferior hacen que las producciones no sean sustentables y que los miembros del grupo familiar tengan que generar ingresos extraprediales para mantenerse y poder escapar de la pobreza en la que están insertos, sin embargo existen alternativas para regar y nivelar 3000 ha para impulsarlo de nuevo hacia un desarrollo sustentable e inclusivo.

**Palabra clave:** Territorio; pobreza; agricultura familiar; tensiones; vulnerabilidad

### **INTRODUCCIÓN**

Distintas metáforas acuñadas por los científicos sociales han intentado dar cuenta de la relación entre las transformaciones de la estructura social, económica, política y la fisonomía de los pueblos, ya sea bajo el prisma de la dualización, fragmentación o segregación. Es decir, considerando al espacio urbano desde una lógica de polos, de piezas dispuestas en fragmentos o con tendencia a la separación. Las ciencias sociales han intentado producir imágenes de la ciudad que expresan la profunda metamorfosis social y económica de la que se ha sido objeto (Soldano, 2008).

Al igual que en América Latina, en Guardia Mitre existen profundas desigualdades sociales debido a la aplicación de políticas inadecuadas que provocaron procesos de transformaciones económicas, sociales y culturales. Aunque dicha desigualdad no es de

gran relevancia dado el tamaño de la población, el territorio dejó de ser generadora de empleos estables y bien remunerados para dar lugar a la expansión de la economía informal de bajo nivel educativo (Pautassi, 2007; Albornoz *et al.*, 2012).

El territorio de Guardia Mitre se organizó en torno a las riberas del Río Negro, río que no recibe efluentes con gran cantidad de meandros e islas fluviales y discurre entre bardas o terrazas que forman las mesetas patagónicas, a través de un valle de inundación de ancho variable y tierras muy fértiles producto de la sedimentación (Rey y Vidal, 1975). Presentando, a su vez, características paisajísticas naturales e histórico culturales excepcionales en el corredor del Valle Inferior de Río Negro.

El desarrollo local o territorial es un proceso social iniciado e implementado por los actores del territorio, que buscan afianzar las capacidades locales para fortalecer el entramado socio institucional y el sistema económico productivo local, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la comunidad (Ronzemblum, 2006).

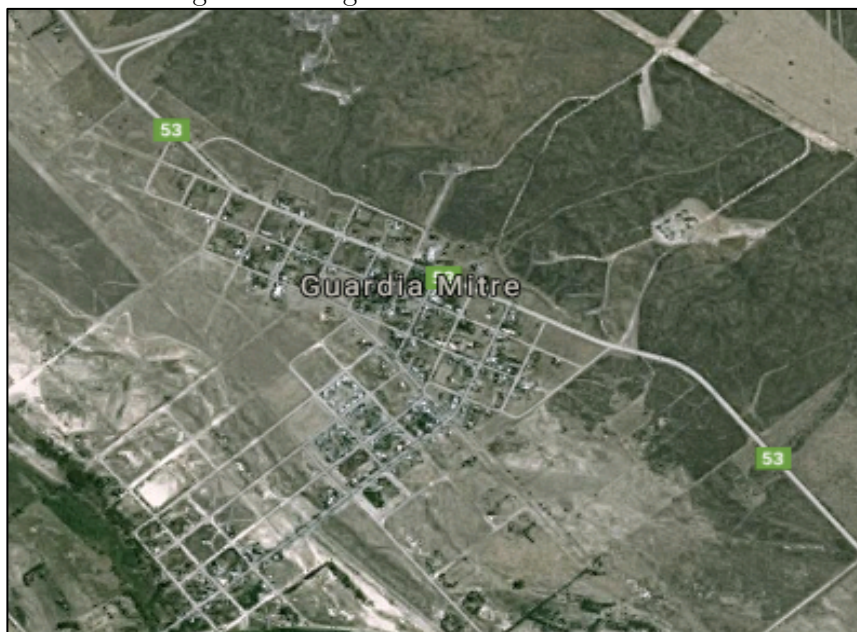
Las creencias populares (no académicas) en los habitantes de Viedma y Carmen de Patagones sostienen que en “¡¡en Guardia Mitre no hay nada!!” Sin embargo, este pequeño pueblo, (próximo a las mencionadas ciudades), que hoy no alcanza los 900 habitantes, supo expresar un gran esplendor con alrededor de 2000 habitantes en la segunda mitad del siglo XX (Vapnarsky, 1983).

Ubicada a orillas del Río Negro (Figura 1), sobre la margen norte del mismo tenía una importancia comercial para las localidades de Viedma (Provincia de Río Negro) y Carmen de Patagones (Provincia de Buenos Aires), dadas las variedades de producciones que allí se producían.

Era conocido por lo que moderadamente llamamos un conglomerado productivo dedicado a los cultivos, que se regaban naturalmente en otoño y primavera, con los picos de la crecida del Río Negro u ocasionalmente por bombas que elevaban el agua al río. Esto mantenía el valle con la humedad durante el resto del año, permitiendo toda la diversificación productiva. Se producían frutas, verduras, forrajes, carne bovina y ovina (Gallo et al., 1996). Además, frutas de pepita (peras y manzanas), de carozo (duraznos y ciruelos), citrus, olivos, nogales, viña para vinificar, hortalizas de hoja, alfalfa para henificar, confeccionando grandes fardos de 40 – 60 kg con malacate, lana, carne, aves, huevos y cueros de animales silvestres, principalmente zorros. Por otro lado, se elaboraban principalmente para venta durante el invierno vinos pateros, conocidos como chocolí, frutas desecadas (orejones de durazno de ciruelas), licores, nueces peladas y mieles de alta calidad que se vendían localmente o se transportaban los productos por vapor o por carreteras a localidades cercanas.

Es decir había un verdadero complejo de producción de materia prima, transformación de los productos, acondicionamiento y transporte, que generaban riquezas que eran retenidas en la zona, empleo de mano de obra local. En otras palabras constituía una parte de lo que moderadamente llamamos los cinturones verdes de las grandes ciudades.

Figura 1. Imagen Satelital de Guardia Mitre.



Fuente: <https://www.google.com.ar/maps/place/Guardia+Mitre,+Río+Negro/@-40.4484019,63.7222626,14309m/data=!3m1!1e3!4m5!3m4!1s0x95f0dc1b9ed55777:0x1b8d912c41750511!8m2!3d-40.4299509!4d-63.6742168>

El objetivo de este trabajo es comprender la situación actual del territorio de Guardia Mitre, dónde estamos parados y qué es lo que se necesita para lograr un desarrollo sustentable.

El trabajo consta de dos secciones claramente diferenciales. En primer lugar un marco teórico en donde se explican los conceptos del desarrollo territorial y las limitantes que lo retrasan y por último se trata de la situación actual del territorio.

## **MARCO TEÓRICO**

### **Desarrollo territorial**

El desarrollo de los territorios ha ido cambiando con los distintos modelos. Los nuevos paradigmas tecnológicos están basados en el conocimiento científico, las tecnologías de la información y comunicación (tic), biotecnologías y nanotecnologías, por lo que resulta importante al pensar en el desarrollo, aprovechar la información y el conocimiento en aras de la innovación (Pérez, 2010). La capacidad de aprendizaje, tanto individual como social, para generar riquezas constituye un modo fundamental para aumentar el potencial de desarrollo.

Así, el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) considera el desarrollo de un territorio como un proceso implementado por los actores del mismo, con el objetivo de fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socio-institucional y el sistema económico productivo.

El desarrollo territorial rural consiste en un proceso de transformación rural, que a través de las organizaciones territoriales y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende lograr un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas que permitan

construir y sostener en el tiempo sistemas productivos locales competitivos y sustentables, reducir el riesgo y la vulnerabilidad frente a los cambios en los mercados y disminuir drásticamente los niveles de marginalidad y pobreza. Además, se pretende, lograr altos niveles de capital social y cultural, a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo poblacional, infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y para mejorar la calidad de vida (Sili, 2005).

El desarrollo de las sociedades rurales es un enfoque de la territorialización del espacio y está determinado por lo que sucede en los contextos mayores de la economía, la política, la cultura, la sociedad y el medio ambiente, por lo que se deben definir los procesos de transformaciones productivas y organizativas en donde los actores aprovechen las potencialidades endógenas (Goske, 2001). Las relaciones localizadas entre actores y coaliciones sociales, institucionales y los activos, modulan, regulan la forma en que un determinado territorio participa en los procesos generales del desarrollo (DTR, 2010).

Los enfoques sobre el desarrollo rural, toman importancia, debido a que, dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86 % de la población rural es pobre, afectando a cuatro de cada diez países latinoamericanos (CEPAL, 2002).

El desarrollo territorial rural se define actualmente, como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, con el objetivo de reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitivamente y sustentablemente a la economía del territorio a distintos mercados (Schejtman y Berdegué, 2004). El desarrollo institucional persigue el propósito de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre ellos y con los agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y de sus beneficios.

En este sentido podría afirmarse que el desarrollo es un proceso abierto que involucra las capacidades, las potencialidades y los capitales de la población en el territorio. Asimismo, este proceso debe estar constantemente vinculado con las condiciones contextuales y ser capaz de adaptarse permanentemente para lograr crecimiento de la comunidad (Herrera, 2010 y 2016). Por lo que se torna necesario que las políticas públicas estén orientadas a favorecer la productividad y competitividad en el territorio (Vázquez Barquero, 2010).

### **Factores que limitan el desarrollo**

Según el modelo neoclásico de Solow Swan, citado por Sala I Martín (2000), los factores que posibilitan un desarrollo son, por un lado el capital, en máquinas e instrumentos para trabajar, siendo la inversión la clave.

Otro de los factores es la eficiencia, es decir la capacidad de producir más con el mismo capital, para ello los operarios deben estar más calificados, por lo que la clave radica en la educación.

El último de los factores que se desprende es el progreso tecnológico, según este concepto hoy se es mucho más productivo dado, por un lado, a las mejores y más modernas máquinas y por otra parte, por el nivel de conocimientos, el que es muy superior al que teníamos hace un siglo. Por ello en los países con mayor progreso, se torna frecuente que sus gobernantes promuevan el ahorro y la inversión nacional, la educación de la población y las actividades de investigación y desarrollo (I + D).

Los supuestos neoclásicos no permiten introducir las mejoras tecnológicas dentro del modelo, por los que éstas se deben suponer exógenas, sin embargo, dicho modelo fue cuestionado por diversos economistas, argumentando que el crecimiento puede ser endógeno (Von Neuman, 1945, Cohen y Sachs, 1986).

Rebelo (1991), considera que al capital humano se le deben invertir recursos, ya sea en forma de alimentación, medicamentos o educación, para que el mismo pueda ser considerado cómo productivo y pueda ser calificado como trabajo. Es decir la sociedad debe invertir en el recurso humano, para ello se debe sacrificar consumo presente para aumentar la productividad futura.

Fanelli (2012), hace referencia que para que haya desarrollo es necesario que haya una comunicación o sinergia, entre el marco institucional y la estructura productiva. Esto contribuye a estructurar las organizaciones económicas de forma que la sociedad pueda extraer un mayor excedente utilizando cooperativamente los recursos económicos (figura 2), para ello el autor utiliza los conceptos de hardware y software, el primero hace referencia a la estructura productiva, mientras que el segundo al marco institucional de la economía.

En el hardware se combinan en un espacio económico o geográfico los recursos humanos teniendo en cuenta el stock de conocimiento (factor de producción que es intangible y que puede estar codificado y tácito) y la capacidad para procesar y aprender de las experiencias, con los recursos materiales, el capital físico y los recursos naturales. Dichos elementos, al no poder ser modificados en el corto plazo, instantáneamente, fijan los límites de la actividad económica.

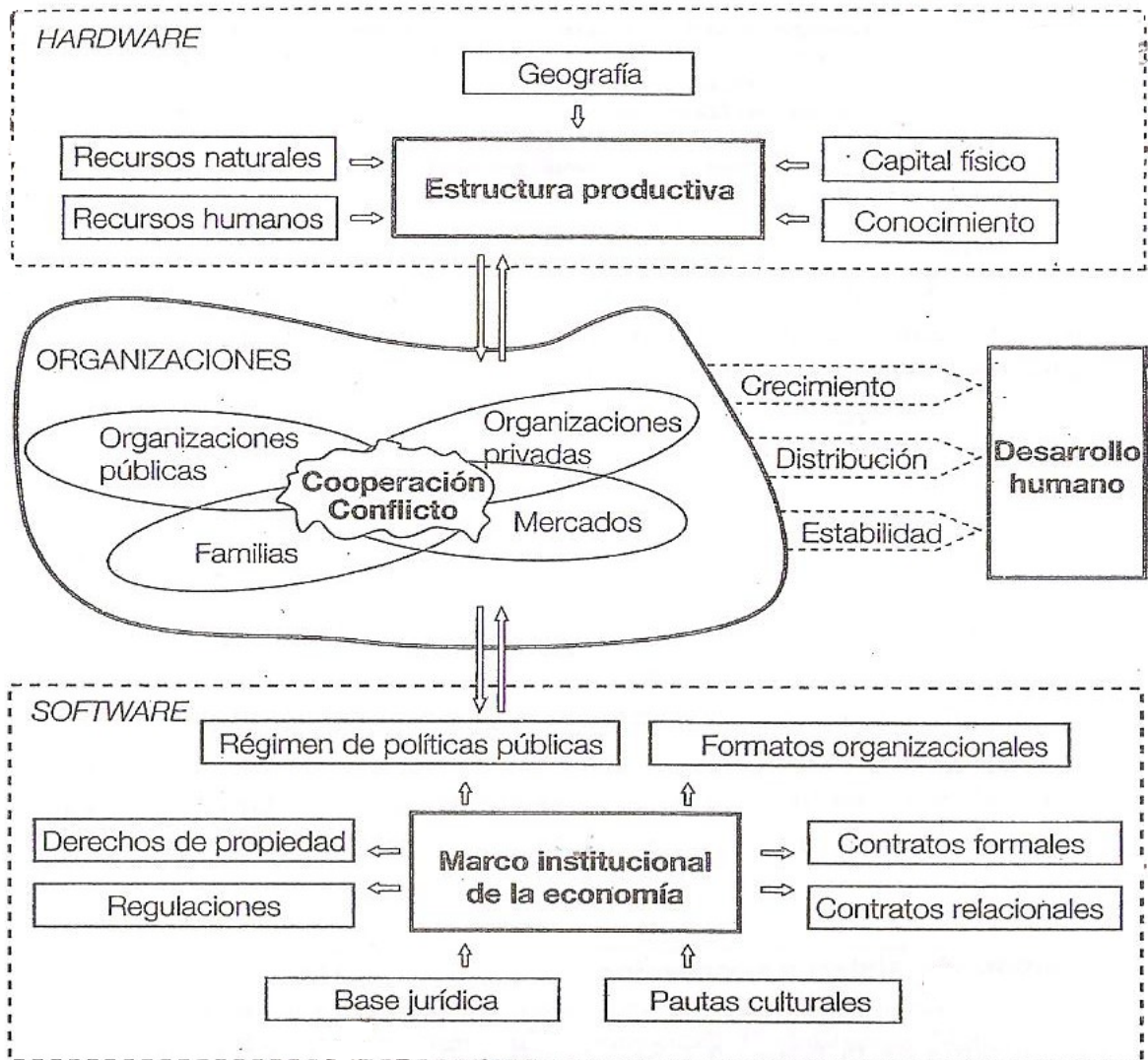
El mismo autor, advierte que la falta de conocimiento, o la ignorancia, se pueden clasificar dentro de tres categorías generales: El primero es la falta de información, hecho que puede provocar una merma en la productividad de los factores, otro es ignorar la importancia de las cosas o cómo funcionan (falla de conocimiento técnico), al mejorar dicha dimensión, aumenta la capacidad de los trabajadores para crear valor agregado. Y la última categoría es la incertidumbre, que al disminuir dicho grado, aumenta la productividad.

El capital físico está conformado por los bienes que se utilizan en la producción, como maquinarias y equipos. Por otra parte, muchos de los recursos naturales son no renovables (tierra), y por ende, no son reproducibles (Sinnott, et al., 2010; Izquierdo y Talvi, 2011). La dotación de recursos humanos, depende, principalmente, de dos factores fundamentales: por un lado, el demográfico al determinar el tamaño central y las características de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) y por otro lado, el nivel de calificación de las personas que componen el PEA (Pascharoloupus y Patrinos, 2004). Para ello, las variables que más influyen son la educación, la salud y la experiencia, dado que mientras más educada y saludable y cuanto más aprenda a través de la experiencia, más productiva es la mano de obra.

Existen distintos indicadores para medir el nivel del capital humano, como son la esperanza de vida y el promedio de años de escolarización alcanzados por la población. A su vez, se pueden utilizar otros como la incidencia de las enfermedades típicas del subdesarrollo, las tasas de analfabetismo y los niveles de cobertura de nivel primario, secundario y universitario.

No sólo son importantes los elementos del hardware por separado, sino que la interacción entre ellos es central para explicar el crecimiento (Galor, 2005). Los desarrollos teóricos recientes le otorgan gran importancia a la interacción entre la transición demográfica, el progreso técnico y la acumulación de capital físico y humano (Malthus, 1846).

Figura 2. Factores que limitan el desarrollo.



Fuente: Fanelli, 2012.

Es importante aclarar, que los recursos disponibles y la estructura productiva existente en cada momento son el resultado de la trayectoria seguida por la economía en el pasado. Como no pueden modificarse instantáneamente, dichos elementos fijan los límites materiales de la actividad económica; por lo tanto, cuanto mayor sea la disponibilidad de elementos en el hardware, menores serán las dos restricciones básicas de la economía, escasez e ignorancia y por consecuencia es natural asociar el crecimiento sostenible con la expansión del hardware.

Fanelli (2012), hace referencia al software como el marco institucional de la economía, cuya función principal es promover las reglas del juego que ordenan tanto las relaciones dentro de las organizaciones como las interacciones entre ellas. El autor se refiere



a los derechos de propiedad, las regulaciones, los contratos formales y relaciones, los formatos organizacionales y el régimen de políticas públicas. Greif y Kingston (2011) afirman que el marco institucional de la economía se asienta sobre dos pilares: la base jurídica general que es provista por el gobierno de turno y las pautas culturales que surgen de la interacción dentro de un proceso evolutivo. Estos elementos guardan una relación jerárquica entre ellos.

Las organizaciones dentro de una economía local o regional se estructuran dentro de modelos o formatos provistos por el marco institucional, generando, gracias al buen uso del mismo, un proceso social evolutivo. Es decir, cada generación trae un legado de la anterior en donde se refleja el conocimiento adquirido al tratar de solucionar los problemas de negociación, motivación y ejecución que enfrentaron a lo largo de un proceso evolutivo.

Para el agente económico que se desenvuelve dentro de un ámbito, las reglas del marco institucional actúan como restricciones dadas de antemano, a las cuales debe atenerse. En otras palabras el software de la economía tiene la función esencial de generar rutinas para acordar, coordinar y motivar con el objetivo de reducir la incidencia de la incertidumbre estratégica sobre los resultados de la acción colectiva (Aoki, 2005).

Tanto el software como el hardware interactúan o cooperan para resolver conflictos dentro de las organizaciones para lograr un desarrollo, en donde juegan un rol importante, no todos con la misma transcendencia o magnitud, los mercados, las organizaciones privadas, las organizaciones públicas y las familias (Williamson, 1989).

La familia en la organización económica influye sobre tres factores, la demografía, la acumulación de capital humano y la formación de la identidad económica de los individuos que está dada por las creencias compartidas o esquemas cognitivos incorporados a través de procesos de socialización y aprendizajes en organizaciones como la familia y la escuela (Akerlof y Kranton, 2010).

Fanelli (2012), destaca que para que haya un desarrollo humano es necesario comprender, por un lado, cómo operan los canales de interacción entre el hardware y el software y las organizaciones y, por el otro, cómo estas interacciones terminan influyendo sobre el desempeño, medido en base a indicadores como el crecimiento y la distribución de los ingresos. El canal desde la estructura productiva hacia las organizaciones, opera usualmente cuando se descubren nuevos recursos naturales o se incorporan nuevas tecnologías que demandan modificaciones adaptativas en las organizaciones públicas y privadas, los mercados y las familias (Arthur, 1996).

Asimismo, el canal que va del software a las reformas de cooperación, opera frecuentemente por la vía de las reformas promovidas desde el sistema político en el marco institucional, al cambiar las reglas de juego, leyes, regulaciones que permitan ciertas conductas de los individuos y las organizaciones (Fanelli, 2007). Sin embargo, la interacción no sólo puede deberse a cambios políticos, sino también a las transformaciones en las pautas culturales. Un ejemplo es el rol de la mujer, que cada vez cobra mayor relevancia en las tareas agropecuarias.

La estructura productiva y el marco institucional de la economía no interactúan entre sí, sino con la mediación de las organizaciones y la conducta de los individuos. Una ley no puede acelerar o retardar la acumulación de capital o la explotación de un recurso natural, si no logra influir sobre la conducta de los individuos y las organizaciones, como también un recurso natural no se explotará si no se toman decisiones para organizar sus explotaciones (Banco Mundial, 1993).

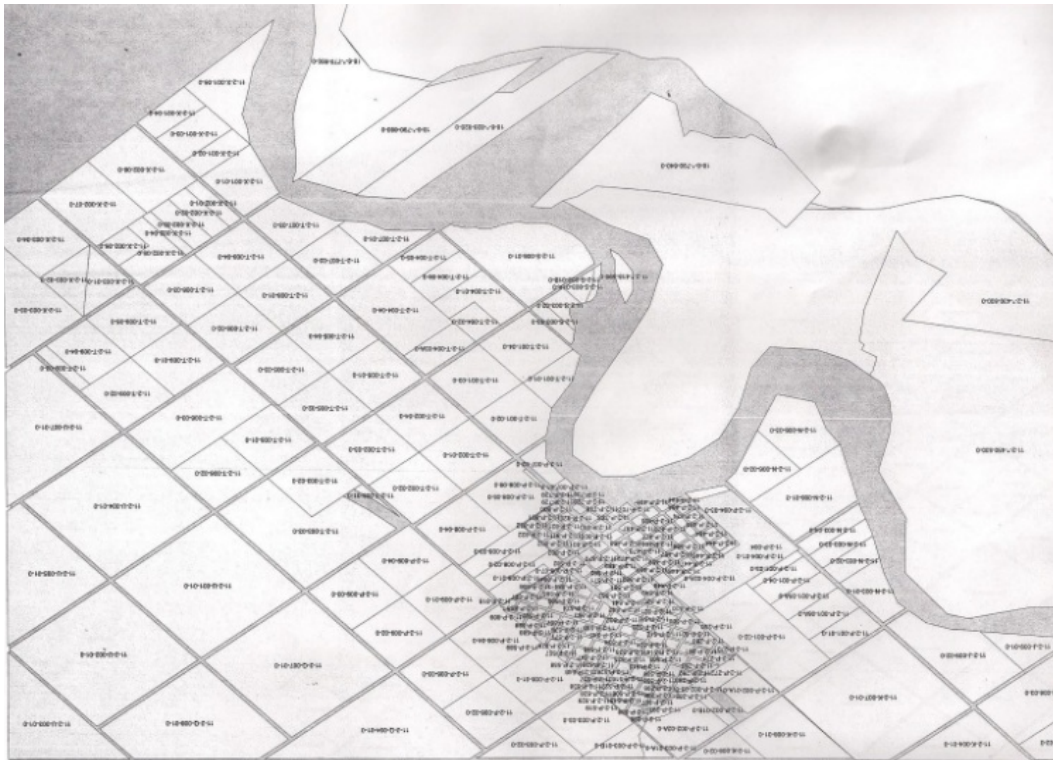
Estas tres variables son determinantes centrales de la evolución del desarrollo humano, la que se puede definir como capacidades de las personas para ejercer libertades sustantivas y, de esta forma, optar por distintas alternativas de vida (Baquero Torrés y Rendón Acevedo, 2011).

Elizalbe (2004), al pensar en políticas públicas, distingue algunos elementos que contribuyen a lograr procesos de desarrollo territorial exitosos: el enfoque multidimensional; la participación de todos los actores para generar una masa crítica que puede repensar lo local y lograr negociar y articular voluntades y la presencia de agentes institucionales capaces de provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para los inversionistas privados. El autor pone en evidencia que existen numerosas barreras que retrasan el enfoque multidimensional como el centralismo del Estado, la falta de conceptos y convicciones políticas, el predominio de criterios técnicos sectoriales, la dificultad de diálogo público privado. Es necesario, que los sectores productivos entren en sintonía con las nuevas oportunidades de desarrollo, y que a su vez cuenten con el soporte del consenso local.

### El estado actual de Guardia Mitre

Guardia Mitre pertenece al departamento de Adolfo Alsina, Río Negro. El cual se encuentra ubicado geográficamente en la Latitud  $40^{\circ} 26' 00'' S$  y Longitud  $63^{\circ} 41' 00'' O$  (figura 2), aproximadamente a unos 97 km aguas arriba de Viedma (Río Negro y 80 km de la Ciudad de Carmen de Patagones (Buenos Aires).

Figura 2. Ejido de Guardia Mitre



Fuente: Catastro de la Provincia de Río Negro.

Existen dos vías de acceso al mismo, una por la Ruta Nacional 250, de la trazada por la margen sur del Río Negro, cruzando el río a la altura del paraje Sauce Blanco en una balsa (figura 3) y recorriendo 2 km en camino de ripio; o por una Ruta Provincial 53 de ripio desde la margen norte que inicia en la localidad de Carmen de Patagones (Gallo et al., 1996).

Figura 3. Transporte en Balsa de Guardia Mitre



Toda actividad económica persigue como propósito central lidiar con dos limitaciones básicas que enfrenta la sociedad a la hora de satisfacer los objetivos que se proponen: la escasez de los recursos y la incertidumbre o ignorancia respecto de las condiciones del entorno y como operar en él; para ello la cooperación entre los agentes juega un rol central, al permitir resolver una enorme cantidad de problemas de forma más eficiente que si lo intentan en soledad (Heath, 2006).

Fanelli (2012), plantea que es importante conocer la estructura productiva específica del territorio, la que no es más que el resultado de la trayectoria seguida por la economía en el pasado. Como no se pueden modificar instantáneamente, esos elementos fijan los límites de la actividad económica.

Geográficamente, la localidad cuenta con una superficie agrícola ganadera en plena producción, de alrededor de 420 000 ha. Unas 36 000 has pertenecen al valle con posibilidades de ser regadas, mientras que el resto son zonas de monte. El tamaño promedio de las chacras son de 25 ha. A su vez, las unidades productivas son alrededor de 180 (Serra, 2018). Sin embargo según informantes calificados afirman que más del 50 % de las mismas se encuentran abandonadas, debido a problemas con la tenencia de la tierra, estando muchas de ellas bajo la carátula de sucesiones indivisas.

En sus orígenes, la geografía económica se centraba en las variables espaciales, pero actualmente se le asigna gran importancia al espacio geográfico en el que se asienta la estructura productiva (Rodrik, 2003), dada la gran relevancia asignada a elementos

asociados con los rendimientos crecientes, como las externalidades de orden tecnológico y las economías de escala y aglomeración, que encuentran diferentes posibilidades de desarrollo en diferentes espacios geográficos y son determinantes primarios de características como el grado de urbanización, la localización de actividades y las disparidades regionales internas (Venables, 2008a).

El área geográfica en estudio presenta problemas de competitividad, quedando aislada. Esto se debe a la sistematización de una zona bajo riego en el VIRN y la radicación de industrias de base agropecuaria sobre Viedma y Carmen de Patagones. Las economías de aglomeraciones y escalas de estas últimas ciudades han creado polos de atracción (Venables 2008b).

Estos rendimientos decrecientes han generado una gran heterogeneidad estructural, siendo Guardia Mitre una zona de subsistencia, generada no solamente por la baja densidad poblacional sino también por la falta y/o escasez de obras de infraestructura, por lo que se torna necesario que las autoridades ayuden a coordinar la localización, proponiendo incentivos que guíen las inversiones y las decisiones de las organizaciones privadas.

La localidad es rica en Recursos Naturales, como agua, tierra y clima. Los suelos son típicos de zona desérticas, poco lixiviados, pobre en materia orgánica, baja tasa de formación y descomposición. A su vez, poseen, en general un horizonte cálcico por iluviación, con colores claros. Muchas zonas tienen bien desarrollados un horizonte argélico que indican un anterior clima más húmedo. El agua presente es retenida a gran tensión.

Los suelos, mayormente predominantes, poseen una textura fina a media, suavemente ondulado, enriquecido con carbonatos de calcio, los cuales se encuentran como finos cristales dispersos en la matriz. El pH suele ser neutro a básico, con una fertilidad en general moderada, con excepción de N; además suelen presentarse problemas de sales, sodio y baja materia orgánica. En términos geológicos son de tipo aridisoles y entisol.

De acuerdo a su capacidad de uso, predominan los suelos arables con limitaciones y uso especial, con un 37,1%, seguidas por clase arables con un 36% (tabla 1).

**Tabla 1.** Distribución estimativa de superficies por clase y sub clase.

Clase	Sub-clase			Clase								
				Arables		Arables con limitaciones, uso especial		No arables temporalmente		No arables		
	Límite	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	
2	St	10592	23,5	16224	36							
3	Sd	5932	12,5									
4	S	4976	11,1			16656	37,1					
	Sd	8576	19,1									
	Psd	3104	6,9									
5	I	5920	13,2					10128	22,5			
	H	4208	9,3									
6	std	1984	4,4							1984	4,4	

**Referencia** (St deficiencia de clase y topografía; Sd deficiencia de clase y drenaje; S deficiencia de clase; Psd tierra con aptitud preferentemente forrajera con deficiencia de clase y drenaje; I tierras aisladas; H tierras altas; std tierras con deficiencias de clase, drenaje y de topografía).

Dada las características edáficas y climáticas la vegetación predominante en las zonas áridas son los arbustos xéricos y en zonas menos áridas pueden aparecer las gramíneas. En otras palabras en la parte de secano son muy pocas las gramíneas que se pueden adaptar, como el agropiro, siendo en su gran mayoría inviables su producción, al igual que las leguminosas para cosecha y/o pastoreo directo.

En cambio, bajo riego las producciones son viables, al contrario que en secano, aunque con tiempos de aprovechamientos menores que en la pampa húmeda.

Actualmente en el territorio existe una sub explotación de los recursos naturales. En el área de secano la producción agropecuaria se limita casi y exclusivamente a la ganadería de cría bovino, mientras que el ovino prácticamente fue desapareciendo, y con ello las fuentes de trabajo relacionadas con las comparsas de esquilas.

En la siguiente tabla (tabla 2) se detallan las categorías y números de animales que existen en el territorio, según datos aportados por SENASA.

**Tabla 2.** Cantidad de cabezas por categoría en Guardia Mitre, año 2018

<b>Categoría</b>	<b>Número de cabezas</b>
Vaquillonas	4500
Novillitos	2213
Novillos	582
Terneros	5868
Terneras	5000
Toros	1157
Cabras	918
Ovejas	3966

**Fuente:** SENASA.

Existen dos productores porcinos, pero con un gran porcentaje de informalidad, dado que comercializan los animales carneados en la misma chacra, por lo que resulta difícil determinar cuántos cerdos y qué categoría disponen.

Además, también se puede contabilizar aisladamente algún chivito, algún equino, ya que muchos de dichos animales, al igual que las cabras y algunos ovinos son para consumo propio, es decir, no se comercializan.

En los últimos años fue apareciendo como una actividad agropecuaria no tradicional el turismo rural, sin embargo el mismo aún no está regularizado por lo que se torna muy difícil evaluar su impacto socio económico.

Los recursos naturales no son reproducibles y su precio depende mucho de la demanda (Sinnot et al., 2010; Izquierdo y Talvi, 2011), sin embargo para disponer de ellos se necesita inversión en exploración e infraestructura, los cuales son escasos en Guardia Mitre.

Guardia Mitre dispone, sobre todo, cerca de la costa del Río Negro, más allá de las limitaciones propias del terreno, con alrededor del 47% de la superficie con capacidad de ser regadas, para producción ganadera y/o forrajera. Sin embargo, los problemas agropecuarios de Guardia Mitre se deben a la falta de dicho factor. Se necesitan obras de infraestructura como el tendido eléctrico que te permita disponer de riego para la chacra, además de sistemas de nivelación para muchas de ellas.

Actualmente más del 50% de las chacras en el territorio están abandonadas por un lado por la baja competitividad dada la falta de infraestructuras y por otro lado por problemas en la tenencia de tierras.

El clima es seco, recomendable para la producción de la vid, actividad muy importante, no sólo por su valor comercial y generador de mano de obra genuina, sino también por su importancia cultural y social, dado que allí se realizaba la fiesta provincial del vino patero o chocolí. Actualmente existe un solo productor de vid.

Todo lo cual ha llevado a que se pierda el conglomerado productivo por el cual ha sido conocido hasta mediados del siglo XX.

Otro de los componentes del hardware que hace a la estructura productiva es el capital humano. Guardia Mitre, como ya se aclaró previamente fue hasta mediados del siglo XX, una localidad pujante sin embargo, de acuerdo a datos del último Censo Población del año 2010 del INDEC (tabla 3), este pueblo contabiliza alrededor de 800 habitantes, evidenciando una clara tendencia al decrecimiento poblacional.

**Tabla 3.** Censo poblacional 2010

<b>DIVISIÓN</b>		<b>CENSO 2010</b>		
<b>Departamento</b>		<b>Población</b>		
<b>Municipio</b>		<b>TOTAL</b>	<b>VARONES</b>	<b>MUJERES</b>
<b>Comisión de Fomento</b>				
<b>TOTAL PROVINCIA DE RÍO NEGRO</b>		<b>638.645</b>	<b>316.774</b>	<b>321.871</b>
<b>ADOLFO ALSINA</b>		<b>57.678</b>	<b>28.439</b>	<b>29.239</b>
<b>Municipio Viedma</b>		53.618	25.969	27.649
<b>Municipio Guardia Mitre</b>		899	456	443
<b>Comisión de fomento de San Javier</b>		530	288	242
<b>Rural diseminada</b>		2.631	1.726	905

Fuente: Secretaría de planificación, dirección de estadísticas y censos, Gobierno de Río Negro.

Según el padrón electoral de la localidad, el número de votantes en los últimos años se mantuvo relativamente constante (tabla 4), lo que podría ser interpretado como un problema de envejecimiento poblacional

**Tabla 4.** Número de electores habilitados y votantes en el éjido de Guardia Mitre.

Año	Electores Argentinos habilitados en Guardia Mitre	Electores Extranjeros habilitados en Guardia Mitre	Electores Argentinos que votaron en Guardia Mitre	Electores Extranjeros que votaron en Guardia Mitre	Electores totales que votaron en Guardia Mitre
1985					477
1995					482
1997	613	10	482	10	492
2001	614	4	478	3	481
2003	613	4	502	4	506
2005					504
2007					494
2009					576
2011	767				
2015	791	0	554	0	554

Fuente: elaboración propia, con datos aportados por el padrón electoral.

Las características de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) en Guardia Mitre, tienen características demográficas que permiten catalogarlos de vulnerables, dado, por un lado, que por su condición de edad, la población joven, que emigra no vuelve al pueblo. Esto genera una tendencia al envejecimiento poblacional, lo que limita, reduce, cuando no anula, determinadas posibilidades de innovación, aprendizaje y desarrollo para acceder a mejores condiciones de bienestar.

Por otro lado, es en general una fuerza no capacitada, cuesta mucho encontrar mano de obra capacitada, esto se puede deber, por un lado a la falta de infraestructura, lo que determina que el territorio no pueda competir por la mano de obra capacitada con localidades como Viedma o Carmen de Patagones y por otro lado, por la falta de un colegio técnico para formar a sus jóvenes.

Fanelli (2012), le da mucha importancia al nivel del capital humano al determinar la inversión mínima necesaria no sólo para mantener un nivel dado, sino incluso, para que las nuevas generaciones puedan utilizar las tecnologías existentes. Un territorio que se atrasa en la educación de su población, no es capaz de mantener el paso y desenvolverse en las sociedades modernas.

Otro de los factores que limitan el desarrollo, es el progreso técnico otorgado por el conocimiento. En este caso, en Guardia Mitre la mayor porción del crecimiento se explica por la acumulación del factor capital y trabajo y sólo una porción muy baja por efecto del progreso técnico (Coremberg et al., 2007).

Los progresos tecnológicos en productos y procesos, así como en la organización por la vía de incorporación de conocimientos, se pueden dar dentro de la firma, dentro de una actividad o entre actividades (Coremberg 2009), resultando indispensable para incentivar las actividades con rendimientos crecientes que sostienen el crecimiento a largo plazo y compensan los rendimientos decrecientes de la acumulación.

Desde la vuelta a la democracia, el Estado fue el principal sostén de crecimiento del pueblo. El Estado Municipal se transformó como la única posibilidad de superación de la población local, ya sea a través de un empleo estable, subsidio, etc).

Esto se visualiza por las características del mercado laboral, en donde, el mayor porcentaje, son asalariados o jornaleros del Estado Municipal, el nivel de ingreso por habitantes es bajo, se evidencian perfiles socio laborales típicos en las “Changas”, lo que genera que el mercado de trabajo sea escaso y precario, con bajos salarios, sumado a que por la migración de los jóvenes, como ya se ha mencionado, es escasa la mano de obra calificada, lo que repercute en la pobreza y a su vez reproduce mecanismos que retroalimentan el aislamiento y por ende, la vulnerabilidad. El progresivo repliegue y la relegación de los pobres, se vincula a la escasa posibilidad de integración del mercado laboral, de acumulación de recursos, a los espacios de sociabilidad entre clases y a la segmentación de la calidad de los servicios públicos, en particular al deterioro de la educación y la salud en los territorios que habitan (Katzman 2000; Katzman y Retamoso, 2005).

Se torna muy difícil, de esta manera la generación de conocimientos tecnológicos. En vista a estas fallas, el Estado tiene un papel crucial para promover el conocimiento y potenciar el efecto de derrame. Son las autoridades las que pueden operar en el nivel del sistema y de la estructura corrigiendo los esquemas de coordinación y motivación para que operen de manera correcta los canales de generación de conocimientos.

En Guardia Mitre todo esbozo de crecimiento inclusivo que ha tenido el territorio no ha podido perdurar en el tiempo. No se han sabido crear empleos de calidad sostenibles como para absorber a los trabajadores del sector informal o de subsistencias, como tampoco se ha podido invertir en obras de infraestructuras que genere un mayor desarrollo, como la construcción del puente, la nivelación de la tierra, el alumbrado, entre otros factores.

Esto se puede deber, a políticas mal diseñadas, dado a que es difícil cambiar la distribución en cualquier sentido sin afectar los incentivos económicos y la funcionalidad del sistema (Hausman y McPherson, 1996). Se distorsionó la formación de capital humano, creando trampas de exclusión social, en donde los sectores más rezagados no experimentan movilidad ascendente porque no cuentan con capital físico y humano suficientes, ni pueden acumular estos activos porque no perciben los ingresos mínimos requeridos. Una sociedad con capital físico y sin capital humano no puede crecer sostenidamente, provocando un proceso de desmembramiento y pobreza, la cual se torna cada vez más difícil de recuperarse ante cualquier inclemencia o factor adverso.

## **REFLEXIONES FINALES**

Por todo lo señalado a lo largo del trabajo resulta evidente el deterioro, relegamiento y desmembramiento que atravesó la localidad de Guardia Mitre a lo largo de la historia. Advertimos mediante dimensiones sociales, económicas, laborales, laborales, políticas, demográficas, edilicias, organizativas, etc, que se padecen procesos de expoliación, vulnerabilidad y aislamiento.



Es evidente un desamparo o desatención por parte del Estado Nacional y Provincial que a lo largo del siglo XX prometió promover el desarrollo socio económico de este Valle mediante distintas alternativas. Por su parte el Estado Municipal no ha contado con las capacidades y/o posibilidades para fomentar algún tipo de desarrollo sustentable e inclusivo. No menos importante resulta destacar la incapacidad del sector privado o del tercer sector o economía social de generar estrategias articuladoras de empleos y de calidad, mediante el agregado de valor de producciones locales

Dentro de la estructura productiva o hardware que se planteó como Marco Teórico para el estudio del desarrollo territorial advertimos que Guardia Mitre dispone de recursos naturales que no están siendo aprovechados en su totalidad, dado por la falta de infraestructura necesarias.

El recurso humano también es escaso en el territorio por lo que se debe buscar afuera. No se dispone de mano de obra calificada para el trabajo, quizás dado a la falta de un colegio técnico e inversión estatal y/o privada para incentivar a que los jóvenes permanezcan en la localidad.

Mientras que es difícil conseguir mano de obra no calificada para la actividad agropecuaria, dado por un lado, a que se han acostumbrado al asistencialismo por parte del Estado y por otro lado a la falta de comodidades de los establecimientos agropecuarios.

El conocimiento como también se ha comentado en el trabajo es escaso o nulo, dado por la escasez de oportunidades educativas de calidad que posee el territorio. Lo que provoca que los jóvenes deban emigrar para obtener una educación de calidad.

Es decir, se debe fortalecer el hardware de la economía, para lo que no alcanza con aprovechar mejor los recursos naturales sino viene acompañado de capital físico, conocimientos y recursos humanos. Para mejorar la estructura productiva debe ir acompañada de políticas públicas, dentro del marco institucional, que sean innovadoras y que garanticen al conjunto de la ciudadanía el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Katzman, 2008).

Es posible pensar en un proceso de desarrollo local, revalorizando las estrategias colectivas e interpretando los problemas como un proceso sistémico, donde prevalece la complejidad en la resolución y los desafíos exigen procesos de innovación, no sólo productivo, sino principalmente social y cultural.

Considero, al igual que Anilló y Centrángolo (2007) que se necesitan urgentes e importantes reformas en los programas sociales y en el sistema de previsión social, para que las personas de menor poder adquisitivo, que viven en lugares relegados como Guardia Mitre, puedan acceder como mínimo a un sistema de salud y educación digna. Actualmente más que planes sociales, se necesitan organizaciones con capacidades evolutivas dinámicas y ágiles, capaces de ir respondiendo a las demandas y problemas que van surgiendo.

## **Bibliografía**

- Akerlof, G. A. y Kranton, R.E. (2010). *Identity Economics: How Our Identities Shape Our Work, Wages, and Well-Being*.
- Albornoz, V.; Duran, C.; Fausto, M.; Garcia, S.; Gonzalez, P.; Imas, V.J.; Jung, A.; Laserna, R.; Lipkin, P.; Melo, L.; Neri, M.; Oleas, S.; Parra Torrado, M.; Pastor Vargas, C.; Peticara, M.; Román Lomelí, L.I.; Sacramento, S.; Spirito, F.; Susmel, N.; Trejo Solórzano, J.D.; Trujillo, J.D.; Zapil Ajxup, S.P. (2012). *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas pública en América Latina*. Sople. 172 p.

- Anilló, G y Centrángelo, O. 2007. X. Políticas sociales en Argentina: viejos problemas, nuevos desafíos. CEPAL – Colección de Documentos de proyectos. Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía Argentina. 29p.
- Aoki, M. (2005). *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge Massachusetts, MIT Press.
- Arthur, W.B. (1996). Increasing returns and the two worlds of business. *Harvard business review*. 15p.
- Banco Mundial (1993). Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en Salud Washington, D.C, Estados Unidos: Banco Mundial. 351p.
- Baquero Torrés, M.I. y Rendón Acevedo, J.A. (2011). Desarrollo humano local: La alternativa para el buen vivir. *Universidad de la Salle* N° 54: 20 p.
- CEPAL, (2002). Globalización y desarrollo. Santiago de Chile, Comisión económica para América Latina y el Caribe.
- Cohen, D. y Sachs, J.D. (1986). Growth and External Debt Under Risk of Debt Reputation, *European Economic Review*, vol 30, N° 3, June, pp.1138-1354.
- Coremberg, A. (2009). Midiendo las fuentes del crecimiento en una economía inestable: Argentina. Productividad y factores productivos por sector de actividad económica y por tipo de activo. *Serie Estudios y Perspectivas* N° 41, Buenos Aires. CEPAL.
- Coremberg, A.; Goldszier, P.; Heymann, D.; Ramos, A. (2007). Patrones de la inversión y el ahorro en Argentina *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n° 63. Santiago de Chile, CEPAL.
- DTR, (2010). Programa de Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Programa de investigación aplicada y de fortalecimiento de capacidades orientado a contribuir al diseño e implementación de políticas públicas más efectivas que estimulen y apoyen dinámicas de crecimiento económico con reducción de la pobreza, mayor equidad y sostenibilidad ambiental en los territorios rurales de América Latina. Disponible en: [http:// www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)  
Consulta: Marzo 2018
- Elizalde, L. (2004). Estrategias de las crisis públicas. La función de la comunicación. Buenos Aires, Argentina. La Crujía ediciones.
- Fanelli, J.M. (2007). Reformas estructurales y macroeconomía. CEDES. pp 44.
- Fanelli, J.M. (2012). La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI: ¿cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos? Buenos Aires, Argentina. 1° ed. Siglo Veintiuno Editores. 352p
- Gallo, S., Martínez, R.S. y Kugler, N.M. (1996). Diagnóstico expeditivo de problemáticas agroeconómicas del Valle de Guardia Mitre. Estación experimental agropecuaria Valle Inferior del Río Negro. Convenio IDEVI – INTA. 17p.
- Galor, O. (2005). From stagnation to growth: Unified growth theory. *Handbook of economic growth*. Vol (1), 171-293p.
- Goske, J. (2001). Desarrollo territorial en Chile. El proceso de descentralización y las Oportunidades para Procesos de Asesoría Técnico – Política. Santiago de Chile, Chile Fundación Friedrich Ebert.
- Greif, A. y Kingston, C. (2011). Institutions Rule or Equilibria? En *Political Economy of Institutions Democracy and Vonting N. Schofield y G Caballero*. Berlín, Alemania. (eds). Berlin Springer.
- Hausman, D.M. y McPherson, M. (1996). “Economic Analysis and Moral Philosophy” Cambridge University Press.

- Heath, J. (2006). The Benefits of Cooperation, *Philosophy and Public Affairs*, Vol 34, issue 4, pp 315-351.
- Herrera, N.B. (2010). Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la Provincia de Río Negro. Mecanismos alcances y articulación, en M Franco et al., *Instituciones y organizaciones y prácticas de la participación ciudadana*. Neuquén, Argentina. Educo.
- Herrera, N.B. (2016). Políticas Públicas y Participación Ciudadana en Viedma. En Tagliani, Pablo Ricardo *Tópicos de políticas públicas, desarrollo económico de la Provincia de Río Negro*. (pp. 95-108). Viedma, Río Negro. Pilquén ediciones.
- Izquierdo, A. y Talvi, E. (2011). One Region two speeds challenges of the new global economic order for latin American and the Caribbean. 43p.
- Kaztman, R. (2000). El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias. Montevideo (documento inédito).
- Kaztman, R. (2008). Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas. Universidad Católica de Uruguay. 14p.
- Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, N° 85.
- Malthus, T.R. (1846). *Ensayo sobre el principio de la población*. Madrid, España. 384p.
- Pautassi, L.C. 2007. El ciudadano como cuestión social desde un enfoque de derechos. Cepal serie 87: Unidad mujer y desarrollo. Santiago de Chile, Octubre 2007. 44p.
- Pérez, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista cepal* 100. 22 p.
- Psacharopoulos, G y Patrinos, H.A. (2004). Human Capital and rates of return in *International Handbook of the economies of education*. (pp 1 -53).
- Rebelo, S. (1991). Long run policy analysis and long run growth. *Journal of Political economy*. Volume 99, N° 3.
- Rey, H. D. y Vidal, L. (1975). *Historia de Río Negro*. 157 pp.
- Rodrik, D. (2003). *In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Rozenblum, C. (2006). El turismo rural como impulso para procesos de Desarrollo Local. *Estudios de caso en la región pampeana argentina*. (tesis de Maestría en Desarrollo Local), UNSAM – UAM.
- Sala I Martín, X. (2000). *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona, España. Segunda Edición. Columbia University y Universitat Pompeu Fabra. Editor Antoni Bosch, Manuel Girona Barcelona. 247p.
- Schejtman, A. y Berdegue, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural; División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo*. Santiago de Chile, Chile.
- Serra, R.E. (2018). Factores que limitan la aplicación de tecnologías en rodeos bovinos en el área de influencia de Guardia Mitre. VI jornadas de investigación y extensión y III Simposio de Jóvenes Científicos del CURZA.
- Serrano, C. (2010). *Políticas de Desarrollo Territorial en Chile*. Rimisp- Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. 15 p.

- Sili, M. (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones INTA, Buenos Aires.
- Sinnott, E., Nash, J. y De La Torre, A. (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?* Washington DC, Estados Unidos. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Soldano, D. (2008). *Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990 – 2005)*. En Soldano y Ziccardi en Ziccardi, Alicia Comp (pp. 29).
- Vapnarsky, C.A. (1983). *Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) Buenos Aires. Editorial de la Patagonia. Fuerte General Roca.*
- Vázquez Barquero, A (2010). *Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial*. Madrid, España. *Investigaciones Regionales*, núm. 11. 2007. Pp. 183-210. Asociación Española de Ciencias Regionales, Madrid.
- Venables, A. (2008a). *New Economic Geography*, en *The New Palgrave Dictionart of Economics*, Palgrave, Macmillan.
- Venables, A. (2008b). *Rethinking Economic Growth in a Globalizing Word; An Economic Geography Lens*. Working Paper, n° 18, Washington, The word bank
- Von Neumann, J. (1945). *A model of general economic equilibrium*. *Review of Economic Studies*, 13, pp. 1–9 [English translation of von Neumann (1937)].
- Williamson, J. (1989). *What Washington Means by Policy Reform*, en: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics.

## **EL EXTRACTIVISMO COMO SINÓNIMO DE DESTRUCCIÓN INTEGRAL DE LA ESTRUCTURA DE VIDA: ZACATECAS (MÉXICO), CRÓNICA DE UN DESASTRE INMINENTE**

Rodolfo García Zamora

[rgarciamazora@gmail.com](mailto:rgarciamazora@gmail.com)

Ada Rebeca Contreras Rodríguez

[zarai\\_7@hotmail.com](mailto:zarai_7@hotmail.com)

Lucía Alcalá Gurrola

[luciaalcala@yahoo.com](mailto:luciaalcala@yahoo.com)

Claudia Gabriela Moreno Sánchez

[gabriellamoreno84@gmail.com](mailto:gabriellamoreno84@gmail.com)

Ramón Lozano Lugo

[rlozanoll@hotmail.com](mailto:rlozanoll@hotmail.com)

F. Javier Contreras Díaz

[kinzac69@hotmail.com](mailto:kinzac69@hotmail.com)

Universidad Autónoma de Zacatecas (México)

### **RESUMEN**

La destrucción es relativamente lenta, tanto que pareciera invisible o inexistente. El discurso de los gigantes corporativos de la minería recurren a falsear la realidad sobre los efectos de sus procesos productivos sobre cualquier expresión de vida, principalmente por la contaminación dinámica, pues se contaminan cuerpos de agua, tierras por dispersión de polvo por los vientos, se colapsa el medioambiente y con ello toda expresión de vida y tejido comunitario. Mientras esto sucede, el discurso oficial y empresarial se obstina en reiterar que todo está bajo control mientras las comunidades continúan padeciendo el desastre.

**Palabras clave.** Contaminación, corrupción, complicidad, desastre, destrucción.

### **INTRODUCCIÓN**

El estado de Zacatecas (México) puede presumir de varias cuestiones dignas de abordar, entre ellas podemos citar que posee un subsuelo generoso, rico en oro y plata y otros metales vinculados que deslumbraron a los conquistadores a su llegada a estos territorios en el año de 1530 y este evento constituye el punto de partida y permanencia de una actividad que ahora ha alcanzado niveles que ya colocan en riesgo otros sectores productivos. También es un estado que ocupa los primeros lugares de expulsión de habitantes, principalmente hacia los Estados Unidos. Las políticas públicas para detonar el crecimiento del PIB estatal han fracasado y se vigoriza el modelo trabajo exportador.

Nuestra entidad no está exenta de los efectos nocivos de la crisis estructural que padece este país que se reflejan en el deterioro de los indicadores sociales y el aumento de la pobreza multidimensional, el aumento del fenómeno de la desagrarización por la apertura de las fronteras a productos agrícolas y alimentos y con ello un proceso de

descampesinización que va acompañado de la ola migratoria. Con el arribo de la megaminería se trastoca la base productiva de la entidad y la intensidad de esta actividad se ha convertido –de manera acelerada– en uno de los principales factores de una crisis ambiental de la cual desconocemos los alcances pero sin duda, por experiencias conocidas, será de alto impacto encendiendo desde ya una alerta sobre los graves riesgos para la salud y el medioambiente que ya están generando décadas de mega extractivismo, con resultados devastadores para las identidades locales, ambientales, hídricas, productivas, territoriales, etc. y, principalmente para el bienestar físico de las actuales y futuras generaciones.

La fuerza de la unión empresarial con las autoridades se manifiesta en hacer eco de las supuestas bondades de albergar empresas las cuales pregonan que esparcen infinidad de beneficios iniciando por el empleo con ingresos diferenciados y un permanente trabajo social en las comunidades otorgándoles apoyos en casas de salud y en escuelas o en infraestructura local, situaciones meramente asistencialistas con inocultables ribetes políticos. Esa estrategia de cuidar su imagen no corresponde con el nivel de deterioro y apropiación de riqueza que saquean de las comunidades, pues en Zacatecas pervive el atraso y los esquemas productivos desconectados de los avances tecnológicos. En nuestra entidad el flagelo de la pobreza no ha podido ser aminorado pese a que discursivamente el rumbo se va modificando y las estrategias fallidas que impone el modelo de crecimiento se mantienen intocadas.

Nuestra entidad padece rezagos sociales profundizados por los efectos de la crisis y del modelo económico que conlleva una inequitativa distribución de la riqueza, la precarización laboral y lo estacional de los salarios con un incremento de precios de bienes y servicios, entre otros. En nuestra entidad, la población rural con carencias ronda, aproximadamente, más del 60%; el nivel educativo se encuentra por abajo del promedio nacional. Con datos para el año de 2015 contaba con una población de 1 millón 579 mil 209 habitantes y eso nos coloca en perspectiva. Zacatecas experimenta flujos migratorios desde hace más de un siglo, principalmente dirigidos a los Estados Unidos donde residen aproximadamente 650 mil zacatecanos y cuya descendencia han conformado una comunidad que supera el millón de personas. Por ello, el flujo monetario mantiene a flote las economías, principalmente rurales. Para 2014 se captaron 677 millones de dólares que recibieron cerca del 11% de las viviendas de la entidad. Resulta evidente que de no existir estas vías de transferencias el nivel de pauperización de los hogares sería aún más grave. Las características de nuestro modelo productivo sólo permiten realizar una aportación marginal al PIB nacional que fluctúa en un raquíto y fluctuante 0.8%. La esperanza de permanencia en el mercado de las pequeñas y medianas empresas en nuestro estado es de 6 de cada 10 de ellas desaparecerán, con todo y la inversión, en sus primeros dos años de existencia.

## **1. LLEGA EL PROGRESO**

Resultado de las inercias productivas que mantienen el atraso o las políticas públicas sustentadas en el desinterés por los encadenamientos productivos o el desarrollo local como punto de partida para incidir en el aprovechamiento de los factores productivos locales, la economía zacatecana enfrenta una especie de autismo derivado de incapacidades manifiestas de quienes tienen la responsabilidad de transformar una economía deprimida

en otra con mayor dinamismo que cumpla la función de generar la seguridad económica (trabajo, ingreso) y acceso a servicios sociales de calidad.

Ante la ausencia de propuestas financieramente viables y ambientalmente sustentables la estrategia gubernamental ha sido apostar por la llegada, con todas las facilidades posibles, de empresas transnacionales con ventajas sobre las locales pues éstas, la mayoría de las ocasiones, carecen de subsidios directos o indirectos para su instalación y funcionamiento complementado con apoyos fiscales, para infraestructura, facilidad para adquisición o donación de terrenos así como acceso preferencial a insumos como el gas natural, etc. Hasta 2015 se tenía un registro oficial de 52.000 empresas entre micro, pequeñas, medianas y las grandes únicamente representan un 0.3% lo que significa que empresas que ocupan más de 250 empleados representan únicamente 136, esto refleja la situación de un proceso de industrialización fallido.

Con la implementación del modelo de crecimiento de corte neoliberal a principios de la década de los años ochenta del siglo pasado, los tres niveles de gobierno (nacional, estatal, municipal) inician un proceso de desregulación económica. El Estado inicia un deslinde de su papel significativo en los procesos económicos, el Estado se achica, pues el aspecto ideológico del modelo pregonaba que el centro dinamizador económico ya no era el Estado sino el mercado. Se inicia el proceso de privatización y se desincorporan empresas insignia del gobierno y el territorio no quedó exento de esta vorágine privatizadora.

A nivel local vieron en la megaminería la oportunidad activar una válvula de escape al atraso que se profundiza como efecto de la crisis. La situación de vulnerabilidad económica del país y sus regiones fueron magistralmente aprovechadas por las empresas transnacionales y los grandes capitales nacionales para iniciar lo que bien pudiera considerarse como un proceso de *refeudalización extractivista* y con ello los *latifundios mineros* donde el concepto de la acumulación por desposesión y la servidumbre pierde su connotación ideológica y se materializa en su forma más cruda, no sin conflicto y donde se consolida la camisa de fuerza del esquema primario exportador.

Los grandes capitales foráneos y nacionales redescubren, junto al mercado internacional de metales, los fundos zacatecanos y arriban de la mano de los gobernantes que ven en esas inversiones como una tabla de naufragio ante el fracaso de las políticas públicas de reactivación económica. El esquema de servidumbre que prevalece en el sector agrario se traslada a las empresas mineras; los esquemas de explotación de la fuerza de trabajo se trasladan a esquemas de apropiación del plustrabajo relativo debido a la tecnología que se introduce a los procesos mineros. El extractivismo a gran escala vino a incrementar el deterioro que ya imponía el sector agropecuario al agua, el aire y al suelo, pues algunos datos de organismos oficiales arrojan que unas 150.000 hectáreas de tierras dedicadas al cultivo ya acusan severos daños y se encaminan a convertirse en desérticas y otras 300.000 ya presentan un nivel de erosión que se puede considerar como severa y a ello habrá que agregar que anualmente se pierden entre 30 y 40 toneladas de arcilla por hectárea. Mientras tanto, la Comisión Nacional del Agua (Conagua, 2018: 1), señala que casi la mitad de los acuíferos del estado se encuentran en situación de sobreexplotación.

Socialmente la megaminería apostó por la aceptación de las comunidades donde se asentaría, exaltando un discurso paternalista y generoso; las compañías se presentan en envase humanista y pregonan que son la opción para abandonar el atraso secular, que son las portadoras de la modernidad y que esparcirán el maná que ha estado ausente antes de

su llegada. Este discurso engañoso se cuida mucho para ocultar el impacto real de esta actividad cuando es llevada a los niveles de las que se instalaron. Pese a la llegada de grandes empresas el escenario ya no es el mismo; se han profundizado los problemas y se cumple cabalmente aquello de que la pobreza económica se encuentra relacionada, de alguna manera, con la riqueza natural. De esto se concluye que los países ricos en recursos naturales, cuya riqueza se sustenta prioritariamente en su extracción y exportación, encuentran mayores dificultades para asegurar el bienestar de su población. Sobre todo, parecen estar condenados al *subdesarrollo* (como contracara del *desarrollo*) aquellos países que disponen de una sustancial dotación de unos o pocos productos primarios. (Acosta, 2016: 30).

Las compañías mineras con su alianza estratégica con el gobierno, adquieren todas las ventajas incluyendo las necesarias reformas constitucionales para limpiar el terreno donde las comunidades podrían establecer un frente de defensa. La Constitución se modificó en su Artículo 27 para introducir laxitud sobre los derechos de tierra y recursos naturales, para acelerar una explotación integral por parte del capital. El 25 de septiembre de 1992 se promulga la ley minera, donde se estipula que la minería es actividad preferente sobre cualquier otra actividad de interés, nueve meses después de reformar el 27 y entró en vigor en marzo de 1993 acontecimiento que fue un punto de quiebre en el ramo, pues esta ley alentó la entrada de capitales extranjeros al sector, también liberó una serie de controles sobre las concesiones (al ampliar el término de 25 a 50 años prorrogables por otro periodo igual y suprimió las de exploración y explotación por una sola para las dos actividades, dejando sin reglamento el tamaño de la superficies concesionadas, lo mismo que la obligación de declarar el mineral que se busca por lo que se puede apropiarse cualquiera que se encuentre. (López, 2017: 152).

Podemos inferir el impacto de la reforma constitucional en una entidad donde, salvo excepciones, se practica una agricultura autárquica y los espacios de retención laboral escasean o se mantiene con empleos precarios generando salarios insuficientes para acceder a los insumos necesarios que se reflejen en los indicadores de desarrollo humano. Cómo no iba a impactar la apertura indiscriminada a la inversión extranjera y de grandes capitales nacionales para la apropiación de recursos con las modificaciones constitucionales en una entidad que, de acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el año de 2010 el índice de desarrollo humano (IDH) se consideraba aceptable en salud y en educación e ingreso eran poco satisfactorios y concluye que los resultados, para este año, es comparable con el nivel de desarrollo de países como Turquía y Ecuador. (PNUD, 2014: 98). Ya para 2018 la situación no presenta avances significativos. De acuerdo al mismo programa afirma que el IDH en nuestra entidad se encuentra entre los más bajos del país, ya que ocupa el lugar 25 nacional (entre 32 entidades) y es la salud el mejor calificado seguido por el ingreso y finalmente la educación. La mayor parte de sus municipios 33 (57%), tuvo un desarrollo humano medio, 40% (23) alto y 3% (2) muy alto. (PNUD, 2019: 305).

La presencia de capitales extranjeros, si bien ahora es enorme y excluyente, se fortalece a principios del siglo pasado y se agiganta en la década de los años setentas del siglo pasado, en el país en esos años se contabilizaban 1 800 empresas con capital extranjero o con asociaciones con nacionales. En más de la mitad de las empresas el capital extranjero representaba el 100%. (Vidal, 2002: 110). Como efecto de la crisis que estalla en



los ochentas, se reconfigura la estructura del capital y los foráneos aprovechan la vulnerabilidad y las inversiones extranjeras encontraron su ventana de oportunidad en la privatización y en nichos rentables y el subsuelo y su riqueza estaba en el punto de mira.

## **2. LO QUE TRAJERON.**

Y los grandes capitales logran un aterrizaje sin complicaciones en estas latitudes entre ellos los de Newmont Goldcorp, Plata Panamerican Silver, Korea Resources, Capstone Mining Corp, Frisco, Industrias Peñoles, Minera Real de Ángeles, Aranzazu Holding y Arian Silver de México entre otros, mismos que después de pocos años han modificado profunda e irreversible el tejido social, ambiental y cultural. Las comunidades donde se asentaron se vieron de pronto vinculadas al capitalismo del desastre, pues la rápida apropiación de sus recursos vitales se opera indiscriminadamente con el beneplácito de las autoridades. Al igual que en otras latitudes del país o de América Latina, pero en el caso particular la inversión extranjera directa (IED) encuentra un favorable nicho de reproducción en las últimas tres décadas la cual ha mantenido un comportamiento ascendente. Esto se refleja en que para 2003 la IED captada en Zacatecas no superaba el millón de dólares, pero esta tendencia se revierte y entre 2007 y 2008 ésta fue de 2 mil 318 millones. Pese a que el estado era gobernado por el partido hegemónico en la era de bonanza para las empresas transnacionales, el cambio de gobierno por un partido autonombrado de izquierda, Partido de la Revolución Democrática (PRD), las políticas de protección laboral o de incentivo salarial permanecieron inamovibles.

El *boom* mega extractivista no ha modificado las condiciones de precariedad estructural de miles de zacatecanos, pese al discurso triunfalista no se han abatido las carencias materiales ni tampoco se fortalece la pirámide de bienestar; el extractivismo ha detenido la escalera del desarrollo humano y la preservación ambiental. Lo corrobora que de 1.597.000 habitantes, 900.000 se encuentran en pobreza, 330.000 padecen hambre crónica, el flujo migratorio no cede y, anotamos líneas arriba, que se contabilizan 650.000 zacatecanos en los Estados Unidos. El milagro que provocaría el extractivismo se diluye en sus propios indicadores: el porcentaje de los beneficios de la minería que se queda en el Estado, representa solo 0.01% y 0.04%. El problema de la contaminación vinculada a esta actividad va en aumento, focalizado en el abuso en la disponibilidad de los cuerpos de agua que implica secado de pozos y norias en los lugares donde se encuentran asentadas. Para el 2012 la Comisión Nacional del Agua (Conagua) había otorgado concesión de 36 pozos para minera Peñasquito, que significó extraer casi 26 mil metros cúbicos de agua en la región semidesértica y con serios problemas de acceso al agua. Habrá que agregar la extracción de agua de forma ilegal, más allá de sus cuotas oficiales, por las compañías mineras. Goldcorp ha aceptado la extracción ilegal de 7 millones de metros cúbicos anuales pues asume que sus necesidades hídricas son de 47 millones de metros cúbicos por año. Otro efecto colateral es la degradación del suelo agrícola y de pastizales en los terrenos aledaños a las unidades de explotación. El gobierno consecuente con su posición de facilitador de las empresas ha dejado en el abandono a las pequeñas y medianas empresas y, ha brindado un incondicional apoyo para la formación y puesta en marcha del llamado *cluster minero* como plataforma de promoción y defensa de los intereses de las compañías y del proceso de transnacionalización de la economía local. (García, 2015: 32).

### 3. LO SOCIAL.

El mega extractivismo no sólo ocasionó la ruptura ecológica regional sino también vino a desestructurar el tejido social aumentando el nivel de conflictividad en las comunidades. Desde la llegada de grandes consorcios mineros a la entidad el despojo territorial, el desalojo forzoso de comunidades enteras y la impunidad han sido una constante. No resultan inusuales los conflictos entre grandes compañías y la población donde se utiliza la amenaza a quienes osan exigir el cumplimiento de los compromisos signados entre comunidades y trabajadores como sucedió en la comunidad llamada La Colorada, perteneciente al municipio de Chalchihuites situada a 224 kilómetros de la capital. Fueron despedidos una docena y media de trabajadores por lo que consideró la empresa alteró la relación convenida como fue la de agregar construcción simple a casas habitación que la empresa les asignó bajo la figura de comodato, pero lo que se busca es el pretexto para incumplir y despojar de los derechos sobre la tierra por parte de habitantes y despejar la ruta de una total enajenación para aquellos que tienen más de un siglo de habitar esos sitios. Este es un ejemplo palpable de que la acumulación por desposesión no refiere sólo a la mercantilización de los bienes naturales sino también de aquellos bienes comunes sociales –como por ejemplo la provisión pública de ciertos servicios como la electricidad, el agua o la telefonía- que fueron privatizados en muchos de los países de la región en las décadas precedentes. Y tampoco se restringen a los bienes tangibles –sean minerales o empresas públicas- sino que abarca también ciertos bienes intangibles- como la cultura, la subjetividad, los derechos laborales, etc. (Seoane, 2013: 35).

La actividad extractivista, acompañada por opacas prácticas laborales y judiciales, en franca alianza con las estructuras gubernamentales, se convierte en un poder fáctico, omnipotente. Esto se pone de evidencia en otro conflicto de huelga en la mina San Martín, propiedad de un polémico empresario Germán Larrea cabeza del denominado Grupo México, que data desde el 30 de julio del 2007 en el municipio de Sombrerete (180 km desde la capital) y en cuyo escenario del conflicto han aparecido trampas legales desde las instancias gubernamentales para otorgar titularidad del contrato colectivo a un grupo afín al dueño de la mina, igualmente hicieron presencia grupos de choque intentando disolver el movimiento de huelga.

El movimiento de huelga en San Martín comparte semejanzas con otras experiencias en el territorio nacional; la vigencia y respeto al derecho de huelga, revertir las condiciones deplorables condiciones de trabajo o recuperación salarial y derechos económicos. La mancuerna gobierno-empresa utilizando prácticas cuestionables usando fuerza pública y argucias legaloides recuperan la mina sepultando la jurisprudencia existente para sortear este tipo de conflictos. Se violentó el estado de derecho y la impunidad campea y el dúo gobierno-empresa publicita la ruptura de la legitimidad de un movimiento de huelga como un logro bajo el argumento de preservar empleos, sin importar que éstos sean precarios, pero el interés real es fortalecer un modelo plutocrático donde, quienes detentan el poder económico, buscan incidir en las estructuras del Estado con el fin de conservar sus privilegios o ampliarlos; frente a esto, el reto principal es evitar la captura política del Estado, es decir, el secuestro de la democracia. (Hernández, 2018: 8).

El nivel de conflictividad generado por las empresas mineras no sólo repercute en lo ecológico, la ruptura de comunidades, también se traslada al cumplimiento de las obligaciones fiscales. Es práctica constante de grandes grupos corporativos que mediante la

contabilidad creativa o negociaciones con las autoridades en turno se evada el pago de sus obligaciones fiscales o logren que se les reintegre grandes sumas. Hasta el mes de agosto de 2018, el grupo Frisco propiedad del hombre más rico del país y que opera la mina El Coronel asentada en el municipio de Ojocaliente, tenía un adeudo acumulado de 47 millones de pesos a la hacienda municipal. Esto representa esquemas regresivos en la administración municipal, pues ya cargan con profundos déficits y el impago de las empresas ahonda el desequilibrio en sus finanzas públicas y frena incipientes esquemas redistributivos de los ingresos municipales. Las aportaciones fiscales ratifican el trato privilegiado que tienen las élites económicas pues las Las aportaciones fiscales de la minería son raquílicas: en 2016 fueron de apenas de \$2.509 millones de pesos, el 0.32% del total de los ingresos fiscales, mientras que el valor de la producción minera metálica generado en 2014 alcanzó los \$14.765 millones de dólares, transferidos en su mayoría a Canadá, Estados Unidos e Inglaterra (García, 2018: 58).

En cuestiones de relevancia en desastre, resulta problemático realizar un *ranking* sobre cuál empresa causa más destrozos y cual comunidad es la más afectada o dónde se colapsa con mayor intensidad el ambiente. Todo se debe dimensionar con su especificidad, por ello el nivel de dificultad para elaborar esa escala. Un caso paradigmático, por muchas razones, lo constituye, sin duda la comunidad de Salaverna. Una comunidad enclavada en el municipio de Mazapil al norte del estado que tuvo la desgracia de estar asentada sobre una gran riqueza la cual ahora reclama uno de los hombres más ricos del mundo: Carlos Slim. Esta comunidad ha sido reducida a escombros y una parte de sus habitantes ahora se encuentran en calidad de damnificados, pero conservando una terquedad que se ha convertido en ejemplo de resistencia frente al despojo instrumentado por el multimillonario de marras. Salaverna ha padecido los efectos económico-sociales más contundentes por la descapitalización, desacumulación permanente y aun la desnacionalización del recurso natural, patrimonio no sólo de Zacatecas sino de la nación. Sociales, por las implicaciones del despojo a la comunidad campesina y ejidal posesionaria originaria de la tierra, donde se encuentran los grandes yacimientos (Burnes, 2018: 12).

El dueño de la empresa Minera Frisco ha implementado por años un esquema de *palestinización* en Salaverna, al grado de que hoy el paisaje se reduce a montones de escombros de la escuela, la casa de salud, incluso la iglesia local. Hoy presenciamos un festival del desastre pues los impactos sociales que surgen en las zonas mineras se centran en desplazamientos por diferentes maneras, lo que expulsa poblaciones y provoca migración constante, así como conflictos que inclusive acarrea conflictos internos y divisiones en la comunidad entre los que se oponen a las mineras y las que las apoyan (Robles, 2018: 8).

El caso Salaverna nos entrega una postal que encarna el éxito de un modelo de crecimiento sustentado, de inicio, en el nulo respeto por la naturaleza y por su desprecio por cualquier expresión de vida y del tejido social. Un hombre, Roberto de la Rosa Dávila, insumiso ante uno de los hombres más ricos del mundo y pleno beneficiario de este modelo de la muerte, mantiene la defensa ejemplar de su tierra. Su terquedad y férrea voluntad por recuperar para los habitantes originarios y reconstruir su pueblo balcanizado por el poder económico aliado a la corrupción gubernamental y de empresarios de la miseria vestidos de dirigentes le ha valido el respeto de un gran segmento social. La desregulación y el proceso de privatización trajeron cambios profundos en las comunidades, que se reflejaron en las condiciones laborales desequilibrando más las relaciones obrero-patronales en

detrimiento de los primeros y una mayor laxitud en la preservación medio ambiental. Discursivamente, el modelo neoliberal con su desregulación –en este pedestal se instaló la megaminería- se orientaría a una mayor igualdad distributiva mediante los salarios y prestaciones que dispersarían en las comunidades y las regiones donde se asienta la relación entre beneficios empresariales e índices de bienestar existe una drástica distancia y destrucción. Salaverna es el ejemplo descarnado de ello. Hoy (12-8-2019) sólo permanecen en pie únicamente cuatro viviendas y habitan el pueblo, como remembranza del emblemático Comala de Pedro Páramo, solo una docena de habitantes.

#### **4. LO AMBIENTAL**

Es lugar común que el sector extractivista hace tabla rasa de la legislación, en este caso concreto la referente al cuidado ambiental. Para esta actividad resulta casi letra muerta la normatividad contenida, por citar dos ejemplos, en el documento Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA) así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). No solo en nuestra entidad existen severas afectaciones al entorno natural sino esto se replica a nivel nacional. La geografía del despojo va de la mano con la degradación medioambiental. En el Estado de Sonora (La Jornada 2014: 4) la empresa Grupo México derramó sobre el cauce del río Tinajas, ubicado en el municipio de Cananea, 40.000 metros cúbicos de sulfato de cobre combinado con ácido sulfúrico, en lo que se calificó como el peor desastre ambiental ocasionado por la minería. En Zacatecas, otra mina de la misma empresa, vertió 20 mil litros de agua mezclada con jales al arroyo El Salado que cruza la comunidad de San Martín (Sombrerete) conteniendo cianuro y sulfato de zinc entre otros elementos de alta toxicidad. Por lo tanto, no es infrecuente que se descubran casos de intoxicación en personas con niveles altos de arsénico, mercurio, plomo y otros elementos químicos involucrados en los procesos extractivistas.

El extractivismo no sólo ha incrementado los niveles de polución, también envenena los cuerpos de agua o los extingue como en la comunidad de Cedros en Mazapil. Los atentados ecológicos de las empresas pasan por la destrucción de flora y fauna endémica mientras el discurso gubernamental se aferra al “no pasa nada” y obligado por las circunstancias el gobernador del Estado Alejandro Tello, declara a La Jornada (2019: 6) que “aquí no se solapa ni se cubre a nadie. Lo que queremos es mantener nuestro entorno, más allá del tema del empleo que siempre defendimos. Creo que ellos también tienen que tener una responsabilidad social”. Hasta la fecha nada o poco se ha tratado el tema y los resultados de las investigaciones, que serían públicas, permanecen ausentes. Lo que sí está en nuestras manos es cambiarnos a nosotros mismos, intentar corregir viejos errores y enmendar nuestra relación con los demás y con el planeta que compartimos. (Klein, N. 2015: 215).

#### **5. CONCLUSIÓN**

El presidente del país, Andrés Manuel López Obrador, en reciente visita a Zacatecas (Férrandez-Vega, 2019: 24), sostuvo con referencia a la actividad minera que “se impulsó desde la época de Salinas de Gortari y se llegaron a entregar alrededor de 80 millones de hectáreas del territorio nacional para la explotación minera. Para tener una idea de lo que esto significó en el periodo de 36 años, pensemos que nuestro territorio, México, tiene 200

millones de hectáreas, y se entregaron –repetimos– 80 millones de hectáreas... como un 40% del territorio nacional. Nunca en la historia de México se había enajenado tanto suelo patrio”. Lo que constituye el diseño e implementación de una política de despojo. Pero el discurso continúa flotando sin medidas concretas que incidan en una mayor regulación de la actividad. No se visualizan estrategias encaminadas a revertir la apropiación de parte de ese territorio que, el poder del Estado con toda su arquitectura jurídica puede, si así lo decidieran, revertir este saqueo y este ecocidio. El partido político del presidente del país tiene mayoría en las dos cámaras (diputados y senadores) federales y relativamente sencillo frenar este proceso de destrucción del territorio y lo que ello implica en términos sociales, económicos y de identidad comunitaria.

El artículo sexto de la Ley Minera, vino a reforzar un modelo neoliberal que legaliza el despojo en binomio con la corrupción institucionalizada que encumbra a la oligarquía nacional y los capitales externos. En una entidad semidesértica, el negativo impacto ambiental resulta inconmensurable y el agua se convierte en el referente para la continuidad de la vida pero, independientemente del tipo de extracción y los procesos hidrogeológicos que controlan el área donde las industrias se ubican, los efectos negativos en las aguas subterráneas se pueden expresar especialmente en la variación de recarga y descarga, cambio de flujos y cambios con el nivel freático (de la Fuente, 2016: 211).

La actitud gubernamental augura la impunidad al desastre y muchos Salavernas, Peñasquitos y otras expresiones de empresas promotoras del desastre surgirán y la población y la naturaleza acusarán los efectos de la apatía y complicidades entre los barones de la industria, líderes y autoridades. Pero también se presenta la oportunidad para recuperar aquellas gestas que de los *indignados* se ha pasado a *Occupy Wall Street* y a otros movimientos que buscan que también se tomen en consideración los intereses de los desamparados y los afectados por la crisis. (Tello, C. 2013: 182)

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2016): *Maldiciones, herejías y otros milagros de la economía extractivista*. Tabula Rasa. No.24. Enero-junio. Bogotá-Colombia.
- Burnes Ortiz, Arturo (2018): *De la explotación minera tradicional al nuevo modelo extractivista*. Unidad Académica de Economía. UAZ, Zacatecas.
- Conagua, (2018): *Acuíferos con disponibilidad agotada*. Publicados en el DOF (Conagua).
- De la Fuente, Aroa. (2017): *Las actividades extractivas en México: estado actual. Anuario 2016*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. México.
- García Zamora, Rodolfo (2015): *Plan de Desarrollo Humano Integral para Zacatecas. Por un gobierno ciudadano con democracia y bienestar para todos*. Zacatecas (México).
- \_\_\_\_\_ (2018): *Agenda Ambiental para México 2018. Diagnóstico y propuestas*. Merino, Leticia y Velázquez, Alejandro. Coordinadores. Seminario Universitario de Sociedad, Medio Ambiente e Instituciones. UNAM. México.
- Hernández, Úrsula (2019): *Minería y Privilegios. Captura política y desigualdad en el acceso a los bienes comunes naturales en México*. En <http://www.oxfammexico.org> Recuperado 18-07-19.
- Klein, Naomi (2015): *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Paidós. México.
- La Jornada (2019): “*Aquí no se solapa ni se cubre a nadie*”: Tello. Miércoles 15 de mayo.

- \_\_\_\_\_ (2019): *Mineras violan política ambientales y de salud; se amparan en arbitraje supranacional*. Lunes 17 junio.
- Fernández-Vega, Carlos (2019): *No más concesiones mineras. Neolatifundio y despojo*. México S.A, La Jornada, México, pp.24
- López Bárcenas, Francisco (2017): *La vida o el mineral. Los cuatro ciclos del despojo minero en México*. Akal/Inter Pares. México.
- ONU-PNUD (2014): *Índice de Desarrollo Humano en México: Nueva metodología*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México.
- \_\_\_\_\_ (2019): *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015 Transformando México desde lo local*. México.
- Robles Soto, Saúl (2018): *La depredación continua de los recursos naturales en el estado de Zacatecas, 2010-2018*. Unidad Académica de Economía UAZ. Zacatecas.
- Seoane, José (2013): *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Ediciones Herramienta, Editorial El Colectivo y GEAL. Buenos Aires.
- Tello, Carlos y Ibarra, Jorge (2013): *La revolución de los ricos*. Facultad de Economía-UNAM. México.
- Vidal, Gregorio (2002): *Grandes empresas, economía y poder en México*. UAM-I, Plaza y Valdés. México.

## **EXPERIENCIAS DE ACTORES LOCALES EN DESARROLLO LOCAL, EL CASO DEL MUNICIPIO DE TECÁMAC (ESTADO DE MÉXICO) Y EL GRUPO RICARDO FLORES MAGÓN AC**

*Rolando Velázquez Badillo*

### **INTRODUCCIÓN**

Tecámac es parte de una de las zonas metropolitanas más pobladas del mundo, se integró a ésta en 1980, esto implicó el paso de un municipio rural a uno urbano. Las transformaciones no solo se experimentaron en la estructura de asentamientos humanos del municipio, también se reestructuro todo el sistema de actores locales, del tipo de demandas ciudadanas y, en ese sentido, de la misma gestión local.

El esquema de gestión del municipio transitó del apoyo a los productores rurales, el mejoramiento urbano y la dotación de servicios públicos a los 12 pueblos originarios de Tecámac a la introducción de servicios públicos en las recientes colonias populares y, al mismo tiempo, la generación de acciones para el control de la expansión urbana. Se puede decir que la gestión municipal se fue volviendo cada vez más urbana.

En este proceso, la participación ciudadana, puntualmente la expresada a través del Grupo Ricardo Flores Magón AC, experimentó una transformación significativa acorde a cada etapa del proceso de cambio territorial, pasó de ser una expresión del movimiento urbano popular a especializarse sobre temas significativos del desarrollo local, esto en la medida que, con el tiempo, sus principales cuadros se fueron especializando al grado de influir en la cosa pública, ya sea como parte del gobierno o como una caja de resonancia de la opinión pública sobre temas trascendentes como la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, megaproyecto que se habrá de construir en el límite norponiente del municipio.

### **1. Tecámac crecimiento y desarrollo urbano**

En el crecimiento urbano de Tecámac, se observan cuatro etapas. La primera, de 1950 a 1970, antes de 1970 la estructura del poblamiento del municipio estaba compuesta por los doce pueblos originarios. Es en 1968 cuando comienza la venta de lotes de lo que sería el primer fraccionamiento del municipio, el Fraccionamiento Ojo de Agua, que para 1970 ya contaba con sus primeros habitantes. Hasta entonces el municipio tenía las características propias de un municipio rural.

La segunda etapa, de 1970 a 1980, refleja la transformación de un municipio eminentemente rural a uno urbano en donde el municipio presentó una tasa de crecimiento de 14.40%, el municipio pasó de 20,882 habitantes en 1970 a 84,129 habitantes en 1980. Este crecimiento se da por la fuerte presencia que tuvo el poblamiento de tipo popular.

La tercera etapa (1980 a 2000) se caracterizó por un crecimiento poblacional significativamente más lento con tasas de 3.98% para el periodo de 1980-1990 y de 3.46% en el periodo 1990-2000. El tipo de poblamiento característico siguió siendo el popular con una ligera presencia de conjuntos habitacionales de interés social (conjuntos urbanos). A partir del año 2000, se puede identificar una cuarta etapa, en donde los conjuntos urbanos se convierten en el poblamiento característico de la expansión urbana. La TCMA mostró un incremento significativo al pasar de 3.44% a 7.75%, lo que significó 191,766 habitantes más durante el periodo 2000-2010. Esta etapa bien se puede calificar como el “boom

inmobiliario”. Por último, durante el periodo intercensal, el municipio, pasó de 364,576 habitantes en el año 2010 a 446,008 habitantes en 2015.

Tabla 2.- Población Tecámac, 1950-2015

Año	Población
	Tecámac
1950	9,104
1960	11,971
1970	20,882
1980	84,129
1990	123,218
2000	172,813
2010	364,579
2015	446,008

Fuente: Censos Históricos y Generales de Población y Vivienda 1950-2000, I y II Censo de Población y Vivienda 1995, 2005 y Encuesta Intercensal 2015, INEGI

El elemento para explicar las cuatro etapas de la dinámica poblacional en el municipio de Tecámac, y que de alguna manera determinaron las características del desarrollo local, está estrechamente vinculado con su incorporación a la ZMVM, momento en que comienza el desdoblamiento de la Ciudad Central y la densificación de las áreas intermedias, fenómenos relacionados con procesos migratorios que en buena medida fueron de tipo intrametropolitano.

Frente a las transformaciones que acompañaron este proceso, los retos para la administración municipal se tradujeron, en un primer momento, en la ampliación y dotación de servicios públicos en aquellos asentamientos de tipo popular. En los últimos años, las demandas ciudadanas y la problemática se van orientando en temas eminentemente urbanos como vialidad, transporte, seguridad pública, comercio en vía pública, entre otros.

Lo anterior ha permitido que la relación entre gobernados y gobernantes se transforme al grado de generar mayores presiones y espacios de participación por parte de la ciudadanía en la búsqueda de la solución a sus diferentes demandas.

En la actualidad, se perfila la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México Santa Lucia, ubicado en la Base Aérea Militar de Santa Lucia, justo en el límite norponiente con Tecámac, muy probablemente el proyecto impactará el proceso urbano en el municipio, y en la región, pero también reactivará la discusión sobre el desarrollo local, la gestión y la participación ciudadana.

## **2. El desarrollo local. Entre la gestión pública y la participación ciudadana.**

En primer lugar, es importante mencionar que el desarrollo local va más allá de los procesos, técnicas e instrumentos de planeación, el desarrollo local, implica, ante todo, una cuestión de prácticas y de sujetos, en este sentido, lo fundamental son los agentes de desarrollo y su relación con el territorio, considerando sus prácticas, los actores y los protagonistas.

De esta manera, los recursos humanos constituyen el elemento motor de la dinámica de desarrollo “desde abajo”. Su movilización y organización son factores imprescindibles para esta perspectiva de generación de desarrollo. El desarrollo, situado en esta dimensión,



es al mismo tiempo un objetivo (un fin) y una práctica (una práctica de desarrollo) (De Augusto, F. 2000: 158).

Desde esta perspectiva, los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local, y son, de hecho, los protagonistas de la dinamización de la sociedad local. Así, la articulación de actores en torno al desarrollo local implica tres ámbitos de actuación, por un lado, el político-institucional, es decir, actores ligados a la toma de decisiones; por otro, el expertos-profesiones que tiene que ver con los actores ligados a técnicas específicas desde diferentes disciplinas que pueden aplicarse para favorecer el desarrollo local; y por último, el ámbito de la población y la generación de sus propias expresiones, en donde se pueden identificar a actores ligados a la acción sobre el terreno.

Además de que el desarrollo local implica un enfoque multidimensional e integrador, también considera, por lo anteriormente planteado, un proceso que se orienta a la cooperación y negociación entre esos actores que actúan en los tres ámbitos ya mencionados. Esto significa que el desarrollo local es un proceso orientado. La cooperación entre actores públicos de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), así como la cooperación entre el sector público son aspectos centrales del proceso. Para que éste sea viable, los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y de alianzas (Gallicchio, E. 2004: 162). En ese sentido, el desarrollo local es un proceso mucho más socio-político, los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social.

En términos generales, cuando se habla de desarrollo local se deben de integrar los procesos de concertación entre los agentes, sectores y fuerzas que interactúan en un territorio determinado, para impulsar, con la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos. Estamos hablando que el desarrollo local, implica gestión con las autoridades locales y participación ciudadana de los habitantes.

## **2.1 Gestión local**

La gestión local puede ser entendida como “la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”, y estimular sus potencialidades de desarrollo local (Nieto, F. y Velasco, E. 2018: 99).

Cuando se hace referencia a la gestión, se está hablando de un proceso de toma de decisiones a través del cual se determina el futuro de una localidad en términos de su desarrollo. En ella intervienen criterios de carácter técnico: para el desarrollo de la gestión, los municipios cuentan con una estructura institucional de apoyo conformada por normas, competencias, procedimientos, organizaciones administrativas, recursos humanos y económicos, etc., cuya articulación y manejo permite a las autoridades y a los funcionarios municipales atender las necesidades y demandas de la población. Pero, por otra parte, las decisiones son tomadas atendiendo al juego de influencias y relaciones de las distintas fuerzas sociales y políticas sobre las instancias de poder local (Nieto, F. y Velasco, E. 2018: 101).

La gestión local es política en la medida en que intervienen grupos que representan intereses individuales y colectivos los cuales instituyen reglas de juego, establecen relaciones entre sí y desempeñan distintos roles en los procesos de decisión. En ese contexto, la gestión pública municipal no debe entenderse únicamente como la habilidad gerencial para administrar los recursos y la prestación de servicios, sino como la capacidad y

responsabilidad para negociar las decisiones y resolver los conflictos entre gobierno y sociedad local.

La intervención de las comunidades es un elemento, hoy en día, fundamental de los procesos que se desenvuelven en el ámbito local tanto desde la perspectiva jurídica, política, como social. En efecto, la participación se ha convertido en un aspecto central y prioritario en la vida de los municipios.

La gestión se refiere al manejo de las autoridades y de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para satisfacer las demandas ciudadanas y lograr los grandes propósitos de gobierno. Tiene que ver, por lo tanto, a la capacidad del sistema político para lograr objetivos comunes y tomar las decisiones correctas; a su legitimidad en tanto representante de intereses comunes; al manejo del conflicto en el marco de reglas democráticas; al conocimiento de la imagen que los ciudadanos se hacen de su gobierno y de las instituciones políticas; en fin, al estímulo y fomento de canales de participación ciudadana y a la disponibilidad de los distintos sectores sociales para apropiarse y hacer uso de ellos (Bolton, M. 2017: 45).

En este sentido la gestión pública local y la participación ciudadana más que ser una relación conflictiva entre los distintos actores y autoridades municipales, debe construirse nuevas formas de vínculo y de interlocución, esto es reconocer las particularidades de las comunidades gobernadas y atender las nuevas exigencias sociales.

## **2.2 La idea de participación ciudadana en el contexto local**

De entrada, la participación ciudadana no es una vocación natural de las personas, es un proceso por construir que requiere necesariamente de la organización de la sociedad. A través de la participación, la población adquiere tareas concretas, que tendrán mejores resultados si se encuentran orientadas hacia programas específicos de desarrollo local.

Se menciona que la participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. En las ciudades existen diferentes formas y tipos de participación; social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan ciudadanos con derechos y obligaciones sociales, políticos y urbanos (Caro, R. y Rodríguez J. 2018: 78). Con respecto a esta definición observamos que para ejercer estos derechos los ciudadanos pueden participar en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos políticos y asociaciones vecinales, o bien a través de OSC. Es decir, es en el ámbito local donde precisamente la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva.

Por otro lado, Mauricio Merino señala que “participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona”. Añade “que la participación es siempre un acto social...pues sólo se puede participar con alguien más; solo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas”, sigue diciendo que en las sociedades modernas es imposible dejar de participar: la ausencia total de participación es también...una forma de compartir las decisiones comunes” (Caro, R. y Rodríguez J. 2018: 80).

En esta acepción se considera que participar o no tiene sus consecuencias sobre todo en las relaciones políticas entre gobernados y gobernantes, quienes en parte determinan el avance o retroceso del desarrollo local, así mismo nos indica que la participación no concluye en las elecciones, esta adquiere diversas formas y así la participación se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones.

En este trabajo y de acuerdo con la revisión de los conceptos revisados, se entiende a la participación ciudadana como el espacio de interacción que construyen los ciudadanos y las autoridades municipales, y las acciones mediante las cuales la ciudadanía organizada influye en el funcionamiento y resultados de un gobierno más democrático y con ello contribuir al desarrollo de la comunidad y mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública local.

En este sentido esta definición adopta implícitamente la idea de participación ciudadana como un medio para democratizar el poder, permitiendo al ciudadano tener un papel más fuerte y permanente en el resultado de sus demandas.

### **3. Experiencia del Grupo Ricardo Flores Magón (GRFM)**

El GRFM, en el año 1970 se integró manera informal, como el grupo Acolhuas Promoción cultural con presentación de obra de teatro juvenil en contra “del consumo enajenante” en las fiestas cívicas de Tecámac, en las del Pueblo de Santa Mónica, Tlalnepantla, y en Chiconcuac, México. Las primeras acciones de reclamo social, fueron en el año 1982 por la construcción de un auditorio con características de bodega, lo que se demandaba era la participación ciudadana, en la construcción de obras públicas locales.

Para abrir espacios de participación en los puestos locales, se realizó una manifestación multitudinaria a pie, denominada “Marcha por la democracia” del pueblo de Ozumbilla a la presidencia municipal de Tecámac, exigiendo respeto a las tradiciones y costumbres del pueblo en la elección de autoridades locales, Concejo de Participación Ciudadana y Delegados Municipales.

Durante el periodo, 1983-1990, integrantes del grupo (Rolando Velázquez Badillo, Sabino Domínguez Monroy, Salomón Saavedra Carrizosa, Inocencio Díaz Pereira, Melesio Rivero Hernández, Juan Manuel Piña, participaron en la creación y la construcción de la escuela Preparatoria Regional, incorporada a la UAEM, en el municipio de Coacalco, ocupando puestos administrativos y docentes dando un fuerte impulso a la educación crítica popular

En el año 2000, el grupo deciden registrarse formalmente como Asociación Civil, Grupo Ricardo Flores Magón junto con la creación “formal del grupo” Tecámac se convertía en un municipio dormitorio, aspecto que dificultó la organización y la incidencia del grupo en la comunidad. Al respecto, integrante del GRFM relata el cambio en la vida cotidiana en el municipio y por ende las formas de participación.

*La dinámica cotidiana deja poco tiempo libre para relacionarse e interactuar más allá del trabajo y la familia, hay menos oportunidades para crear arraigo y una continuidad para compartir problemas y posibles soluciones, esto va en perjuicio de la construcción de una cultura política. Así, predomina el egoísmo y la apatía entre los ciudadanos, conductas que promueven el inmovilismo y la pasividad y hacen que los mecanismos institucionales de participación ciudadana sean estructuras formales y en ocasiones decorativas más que instancias reales de toma de decisiones. (Integrante del GRFM)*

Por otro lado, se ha generado un proceso en donde las expresiones, costumbres e identidades culturales propias de los 12 pueblos originarios coexisten con modos de vida urbanos que se generan con la autorización de conjuntos urbanos y creación de colonias populares, situación que no se ha podido potenciar e integrar para arrancar procesos de mayor participación ciudadana. Al mismo tiempo, hay poca organización y movilización en las comunidades del municipio lo cual se traduce en el no aprovechamiento de los espacios

públicos para la convivencia y el diálogo, condición que, junto con las anteriores, dificulta la posibilidad de incidir en los procesos de gestión del desarrollo local.

En este sentido, el GRFM se ha cuestionado las condiciones y características que ha presentado el municipio con respecto a las transformaciones ocurridas desde los años setenta. El grupo a pesar de observar el escenario local de manera ilusoria, realiza esfuerzos para abrir posibilidades por el ánimo y entusiasmo de lucha por los ciudadanos de recuperar espacios de discusión, promover mecanismos apropiados, cambios en el imaginario colectivo. Al respecto, se ha diseñado la revista Diálogos, espacio de análisis y opinión sobre problemas de la cosa pública, encuentros literarios y poesía con los diferentes artistas de la comunidad.

Entonces, la experiencia del GRFM, pasó de la lucha propia de los movimientos urbanos, manifestándose, en un principio, por el alza en la tarifa del transporte público o por dotación de servicios básicos, a asumir reivindicaciones como la demanda de participación en la toma de decisiones en obras públicas y una mayor integración en la estructuración de la administración pública.

El grupo, ha generado esfuerzos por participar en los procesos de construcción vecinal mediante la organización de faenas de trabajo en conjunto con las autoridades locales, gestión para la construcción de obra públicas para el mejoramiento del entorno urbano (drenaje, banquetas y pavimentación), dotación de infraestructura social como la construcción del Centro de Integración Social, Centro de Salud, Casa Club de la Tercera Edad, la construcción y ampliación de aulas y biblioteca.

Por otro lado, el GRFM ha participado de manera permanente en la organización y elaboración de planes de acción comunitarios aspecto que ha permitido que integrantes del grupo, ocupen puestos en el pueblo de Ozumbilla; Comité Local de Agua Potable, en donde se han realizado a cabo asambleas comunitarias y recorridos por las diferentes zonas de la localidad, se logró un acercamiento importante y se generó confianza en los vecinos hacia las autoridades auxiliares, hubo una fuerte presión a la consulta ciudadana.

Los vecinos del pueblo de Ozumbilla, mencionan, que a partir de la conformación de GFRM se han logrado, mejores resultados con base al impulso de la transparencia y la rendición de cuentas.

*Se realizó una cooperación para la construcción de pozos de agua, se hizo un plano catastral del pueblo y amplió la red hidráulica, se actualizaron los padrones de usuarios y se eficiente la cobranza por consumo. En este ámbito comunitario, se volvió costumbre el ánimo por participar para ocupar puestos dentro de los Concejos de Participación Ciudadana, Delegados Municipales y Comisariado Ejidal (Vecino del Pueblo de Ozumbilla)*

En la década de 1990, ante la apertura de participación representativa electoral partidista, y ante la presión de permitir la incursión de las movilizaciones progresistas de izquierda, con la fuerte presencia corporativa ante un único partido hegemónico (PRI) el GRFM decide manifestarse electoralmente en las candidaturas a presidente municipal y diputación local por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Más tarde vuelve a intentar participar en la misma corriente progresista de izquierda, ahora con el nombre del Partido de la Revolución Democrática (PRD), esta vez en coalición con la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) obteniendo resultados favorables por el apoyo de la población, sin embargo, los dirigentes de los grupos de interés partidista no

permitieron que el GRFM, consolidará su victoria, dando un fuerte revés al proceso representativo democrático

Con las transformaciones ocurridas en el municipio, derivadas del proceso de urbanización, y los nuevos retos que trajo para las administraciones municipales, se abrió el espacio para la participación dentro del gobierno local para atender, a partir de la experiencia acumulada y el grado de especialización que alcanzaron algunos integrantes del GRFM, para las nuevas condicionantes para procesar las demandas ciudadanas y los requerimientos de una administración más especializada y comprometida.

Así, inició la ocupación de cargos dentro de las áreas de obras públicas, planeación y desarrollo urbano, desde este ámbito. De acuerdo con integrantes de GRFM, resaltan los resultados desde que el grupo ha incidido en el sector gubernamental:

*Se han elaborado estudios de diversas problemáticas en Tecámac como; La Gestión Integral del Agua, caso Comités locales, Participación Ciudadana, Reconstrucción del interés general y Gobierno Local Democrático, La Incorporación de Suelo Ejidal al Proceso de Urbanización, se trabajó en la organización, promoción y empoderamiento de los jóvenes, mujeres y adultos por medio de talleres de manualidades y temáticos con material gratuito en zonas vulnerables del municipio, con el Programa Hábitat para los Asentamientos Humanos (ONU), se instaló un Observatorio Urbano Local con los diferentes sectores más representativos de la comunidad, se formuló en varios periodos de gobierno el Plan de Desarrollo Municipal, y se realizaron actualizaciones al Plan Municipal de Desarrollo Urbano. (Integrante activo del GRFM)*

Entonces, estamos hablando de que GRFM ha fomentado el desarrollo local, desde la participación ciudadana de los vecinos, en relación con la gestión pública, al parecer ya no es una participación únicamente electoral, sino una participación activa, en la elaboración de instrumentos de planeación, ejecución y gestión de estrategias sociales, culturales y en materia urbana y social. Asimismo, en la búsqueda de integrar más actores al desarrollo local, el grupo participa en la integración de una Red de Asociaciones Civiles, sector académico y empresarial en el municipio e impulsa la alianza y cooperación con organizaciones externas, como la Coalición por la Transformación Urbana (WRI) y ONU-Hábitat y con la Comisión Estatal de la ZMVM de la Cámara de Diputados. Se observa que la influencia del grupo, empieza a tener efecto a nivel regional, ya no sólo se busca incidir el interior del municipio, también se empieza a construir vínculos con actores y problemáticas regionales.

### **3.1 La participación ciudadana y el Nuevo Aeropuerto de Santa Lucía (AISL)**

Con la aprobación de construcción del AISL el día 14 de junio de 2019, el GRFM propone la organización de un foro con el título, “**Una reflexión ciudadana y regional respecto a la construcción del AISL**”, con el propósito de conocer las ventajas y desventajas de dicho megaproyecto de transporte aéreo tan importante para México, pero también, por el creciente malestar de la población, por el poco reconocimiento de las autoridades federales a las voces, opiniones y puntos de vista de la ciudadanía local, todo indica, que la prensa local y nacional, poco dan cuenta de un grupo de habitantes del municipio de Tecámac que manifiestan su rechazo a la construcción del (NAISL), poco se conoce de acciones ciudadanas más abiertas, plurales e integradoras que reflexionen y

cuestionen a partir de información amplia en términos ambientales, legales, técnicos, urbanísticos, sociales, económicos y políticos.

El foro tuvo participación de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (México), Universidad Autónoma Metropolitana, sector empresarial, sociedad civil y actores claves en la gestión gubernamental de la región, durante el ejercicio de discusión se acordaron los siguientes aspectos.

El GRFM, en el afán de construir un esquema de participación ciudadana proactiva, invita a diversos grupos y representantes ciudadanos del municipio de Tecámac y de otros municipios circundantes, para abrir espacios de información, análisis y propuesta respecto a la idea del AISL. En el desarrollo del foro se contó con la presencia de diversos sectores de la sociedad civil, asociaciones civiles, académicos e iniciativa privada, cabe aclarar que, aunque la convocatoria fue amplia y de boca en boca, brillo por su presencia el gobierno local, no así de algunos funcionarios interesados.

Durante el foro el Dr. Melesio Rivero Hernández argumentó.

*La decisión gubernamental ha sido objeto de un debate en diversos círculos políticos nacionales, empresariales e incluso a nivel internacional. A pesar de los argumentos, a favor y en contra, hasta ahora la decisión del presidente Andrés Manuel López Obrador se mantiene sin cambio alguno.*

El Dr. Melesio Rivero, recomendó, como primer momento tener claro que la información que se vierte en los medios no es suficiente para tener una visión clara y completa. Lo cierto es que, a pesar de que el gobierno federal aparenta tener muy estructurado el proyecto, las cosas no son así. Apenas se encuentra en la fase del anteproyecto y del ante presupuesto, que en términos reales representa una incipiente e inicial etapa, dado que para transitar a proyecto se requieren complementar otras. Por el momento nada está definido.

Durante el evento, se señaló la importancia de alinear y cumplir con la normatividad y regulación del ordenamiento territorial y los asentamientos humanos, plasmadas en diferentes planes y documentos como; Las recomendaciones internacionales, Hábitat III, la Nueva Agenda Urbana y los ODS, el diseño institucional mexicano, Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTyDU) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), así como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y el marco normativo estatal y municipal, esto es, “nada al margen de la ley” “nada por encima de la ley”, otro de los temas abordados

Por otra parte, el Mtro. Rolando Velázquez, intervino en el foro con la problemática del AISL con la ponencia “Conflicto Urbano” donde presentó las siguientes interrogantes ¿Qué nivel de participación tuvieron los instrumentos de planeación urbana federal, estatal regional y municipal vigentes en la toma de decisiones? Así como ¿Cuáles son las condiciones en las que se coloca el gobierno local bajo el actual marco jurídico urbano?, de manera particular el problema que nos ocupa, ¿Cuáles han sido las posiciones que los diferentes actores han manifestado y como esto ha caracterizado el interés público sobre el proyecto y el grado de conflicto urbano que se podría presentar?

En este sentido, el Mtro. Rolando, argumentó que es importante,

La irrupción en la transformación de la esfera pública de los diversos actores. Esto es, la afirmación del proyecto por las autoridades, la

resistencia de los doce pueblos, la defensa del agua por los comités locales y la aceptación de los ejidatarios en la compra venta de suelo y el reclamo de un precio justo.

En efecto, el desarrollo local se construye con la negociación y alianzas de los diversos actores y hace visible **“lo que está en juego”** de aquí la participación o resistencia de apoyar o no con los diferentes actores sociales, de gobierno y empresarios. Resulta importante preguntarse, ¿la productividad social será posible? El ideal, es que se debe construir “Controversia colectiva que pondere el conflicto urbano y aplique los principios incluyentes del Desarrollo Urbano, equitativo, diverso y democrático, en donde los costos y benéficos se distribuyan en forma justa.

## **Conclusiones**

En el trabajo presentado, se mostraron los alcances, limitaciones y experiencias de la incidencia del Grupo Ricardo Flores Magón AC. (GRFM) en el desarrollo local del municipio de Tecámac, actividades que se realizan bajo un contexto municipal de globalización económica, política y cultural, acompañado de un proceso de urbanización y un “boom” inmobiliario, todos estos aspectos han convertido a Tecámac en una ciudad dormitorio y en una economía terciaria con amplia participación en el sector informal.

Además, se identificó que las actividades del GRFM no se sitúan más en las prácticas partidistas-electoral, el municipio ha superado la hegemonía partidista a cargo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entonces estamos hablando que la participación pasó de ser combativa a la organización y a estrategias más visibles, con intervención en actividades más especializadas que impactan en la gestión y políticas sociales del municipio. Este sentido, el gobierno ya no sólo es el administrador y prestador de servicios públicos, sino, forma parte permanente en el proceso de gestión y prácticas relacionadas con actividades económicas y socio culturales.

Es indudable que la participación ciudadana del GRFM es intangible y difícil de medir y evaluar los resultados en materia de infraestructura urbana o beneficios sociales, sin embargo, como justificación de la especialización que experimentaron sus integrantes, y ante la apertura democrática representativa, se logró complementar y profesionalizar la gestión pública municipal con una visión transversal en la cosa pública. De esta manera se mejora mínimamente el desarrollo local, que había estado monopolizado por las instituciones y actores políticos.

En efecto la participación del GRFM, no escapa a la reflexión sobre la vigencia y pertinencia de la ciudadanía, en donde afirmamos que su significado no es obvio ni llano, ni una membresía, o reconocimiento jurídico-político, sino un concepto con componentes que siempre han estado presentes. Es un concepto que posee, pertinencia, identidad, participación y derechos, en este panorama al hacer visibles estos cuatro elementos en relación a la participación del GRFM, su aportación al desarrollo se genera en un escenario local, donde hace valer su condición como motor de prácticas sociales en activo, de experiencias vividas en común y de compartir los imaginarios colectivos de las comunidades.

Bajo estas circunstancias, según Beth Simone Noveck, los ciudadanos confían cada vez menos en las capacidades de los gobiernos, donde considera como argumento central, nuevas formas de interacción entre grupos sociales e individuos con el estado, las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), ofrecen nuevas plataformas y servicios,

tales como los grandes datos y los análisis, que potencian, la posibilidad de interacción entre gobierno y sociedad (Simone, B. 2017: 59).

Así la participación de los ciudadanos con una mayor información, mayores y mejores datos fortalece la democracia y con ello la confianza de la sociedad en el estado, generando condiciones favorables al gobierno con una mayor eficacia. De esta manera el GRFM, incidirá propositivamente en la construcción del Aeropuerto Internacional Santa Lucia, antes de que se convierta en un “conflicto urbano”, proponer una gran controversia colectiva con estrategias de coordinación, concertación y ejecución entre la diversidad de actores sociales y los diferentes gobiernos, para enfrentar los impactos ambientales, culturales y urbanos en la región.

Finalmente, hoy en día se puede hablar de pluralidad de ciudadanías aspecto que representa una disputa, que pone en juego tanto las interacciones cotidianas, como los procesos de gestión y negociación en relación al gobierno-sociedad, diálogo esencial para la construcción del desarrollo local.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez, L (2019): Re-pensar la ciudadanía en el siglo XXI. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Juan Pablo Editor, México
- Bolton, M. (2017): Qué hacer, la imaginación al poder, Collins Harper, México.
- Caro, R. y Rodríguez J. (2018): Ciudadanía y participación, una mirada desde lo local: Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca y Sinaloa, El Colegio Mexiquense, México.
- Velázquez, Badillo Rolando,(2007) Participación y Ciudadanía, reconstrucción del interés general y gobierno local democrático, el caso del municipio de Tecámac, Universidad Oberta de Cataluña, proyecto de Master en Gestión Política, Económica y social de la Ciudad
- CONEVAL (2010): Informe sobre la pobreza municipal. CONEVAL, México.
- De Augusto, F. (2000): ¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible? En Revista Institución y Desarrollo, número 6, Brasil, pp. 133-168
- Galicchio, E. (2004): El desarrollo local en américa latina, una estrategia política basada en la construcción de capital social, programa de desarrollo local. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.
- Pradilla E. (2016): Zona Metropolitana del Valle de México: Cambios demográficos, económicos y territoriales. UAM, México.
- Simone, B (2017): Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente, las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar, Serie Gobierno y Políticas Públicas. CIDE, México.



## **DESEMPEÑO FISCAL Y COMPETENCIA POLÍTICA: EVIDENCIA PARA LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA**

Sandra Daniela Ariza Marín  
Universidad Libre – Pereira (Colombia)  
[sandrad.arizam@unilibre.edu.co](mailto:sandrad.arizam@unilibre.edu.co)

Germán Augusto Tabares Pozos  
Universidad EAFIT  
[gtabare2@cafit.edu.co](mailto:gtabare2@cafit.edu.co)

### **1. INTRODUCCIÓN**

La economía de mercado cumple un papel fundamental en la producción y distribución de recursos en una sociedad, sin embargo, su funcionamiento implica fallas que deben ser corregidas por el Estado con el fin de contribuir al desarrollo social, económico y ambiental de un territorio, y en consecuencia al bienestar colectivo. De manera que el sector público cumple entre otras cosas con la función de proveer bienes y servicios públicos, así como diseñar y ejecutar políticas que contribuyan a la disminución de la desigualdad en la distribución de la renta y, por lo tanto, en la calidad de vida de la población, por lo cual la eficiencia en la administración de los recursos públicos constituye un tema de vital importancia.

Durante la década de los años sesenta y ochenta del siglo pasado el fenómeno de urbanización en América Latina provocó grandes demandas que desafiaron la configuración centralizada tradicional, caracterizada por fomentar gobiernos locales con baja capacidad administrativa y fiscal, lo cual llevo al establecimiento de reformas que trasladaban funciones y recursos a las entidades territoriales (Aghón, G. 1997; Pinilla, D; Jiménez, J. & Montero, R. 2014). Por lo tanto, la descentralización fiscal surge como una estrategia para lograr mayor eficiencia y mejor focalización en la provisión de bienes y servicios públicos a nivel territorial, debido a que una ejecución más cercana y concreta en los programas da lugar a una mejor orientación hacia los ciudadanos, menores costos y una mejor respuesta a las necesidades específicas locales. Así, el objetivo de un proceso descentralizador es contribuir al desarrollo integral de las naciones, por lo que un proceso efectivo puede evidenciarse en el progreso social, principalmente en áreas como la sanitaria y la educativa (Pinilla, D; Jiménez, J. & Montero, R. 2014). De igual manera, la descentralización busca lograr mayor transparencia y un verdadero control de la gestión pública, por lo cual, se destaca que dicho proceso también tiene motivaciones de carácter político, entre ellas restaurar la democracia (Mascareño, 2009).

Aghón (1997) señala que a pesar de las importantes reformas y avances producidos con la descentralización fiscal en América Latina, las finanzas locales se encuentran en gran medida caracterizadas por una baja autonomía en la determinación de sus principales impuestos, una alta dependencia de las transferencias o aportes presupuestarios de los gobiernos nacionales y un uso inadecuado del endeudamiento territorial. Al respecto, en Colombia el proceso de descentralización fiscal condujo a la administración autónoma de los recursos de los municipios, sin embargo, este estuvo acompañado del establecimiento de amplios sistemas de transferencias de recursos a los

sectores subnacionales – Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías-, fortaleciendo a éstos como ejecutores de gasto público y en menor medida como recaudadores de sus propios ingresos.

Al poner en el centro de discusión el fortalecimiento de los territorios locales, dotándolos de una mayor autonomía en la capacidad de decisión y acción, así como en la administración de recursos propios y de las transferencias enviadas desde el gobierno central, se considera fundamental la evaluación de la gestión de los recursos de los municipios, en otras palabras de la eficiencia fiscal gubernamental. En este sentido, el artículo 79 de la Ley 617 de 2000 establece que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicará “los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto”. Así, el DNP diseñó un indicador sintético que mide el desempeño fiscal de los municipios, el cual se encuentra conformado por seis subindicadores fiscales relacionados con el recaudo de impuestos, endeudamiento, gastos de funcionamiento y ahorro.

A partir de lo anterior, el informe del DNP (2017) sobre el Índice de Desempeño Fiscal, que presenta datos acerca de la gestión de los gobiernos territoriales en relación con sus niveles de ingresos, gastos e indicadores de comportamiento fiscal, destaca que el indicador disminuyó para los municipios en 3,72 puntos entre 2015 y 2016, comportamiento influenciado por la disminución en el desempeño fiscal del 80,56% de los municipios, en contraste con el 19,44% de los municipios que mejoraron los resultados.

Dada la importancia del desempeño fiscal de los municipios en el bienestar de la sociedad y en el desarrollo sostenible, se considera pertinente estudiar los factores que limitan o refuerzan dicho desempeño. De acuerdo con Cleary (2003) el uso óptimo de los recursos municipales difiere en función de diversos factores – desde la capacidad burocrática y financiera, pasando por factores institucionales, culturales y políticos, hasta las características geográficas y demográficas de la población gobernada. En este sentido, de acuerdo con la literatura sobre eficiencia gubernamental un factor de carácter político que resulta de vital interés es la competencia política.

En el campo de la economía, el estudio de los mercados competitivos muestra ventajas en términos de bienestar social con respecto al monopolio y otras estructuras con poder de mercado. La falta de competencia en este contexto tiene como consecuencias precios más altos y menos bienes, lo que permite mayores rentas, dicha realidad se ha extrapolado a los mercados políticos. Desde el trabajo seminal de Stigler (1972), diferentes modelos teóricos han demostrado cómo la falta de competencia en el mercado político puede conducir a una menor provisión de bienes públicos, ineficiencia en la acción gubernamental y mayor búsqueda de renta (Barro, R. 1973; Becker, G. 1983).

Por lo tanto, la relevancia de la competencia electoral se deriva de que para que un partido alcance el poder necesita buscar el apoyo de los votantes, lo cual puede conseguir a partir de las virtudes de su gestión cuando esta gobernando, o de los beneficios que se obtendrían si ganara la elección, de manera que el hecho de no tener el puesto seguro obliga a los partidos en competencia a una buena gestión. El caso colombiano es especialmente interesante, ya que, a pesar del proceso de descentralización iniciado en 1991, la desigualdad económica regional en el país es alta y las diferencias significativas en los resultados de la economía municipal podrían reflejar divergencias en la capacidad del gobierno local en diferentes campos, entre ellos

el desempeño fiscal. Por lo tanto, comprender la relación entre la competencia política y el desempeño fiscal podría contribuir al diseño de cambios institucionales dirigidos a mejorar el desempeño del gobierno local en el futuro.

A partir de lo anterior, la investigación propuesta busca hacer contribuciones en dos aspectos principales. En primer lugar, profundiza el análisis sobre la relación entre competencia política y desempeño fiscal a nivel subnacional para una economía en desarrollo, pues la mayoría de estudios de este tipo se enfocan en países desarrollados. Segundo, una parte significativa de la literatura se enfoca en estudiar el efecto de la competencia política en el comportamiento de variables económicas agregadas como el crecimiento económico o el ingreso, o en estudiar el efecto sobre una función específica de las finanzas públicas: la provisión de bienes y servicios, mientras que la presente investigación determina el efecto en el comportamiento fiscal de los municipios del país.

El resto del artículo está articulado como sigue. La sección dos, presenta los principales postulados teóricos y evidencia empírica en relación con el efecto de la competencia política y el desempeño del sector público. La sección tres, describe la metodología utilizada. La sección cuatro, presenta los datos y las estadísticas descriptivas.

## **2. REVISIÓN DE LITERATURA**

Una de las proposiciones más aceptadas en la teoría económica es que el poder monopólico es perjudicial para el bienestar de los consumidores, mientras que la competencia entre firmas en el mercado trae mayores beneficios para la sociedad. En este sentido, el poder político concentrado es asociado con comportamiento monopolístico, de manera que la competencia entre partidos políticos tiene consecuencias positivas para el bienestar de la sociedad. Tal analogía se establece porque mientras en las empresas compiten por clientes, los gobernantes locales compiten por residentes (Stigler, 1972; Besley, Persson & Sturm, 2005). De manera que la mayor competencia en los mercados políticos puede conducir a una mayor provisión de bienes públicos, eficiencia en la acción del gobierno y menor búsqueda de renta personal.

La posible ventaja de la competencia en el campo político ha motivado el estudio comparativo del desempeño económico entre países con diferentes regímenes políticos, como en el caso de las democracias occidentales y los gobiernos totalitarios, asociados con más competencia y menos competencia, respectivamente (Wittman, 1989; Polo, 1998; Lake & Baum, 2001; Pinto & Timmons, 2005). Estos trabajos han probado teóricamente las ventajas de la competencia política en los resultados económicos, como el crecimiento y el nivel de ingresos, al evidenciar un efecto positivo significativo.

Sin embargo, el efecto de la competencia política en los resultados económicos es indirecto y tiene lugar a través del desempeño del gobierno (Besley & Case, 2003), por lo que los trabajos recientes se han centrado en el estudio del vínculo entre competencia y diferentes aspectos del desempeño del gobierno en términos teóricos y empíricos (Besley, Persson, & Sturm, 2010). Además, se ha desplazado la atención del estudio entre países al estudio de los indicadores en un país determinado, porque permite observar el efecto de la competencia política en el mismo contexto institucional. En consecuencia, los estudios para Estados Unidos (Besley et al, 2010) y las regiones Italianas (Padovano & Ricciuti, 2009) evidencian que la competencia política afecta el tipo de política económica y el nivel de deuda pública, respectivamente, mejorando el rendimiento económico.

En teoría, los altos niveles de competencia política fomentan la eficiencia en la provisión de bienes públicos y disuaden las conductas de búsqueda de rentas en el partido gobernante; pues el actuar contrariamente pondría en riesgo sus probabilidades

de reelección. En este sentido, estudios recientes han mostrado específicamente el efecto de la competencia política en el desempeño del gobierno a nivel local, este es el caso de Boyne, Oliver, Peter & Nicolai (2012), Ashworth, Geys, Heyndels & Wille (2014), y Sorensen (2014) para municipios ingleses, flamencos y noruegos, respectivamente; trabajos que encontraron un efecto positivo y significativo de la competencia política en aspectos como la eficiencia productiva de la provisión de bienes públicos, sin embargo, esta relación no es necesariamente monótona.

En los últimos años, se ha presentado un interés creciente por evaluar la calidad del gobierno, que en principio se trata de un concepto multidimensional por las diversas actividades que las entidades territoriales realizan. No obstante, el grueso de la literatura que evalúa el desempeño de la gestión municipal se enfoca en los resultados en relación con la producción de bienes y servicios, para lo cual se utilizan índices de cobertura (Cleary, 2003). Así mismo, la eficiencia productiva es utilizada para evaluar la gestión del gobierno, así, una mayor (menor) eficiencia productiva indica que el gobierno genera altos (bajos) niveles de bienes públicos con gasto limitado (alto), lo cual revela que efectivamente los gobernantes trasladan gasto público a bienes, o la medida en que se involucra en la extracción de renta (Ashworth, Geys, Heyndels & Wille, 2014).

Por otra parte, el concepto de competencia política tiene múltiples dimensiones que son difíciles de capturar adecuadamente. Sin embargo, la falta de competencia en la arena política puede interpretarse como un sesgo en el número de votantes comprometidos a favor de un partido (Polo, 1998, Besley et al., 2010). Este factor ha intentado ser medido de formas alternativas, utilizando frecuentemente los resultados electorales para la construcción de indicadores. Entre los indicadores de competencia utilizados se encuentra uno basado en la diferencia en votos de los dos partidos políticos más grandes (o de mayor votación) (Besley, Persson, & Sturm, 2010, Boulding & Brown, 2014; Padovano & Ricciuti, 2009). Sin embargo, es un indicador que plantea limitaciones para un entorno multipartidista al no tener en cuenta los votos obtenidos por los demás partidos en competencia.

Para un entorno multipartidista como el colombiano, se usan indicadores que miden el tamaño o la concentración de los partidos. Entre las medidas utilizadas se encuentran el número de partidos compitiendo en elecciones (Polo, 1998; Ashworth, Geys, Heyndels & Wille, 2014) y el índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (HHI: Herfindahl-Hirschman Index) (Sorensen, 2014; Nye & Vasilyeva, 2015).

Por otra parte, entre las variables control utilizadas se consideran factores económicos, sociales y demográficos. Entre las variables económicas utilizadas se encuentra el grado de desarrollo económico (Lipset, 1959), o el ingreso per cápita para controlar diferencias entre los territorios pobres y ricos (Nye & Vasilyeva, 2015). Entre las variables demográficas se encuentra el tamaño de las de los entes territoriales, medido en términos de población (Gabler, 1971; Buettner & Holm-Hadulla, 2013; Sorensen, 2014) o densidad del ente territorial (Rumi, 2009).

Por último, se destaca que la literatura sobre la gestión fiscal territorial en Colombia, se centra en describir el comportamiento del desempeño fiscal de departamentos y municipios específicos, mientras que las investigaciones que abordan el análisis de un conjunto amplio de municipios son limitadas.

### **3. METODOLOGÍA**

Para estimar el impacto del nivel de competencia política en el desempeño fiscal de los municipios de Colombia se emplea un modelo de Panel de Datos. Este tipo de modelos permite incorporar tanto las diferencias en términos de desempeño fiscal entre

municipios, como al interior de estos a través del tiempo. En consecuencia, la especificación econométrica básica sigue la forma presentada en la ecuación 1.

$$y_{it} = \beta_1 X_{it} + \beta_2 Z_{it} + \varphi_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Donde  $y$  representa la variación de la medida de desempeño fiscal del municipio  $i$  en el periodo de gobierno local  $t$ . Por su parte,  $X$  representa la variable de competencia política y  $Z$  es un conjunto de variables de control, mientras que  $\varphi$  captura los efectos fijos por municipio. Por último,  $\varepsilon$  representa el termino de perturbación y  $\beta_1$  el parámetro que captura el impacto del grado de competencia política sobre la variación del índice de desempeño fiscal municipal durante el periodo de gobierno.

La elección de un modelo de Panel de Datos con Efectos Fijos, como el planteado en la ecuación 1, obedece a la necesidad de controlar por la amplia gama de fenómenos idiosincráticos propios de cada municipio que pueden incidir sobre la variación del desempeño fiscal.

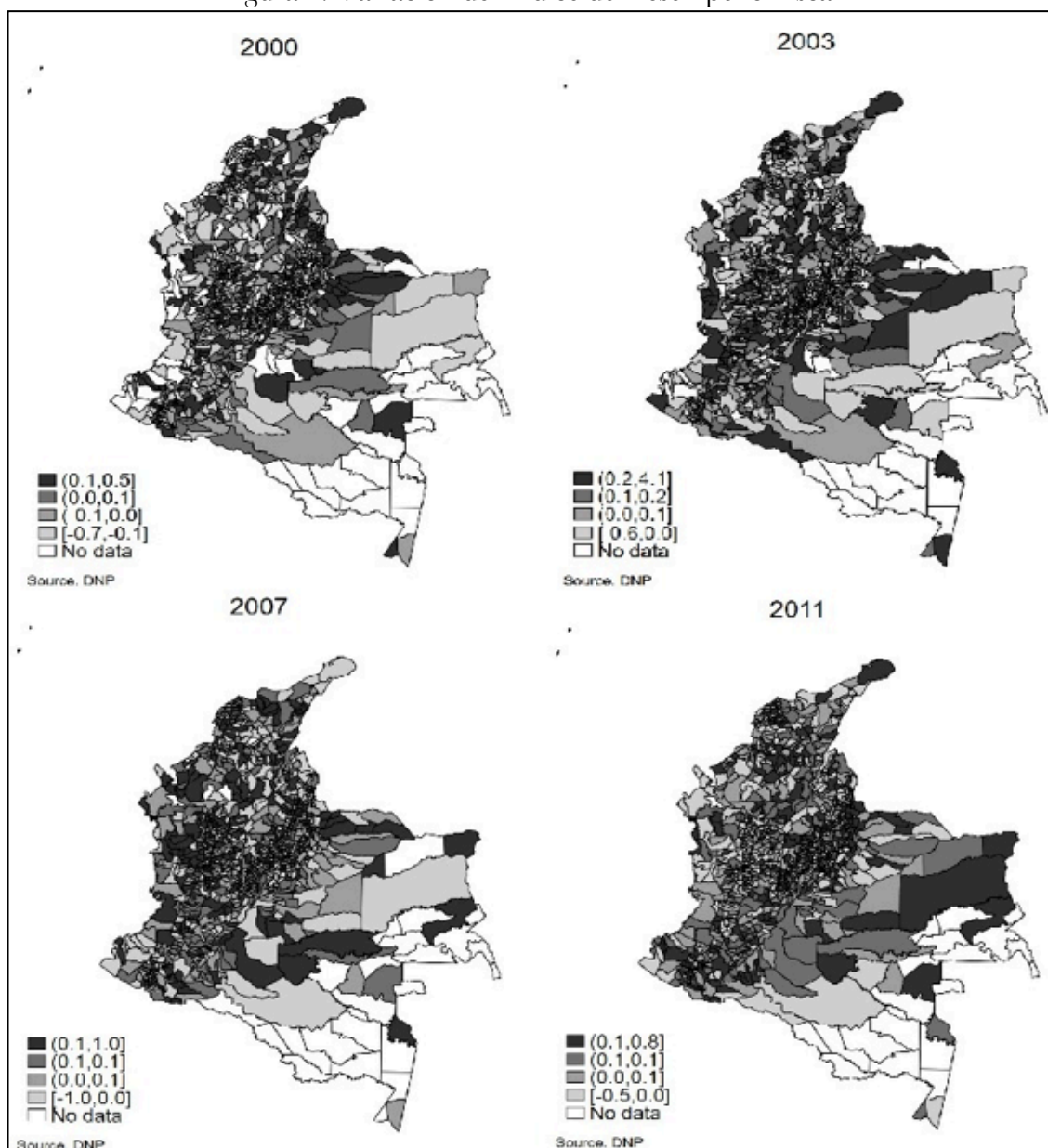
Además, se espera que la trayectoria del desempeño fiscal local se vea afectada por factores diferentes al grado de competencia política, o a alguno de los aspectos demográficos y socioeconómicos capturados por las variables de control, tales como las características de la actividad económica y arreglos institucionales locales inobservables cuya omisión daría lugar a sesgos en la estimación del parámetro de interés, de ahí que la incorporación de efectos fijos por municipio resulte necesaria.

Uno de los asuntos más sensibles en un ejercicio empírico como el desarrollado en este documento es el referente a la posible existencia de causalidad en doble vía. La hipótesis planteada en esta investigación, en línea con la literatura sobre los efectos de la competencia política en el desempeño gubernamental, señala que mayores niveles de competencia política local afectan positivamente el desempeño fiscal de los municipios. En principio, el sentido de causalidad contrario: el desempeño fiscal afecta positivamente la competencia política, no muestra respaldo en la literatura. No obstante, podría aducirse que un mejor desempeño fiscal podría estar relacionado con una mayor provisión de bienes públicos tales como educación, los cuales favorecerían el desarrollo de un escenario político más competitivo. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante destacar que la configuración del poder político y la gestión del fisco municipal no tiene lugar de manera simultánea. El hecho que los alcaldes y gobernadores sean elegidos en el año anterior al inicio de su gestión implica que sea imposible que la variación del desempeño fiscal local pueda afectar la elección de los agentes políticos que lo causan.

#### 4. DATOS

Como proxy de desempeño fiscal, el presente estudio hace uso de la información del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) para el periodo 2000-2015, calculado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este índice es construido a partir del análisis de seis aspectos de las finanzas públicas municipales: (i) porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, (ii) magnitud de la deuda, (iii) porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias, (iv) porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios, (v) porcentaje del gasto total destinado a inversión y, (vi) capacidad de ahorro.

Figura 1. Variación del Índice de Desempeño Fiscal



Fuente: Elaboración propia con base en información del DNP.

Como se mencionó en la sección tres, la presente investigación busca examinar los efectos que la competencia política tiene sobre la variación del desempeño fiscal. En consecuencia, la variable dependiente señalada en la ecuación 1 corresponde a la variación del IDF durante el periodo de gobierno local. La ilustración 1, presenta la distribución geográfica de la variación municipal del IDF durante los cuatro periodos de gobierno estudiados.

Por otro lado, los datos sobre las votaciones para la elección de alcalde y miembros del Concejo Municipal para los años 2000, 2003, 2007 y 2011, provistos por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, es utilizada para construir diferentes medidas orientadas a capturar el nivel de concentración (dispersión) del poder político local. Estas son: (i) HHI para la distribución de los votos a la Alcaldía, (ii) HHI para la distribución de las curules del Concejo municipal, (iii) coeficiente de Gini para la distribución de los votos a la alcaldía,

(iv) coeficiente de Gini para la distribución de las curules del concejo, (v) participación de los votos del candidato ganador en el total de votos emitidos para la elección de alcalde, (vi) participación de las curules del partido ganador en el número total de curules del concejo y, (vii) participación de la diferencia entre la primera y la segunda opción más votada en el total de votos emitidos para la elección de alcalde.

Como se señala en la ecuación 1, otros aspectos de carácter socioeconómico tienen incidencia sobre la variación del IDF, entre estos se encuentran aspectos relacionados con (i) la participación ciudadana en los procesos políticos, (ii) Las características demográficas, (iii) el logro educativo, (iv) la incidencia de la violencia, (v) el grado de desarrollo económico y, (vi) la relación entre las autoridades políticas locales encargadas de la gestión del fisco. A continuación, se describen las variables empleadas para capturar estos aspectos.

Como proxy de participación ciudadana en los procesos políticos locales se usa el índice de participación electoral para las cuatro elecciones correspondientes a los periodos de gobierno comprendidos entre el año 2000 y 2015. Esta variable es calculada con base a la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y es un control recurrente en estudios empíricos de la literatura sobre competencia política y gestión pública. Se espera que un mayor nivel de participación electoral contribuya a una variación positiva del IDF.

La población total y el nivel de urbanización promedio durante el periodo de gobierno son utilizadas para capturar las características demográficas del municipio. Información sobre estos dos ítems es ofrecida por el CEDE y se espera que ambas muestren una relación positiva con la variación del IDF por cuenta de los beneficios económicos que se derivan de una mayor urbanización y un mercado doméstico de gran tamaño.

Los resultados municipales promedio en las pruebas de evaluación de la educación secundaria Saber Pro a nivel general y en matemáticas durante el periodo de gobierno, son usadas como proxy de logro educativo local. La literatura señala al grado de educación de la población como uno de los mayores determinantes de la gestión gubernamental, afectándola positivamente.

La prevalencia de la violencia en Colombia y sus efectos sobre los diferentes aspectos de su vida en sociedad, así como su heterogeneidad espacial hacen necesario tener en cuenta este aspecto a la hora de estudiar las variaciones del desempeño fiscal municipal. En consecuencia, la identificación de los municipios incorporados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de los acuerdos de paz de La Habana es empleada como proxy de incidencia de la violencia.

Como proxy de desarrollo económico se emplea la densidad poblacional y la intensidad de la luminosidad nocturna capturada por las imágenes satelitales. Ambas variables han sido utilizadas en otros estudios para aproximarse al nivel de desarrollo de la actividad económica en ausencia de información directa sobre estos aspectos. Se espera que mayores valores del nivel de desarrollo económico afecte positivamente la variación del IDF.

El marco legal colombiano confiere a los Concejos municipales el papel de coadministradores, además de encomendarles el deber de ejercer control político sobre las alcaldías. En consecuencia, el vínculo político entre el alcalde y el concejo municipal juega un rol de suma importancia en lo que respecta a la regulación de la gestión de los fiscos municipales. Para capturar este potencial determinante del desempeño fiscal, la participación del partido político del alcalde en el concejo es utilizada, así como una variable binaria que toma valor de 1 si el mismo partido cuenta con la alcaldía y la mayor bancada en el concejo, sirviendo esto como proxy de hegemonía política. Las estadísticas descriptivas sobre las anteriores variables son presentadas en la Tabla 1.

Tabla 1. Estadísticas descriptivas

Variable		Media	Desv. Estándar	Min.	Máx.	Observaciones	
IDF	general	0,73	0,2	-1	4,13	N=	4239
	entre		0,09	-0,56	1,06	n=	1101
	intra		0,18	-1,09	3,15	T-bar	3,85
HHI Alcaldía	general	4173,27	1248,22	584,15	10000	N=	3949
	entre		824,45	1541,29	8079,49	n=	1101
	intra		944	-57,97	8834	T-bar	3,58
HHI Concejo	general	3453,6	1634,63	1105,86	10000	N=	3949
	entre		1001,08	1265,13	8223,14	n=	1101
	intra		1302,85	-743,87	9334,18	T-bar	4,58
Gini Alcaldía	general	0,33	0,19	0,00005	1	N=	3959
	entre		0,12	0,01	0,81	n=	1101
	intra		0,15	-0,22	1	T-bar	3,59
Gini Concejo	general	0,26	0,14	0	1	N=	4275
	entre		0,07	0,05	0,74	n=	1101
	intra		0,12	-0,24	0,97	T-bar	3,88
Participación del Candidato ganador	general	0,5	0,12	0,1	1	N=	3949
	entre		0,07	0,22	0,85	n=	1101
	intra		0,09	0,11	0,92	T-bar	3,58
Participación del partido ganador	general	0,44	0,17	0,13	1	N=	3949
	entre		0,1	0,16	0,88	n=	1101
	intra		0,13	0,02	98	T-bar	3,58
Participación de la diferencia entre los dos candidatos más votados	general	0,16	0,16	0,00001	1	N=	3949
	entre		0,09	0,012	0,75	n=	1101
	intra		0,13	-0,42	0,84	T-bar	3,58
Participación electoral	general	58,84	21,63	0	498,77	N=	4372
	entre		14,7	13,08	175,7	n=	1101
	intra		15,9	-97,51	381,85	T-bar	3,97
Población total	general	40769	249096,4	0	7878783	N=	4404
	entre		248679,8	988,25	7256096	n=	1101
	intra		15796,92	-587757	663457,1	T-bar	4
Urbanización	general	42,93	23,84	1,7	99,9	N=	4397
	entre		23,76	1,75	99,85	n=	1101
	intra		1,84	30,48	55,18	T-bar	3,97
Saber Pro 11 - Total	general	47,47	3,3	34	62,1	N=	4381
	entre		2,95	36,85	55,95	n=	1101
	intra		1,52	40,37	61,65	T-bar	3,97
Saber Pro 11 - Matemáticas	general	48,27	2,66	33,2	64,2	N=	4381
	entre		2,05	37,1	55,57	n=	1101
	intra		1,74	40,97	60,79	T-bar	3,97
Municipios incorporados en los PDET	general	0,15	0,36	0	1	N=	4404
	entre		0,36	0	1	n=	1101
	intra		0	0,15	0,15	T-bar	4
Densidad poblacional	general	145,88	657,08	0	15755,9	N=	4404
	entre		655,44	0,17	14599,85	n=	1101
	intra		49,42	-1210,13	1538,06	T-bar	4
Luminosidad	general	1254,79	2492,83	0	41333,5	N=	4472
	entre		2450,75	0	40324,21	n=	1118
	intra		460,44	-3644,63	10450,6	T-bar	4
Participación del partido de gobierno en el Concejo	general	0,34	0,23	0	1	N=	3949
	entre		0,14	0	0,88	n=	1101
	intra		0,18	-0,2	1,09	T-bar	3,58
Hegemonía del partido de gobierno	general	0,55	0,49	0	1	N=	3949
	entre		0,29	0	1	n=	1101
	intra		0,4	-0,19	1,3	T-bar	3,58

Fuente: Elaboración propia.



#### 4. ANÁLISIS EMPÍRICO

Para determinar el efecto de la competencia política en la variación del desempeño fiscal de los municipios de Colombia se siguió la especificación de la ecuación 1. En este sentido la tabla 2 muestra los resultados obtenidos para seis modelos que utilizan las diversas variables explicadas en la sección anterior.

Los modelos 1 y 2 utilizan como variable de competencia política el HHI de los resultados electorales para alcalde; así mismo, en el modelo 1 se incluyen la participación democrática, la población total, el resultado total de la Prueba Saber Pro como proxy del nivel educativo, la variable de conflicto y la luminosidad, mientras que como variable de vínculo político se utiliza la participación del partido de gobierno en el Concejo. Los resultados indican que la variable HHI de la Alcaldía no tiene un efecto significativo, mientras que el nivel educativo resulta tener un efecto significativo y positivo en el desempeño fiscal de los municipios, lo cual va en línea con los resultados esperados, pues la literatura indica que ciudadanos más educados tienen mayor capacidad y disponibilidad para monitorear a los gobernantes (Duncombe & Yinger, 1997; Mueller, 1989; De Borger, Kerstens, Moesen & Vanneste, 2008). El modelo 2 incluye adicionalmente la población urbana y la densidad poblacional, encontrando que la población urbana tiene un efecto positivo y significativo en el comportamiento del desempeño fiscal.

Los modelos 3 y 4 adicionan como variable de competencia política el HHI del Concejo municipal. Los resultados del modelo 3 evidencian un efecto negativo y significativo del HHI del concejo en el desempeño fiscal territorial, lo cual va en línea con los resultados esperados, pues se espera que un aumento en el HHI (menor competencia) afecte de manera negativa la variación del desempeño fiscal. Sin embargo, el HHI de la Alcaldía también resulta significativo, pero el signo es contrario al esperado, pues se esperaría que haya una relación inversa entre el poder del incumbente y el desempeño fiscal. Los modelos 5 y 6 utilizan los Gini para Alcaldía y Concejo municipal, sin embargo, estas variables de competencia política tampoco resultan ser significativas.

De manera que el poder del alcalde - medido a partir del HHI y el Gini - tiene un efecto no significativo en la variación del desempeño fiscal de los municipios de Colombia. Mientras que el poder del Concejo si presenta un efecto significativo y negativo en el comportamiento de la variable de interés. Las variables de control que se relacionan con la participación ciudadana, la violencia, el desarrollo económico y los vínculos políticos no presentan un efecto significativo en la variación del desempeño municipal de los gobiernos subnacionales. No obstante, la población urbana y los resultados de las Pruebas Saber que se utilizaron como proxy del logro educativo presentan un efecto positivo y significativo, lo cual se encuentra en línea con los resultados esperados.

Tabla 2. Resultados de la estimación del Efecto de la competencia política en la variación del IDF.

<b>Variable Dependiente: Variación del IDF</b>						
<b>Variable Independiente</b>	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>	<b>Modelo 4</b>	<b>Modelo 5</b>	<b>Modelo 6</b>
HHI Alcaldía	0.00000 (0.00000)	0.00001 (0.00000)	0.00001* (0.00000)	0.00001* (0.00000)		
Participación democrática	-0.03189 (0.03508)	-0.05228 (0.04140)	-0.06078 (0.04332)	-0.06216 (0.04391)	-0.04013 (0.03833)	-0.06338 (0.04529)
Población total	0.00469 (0.04055)	-0.41151 (0.43989)	0.01404 (0.04141)	-0.41757 (0.43346)	0.00446 (0.04015)	-0.41530 (0.44089)
Saber Pro 11 - Total	0.31410* (0.13972)	0.25530 (0.14139)	0.22492 (0.14180)	0.29831 (0.17678)	0.31906* (0.13926)	0.25826 (0.14034)
Municipios incorporados en los PDET	0.00000 (.)	0.00000 (.)	0.00000 (.)	0.00000 (.)	0.00000 (.)	0.00000 (.)
Luminosidad	0.01360 (0.01177)	0.00357 (0.01241)	0.00119 (0.01272)	0.00078 (0.01291)	0.01288 (0.01189)	0.00230 (0.01252)
Participación del partido de gobierno en el Concejo	-0.03612 (0.02126)	-0.02629 (0.02165)		-0.01682 (0.03801)	-0.03085 (0.02080)	-0.01322 (0.02332)
Población Urbana		0.22870*** (0.06260)	0.19819** (0.06534)	0.18829** (0.06384)		0.21218*** (0.06415)
Densidad Poblacional		0.44862 (0.42933)		0.43384 (0.42414)		0.44885 (0.43052)
HHI Concejo			-0.00001** (0.00000)	-0.00001 (0.00000)		
Participación de la diferencia entre los dos candidatos más votados				-0.02160 (0.03110)		
Saber Pro 11 - Matemáticas				-0.06676 (0.12051)		
Hegemonía del Partido de gobierno				0.00996 (0.01122)		
Gini Alcaldía					-0.01919 (0.02044)	-0.02045 (0.02022)
Gini Concejo						-0.02958 (0.03108)
constant	-125.758 (0.66725)	152.224 -269.531	-0.70233 (0.69234)	171.382 -267.277	-124.024 (0.66409)	157.837 -269.750
N	374.400.00 0	374.400.00 0	374.400.00 0	374.100.00 0	374.400.00 0	374.400.00 0
r2	0.00484	0.01003	0.01099	0.01242	0.00447	0.00980

\* p&lt;0.05, \*\*p&lt;0.01, \*\*\*p&lt;0.001

Fuente: Elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES

Las reformas institucionales del país en materia política y administrativa que iniciaron con la elección de alcaldes en 1986 y que se fortalecieron con la Constitución Política de 1991, han estado direccionadas hacia dos frentes, el primero de ellos es incrementar la competencia política, y el segundo aumentar la autonomía de los gobiernos locales. En este sentido, se vuelve fundamental evaluar la capacidad de dichos gobiernos para obtener y gestionar los recursos públicos. Por lo tanto, el presente documento ha probado la hipótesis acerca de la relación entre la competencia política y el desempeño fiscal de los gobiernos locales de Colombia para el período 2000-2015, tomando como base los resultados electorales de cuatro años.

Los resultados de la estimación empírica evidencian una correlación negativa y significativa entre la competencia política - medida mediante el Índice Herfindahl-Hirschman para el Concejo- y la variación del desempeño fiscal de los gobiernos locales. No obstante, no se encontró evidencia de una correlación significativa entre una baja competencia política en los resultados electorales de alcalde y una menor variación en el desempeño fiscal. Además, a pesar del rol fundamental del Concejo municipal en el control de la gestión pública del alcalde, no se encontró evidencia de un efecto significativo del vínculo político entre el alcalde y el Concejo municipal en el comportamiento del fisco.

### Referencias bibliográficas.

- Aghón, G. (1997): Fortalecimiento de las finanzas municipales: Dificultades y nuevos desafíos para los países de la región, En CEPAL, Descentralización fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo, pp. 143-166.
- Barro, R. (1973): The control of politicians: An economic model. En *Public Choice*, n° 14, pp. 19-42.
- Becker, G. (1983); A theory of competition among pressure groups for political influence, En *The Quarterly Journal of Economics*, n° 98, pp. 371-400.
- Besley, T., Persson, T., & Sturm, D. (2010): Competition, policy and growth: Theory and evidence from the US. En *The Review of Economic Studies*, n° 77, pp. 1329-1352.
- Cleary, M. R. (2003): Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos. En *Política y gobierno*, n° 10, pp. 183-217.
- Departamento Nacional de Planeación (2017): Desempeño Fiscal de los municipios disminuyó entre 2015 y 2016 en <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Desempe%C3%B1o-Fiscal-de-los-municipios-disminuy%C3%B3--entre-2015-y-2016.aspx>. Recuperado 08-04-2018.
- Downs, A. (1973): Teoría económica de la democracia. Aguilar, Madrid.
- Mascareño, C. (2009): Descentralización y democracia en América Latina, ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte. En *Reforma y Democracia*, n° 45, pp. 63-98.
- Padovano, F., & Ricciuti, R. (2009): Political competition and economic performance: Evidence from the Italian Regions. En *Public Choice*, n° 138, pp. 263-277.
- Pinilla-Rodríguez, D., Jiménez, J., & Montero-Granados, R. (2014): Descentralización fiscal en América Latina. Impacto social y determinantes. En *Investigación económica*, n° 73, pp. 79-110.

- Pinto, P., & Timmons, J. (2005): The political determinants of economic performance: Political competition and the sources of growth. En *Comparative Political Studies*, n° 38, pp. 26-50.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- Stigler, G. (1972): Economic competition and political competition. En *Public Choice*, n° 13, pp. 91-106.
- Sorensen, R. (2014): Political competition, party polarization, and government performance. En *Public Choice*, n°161, pp. 427-450.

## **CONSIDERACIONES PARA LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA DESARROLLO LOCAL: SISTEMATIZACIÓN DE DOS EXPERIENCIAS EN GUANACASTE (COSTA RICA)**

Sandra Lezcano Calderón.  
Universidad Nacional de Costa Rica.  
[sandra.lezcano.calderon@una.cr](mailto:sandra.lezcano.calderon@una.cr)

### **Resumen.**

El artículo tiene como propósito evidenciar los aspectos que deben considerarse en los procesos de articulación interinstitucional en los territorios, como mecanismos para contribuir a su desarrollo local. La metodología utilizada consistió en la sistematización de la experiencia. Una articulación interinstitucional efectiva: requiere de políticas o lineamientos institucionales que orienten qué se considera articulación interinstitucional y cómo implementarlo. La existencia de necesidades complementarias, en donde la articulación beneficie a todas las partes. El conocimiento previo de los actores locales facilita la comunicación al iniciarse un proceso de articulación porque disminuye los tiempos y las dificultades propias de todo comienzo. El conocimiento del contexto y la capacidad de anticipar los cambios de ese contexto. Conocer la dinámica de la administración de los recursos lo que permite establecer compromisos y cumplirlos. El compromiso de los funcionarios involucrados en un proceso de articulación es fundamental, particularmente cuando hay varias instituciones involucradas, ya que cada institución tiene su dinámica, especialmente en lo referido a tiempos.

**Palabras claves:** Desarrollo local, actores sociales, territorio, redes institucionales, articulación interinstitucional

Considerations of interinstitutional articulation for local development: systematization of an experience, Guanacaste, Costa Rica.

### **Summary**

The purpose of the article is to highlight the aspects that should be considered in the processes of inter-institutional articulation in the territories, as mechanisms to contribute to their local development. The methodology used consisted in the systematization of the experience.

An effective inter-institutional articulation: it requires policies or institutional guidelines to guide what is considered inter-institutional articulation and how to implement it. The existence of complementary needs, where the articulation benefits all the parties. The prior knowledge of the local actors facilitates the communication at the beginning of a process of articulation because it reduces the times and the difficulties inherent in every beginning. Knowledge of the context and the ability to anticipate changes in that context. Know the dynamics of the administration of resources which allows to establish commitments and fulfill them.

The commitment of the officials involved in an articulation process is fundamental, particularly when there are several institutions involved, since each institution has its dynamics, particularly in relation to times.

Keywords: Local development, social actors, territory, institutional networks, interinstitutional articulation

## **1. ANTECEDENTES**

En Costa Rica existe desde 1974 el Consejo Nacional de Rectores (CONARE), (**conare.ac.cr**), instancia de coordinación para el ejercicio conjunto de la autonomía universitaria, constituida por las 5 universidades públicas de Costa Rica.

En los años 2007 al 2013 el CONARE implementó el Programa de Regionalización Interuniversitaria (PRI), concebido para desarrollarse a través de proyectos en las regiones periféricas de Costa Rica debido a sus bajos indicadores sociales, los cuales se conceptualizarían a “partir de las necesidades consensuadas y analizadas de los actores locales” (CONARE, 2008. p. 1) y ejecutarían articuladamente al menos por dos universidades en conjunto con la institucionalidad regional para contribuir con el desarrollo de las comunidades.

El presente documento es el resultado de la sistematización la experiencia de dos proyectos financiado por el Programa de Regionalización Interuniversitaria del Consejo Nacional de Rectores, ambos desarrollados en el cantón de Abangares de la provincia de Guanacaste de Costa Rica.

Un proyecto denominado “Fortalecimiento de capacidades comunitarias en la gestión integrada de residuos sólidos como estrategia de protección del recurso hídrico en Abangares, Guanacaste”, durante su ejecución fue considerado un caso de éxito de articulación interinstitucional, en el que las cuatro universidades públicas desarrollaron un proyecto en conjunto con el Gobierno Local y el Dirección Regional del Ministerio de Educación Pública de Cañas. El otro proyecto denominado “Mejoramiento de Vida en la comunidad de AgroLajas de Abangares” no logró desarrollarse debido a las dificultades de trabajo conjunto entre las universidades y la institucionalidad.

El artículo tiene como propósito evidenciar los aspectos que deben considerarse en los procesos de articulación interinstitucional en los territorios, como mecanismos para contribuir a su desarrollo local.

## **2. METODOLOGÍA**

La metodología se basa en la sistematización de experiencias, según la entiende Jara, 2012, como “aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica y el sentido de los procesos vivido en ellas: los diversos factores que intervinieron, cómo se relacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo” (p. 72).

En la sistematización se desarrollaron tres etapas, que son la reconstrucción histórica de la experiencia, su interpretación crítica, así como conclusiones y recomendaciones.

En la reconstrucción histórica se elaboró una línea del tiempo para identificar los hechos relevantes del proceso para lo cual se realizó una revisión documental y un grupo focal para facilitar posteriormente su análisis.

En la revisión documental se examinaron “Los lineamientos generales para la regionalización universitaria” emitido por CONARE, el cual normaba las consideraciones que debían ser tomadas en cuenta para la formulación y seguimiento de proyectos financiados con fondos del Programa de Regionalización Interuniversitaria (PRI). Así como las actas generadas por la Comisión Regional Interinstitucional (CRI), instancia de coordinación, responsable entre otros aspectos de darle seguimiento a proyectos financiados por el programa y las formulaciones e informes generados por cada uno de los proyectos. En el caso del proyecto “Mejoramiento de Vida en la comunidad de AgroLajas de Abangares”, se revisó una sistematización de la experiencia que no fue publicada que recoge los aspectos que incidieron en las dificultades para su desarrollo.

El grupo focal se realizó con cuatro de los ejecutores del proyecto de residuos sólidos, tres académicos y el gestor ambiental quien fue contraparte activa del gobierno local durante el desarrollo del proyecto.

La información obtenida de las diferentes fuentes de información se ordenó cronológicamente en ambos casos.

En la segunda etapa, se identificaron los hitos relevantes de la reconstrucción histórica de cada una de las experiencias, que luego permitió realizar una interpretación crítica de lo sucedido en los procesos. En el caso de residuos sólidos se realizó con los mismos los académicos y el gestor ambiental. En el caso de Agrolajas, la documentación existente contaba con la interpretación crítica, en la que había participado una de las académicas del proceso.

Posteriormente, se compararon los hitos identificados en cada experiencia y a partir de ahí se realizó la reflexión sobre las experiencias.

En la tercera etapa las conclusiones y lecciones aprendidas las realizó quién investiga y se envió por correo electrónico los resultados de la sistematización, incluidas las conclusiones y lecciones aprendidas, solicitándoles que revisaran el documento y emitieran criterio. Si había aspectos que no correspondían, podían hacer los ajustes o comentarios según lo vivido en la experiencia. Además, se les llamó para conocer algún otro criterio o comentario que tuvieran que hacer producto de la lectura del documento enviado.

### **3. RESULTADOS**

La revisión de las dos experiencias evidenció que para que exista una articulación interinstitucional para desarrollo local se deben considerar aspectos internos y externos a la institución, así como los relacionados con la actitud de las personas involucradas, que es más allá de la normativa establecida.

Estas consideraciones se describen a continuación:

#### **3.1. Existencia de lineamientos claros y consecuencias por su incumplimiento**

La articulación interinstitucional se debe desarrollar sobre proyectos o actividades concretas, que sea de interés de las partes, que le permita a cada una de ellas alcanzar sus objetivos, no es una carta de intenciones general.

Esta articulación requiere de la existencia de una normativa donde se definan las características de ella, las consecuencias por el incumplimiento de la normativa, así como el establecimiento de un ente externo formado por una o por todas las partes que

brinde seguimiento al proceso no solo en el logro de los productos acordados sino del cómo se desarrollaba la articulación.

### **3.2. Complementariedad en las necesidades: oferta y demanda.**

La coincidencia entre la necesidad de resolver un problema y la existencia de una oferta que contribuya a resolverlo es una condición que contribuye a que una articulación se inicie. Un aspecto relevante, fue que tanto la institución que oferta como la demanda debía tener algunas características como el prestigio de la organización y la experiencia en el área de interés.

En el caso del proyecto de “Residuos Sólidos” el Gestor Ambiental, consideraba que para desarrollar el proceso que permitiera cumplir sus objetivos requería de aliados estratégicos de prestigio y experiencia en capacitación en ambiente y tenía conocimiento un grupo de académicos de las universidades públicas que habían desarrollado experiencia en esa área en la región, razón por la cual los contactó. Por otro lado, los académicos requerían identificar un actor y un lugar donde desarrollar la experiencia y de esta manera cumplir con la normativa del PRI para poder concursar por fondos para proyectos. Así, tenemos que hay una necesidad del gobierno local que se complementa con la necesidad de los académicos, el primero requiere el apoyo para capacitar en el manejo de residuos sólidos y otro tiene capacidades, recursos para hacerlo, e interés en desarrollar un proyecto de extensión en el tema de ambiente.

### **3.3. El conocimiento previo de actores y relaciones de confianza.**

El conocimiento previo de las partes fue un aspecto relevante en el proceso de articulación, permitió a quienes serían responsables de implementar el proyecto, plantear abiertamente la dinámica, necesidades y expectativas que cada uno tenía, así como definir la ruta que debía seguirse para lograr la aprobación del proyecto en las instituciones que representaban. Es decir, cada uno conoce “su casa” y por lo tanto sabe cómo conducirse y guiar al otro para que la articulación se mantenga mientras se desarrolla el proyecto.

En el caso del proyecto de Residuos Sólidos el Gestor Ambiental y uno de los académicos trabajaron previamente como profesores del MEP en la Dirección de Caña en donde se conocieron. Esto generó confianza y facilitó la comunicación en el proceso de acercamiento para definir los términos en los cuales se desarrollaría el proyecto. Conocen “por dentro” su dinámica facilitándose la comunicación, lo que posteriormente se convirtió en un factor clave en el desarrollo del proyecto.

Esta situación no se presentó en el proyecto de Mejoramiento de Vida en Agrolajas, ya que las partes no se conocían previamente. Las académicas interesadas en implementar el proyecto no contaban con ningún contacto que les permitiera tener un conocimiento sobre las dinámicas de las instituciones con las que pretendían trabajar e iniciaron su relación desde un espacio formal y cuando comenzaron las dificultades en la implementación del proyecto no contaban no contaron con ese “actor de confianza” que les permitiera conocer como sortear la situación.

### **3.4. El conocimiento de la dinámica interna de cada una de las instituciones.**

Un elemento clave que favoreció o dificultó la articulación está relacionada con el conocimiento que tuviera cada uno de los participantes de la dinámica administrativa



interna de su institución. Cuando el participante conocía los procesos administrativos internos de la institución que representaba, se le facilitaba tomar decisiones en el momento.

Es decir, el representante institucional, que está implementando un proyecto, además de saber lo que debe hacer técnicamente, lo comprometido en la formulación, debe conocer cómo se manejan y ejecutan los recursos en su institución, particularmente cuando provienen de otras fuentes diferentes a los fondos ordinarios de su institución, pues a veces ni el mismo administrativo que le da apoyo al académico tiene claridad del proceso.

### **3.5. Compromiso personal con los otros actores del proceso.**

Las instituciones están formadas por personas y en la relación de una institución con otra, el actuar de sus funcionarios es considerado el de la institución. El incumplimiento de acuerdos por parte de los funcionarios, aunque haya razones que no dependan directamente de ellos y sean conocidas por las contrapartes, incide negativamente en la relación restándole credibilidad al funcionario y a la institución, por lo tanto, afecta la relación interinstitucional.

Entonces, además de la existencia de intereses comunes que facilitan la articulación, también se requiere tener voluntad para aportar en la solución de las dificultades para que el proceso no se detenga.

### **3.6. Estrategias para afrontar o eludir las diferencias y no afectar la ejecución del proyecto.**

En la articulación interinstitucional, se presentaron diferencias, algunas con mayor intensidad que otras. Las estrategias identificadas en las experiencias para manejar las diferencias fueron las siguientes.

- Mantener fuera de la discusión del equipo toda diferencia personal entre miembros, si esta no afectaba la ejecución del proyecto.
- Anticipar las dificultades, a través de espacios de discusión en las que se monitoreaba el entorno, para tomar medidas informadas, por ejemplo, el cambio de gobierno nacional, implicó el monitoreo de la incidencia que tendría sobre el proyecto, ya que cualquier cambios de gobierno o cualquier autoridad, implica siempre cambios o modificaciones en líneas de trabajo, así como de personal de mandos medios.

## **4. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.**

La existencia de políticas o lineamientos institucionales que explicitaron qué se consideraba una articulación, con quiénes se debería realizar y que debería producir es clave. Además, de la existencia de necesidades complementarias, en donde cada una de las partes involucradas realmente se beneficia de la articulación, es decir, que sin el aporte del otro una de las partes no lograría obtener los mismos resultados, que sí el trabajo se hacía de manera conjunta.

El conocimiento previo de los actores locales, que no es de extrañar que se de en espacio geográficos pequeños, facilita la comunicación al iniciarse un proceso de articulación porque disminuye los tiempos y las dificultades propias de todo comienzo. Esto debido a que es posible conocer desde la informalidad, los canales más efectivos para establecer relaciones formales, pues alguien a lo interno de la institución tiene claro con quién debe hablarse, en qué términos y cuándo debe hacerse.

El conocimiento del contexto y la capacidad de anticipar los cambios de ese contexto, las consecuencias de esos cambios, sobre el proyecto, pero sobre todo la capacidad de darle seguimiento a las posibles modificaciones para establecer acciones que minimicen su impacto es fundamental para su continuidad. El reto es saber donde monitorear.

Las crisis en las articulaciones disminuyen, si, además, de los canales formales que existen entre los funcionarios participantes y la instancia superior a la que debe rendir cuentas, se abren canales informales que les permita mantenerse enterado de lo que sucede, tanto de lo que se puede decir en lo oficial como lo que no, esto le facilita a la instancia entender la dinámica del proceso y tener mayores elementos para la toma de decisiones.

La ejecución de un proyecto de extensión universitaria, requiere que los académicos además de saber qué le corresponde realizar en el campo, pero también, necesariamente están obligados a conocer la dinámica de la administración de los recursos, esto es particularmente importante en proyectos que se desarrollan entre diferentes instituciones, ya que evita que haya dificultades en el proceso de articulación por la disponibilidad y forma de utilizar los recursos, permite establecer compromisos y cumplirlos.

El compromiso de los funcionarios involucrados en un proceso de articulación es fundamental, particularmente cuando hay varias instituciones involucradas, ya que cada institución tiene su dinámica, particularmente en lo referido a tiempos, que no siempre corresponde con la dinámica que demanda del proyecto y es ahí donde, el funcionario debe aportar más allá de lo que se encuentra establecido en la formalidad. Una reunión en donde están convocados actores externos, diferentes a los vinculados en la articulación, requiere ser desarrollada, independientemente de la situación interna institucional.

Las articulaciones efectivas, generan buena imagen a todas las partes involucradas, sobre todo en la actualidad donde hay una valoración positiva al trabajo interinstitucional.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

- Consejo Nacional de Rectores. Lineamientos generales para la regionalización Interuniversitaria.
- Jara, O. (2012). *La sistematización de experiencias, prácticas y teorías para otros mundos posibles*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.

## **LA ACADÉMIA UNIVERSITARIA COMO INSTITUCIÓN SOCIAL EN LA TRANSFORMACIÓN CIUDADANA. EL CASO DE LA PARROQUIA LA PILA (MANABÍ, ECUADOR)**

Silvio Alejandro Alcívar Molina.  
Doctor en Ciencias Sociológicas. Universidad Técnica de Manabí, Ecuador.

[s\\_alcivar1@hotmail.com](mailto:s_alcivar1@hotmail.com)

Patricia Santos Loor Karlina  
Licenciado en Ciencias de la Educación. Universidad Técnica de Manabí, Ecuador.

[csantos@utm.edu.ec](mailto:csantos@utm.edu.ec)

María Alejandra Alcívar Guillén  
Médico Cirujano Hospital Miguel H Alcívar Bahía.

[malcivar3522gmail.com](mailto:malcivar3522gmail.com)

### **RESUMEN**

La academia universitaria como institución social tiene el compromiso de favorecer el cambio y la transformación ciudadana. En el presente estudio se exponen algunas de las tareas de la universidad como centro para favorecer el desarrollo local, la protección del patrimonio y la formación de recursos humanos en las comunidades. Los artesanos que habitan la Parroquia la Pila en Manabí, Ecuador; presentaron un conflicto con el gobierno local ante las nuevas regulaciones sobre los gremios profesionales que impiden el otorgamiento de créditos a los artesanos. Ante esta situación la Universidad Técnica de Manabí asume la mediación del conflicto y la intervención social en la localidad. Se plantean como objetivos del estudio: identificar el papel de la universidad como agente transformador y facilitador del cambio social, como mediador de conflictos, y generador del desarrollo local. Describir la negociación realizada entre los artesanos de la Parroquia La Pila y el gobierno local. Se emplean métodos en los niveles teórico y empírico para la recogida de información y el análisis de resultados. Se media en la negociación a través de la capacitación de actores sociales de la comunidad de artesanos y la consulta popular. Se logra la creación de una nueva asociación gremial de trabajadores y el establecimiento de relaciones entre el gobierno local y los artesanos. Se realiza una negociación que favorece a ambas partes fundamentada en el respeto y el beneficio común.

**Palabras Clave:** Academia, Agente Transformador Social, Solución de Conflictos, Desarrollo Local, Preservación de Tradiciones, Comunidad Parroquia La Pila, Ecuador.

### **ABSTRACT**

The university academy as a social institution is committed to promote change and civic transformation. In the present study describes some of the tasks of the university as a center to promote local development, heritage protection and the training of human resources in the communities. The artisans who live in the Parroquia La Pila, Manabí, Ecuador; presented a conflict with the local government to the new regulations on professional associations to prevent granting credits to artisans. In this situation the Universidad Técnica de Manabí assumes conflict mediation and social intervention in the locality. The study presented as objectives: to identify the role of the university as a transforming agent and facilitator of social change, as conflict mediator and generator of local development.

Describe the negotiations conducted between the artisans of the Parroquia La Pila and the local government. Are employed methods in theoretical and empirical for the collection of information and analysis results. It is mediated in the negotiations through the training of social actors of the community of artisans and the referendum. Is created a new trade association of workers and the establishment of relationship between local government and artisans. Is realized a negotiation that favors both parts based on respect and mutual benefit.

**Keywords:** University, Social Transformer Agent, Conflict Resolution, Local Development, Preservation of Traditions, Parroquia La Pila Community, Ecuador.

## INTRODUCCIÓN

La universidad es una institución social que debe generar alto impacto en la comunidad. Desde la academia se debe favorecer el cambio social con la intervención, la asesoría y la formación de recursos humanos para capacitar a las comunidades en desventaja.

El desarrollo local debe constituir una de las tareas a potenciarse desde la academia. Los principales estudios que abordan el desarrollo local desde una perspectiva multidisciplinar lo constituyen (Camagni, 2004, León Segura & Sorhegui Ortega, 2007, Pintos, 2008, Carvalho Teixeira, 2011, Chaguaceda & González, 2015). Varios autores han realizado estudios sobre el impacto de las instituciones de la educación superior en las localidades que ejecutan proyectos con participación directa de estudiantes y profesores universitarios. Se destacan los investigadores (Cedeño Ferrín and Machado Ramírez, 2012), (Natangue Tamulisekifa and Ferrer Carbonell, 2013), (Clímaco Cañarte and Machado Ramírez, 2012).

En el análisis documental realizado se recupera una gran cantidad de documentos relevantes sobre desarrollo local, sin embargo existe una discreta productividad científica sobre el vínculo de universidad y desarrollo local. La ausencia de investigaciones sobre la temática de solución de conflictos mediados por los centros de educación superior da fe de la veracidad de la afirmación anterior. De los antecedentes identificados pocos reflejan el desarrollo local atendiendo a la preservación de los elementos de identidad cultural para favorecer el desarrollo. La revisión documental favorece y hace viable el estudio que se presenta. Se describe la universidad como agente transformador para la solución de conflictos, la formación de capital humano, la preservación de las tradiciones y como favorecedor del desarrollo local.

**Problema de investigación:** el papel de la universidad debe trascender el ámbito académico y constituirse en una vanguardia social que intervenga en la comunidad para favorecer su desarrollo. Ecuador actualmente se encuentra en perfeccionamiento jurídico de las regulaciones que estipulan la asociación gremial. Muchos gremios constituidos en el seno familiar, por parte de agricultores, artistas populares, ceramistas, artesanos y otras profesiones de arraigo tradicional; han sido abolidos en los últimos años. La asociación no gubernamental de trabajadores populares, favorece la creación de una representación oficial de los intereses de los individuos asociados, además de la preservación de las tradiciones populares. La universidad debe jugar un papel de asesor, dando a conocer las ventajas de la asociación profesional. De esta forma se garantizará que las comunidades de

trabajadores se desarrollen a partir de su reconocimiento formal y de los beneficios de la asociación.

Los grupos de trabajadores de arraigo popular en Ecuador, como el resto de Latinoamérica, enfrentan las consecuencias del consumismo, el liberalismo y la industrialización; por lo que corren el riesgo de desaparecer. Esto provocaría la pérdida de muchas de las tradiciones del Ecuador.

La Parroquia la Pila sustenta su economía básicamente en la producción artesanal y la alfarería a base de barro. La localidad se convierte en un destino de tránsito para coleccionistas fundamentalmente provenientes de Quito, Ecuador. Aproximadamente el 80% de los 6 000 habitantes de la localidad se sostiene de la elaboración de artesanías. La habilidad de elaborar figuras precolombinas en barro es transmitida de generación en generación en la Parroquia de La Pila. Mantener esta tradición garantizará la preservación de la técnica artesanal ancestral de la localidad. Los trabajadores artesanales de La Pila en su mayoría no se encuentran asociados. Esto provoca que se encuentren en desventaja ante otras asociaciones profesionales del territorio. La ausencia de reordenación de los artesanos constituye la problemática fundamental que posibilita que la burguesía comercial se manifieste a favor de la medida antigremial decretada en la Corte del Ecuador. Ante las nuevas regulaciones los trabajadores artesanales de La Pila se enfrentan al gobierno local ante la negativa para el otorgamiento de créditos. Esto impone la reformulación de la organización de alfareros para potenciar su desarrollo, mantener las tradiciones nacionales y familiares, potenciar el desarrollo local y favorecer la formación de recursos humanos que puedan actuar dentro de la comunidad.

## **OBJETIVOS**

- Identificar el papel de la universidad como agente transformador y facilitador del cambio social.
- Establecer el papel de la universidad como mediador de conflictos y generador del desarrollo local en la Parroquia La Pila.
- Describir la negociación realizada entre los artesanos de la Parroquia La Pila y el gobierno local.

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

El estudio que se presenta clasifica como investigación aplicada, a partir de presupuestos teóricos ofrece una solución a la problemática identificada. El estudio tiene una perspectiva cualitativa. Se emplean métodos y técnicas para la recogida de información. En el nivel teórico se aplican el método histórico lógico, analítico sintético, inductivo deductivo y sistémico estructural. En el nivel empírico se aplica el análisis documental clásico, la etnografía y la encuesta. Las técnicas que se emplean son la revisión de documentos, entrevista, cuestionario, observación participante, modelación de escenarios y la triangulación. Se aplica para la descripción de la negociación el Modelo Harvard que establece las siguientes variables:

1. Alternativas al no acuerdo
2. Intereses y posiciones
3. Opciones
4. Criterios

5. Relación
6. Comunicación
7. Compromisos

## **DESARROLLO**

### 1. El desarrollo local y las asociaciones gremiales.

En el transcurso de la historia, el hombre ha atravesado disímiles períodos de progreso y de cambios en la sociedad. Las políticas sociales, en ocasiones sitúan al individuo al margen del desarrollo y “los fenómenos de desempleo y exclusión están siendo cada vez más preocupantes” (Formichella, 2002), sobre todo en países de la región latinoamericana. Los procesos de integración social y concertación en pos de objetivos comunes han permitido a los trabajadores de un sector común enfrentar las condiciones que imponen las corrientes neoliberales.

El autor Duhalde (2012) expone que “el sindicalismo de base no ha sido demasiado abordado desde las investigaciones académicas, las que en general han privilegiado el estudio de las cúpulas sindicales y su relación con el Estado, los partidos políticos y los empresarios”. Los proyectos asociativos han experimentados nuevos enfoques y tendencias, pero en sentido general asumen el desarrollo como un proceso económico que sitúa al hombre en el centro de las transformaciones. A criterio de Formichella (2002): “el desarrollo local es humano, porque además del progreso material busca el progreso espiritual de los individuos particulares y de toda la comunidad. Es territorial, porque crece en un espacio que opera como unidad. También es multidimensional porque abarca diferentes esferas de la comunidad y es integrado, porque articula diferentes políticas y programas verticales y sectoriales”.

La asociatividad local, como alternativa ante la hegemonización, permite recuperar formas autóctonas y tradicionales de producción. Sobre la afirmación anterior los autores Cerritos & Rodríguez (2005) afirman que “la forma como se constituyen los comités de desarrollo local parece ser determinante de sus características posteriores”. El investigador González (2011) expresa que el territorio local se conforma por “escalas subnacionales variadas que abarcan desde la región hasta otras menores y que, en conjunto, forman un -mezo-nivel- dentro de un espacio nacional”.

Los autores Cerritos & Rodríguez (2005) refieren que “en los municipios rurales la identificación de las organizaciones locales no representa, por lo general, un problema, porque la gente se conoce e interactúa. Aquí, más bien, la dificultad proviene de que la gente se conoce demasiado y tiene fuertes prejuicios hacia los demás”. La identidad compartida en los espacios locales permite “en la medida que está asociada a una cultura (local), ser el punto de partida para orientar el desarrollo local” (González, 2011). Los gremios permiten a sus asociados el establecimiento de normativas en beneficio económico como metas productivas, precios concertados y beneficios en bien común. La gestión cultural en los espacios locales posibilita planificar el desarrollo de los territorios y el diálogo desde la idiosincrasia de de cada comunidad.

### 2. La negociación en las asociaciones gremiales

La complejidad de las relaciones comerciales consignada a un grupo de personas inexpertas en el tema económico, demanda superación para optimizar los beneficios. Adquirir experiencia en la negociación es vital para las organizaciones actuales, según Medina, Munduate & Martínez-Pecino (2007) “muchas de las estrategias que éstas utilizan

en sus planes de personal están encaminadas a la selección y formación de los mejores negociadores y mediadores posibles”.

La mediación minimiza la ocurrencia de conflictos y permite la resolución de situaciones de desavenencias. Atendiendo a este fenómeno, la mediación cultural persigue el establecimiento de comunicación entre individuos con legados culturales en peligro de extinguirse por la amenaza de los consorcios comerciales.

El autor Ridao (2009) establece 3 tipologías de negociación de conflictos. En “la metodología que propone Harvard el conflicto es una contraposición de opiniones, y el método circular-narrativo (...) es entendido como un proceso mental, fruto del punto de observación escogido por el individuo” (Ridao, 2009). Por otra parte el método transformativo permite conseguir la revalorización y el reconocimiento.

El método Harvard o también denominado negociación según principios con base en los méritos atendiendo a las personas involucradas en la desavenencia. Por su parte, Giménez (2001) encuentra cuatro puntos muy útiles de este método aplicables al caso concreto de la mediación cultural: “promueve soluciones rápidas, por lo que es muy práctico para el trabajo habitual del mediador intercultural, tiene una potencialidad terapéutica, pueden ser aplicados en sí mismos o como complemento de otras metodologías y el mediador intercultural debe trabajar sobre criterios objetivos”.

### 3. La responsabilidad social universitaria y la capacitación en desarrollo social.

En el rescate de la cultura ancestral de los pueblos las instituciones educacionales, en particular las universidades deben constituir ejes generadores de capacitación y cambio social. Al respecto Contreras (2011) corrobora que el modelo pedagógico imperante en las instituciones de Educación Superior debe constituirse en “facilitador del proceso de descentralización de saberes en lo nacional, regional y local, al mismo tiempo, que tenga suficiente capacidad para desmitificar lo científico-tecnológico, académico e intelectual; en suma, que garantice encausar el conocimiento social e institucionalmente acumulado”. Los saberes deben por tanto trascender la academia y la función social de la universidad debe orientarse al servicio de las necesidades del ciudadano, de la industria y de la producción.

Los “docentes universitarios comprometidos con la ética, el capital social y la responsabilidad social” (Vallaey, de la Cruz & Sasía, 2009), ver modelo en Gráfico 1 de los Anexos. El aspecto anterior contribuye con la resolución de problemas de alto impacto en las localidades. En el proceso de formación permanente la universidad puede aportar las herramientas y enfoques para lograr con la comunidad mayor índice de autonomía y autogestión, orientar a largo plazo la planificación integral, contemplar transversalmente las iniciativas de responsabilidad y ofrecer diversas ópticas para el diagnóstico. El proceso de responsabilidad social universitaria contempla el compromiso, el autodiagnóstico participativo, el cumplimiento de los proyectos y el informe de ejecución. El proceso puede observarse en el Gráfico 1.

El cumplimiento de cada fase se desarrolla en el ámbito de las relaciones sociales. La institucionalización de la responsabilidad social puede favorecer el cumplimiento de las normas de trabajo, la elaboración de cuentas transparentes y públicas, el respeto del medio ambiente mediante el uso de sellos de calidad e invertir en proyectos que ayuden a mejorar el nivel de vida de personas sin recursos.

4. Los procesos de mediación intercultural. El caso de la Parroquia La Pila de Ecuador.

Los procesos de mediación intercultural deben apoyarse en modelos establecidos para la negociación. La aplicación del modelo Harvard y la intervención de la universidad en la comunidad, propiciará la obtención de resultados en beneficio de la localidad. Esto propiciará la gestión de recursos humanos y el desarrollo local. El proceso de negociación se lleva a cabo por parte de un profesional de la Universidad Técnica de Manabí. Se aplican los pasos correspondientes al modelo Harvard y se describe cada proceso del modelo. Las partes en conflicto son los artesanos de la Parroquia La Pila (que al no estar asociados no cuentan con una representación formal) y por otra parte el gobierno local. Para la negociación la universidad a través de líderes sociales de la comunidad de artesanos, asume la representación de sus intereses. El problema que indujo el conflicto se establece a partir de la nueva ley de asociaciones profesionales decretada en la Corte del Ecuador. Esto provocó que los artesanos deban reorganizarse a partir de la nueva regulación, cuestión que no se había efectuado en el momento del conflicto, por lo que los artesanos no contaban con una asociación gremial. La falta de representación legal de los artesanos favoreció la negativa de créditos por parte del gobierno local. Era conveniente para el gobierno local mantener a los artesanos sin asociarse porque esto devendría en perjuicios económicos al encontrar un mercado organizado. Por otra parte la asociación gremial de los artesanos favorecería que los trabajadores cuenten con una representación legal, por lo que es conveniente a la otra parte mantenerlos divididos.

Atendiendo a la variable Alternativas al no acuerdo, se describe que el gobierno local expone la negativa de créditos a los artesanos, cuestión que plantean como invariable. La inaccesibilidad de créditos para los artesanos propiciaría la quiebra de los negocios, cuestión que provocaría la salida del negocio de muchas familias que se sustentan de la artesanía. La búsqueda de otras opciones de trabajo se convierte en un tema crítico en la Parroquia La Pila, por otra parte se perdería una tradición local y familiar. Las Opciones que se identifican son las siguientes.

- Otorgamiento de créditos a los artesanos por parte del gobierno. Si el gobierno local entiende la importancia de las artesanías que se producen en la Parroquia La Pila otorgarían recursos bajo otros conceptos. Para el logro de esta fin la universidad oferta un diplomado a la administración pública sobre cultura y tradición popular, cuestión que no brinda resultados a corto plazo.
- Creación de una nueva asociación de artesanos en la Parroquia La Pila atendiendo a las nuevas regulaciones decretadas. La asociación provocará que se entreguen los créditos. La universidad deberá capacitar a actores sociales de la comunidad de artesanos para orientarlos en cuanto a la importancia de crear la asociación gremial.

Atendiendo a la variable Intereses y posiciones los artesanos se niegan a trabajar en otra actividad que no sea la artesanal y no prestan interés en crear una nueva asociación gremial. El gobierno no renuncia a la negativa de préstamo.

Atendiendo a la variable Opciones el profesional de la universidad que media en la negociación aplica técnicas de gestión como lluvia de ideas, los 5 por qué y el diagrama espina de pescado. Se realizan conferencias a ambas partes, por separado y simultáneas para la búsqueda de un acuerdo mutuo. No se obtienen resultados favorables, pues ninguna de las partes abandona su posición.



En cuanto a la variable criterios la universidad ante su responsabilidad social estima correcto apoyar la posición de los artesanos que no logra fructificar por carecer de una representación legal ante la ausencia de un gremio. Se comienza a realizar un trabajo comunitario de 6 semanas de duración. La labor entre los artesanos se centraba en la importancia de la labor que realizaban y los beneficios que se obtienen con la asociación. Se brindaron cursos de corta duración para formar actores sociales donde se impartieron saberes sobre leyes, política y negociación intercultural. Finalmente se logró reunir la comunidad de artesanos y una representación del gobierno local. Se consultó si deseaban crear una asociación gremial a lo que la mayoría respondió positivamente. El gobierno local reconoció su deber ante el futuro gremio para favorecer su desarrollo.

Atendiendo a la variable relación se describe que las partes involucradas logran el acuerdo mutuo y el respeto a las posiciones. Se establecen relaciones entre el gobierno y los artesanos. Finalmente la asociación gremial de los artesanos de la Parroquia La Pila es creada y los créditos son otorgados para la adquisición de materias primas.

La variable comunicación se establece a partir de las formas empleadas para el establecimiento de relaciones entre ambas partes. Se emplea la comunicación de masas, la consulta popular, la comunicación interpersonal y la comunicación en los medios (emisora local de radio). Las partes involucradas tuvieron encuentros cara a cara. Se estableció además la comunicación por teléfono y correo electrónico.

En cuanto a la variable Compromisos, los artesanos se comprometieron a consultar cualquier decisión con el gobierno local y favorecer los procesos de negociación económica mediados por el gobierno. El gobierno se comprometió a cumplir lo establecido en lo referente a las atenciones de las asociaciones gremiales, favorecer la adquisición de materias primas y la mejora de los locales públicos donde trabajan los artesanos. El compromiso fue público y verbal, aunque la universidad documentó el hecho para implicaciones futuras. La negociación a través de la mediación de la universidad, benefició a ambas partes.

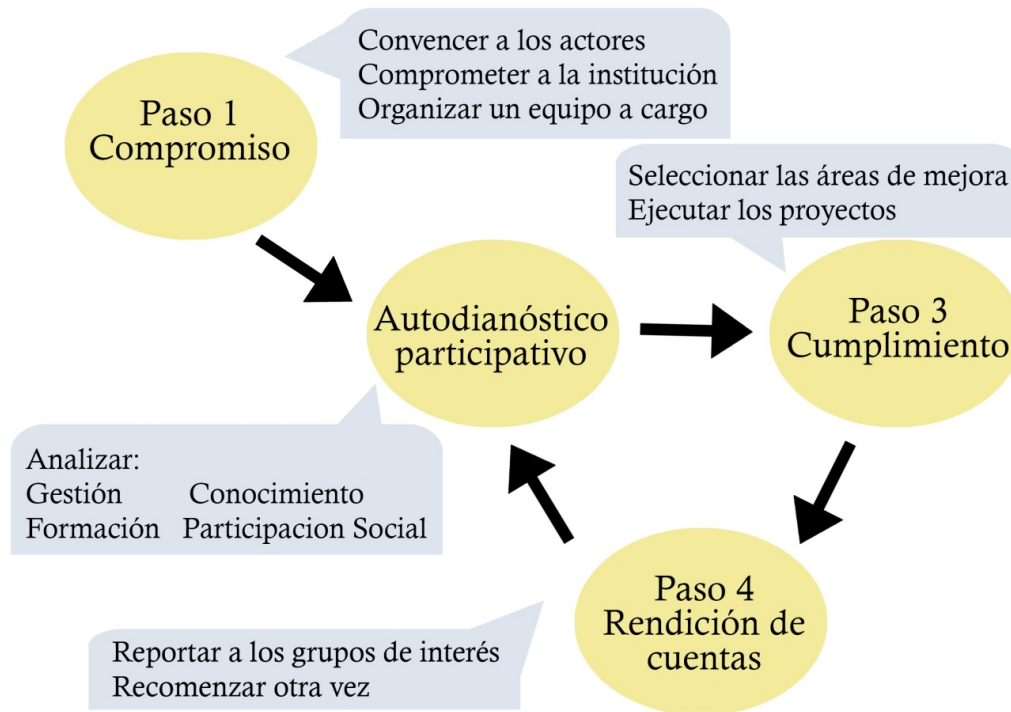
## **CONCLUSIONES**

La universidad tiene el compromiso de favorecer el cambio y la transformación social. La formación de recursos humanos para la defensa de los intereses comunitarios propicia el desarrollo local en beneficio de las personas en desventaja.

Ante las nuevas regulaciones gremiales decretadas en la Corte del Ecuador, la comunidad de artesanos de la Parroquia La Pila pierde su representación legal. Esta cuestión propicia la negativa de créditos por parte del gobierno para la adquisición de materias primas, representando una amenaza para el sustento de la población y la tradición familiar y popular.

Se efectúa una negociación en beneficio común a partir de un conflicto generado entre los artesanos de la Parroquia La Pila y el gobierno local. La negociación se realiza con la intervención de la universidad como mediador de los intereses, obteniéndose resultados en beneficio común para ambas partes fundamentados en el respeto.

## ANEXOS



**Gráfico 1** Los cuatro pasos de la responsabilidad social universitaria. (Fuente: Vallaeys, F. et al (2009).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bolvito, J.; Macario, T. & Sandoval, K. (2008). Guatemala y su biodiversidad, Un enfoque histórico biológico cultural y económico, consejo de áreas protegidas. Reunión Latinoamericana de Análisis de Redes Sociales, Guatemala.
- Carvalho, M.A. (2011). Ciudadanía, participación y desarrollo local. *Cad. EBAPE.BR*, 9(3), 946-949.
- Camagni, R. (2004). Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanza para una gobernabilidad sostenible del desarrollo. *Investigaciones regionales*, 2(2004), 31-57.
- Cedeño, J. & Machado, E.F. (2012). Papel de la Extensión Universitaria en la transformación local y el desarrollo social. *Humanidades Médicas*, 12(3), 371-390.
- Cerritos, P. & Rodríguez, M. (2005). Las experiencias de los comités de desarrollo local. *Estudios Centroamericanos*, 6 (1), 1201-1221.
- Chaguaceda, A. & González, L. J. (2015). Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba. La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(63), 125-152.
- Clímaco, J. & Machado, E.F. (2012). Tratamiento conceptual acerca de la relación desarrollo endógeno y Universidad, *Humanidades Médicas*, 12(3), 360-370.
- Contreras, J.A. (2011). Universidad, sociedad y desarrollo local. *Diálogos de Saberes*, 35(2011), 59-82.

- Duhalde, S. (2012). Las potencialidades políticas de lo gremial y sus límites: Un caso de sindicalismo clasista. *Sociohistórica*, 30(2012), 121-145.
- Formichella, M.M. (2002). El concepto de emprendimiento y su relación con la educación, el empleo y el desarrollo local. *Rivadavia*, 1439 (1033), 2-42.
- González, R. (2011). La identidad local en las visiones de desarrollo. *Revista Líder*, 18(13), 19-94.
- León, C.M. & Sorhegui, R. (2007). Repensar el desarrollo local en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 2(142), 150-171.
- Medina, F.J.; Munduate, L.B. & Martínez-Pecino, R. (2007). La enseñanza de la negociación. *Temas Laborales*, 90(2007), 183-200.
- Natangue, F. & Ferrer, E.A. 2013. La universidad y el desarrollo local. Caso de estudio provincia Benguela, Angola, *Revista Congreso Universidad*, 2(2), 1-11.
- Pintos, F. (2008). El Estado del Desarrollo Local en América Latina: obstáculos, facilitadores y liderazgos. *INTERAÇÕES, Campo Grande*, 2(9), 217-228.
- Ridao, S. (2006). ¿Es necesaria la mediación intercultural? Una aproximación desde el contexto comunicativo. *Migraciones*, 26(2009), 147-170.
- Vallaes, F.; de la Cruz, C.; Sasia, P. (2009). *Responsabilidad social universitaria. Manual de primeros pasos*. México: McGraw-Hill.

## **O AMBIENTE ESCOLAR NO CIRCUITO INFERIOR DA ECONOMIA: A ESCOLA COMO REPRODUTORA DAS DESIGUALDADES**

Suelen de Queiroz Rebouças  
Artur de Souza Moret  
Fundação Universidade Federal de Rondônia

### **RESUMO**

O ambiente escolar é um dos principais influenciadores do processo de alfabetização é resultado das relações intra e extraescolar e é uma das ferramentas de alteração nos processos sociais, mesmo que em escalas menores, bem como também pode reproduzir o espaço sócio econômico na qual a escola está inserida estabelecendo uma conexão direta com os discursos hegemônicos. Este texto reflete a pesquisa realizada em um ambiente escolar do 1º ano de uma escola da periferia e que atende o público do Circuito Inferior da Economia onde foi realizada observação e análise sobre as práticas de alfabetização desenvolvidas no ambiente escolar na perspectiva de compreender qual o papel que a escola desenvolve na superação, ou não, social dos alunos. Os resultados demonstram que o profissional da Educação tem debilidades na formação e não dispõe de ferramentas de planejamento. Ou seja, neste espaço escolar não há superação de que o aprendizado esteja apenas vinculado ao letramento e não no conhecimento crítico do mundo.

**Palavras-Chaves:** Ambiente Escolar, Alfabetização, Circuito Inferior da Economia

### **ABSTRACT**

The school environment is one of the main influencers of the literacy process. It is a result of intra and extra-school relations and is one of the tools of change in social processes, even at smaller scales, as well as can reproduce the socio-economic space in which the school is located. inserted establishing a direct connection with the hegemonic discourses. This text reflects the research carried out in a 1st year school environment of a school in the periphery that serves the public of the Lower Economics Circuit where observation and analysis on the literacy practices developed in the school environment was carried out in order to understand what the role is. that the school develops in the overcoming or not, social of the students. The results show that the education professional has weaknesses in training and does not have planning tools. That is, in this school space there is no overcoming that learning is only linked to literacy and not in critical knowledge of the world.

**Keywords:** School Environment, Literacy, Lower Economy Circuit.

### **INTRODUÇÃO**

A Escola tem um papel importante na sociedade na consolidação ou não, da exclusão, da ideologização de certas culturas ou modos de viver como superiores, da exploração. Sínteses das teorias educacionais indicam que a escola pode legitimar a situação sócio econômica ou alterá-la, mesmo que existe uma pressão por parte das elites econômicas e políticas para que as formas de capital continuem concentradas (BOURDIEU, 1970). Neste texto a escola está inserida em um contexto sócio econômico do Circuito Inferior da Economia.

O Circuito Inferior da Economia é tratado por Arroyo (2008) como a relação entre os dois circuitos ou os dois agentes (hegemônicos e não hegemônicos) "...os circuitos superior e inferior interagem e participam do movimento que se desenvolve dentro da mesma cidade, trata-se de um único meio construído, embora desigual e fragmentado, e de um único mercado, embora fortemente segmentado."

A teoria dos Circuitos da Economia Urbana proposta por Milton Santos dá conta da organização urbana das cidades, Circuito Superior e Circuito Inferior. O primeiro se organiza e se reproduz com o uso intensivo de recursos e de tecnologia, por outro lado, o Circuito Inferior se reproduz com poucos recursos e precarização do trabalho. Silva (2015, p. 32) destaca que "em função da existência de trabalho perene e bem pago de um lado, surge o circuito superior; por outro, a existência de trabalho com baixa remuneração e intermitente, demanda a criação de formas de sobrevivência por grande parte da população".

Neste texto entende-se que o processo de Alfabetização e Letramento tradicionais, principalmente as escolas públicas, historicamente servem para manter uma parcela da população fora dos centros de consumo e de poder, portanto não são dadas oportunidades de acesso as informações que permitam uma alteração do *status quo*, isso porque a alfabetização é a comunicação com os signos do alfabeto. Já letramento é algo político, é o uso efetivo dos mesmos para a vida social, ou seja, letramento efetivo é parte do rompimento do indivíduo com as formas da alienação social.

Na atualidade se entende (apenas uma parte dos educadores) que o processo de Educação é um fator de inclusão, de superação social e de libertação das amarras que a sociedade impõe. A escola pública não é um ente único, porque são públicos distintos (periferias, zonas urbanas e rurais), as práticas também são distintas (Educação conservadora, Educação progressista, Educação conteudista). Podemos citar como exemplo das escolas pedagógicas que se estabelecem dentro desta contradição: a teoria reprodutivista de Bourdieu se contrapõe a teoria crítica (ou Pedagogia histórico-crítica) defendida pelo professor Dermeval Saviani e tantos outros (SAVIANI, 2008). A questão da possibilidade da educação enquanto reprodução/superação dos problemas da sociedade atual se relaciona mais com a intencionalidade do currículo e de suas práticas do que com as metodologias aplicadas, citando como exemplo a Pedagogia por Competências que pode ser tanto um instrumento de alienação da indústria capitalista quanto instrumento de liberdade (RODRIGUEZ, 2011).

A Educação deve romper essa barreira desde os primeiros momentos da Alfabetização, porque a Escola deve ser pautada pelos desafios da Alfabetização libertadora e formadora, sobretudo, para aqueles que estão nas periferias das cidades, onde há ausência do Estado não apenas na Educação, na saúde, no lazer e na segurança. Neste estudo, entendemos que a escola faz ações e reproduz o modelo de exclusão, exceto quando há o interesse pedagógico e o uso das atividades desenvolvidas pela escola primária pela Alfabetização libertadora.

Bruno (2011) destaca a relação à formação para a classe trabalhadora "No que se refere à classe trabalhadora, reproduzi-la implica manter em condições de trabalhar não só os que estão na ativa, mas aqueles que se encontram no exército de reserva, e mais, implica produzir as novas gerações para que o circuito do capital não se interrompa." Sendo assim, podemos afirmar que há um interesse por parte dos detentores da hegemonia que a escola continue cumprindo essa função social, de reproduzir, os elementos materiais e ideológicos que estruturam a sociedade.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Um dos grandes desafios da educação crítica na atualidade está na alfabetização para a cidadania, pois parte dos alunos que chegam ao ensino médio tem limitações de compreensão, em todas as disciplinas escolares, a alfabetização não tem uma única metodologia, a alfabetização nas escolas do ensino fundamental, de alunos especiais (com alguma deficiência), alfabetização de jovens e adultos, só para destacar alguns. Segundo o site Qedu, do Ministério da Educação, apenas 34% dos jovens brasileiros aprenderam o mínimo adequado no que tange à leitura e interpretação de texto em 2017 (QEDU, 2017), em Rondônia, 38%, ou seja, dos 21.265 alunos, 7.920 demonstraram o aprendizado adequado.

Minello (2017) destaca que “a alfabetização está intimamente ligada à instrução formal e às práticas escolares e é muito difícil lidar com essas variáveis separadamente”. Tfouni (2007) reitera esta relação entre alfabetização e a construção formal. Por esse motivo, muitas vezes se descreve o processo da alfabetização como se fosse idêntico a diferentes jovens, e diferentes espaços de construção do conhecimento em que a escola se propõe enquanto lugar onde se alfabetiza. A alfabetização tem componentes importantes internos e externos ao ambiente escolar, entretanto o papel do professor é fundamental, seja como transmissor do conhecimento (Educação tradicional), seja como mediador de saberes (educação transformadora), ou seja, a prática do professor dentro de sala de aula interfere no processo educativo. Em alguns casos coloca-se o objetivo da escola sendo um lugar que apenas alfabetiza o sujeito.

A alfabetização tem componentes importantes internos e externos ao ambiente escolar, entretanto o papel do professor é fundamental, seja como transmissor do conhecimento (Educação tradicional), seja como mediador de saberes (educação transformadora), ou seja, a prática do professor dentro de sala de aula interfere no processo educativo. Em alguns casos coloca-se o objetivo da escola sendo um lugar que apenas alfabetiza o sujeito.

No que se refere a alfabetização a escola ficou presa em método, no mestre e em livros para manter sua autoridade, e o desenvolvimento do método, diante das crianças, caso o aluno não respondesse a expectativa do professor era e é considerado um ser incapaz de aprender e alguns não chegaram a ser alfabetizados (CAGLIARI, 1998, p. 32).

Por outro lado, as propostas de alfabetização que começaram a valorizar a criança e seu trabalho criaram um clima mais calmo e tranquilo em sala de aula, uma melhor interação entre professor e aluno, proporcionando condições mais saudáveis para que o processo de alfabetização se realize (CAGLIARI, 1998, p. 32). A escola por sua vez precisa medir seus conhecimentos para desenvolver um papel importante na vida das crianças. (CAGLIARI, 1998, p. 34).

A prática do docente, através de projetos e dinâmicas, precisa complexificar e praticar a leitura e escrita visando que os alunos se manifestem através dessa prática (leitura e escrita) com assuntos do cotidiano que o envolvam, para que essas intervenções tenham significação (BAJARD, 2002).

O docente durante sua permanência dentro de sala de aula, precisa ter claro qual seu objetivo e quais materiais são necessários para que os alunos possam ter uma aprendizagem em relação ao conteúdo, pois como mostra Cardoso (2004, p. 52), “o professor precisa ter claro seu objetivo, ao propor determinadas atividades, prever as dificuldades que ela apresenta e oferecer o suporte necessário, para que seus alunos atinjam um bom desempenho”.

Gonçalves (et al. 2011, p. 22), descreve que:

Apresentar a condição de alfabetizado em um país desenvolvido, ou em classe social alta, teria pouco prestígio se comparado à mesma condição em uma sociedade com baixo índice de alfabetização. Entretanto essa baixa exigência das sociedades pouco desenvolvidas contribui diretamente para a perpetuação das relações de domínio de uma classe sobre outras.

Para Altmayer (et al. 2012, p. 47) o ambiente escolar não é propício a alfabetização:

A alfabetização deve partir de um conjunto de desejo de aprender, desejo de ensinar, e ensinar algo que seja relevante ao aluno de acordo com a cultura em que se encontra inserido (...). Os métodos tradicionais estão completamente desintegrados do meio social. Suas finalidades, seus preceitos, suas preferências são diferentes das necessidades reais da criança. A realidade modifica constantemente e as aulas não modificam em tempo e no espaço, sua rotina, vê-se muito falta de salas para propiciar a aprendizagem, bibliotecas com um acervo muito antigo que não estimula com a realidade com que o aluno está presente, alguns professores desmotivados, estressados com alunos no início do ano letivo, repetindo as técnicas de ensino.

Sobre a perspectiva da realidade sócio econômica onde a escola está inserida e as consequências na alfabetização de uma escola de periferia (contexto sócio econômico e educacional precário) em Ubá/MG, Vicente et al (2017) descreve os problemas detectados em pesquisa recente (2015): desmotivação da direção e dos professores da escola e contexto de vulnerabilidade dos alunos. Scopel et al (2012) descreve sucintamente os fatores influenciadores da alfabetização “influência de fatores ambientais presentes nos meios em que as crianças estão inseridas, como por exemplo, a família e a escola (estas) devem ser ambientes ricos em recursos em estimulação ao desenvolvimento de linguagem”, em contraposição Soares (et al. 2012, p. 51) destaca o aspecto não adequado do ambiente escolar para a alfabetização:

O efetivo aprendizado escolar está relacionado a diversos fatores, entre os quais a qualidade de vida dos alunos, tanto dentro como fora da escola. A realidade observada previamente em escolas de Educação Básica do município de São Gabriel revela que o ambiente escolar de algumas instituições deixa a desejar no que se refere às condições consideradas adequadas para uma vivência e convivência saudáveis no que diz respeito desde as condições físicas do ambiente até o comportamento, hábitos e atitudes, principalmente dos alunos.

O que se requer de um educador é que seja um profundo conhecedor do próprio homem, da dinâmica que está colocado na sociedade, ou seja, à formação docente é a base para a escola de qualidade (FREIRE & HORTON, 2003), e somamos uma discussão: que a formação docente esteja entrelaçada ao desenvolvimento de um perfil

docente (identificação de classe profissional) e ao mesmo tempo na ampliação das políticas públicas para a educação, assim como uma revisão sistemática dos objetivos da educação para a sociedade em geral. Se temos uma educação voltada única e exclusivamente para o trabalho (FRIGOTTO, 1995) ou criação de uma postura de obediência ativa frente aos interesses do capital, haverá um conflito interno entre docentes, suas práticas e os objetivos pedagógicos. É desse conflito que surgem as possibilidades de mudanças, entretanto a complexidade pela disputa dos capitais historicamente demonstra que os docentes estão geralmente do “lado fraco” da disputa, tendo o capital e o seu comitê (também conhecido como Estado) diversas ferramentas de controle, entre elas, o exército de reserva. Por fim, Soares (et al. 2012, p. 55) orienta o papel que o professor precisa ter na prática docente cotidiana:

A escola não é a única responsável pela transformação da sociedade, porém a luta pedagógica é uma parte das lutas políticas. A relação da escola com a realidade social é bem dinâmica, possibilitando a luta por melhores condições de vida (...) a desmistificação dos conteúdos das matérias, contribuindo, de tal modo, efetivamente para a substituição de alguns modelos sociais e éticos por outros. O educador crítico sabe da importância de promover a integração de um trabalho escolar pedagógico, psicossocial e sociopolítico. É na escola que as camadas populares terão acesso ao saber elaborado.

Segundo Lopes, Abreu e Mattos (2010), alguns fatores sócio ambientais são necessários para auxiliar na alfabetização são: Incentivar os Educandos a produzir textos significativos e que sejam relacionados com a sua vida; Valorizar a oralidade formal, cotidiana e crítica do Educando; transformar a sala de aula em espaço com estímulos para a aprendizagem; propor atividades que fazem sentido social e intelectual para a crianças; o Educador deve ser capaz de conhecer o nível conceitual e cognitivo das crianças; O Educador deve atuar de forma a valorizar a autoestima das crianças, visando promover a autoconfiança; Ser proativo e levar o educando a avançar no processo de construção do conhecimento, sobretudo, devem ser ações problematizadoras; fazer checagem para compreender qual estágio da aprendizagem o educando está.

Estes fatores se relacionam com a intenção de oportunizar ao educando a leitura simbólica do seu mundo, que o mesmo possa conhecer as nuances de seu funcionamento e que possa, nas suas limitações históricas e culturais, superar as formas das dominações que se impõem a ele.

## **METODOLOGIA**

O método aplicado na pesquisa foi proposto por Libault (1971) e é organizado em quatro etapas: compilatório, correlativo, semântico e normativo. Este método pode ser aplicado em todas as áreas da ciência, porque tem a abrangência de organizar a pesquisa de modo a tratar a prospecção e os dados, a análise e interpretação destes visando garantir o alcance dos objetivos propostos.

Na etapa compilatória agrega-se as fases de coleta dados para a compilação. Nesta etapa se realiza a fase de levantamento de dados através da observação semiestruturada. Nesta fase, observação semiestruturada, delineiam-se o que vai ser observado, entretanto ao lado desta fase podem ser suprimidas e agregadas observações; destaca-se



que nesta técnica o observador deve ser colocar de maneira que não faça intervenção ou mesmo externar observação sobre as atividades desenvolvidas.

Na etapa correlativa é feita a correlação de dados, interpretação e ao agrupamento das informações coletadas. Nesta fase se realiza a descrição dos assuntos e pontos importantes da observação realizada.

No semântico, é feita a reorganização dos dados, visando agrupar apenas as informações a serem utilizadas nas análises. Nesta fase, determinam-se como foi realizada a alfabetização no ambiente escolar, que são os dados e, portanto, necessários para serem analisados visando atender os objetivos da pesquisa.

Na etapa normativa é aquela que formula um modelo para a análise dos dados. Nesta etapa foram realizados os agrupamentos de alfabetização e compilados aqueles que se aplicam no Circuito Inferior da Economia.

Ambiente Escolar analisado. Turma de 1º ano do Ensino Fundamental da escola de ensino fundamental “Como é bom ser criança” (nome fictício) do município de Porto Velho - Estado de Rondônia. A escola está localizada na periferia da cidade e atende crianças do entorno da Escola. Essa escola está localizada em área de moradia de ocupação espontânea e ao lado do projeto de moradia oficial.

Pesquisa realizada. A pesquisa foi realizada em 2018, portanto os dados podem ser assumidos como sendo os mesmos para o momento atual e extrapolados para demonstrar os objetivos propostos. O tempo de realização de pesquisa foi de 9 dias e compreendendo 36 horas de observação.

Privacidade da pesquisa. Não serão divulgadas nenhuma informação que relacionar a escola, a professora e, sobretudo, os alunos (a).

Análises. As análises sobre a alfabetização no ambiente escolar têm base em Cardoso (2004), Lopes, Abreu e Mattos (2010) e Magda Soares (2016) que produzem um espectro importante da Ciência produzida para a Alfabetização.

Pergunta da pesquisa. Quais as atividades de Alfabetização são desenvolvidas na sala de aula? As atividades de alfabetização reproduzem ou legitimam o processo de exclusão do público escolar?

Variáveis da pesquisa. Na descrição metodológica foram utilizados cinco (05) elementos norteadores da descrição de alfabetização no ambiente escolar.

*1- Uso do tempo em sala de aula: O tempo usado em sala de aulas para o desenvolvimento de atividades e estratégias para a alfabetização;*

*2- Método de ensino: Etapas, procedimentos e mecanismos desenvolvidos pela docente para a atividade de Alfabetização;*

*3- Controle da sala de aula: Estratégias utilizadas pela docente para que a sala de aula se tornasse um ambiente propício para a Alfabetização;*

*4- Processo de penalização dos alunos: Componentes das estratégias desenvolvidas em sala de aula para manter a sala de aula num ambiente propício à Alfabetização;*

*5- Contraposição do método de ensino desenvolvido pela professora de Educação Física: Relação entre métodos e técnicas de ensino desenvolvidas na mesma sala de aula e por distintos professores que atuam no processo de Alfabetização dos alunos.*

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

As categorias não pretendem que se apresentem na sua completude do processo de aprendizagem, mas, sobretudo são aquelas que reproduzem as atividades desenvolvidas no ambiente escolar (da sala de aula) com suas limitações e desafios. As cinco categorias de análise permitiram agregar informações do processo de ensino

aprendizado desenvolvido na escola e podem ser discriminados por: uso do tempo em sala de aula, método de ensino, controle da sala de aula, processo de penalização dos alunos e a contraposição do método de ensino desenvolvido pela professora de Educação Física.

Dessa forma, todas as atividades de alfabetização sistematizadas e desenvolvidas na sala de aula foram categorizadas, visando demonstrar em qual das categorias se enquadram no ambiente escolar e a partir desse ponto já é possível fazer análises prévias para que estas sejam concluídas e finalizadas na análise teórica que será mais consistente.

As discussões serão realizadas a luz de três teóricos: Cardoso (2004), Lopes, Abreu e Mattos (2010) e Magda Soares (2016) que produzem um espectro importante da Ciência produzida para a Alfabetização, entretanto, não será uma abordagem exaustiva pelas limitações que o texto em questão se propõe. Assim, a seguir serão cotejadas as práticas dos professores tendo como referência as indicações que os teóricos fazem para o processo e para que se atinja a alfabetização.

Magda Soares (2016, p. 10) descreve sucintamente alguns objetivos desafiadores da Alfabetização, que são o de compreender: as razões das dificuldades que enfrentavam para se alfabetizar... por que crianças das camadas populares recebem uma educação de pouca qualidade? É possível ter qualidade na educação pública? Como? Quais caminhos? Continuando, a autora destaca pontos relevantes que se aplicam no processo de Alfabetização e que é analisado nesta pesquisa, porque suscita a busca por caracterizar e compreender: o contexto escolar estudado; o ambiente escolar que é oferecido aos alunos; as razões da dificuldade para a aprendizagem escolar; caracterizar a qualidade da educação; quais os caminhos para se chegar a uma Alfabetização dos alunos.

No que tange ao uso do tempo em sala de aula merecem destaque aquelas que se referem ao processo de ensino e aprendizagem: tempo não utilizado para atividades em sala e, muitas vezes, a professora se ausenta da sala para atividades não relacionadas com a atividade docente, a maior parte das vezes deixam as crianças sem atividade e sozinhas em sala de aula proporcionando que haja conversa e ruídos intensos. Soares (2016) discrimina que a alfabetização se dá em um ambiente que seja adequado para a Aprendizagem, bem como Lopes, Abreu e Mattos (2010) chamam de Ambiente Alfabetizador com uso de Atividades Significativa o que é corroborado por Soares (2004) que a Alfabetização se dá com objetivos claros e definidos.

Sobre o método de ensino aplicado no objeto de estudo destacam-se: não tem objetivos claros para a alfabetização definidos, as atividades apresentadas apenas no quadro e os alunos devem fazer a cópia, repetição de conteúdo, não prepara as aulas antecipadamente, não utiliza recursos didáticos, não contextualiza a atividade com o ambiente escolar e a prova é de memorização. Ou seja, o processo de ensino desenvolvido no ambiente escolar não é inovador e sim tradicional, bem como sem utilização de recursos didáticos para o processo ensino aprendizagem e, tampouco, faz uso de estratégias para desenvolver habilidades com as crianças.

Assim, há lacunas profundas no processo de Alfabetização para os alunos, segundo Cardoso (2004) e Lopes, Abreu e Mattos (2010) faltam: definir os objetivos para a alfabetização, ter uma clara noção sobre os níveis de aprendizagem dos alunos (há alunos que tem dificuldade em Português e Matemática e não há nenhuma ação por parte da professora para resolver estas deficiências e desenvolver atividades propícias para a aprendizagem).

Da mesma forma, os pontos levantados neste item corroboram com o que foi abordado por Soares (2016): o contexto escolar não é adequado para a alfabetização, a professora não sabe as dificuldades dos alunos no processo de aprendizagem, bem como não conecta a relação social dos alunos e o processo de Alfabetização da classe pobre ou mesmo pertencentes a Circuito Inferior da Economia da qual os alunos são originários e pode ser indicado que não há um caminho trilhado/traçado para se alfabetizar os alunos.

A categoria de análise Controle de sala de aula pode ser aglutinado com a categoria Processo de Penalização dos alunos, bem como relaciona-se com a primeira categoria de uso de tempo em sala de aula, isso porque, o tempo utilizado em sala é de baixa qualidade e, sobretudo, porque muito tempo não é utilizado para as atividades de Alfabetização, assim a ociosidade dos alunos levam a agitação e falatório, portanto a ferramenta para se conseguir o controle a professora utiliza intimidação, coerção e ameaças, bem como impõe que os alunos fiquem, de cabeça baixa que é uma posição de subjugados.

Essas questões representam que a sala de aula não é um espaço propício e estimulante a Alfabetização (SOARES, 2016), não é trabalhada a autoestima dos alunos (LOPES, ABREU e MATTOS, 2010), da mesma forma Paulo Freire indica que o professor opressor é aquele que se coloca como provedor do saber, criando uma relação vertical do professor para o aluno (FREIRE, 1996).

A análise Contraposição do método de ensino desenvolvido pela professora de Educação Física foi incluída como objeto de análise por saltar aos olhos a distinção de atuação no mesmo ambiente escolar de duas abordagens distintas. A professora (EF) atua de forma coerente com os teóricos Cardoso (2004), Lopes, Abreu e Mattos (2010) e Soares (2016), porque mostra os objetivos da sua atuação, dialoga com os alunos horizontalmente como se não houvesse distância, utiliza atividades relacionadas com os objetivos da Aprendizagem e, sobretudo, utiliza a afetividade como ferramenta de aproximação e transformação do ambiente escolar, busca compreender as dificuldades e as necessidades operacionais dos alunos, bem como prepara e aplica atividades significativas para a alfabetização.

## **CONCLUSÃO**

A Educação não emancipadora produz na economia problemas, porque os trabalhadores serão formados para desenvolver tarefas mecânicas e sem criticidade, desenvolverão atividades “sem aumento da produtividade e o que se observa é um quadro de estagnação da economia e, inclusive, dos sistemas educativos” (BRUNO, 2011), os jovens com baixa formação e a família (ciclo de reprodução) com baixa remuneração levam os jovens ao mercado de trabalho (trabalho com baixa tecnologia e menos complexo) com salários baixos, fazendo o ciclo se reproduzir. Continuando a autora destaca, que o papel do professor, também é um trabalhador assalariado, “Historicamente, isso gera apatia e desinteresse dos docentes por seu trabalho, o que, por sua vez, agrava o quadro de baixa produtividade e compromete ainda mais a qualidade do ensino, impedindo o recurso à mais-valia relativa, num círculo vicioso que só agrava o quadro geral” (BRUNO, 2011, p. 57).

Teoricamente se aceita que as relações sociais, ambientais, econômicas, estruturais (escola, ambiente escolar, ambiente de vida) interferem no processo de alfabetização das crianças. Portanto, tem embutidos agentes endógenos e exógenos a Escola e o ambiente escolar, entretanto o papel incentivador e adequado do ambiente escolar se firma como um dos maiores influenciadores da alfabetização. Por outro lado, não é menor o papel

do ambiente escolar para uma alfabetização libertadora ou mesmo reprodutora, onde se configura um ambiente que legitima na formação escolar para o mundo do trabalho sem inovação.

A partir dos dados coletados na pesquisa e nas análises realizadas, tendo como referência os teóricos fica evidente que não há, no caso estudado, uma proposta de Alfabetização para os estudantes do 1º ano do ensino fundamental do ambiente escolar estudado, a escola atua, pelas violências simbólicas (BOURDIEU, 1970) atuando no sentido contrário ao processo emancipatório. E como já referenciamos anteriormente, a postura docente não se representa apenas no acesso ao saber ou formação continuada, mas se relaciona com remuneração, capital simbólico, estrutura de trabalho, dentre outras questões.

Fica mais grave quando a análise é feita a partir de uma abordagem mais atual da Educação, como destacado por Soares (2016), que é aquela que define os caminhos para se chegar a Alfabetização dos alunos das áreas mais vulneráveis. O processo de ensino desenvolvido e analisado no estudo não é inovador e sim tradicional, bem como sem utilização de recursos didáticos para o processo ensino aprendizagem e, tampouco, por uso de estratégias para atuar em outras habilidades.

A alfabetização, levada a cabo na sala de aula estudada, não atende aos requisitos de ser uma ação libertadora, transformando aos estudantes em cidadãos, aprimorem ou absorvam habilidades que sejam capazes para dar-lhes oportunidades de superação social na qual estão envolvidos, visto que são de área periférica e, como nomeado neste texto, pertencentes ao Circuito Inferior da Economia.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARROYO, M. M. (2008). *A economia invisível dos pequenos*. In: *Le Monde Diplomatique*. Ano 2, p. 30-31.
- ALTMAYER, C.; DIAS, C. B.; BAUM, F. L.; DUARTE, S. N.; MORAES, S. A. F.; MULLER, M. B. C. (2012). *Ambiente Escolar, Familiar e Social: suas influências na alfabetização*. In: *Revista Conhecimento Online*. Ano 4, Vol. 1. Março.
- BAJARD, É. (2002). *Caminhos da Escrita espaço: espaço da aprendizagem*. Ed. Cortez. São Paulo.
- BOURDIEU, P. (1970). *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Éditions de Minuit.
- BRUNO, L. (2011). *Educação e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. In: *Revista Brasileira de Educação*. v. 16 n. 48 set.-dez.
- CAGLIARI, L. C. (1998). *Alfabetização sem o bá-bé-bi-bó-bu*. São Paulo: Scipione.
- CARDOSO, M. S. (2004). *Aspectos Históricos da Educação Especial: Da Exclusão à Inclusão – Uma Longa Caminhada* In: STOBÄUS, C. D; MOSQUERA, J. J. M. (Orgs.) *Educação Especial: Em Direção à Educação Inclusiva*. 2ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 15-26.
- FREIRE, P.; HORTON, M. (2003). *O caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social*. 4 ed. Petrópolis-RJ: Vozes.
- FREIRE, P. (1996). *Pedagogia do Oprimido*. São Paulo: Paz e Terra.
- FRIGOTTO, G. (1995). *Educação e a crise real do capitalismo*. São Paulo: Cortez.
- GONÇALVES, M. M.; LAMARCA, A.; MANCHINI, K. C. P.; MORAIS, R. A.; SILVA, D. P. S.; ANTONIO, F. P. (2011); *Letramento e alfabetização: um estudo comparativo*. In: *Revista Científica Eletrônica de Pedagogia*. Ano IX, núm. 18.
- LIBAULT, A. (1971). *Os quatro níveis da pesquisa geográfica. Métodos em Questão*. Instituto de Geografia (USP), São Paulo, n. 1, p. 1-14.

- LOPES, J. R.; ABREU, M. C. M.; MATTOS, M. C. E. (2010). *Caderno do educador: alfabetização e letramento 1*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.
- MINELLO, R. D. (2017). *Alfabetização e Letramento Sob a Perspectiva da Neurociência*. In: *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 02, Ed. 01, Vol. 13, pp. 47-60.
- RODRIGUEZ, C. M. (2011). *Estudios sobre la educación superior indígena en Colombia*. Estudio Caos, Bruxelas.
- SAVIANI, D. (2008) *História das Ideias Pedagógicas no Brasil*. 2ª Edição. Campinas: Autores Associados.
- SILVA, F. A. M. S. (2015). *Hidrelétrica, industrial e a formação do Circuito Superior da Economia Urbana em Porto Velho*. Dissertação de Mestrado, Mestrado em Geografia, Fundação Universidade Federal de Rondônia. Porto Velho, RO.
- SCOPEL, R. R.; SOUZA, V. C.; LEMOS, S. M. A. (2012). *A Influência do ambiente familiar e escolar na aquisição no desenvolvimento da linguagem: revisão de literatura*. In: *Rev. CEFAC*. 14(4).
- SOARES, G. L.; RIBEIRO, A. C. S.; VILHENA, T. F. P.; MUNHOZ, J. M.; STEFENOM, V. M. (2012). *A formação do cidadão no ambiente escolar: da conscientização à intervenção na própria realidade*. In: *Monografias Ambientais*.
- SOARES, M. (2004). *Letramento e Escolarização*. In: RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Global.
- TFOUNI, L. V. (2007). *Letramento e alfabetização*. 2 ed. São Paulo: Cortez.
- VICENTE, I. P.; BAQUIM, C. A.; HERNECK, H. R. (2017). «*Quem é que não quer que a sua escola fique lá em cima?*»: vozes que ecoam diante das avaliações externas brasileiras aplicadas nas escolas da microrregião no Ubá / MG (2017). In: *Educación*. Vol. XXVI, N° 50.

## **ECONOMÍA COMUNITARIA: EXPERIENCIAS DEL CUIDADO EN EL ESPACIO DE CAPACITACIÓN Y REINCORPORACIÓN DE ICONONZO, TOLIMA<sup>1</sup>**

Xiomy Valentierra Estupiñan  
Angie Vargas González<sup>2</sup>

Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos de la Universidad Central

### **RESUMEN**

En la presente ponencia nos proponemos el análisis de las experiencias gestadas alrededor de la economía comunitaria de excombatientes de las FARC y las implicaciones en las relaciones del cuidado que se están gestando en el espacio territorial de capacitación y reincorporación (ETCR) de Icononzo - Tolima. Dicho análisis lo planteamos desde la teoría feminista y la economía del cuidado, que, como propuesta analítica permite comprender el trabajo reproductivo y de cuidado no como ejercicios distantes de las prácticas económicas que comúnmente se han llamado “productivas”, sino que estas, están en el abanico de lo que es la economía.

Se pretende reconocer las prácticas allí presentes, que al mismo tiempo están configurando subjetividades en torno a la economía del cuidado; ejercicios que van más allá de una actividad aislada, sino, como práctica que permite colocar la vida, el cuidado y los sujetos en el centro de la discusión. Con ello, se pretende analizar, en primer momento, la experiencia de la constitución del jardín infantil Montaña Mágica, liderada por la Comisión de Género del Espacio Territorial en alianza con el ICBF. En segundo lugar, reconocer las diferentes experiencias de cuidado, que emergen o emergieron en el proceso de transición y la reincorporación de los excombatientes.

**Palabras clave:** Economía del cuidado, ETCR, común, comunidad, experiencias comunitarias.

### **ABSTRACT**

In this paper we propose the analysis of the experiences acquired around former FARC member's community economy and the implications in the relationships of care that are gestating in the territorial training and reintegration space (ETCR) in the town of Icononzo, Tolima. This analysis is presented by the perspective of feminist theory and the economy of care, which, as an analytical proposal, makes it possible to understand reproductive and

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de Desarrollo Local. Sistemas Socioeconómicos con anclajes territoriales, corresponde al avance de la investigación titulada: Subjetividades y economías comunitarias, un diálogo de experiencias en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de Icononzo, Tolima. Financiada por la VII convocatoria interna de investigación de la U. Central

<sup>2</sup> Estudiantes de Comunicación Social y Periodismo de último semestre, participantes en calidad de investigadoras auxiliares del proyecto subjetividades y economías comunitarias.

caring work not as distant exercises from the economic practices that have commonly been called "productive", but also that are in the range of what the economy is.

The aim is to recognize the practices present there, which at the same time are shaping subjectivities around the economy of care; exercises that go beyond an isolated activity, but, as a practice that allows life to be placed, care and subjects at the center of the discussion. Therefore, it is intended to analyse, in first instance, the experience of setting up the "Montaña Mágica" kindergarten, led by the Gender Committee of the Territorial Space in partnership with the ICBF (Colombian Family Welfare Institute). Second, to recognize the different care experiences that emerge or emerged in the transition process and the reintegration of former FARC members.

**Keywords:** economy of care, ETCR, common, community, community experiences.

En lo más alto de las montañas en el departamento del Tolima, está ubicado el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación Antonio Nariño, uno de los 23 lugares designados en el acuerdo de paz y el más cercano a la capital colombiana. El ETCR, ubicado, precisamente, en el municipio de Icononzo, cuenta con 22 hectáreas, donde los excombatientes de la FARC, vienen realizando el "tránsito" a la vida civil con todo lo que esto implica en términos territoriales, sociales y económicos. Ese tránsito, el cual es versado y acogido con gran convicción desde la institucionalidad, y vinculado con las nociones de futuro, se establece como un cambio de prácticas que se relacionaban con la guerra, a otras formas de agencia desde la legalidad, que procura por alternativas al sostenimiento de la vida, la construcción de nuevas subjetividades y formas de relacionarse.

Sin embargo, esta premisa funciona en parte, pues, como lo hemos podido observar a lo largo de este año, la reincorporación, ha significado, en muchos aspectos, la movilización y circulación de los saberes y las subjetividades configuradas en la guerra; mismas que se han establecido como ejes fundamentales, no solo en la construcción del ETCR, sino también, como pautas para el análisis de las visiones de los propios sujetos inmersos en estas dinámicas. Con ello, establecer que, en la reincorporación se insertan formas propias de entender el trabajo, la economía, el territorio, las relaciones sociales, las nociones de comunidad, no solo las que se gestaron, sino también las que se intentan transpolar a ese presente inmediato, los viejos y nuevos liderazgos, las visiones de futuro y de seguridad, entre otras.

Con ello establecer que, el proceso de reincorporación no ha supuesto ni por un lado la desaparición de las subjetividades y los saberes que se configuraron en la guerra, ni que estos mismos siguen intactos en las nuevas dinámicas que experimentan los excombatientes. Hay, en lo que se podría manifestar, como la búsqueda de formas que, no solo vayan acorde con la ideología inculcada desde ese pasado guerrillero, comunalidad, cooperación, como factores primordiales, sino también que les funcione en la búsqueda de la sostenibilidad de la vida, aunque se escape del ideal institucional de reincorporación.

Es en este contexto, y sus dinámicas, en el que nos proponemos realizar un recorrido por uno de los elementos constitutivos: las prácticas económicas, precisamente, y las emergentes relaciones de cuidado: las actividades que se vinculan con esta, las

tensiones y las correspondencias. El presente trabajo nace a partir del proyecto de investigación; Subjetividades y Economías comunitarias, una iniciativa de investigación-acción que se pregunta por las otras experiencias económicas, gestadas desde el proceso de reincorporación con los y las excombatientes de las FARC. Asimismo, busca analizar las diversas prácticas económicas que no se limitan a la producción mercantil.

De igual forma, es importante establecer que esta investigación se sustenta sobre dos premisas fundamentales: la primera, desde el reconocimiento de la economía del cuidado en el marco de las economías diversas; y segundo, y consecuencia del planteamiento anterior, reconocer la importancia y la centralidad que debería tener el cuidado de la niñez, como ejercicios que van más allá de una actividad aislada, sino, como práctica que permite colocar la vida, el cuidado y los sujetos en el centro de la discusión; actividades que se desvinculan de aquellas que ponen en el centro de la esfera la producción mercantil y la acumulación.

En este orden de ideas, es importante mencionar, y como un proceso de contextualización, que en el ETCR existe una diversificación de las actividades económicas: se encuentran por un lado, las que se insertan en lo que se ha denominado como economías solidarias, representadas por las distintas cooperativas como la de servicios, la cooperativa textil y la asociación La Roja (esta última de gran reconocimiento a nivel nacional por su pronta consolidación en el mercado); asimismo, se encuentran las actividades económicas familiares, como las huertas, los galpones y otras que se han ido insertando a medida que han encontrado cabida en la configuraciones del territorio y las nuevas realidades; y por último, también se reconocen las prácticas que se encuentra más en el orden de lo que se ha denominado como capitalistas, es decir, excombatientes que venden su fuerza de trabajo a cambio de un jornal.

Sin embargo, todas, y más las que están en el orden las de las economías solidarias, gozan de gran notoriedad e importancia en la construcción del ETCR y en las visiones económicas que tienen los sujetos en el espacio de reincorporación. La pregunta que surge hasta este momento es, ¿dónde tiene cabida el trabajo del cuidado?, ¿es visible a la hora de pensarnos en la gran diversidad de la economía?, ¿por qué es importante hablar de ella?

Es importante hablar del trabajo del cuidado, principalmente, y aunque no es la única razón, porque es la encargada de la sostenibilidad y la reproducción de la vida. El trabajo del cuidado, y manera de establecer una conceptualización de la misma, se entiende desde Carol Thomas, como “la prestación remunerada o no de apoyo, en la cual intervienen actividades que implican un trabajo y estados afectivos” (Thomas, 2011.). Asimismo, establece que, este apoyo lo prestan, principalmente, aunque no exclusivamente, mujeres, tanto a personas adultas sanas, como a personas dependientes y a los niños y niñas, en la esfera pública doméstica, y en una diversidad de marcos institucionales (Thomas, 2011).

Por otro lado, también es importante hablar del trabajo del cuidado por que históricamente, las actividades que se vinculan con esta economía, al igual que otras prácticas que se escapan de las producciones mercantiles, han sido invisibilizadas o relegadas a lugares de menos prestigio y notoriedad en la construcción de las sociedades; con ello, se ha pretendido naturalizar a la economía capitalista o las que impliquen, no solo mecanismos de acumulación, sino, y por encima de todo, las que propenden por la producción de bienes y servicios. Con ello, y como lo plantea Carrasco (2011), solo se



“considera el trabajo que se realiza en el lado visible de la economía, el mercantil, y se oculta toda la contribución de la economía del cuidado no mercantil.

Con ello en mente, y a partir de la reflexión que realiza Carrasco, es pertinente sostener que, aunque sea invisibilizado no se puede desconocer los aportes de la economía del cuidado, no solo porque es fundamental para el sostenimiento de otras formas económicas, incluida la capitalista, sino y como se ha mencionado a lo largo de los dos apartados anteriores, como actividades que ponen en el centro a los sujetos. Esta misma sostiene que, por un lado, la economía del cuidado no solo se encarga de la subsistencia biológica, sino también del bienestar, la calidad de vida, los afectos, las relaciones, etc., todo aquello que nos garantiza la vida. En resumen, y a manera de ampliar la visión que ofrece Carrasco sostiene que el trabajo del cuidado propende por:

“el cuidado de la vida en su vertiente más subjetiva de afectos y relaciones, el papel de seguridad social del hogar (socialización, cuidados sanitarios), la gestión y relación con las instituciones, etc. Actividades todas ellas destinadas a criar y mantener personas saludables, con estabilidad emocional, seguridad afectiva, capacidad de relación y comunicación, etc., características humanas sin las cuales sería imposible el funcionamiento de la esfera mercantil capitalista” (p.8).

Asimismo, concluiríamos que, ninguna actividad económica visible y reconocible, ni las que se han denominado como informales, ni las ilegales y, por su puesto, ni las diversas se sostienen por fuera del trabajo del cuidado. A razón de ello, se trae el segundo pilar de esta ponencia: ¿por qué pensar al cuidado de la niñez como asunto central? Principalmente, y aunque el cuidado de la niñez no constituye la única esfera en la economía o trabajo del cuidado, la consideramos de vital importancia pues aquella, propende por la estabilidad y seguridad emocional y cuidado, como su nombre lo indica, de aquellos sujetos que empiezan a experimentar, sentir y percibir el mundo con sus más diversas dinámicas; mismos apoyos, como define Thomas al cuidado, que se convertirán en bases sólidas para los adultos del mañana.

Por tanto, los esfuerzos que se hagan en el presente, desde los afectos, la seguridad, la educación, los tiempos y la calidad del mismo, la protección y todo lo que implique la centralidad de esta población, constituirán reflejos importantes, no solo en la vida de los mismos, sino en las formas en las que se construye y se reconstruyen las sociedades. A su vez, y como forma de salvaguardarnos, es importante mencionar que no estamos sacando de la esfera los trabajos productivos, ni la forma en la que esta misma se presenta como un hecho importante que circunda por las esferas de la sociedad, sino manifestar que tanto los cuidados, afectos y mantenimiento que se reciben en los primeros años de vida, están en el mismo nivel que la estabilidad económica.

Por otro lado, y pensando en lo anterior, es decir, en la importancia del cuidado de la niñez, resaltan otros aspectos que se relaciona con la disparidad que surge en el mismo: por un lado, no solo porque ha sido invisibilizado, y relegado a la esfera de lo privado, sino, y porque históricamente se le ha otorgado este trabajo a las mujeres. Con ello, es importante traer varias preguntas a colación, ¿qué posición se le ha otorgado a la economía del cuidado en el ETCR? ¿Quiénes son los encargados de realizarla?, ¿qué valor le otorgan al cuidado de la niñez? ¿Se perpetúan mecanismos establecidos desde lo patriarcal o se establecen dinámicas diferentes?

Con estas preguntas en mente, se lleva a cabo un acercamiento al espacio, precisamente a unos de los tantos proyectos que emergieron en el marco de la consolidación del ETCR, el jardín infantil Montaña Mágica, como una propuesta comunitaria que pretende tener en cuenta, el cuidado de las niñas y niños que, en el proceso de reincorporación han nacido y, que hasta el momento constituyen una población significativa en el lugar. Montaña Mágica, nombre que apela al mismo espacio geográfico, fue fundado por la Comisión de Género del Espacio Territorial en alianza con el ICBF.

En este proceso de acercamiento, se pretende conocer las dinámicas que se establecen en el marco de la misma, las visiones y expectativas, las tensiones y discrepancias que emergen a partir de las múltiples realidades que se sitúan en el entorno, las narrativas que se movilizan por los rincones del espacio territorial y, no como hecho aislado, los sentidos que se le otorgan a este proyecto fundacional. Este análisis y las reflexiones que se establecen posteriormente, se sustentan a partir de un trabajo etnográfico en el que no solo se tiene en cuenta las herramientas de observación participante, sino y de gran importancia, las entrevistas a las fundadoras, mismas y desde sus propias palabras, responderán las preguntas que hemos marcado como pilares de esta ponencia: el lugar de trabajo del cuidado, y del cuidado de la niñez.

Para entender el lugar del trabajo del cuidado es importante hacer una reflexión sobre las economías comunitarias, en nuestra búsqueda encontramos que históricamente ha existido una brecha entre lo que llamamos; economías comunitarias y de mercado, dentro de esto también surge el debate de las comunidades premodernas de las sociedades modernas. Según esta brecha las comunidades están basadas en relaciones sociales cercanas donde el lugar y las relaciones cara a cara son claves. Por otro lado, las sociedades están conformadas por individuos cuyas relaciones sociales están basadas en la eficiencia y las relaciones contractuales. Según Tönnies, la categoría “comunidad” es entendida como un tipo de relación humana basada en nexos subjetivos fuertes y compromisos recíprocos bajo el sentimiento de una pertenencia compartida; dicha categoría se oponía a la de “sociedad”, entendida por él como un tipo de vínculo objetivo, impersonal y contractual propio del capitalismo moderno. Para este pensador alemán, los vínculos comunitarios podían tener diferentes orígenes, tales como el parentesco, la vecindad, la mentalidad, los sentimientos y las visiones de futuro compartidas.

Así entonces, esta construcción dualista de comunidades (premodernas) y sociedades (modernas) sentó las bases para la supuesta distinción entre las economías comunitarias y las de mercado como dos esferas separadas de la economía. En contraste a esto, influenciadas por el pensamiento de algunas autoras feministas (Gibson-Graham 2006) preferimos pensar la economía comunitaria como un ensamblaje de de múltiples e imbricadas prácticas, valores, relaciones, saberes, gente y cosas. Esto significa, reconocer la existencia real y actual de una multiplicidad de economías que incluyen, pero no están limitadas al capitalismo, así como también el hecho de que las economías comunitarias no son necesariamente marginales ni deben ser infravaloradas ni entendidas como como ajenas y distantes del trabajo “productivo”. De la mismas manera, y como ya lo hemos mencionado anteriormente el trabajo del cuidado ha sido subestimado, y poco reconocido dentro del sistema económico actual, desvalorizando la importancia del trabajo hecho desde la casa y que lo hacen en su mayoría mujeres sin remuneración alguna, sin embargo, las luchas feministas han contribuido a la reconceptualización del término, logrando así que

se reconozca primero, como trabajo, un trabajo que garantiza la reproducción de la vida y que pone en el centro los sujetos por encima del capital.

Ahora bien, las recientes visitas al Espacio significan un reencuentro con las otras formas de existir económicamente, tres cooperativas, una asociación de cerveza artesanal, y un jardín infantil son el resultado de más de 2 años de trabajo comunitario en el espacio, éste último, el jardín, relata las nuevas experiencias de maternidad y paternidad que allí se viven. Las emergentes relaciones de cuidado son el motivo por el cual nace este trabajo, que busca desde la teoría feminista, argumentar que estas otras formas de trabajo no remunerado constituyen una parte vital para las economías de mercado. Se reconoce que la economía feminista ha puesto en el centro de su análisis la sostenibilidad de la vida, descentrando los mercados. En consecuencia, el objetivo del funcionamiento económico desde esta mirada no es la reproducción del capital, sino la reproducción de la vida (Enríquez, 2015).

Por otro lado, se reconoce que históricamente el trabajo de cuidado se le ha atribuido a la mujer, recientemente al Estado y a los mercados, invisibilizando otras formas de cuidado que se gestan por ejemplo, desde lo comunitario.

El trabajo de cuidado anclado a lo comunitario ha sido un tema poco abordado desde la investigación social, hablar de las prácticas de cuidado desde lo comunitario hace visible el carácter cooperativo que puede presentar y arroja luz sobre actividades que tienden a desdibujarse (Monteros, 2018).

Así pues, vemos como el cuidado comunitario o en lo comunitario aparece como un elemento poco definido y delimitado, tan poco definido como el concepto mismo de comunidad.

Sabemos que lo comunitario tiene su peso y que el sostenimiento diario depende en mayor o menor medida de redes, vínculos y espacios en los que se cuida más allá de la familia nuclear doméstica (Buján, 2017).

Entender la ampliación del concepto de cuidado, contribuye a ver que los cuidados no son un problema individual privado y que no solo se establecen desde lo familiar o desde los mercados. Antes de comenzar con el análisis de la trayectoria de Montaña Mágica y su relación con las otras y nuevas experiencias de cuidado entendidas desde una visión comunitaria nos permitimos cuestionar si estas nuevas formas del trabajo del cuidado en comunitario permite descentrar la figura femenina, como la única cuidadora y quebrar las visiones acerca de roles de género preestablecidos en la división sexual del trabajo o si por el contrario perpetúan las dinámicas establecidas por el sistema económico patriarcal.

En nuestro recorrido por la trayectoria de Montaña Mágica, pudimos encontrar que la gestión y lucha gestada para la conformación del jardín fue un proceso comunitario, sí, liderado por mujeres que se asistieron en unas formas de colaboración recíprocas de toda la comunidad, donde todos aportaron un grano de arena, tanto para la construcción de la infraestructura requerida por bienestar familiar para hacer la alianza institucional, hasta el aporte de material didáctico y juguetes.

La idea de un lugar para los hijos de la paz nace 2 años atrás, cuando las y los excombatientes hacían parte del programa “Arando la Educación”, una iniciativa que tenía el objetivo de alfabetizar y poner al día los conocimientos de primaria y secundaria a toda la población de excombatientes, quienes estudiaban a la vez se estaban convirtiendo en mamás y papás. Primero, el horario era muy temprano por lo que no facilitaba la asistencia

de las mamás principalmente, pues ellas tenían que ir a clase con sus bebés. A raíz de esto, se programó un horario en la tarde solo para las mamás y que ellas pudieran ir acompañadas de sus bebés, aún así la participación era poca. Entonces fue así como un día se sentaron a hablar con una de las lideresas de la Comisión de Género del Espacio, y con cada una de las mamás, se les ocurrió buscar un lugar donde pudieran dejar sus hijos y así poder cumplir con sus estudios, responsabilidades y a futuro con sus metas personales.

En un primer momento, la infraestructura era un tema que les preocupaba, pues para esta época solo había una casa construida en material y no estaba en las mejores condiciones. Por lo cual tuvieron que aunar esfuerzos, mientras unos se encargaban de adecuar el piso, otros pintaban, y otros buscaban madera para construir la chambrana, y fue así como poco a poco el trabajo colectivo de los papás y las mamás que veían en ese lugar un sueño para el bienestar de sus hijos. Hay que decir también que aún los que no tenían hijos y que no veían en el jardín como un beneficio propio hicieron parte de la construcción del jardín, incluso una de las mujeres protagonistas de la gestión de Montaña Mágica, quien es mamá, pero no aspiraba a ser una beneficiaria del jardín por lo que su hijo tiene 11 años afirma que participó del proceso por bienestar comunitario y no personal:

“Yo miro que aquí todos los niños somos una sola familia, entonces yo no puedo decir, como Andresito no necesita entonces no. Aquí se pide una colaboración para guardería y yo la doy así ya Andresito no necesite esa guardería, no la necesitará él, pero de aquí a mañana la va necesitar de pronto hasta los nietos míos sí. mirándolo de aquí a un futuro, si.” (Entrevista Elizabeth, 2019).

Así entonces reconocemos que la edificación del jardín da cuenta de unos procesos de lógica comunitaria que se insertan en una diversa manera comprenderla como lo hacen Gibson & Graham, desde un ensamblaje de de múltiples e imbricadas prácticas, valores, relaciones, saberes, gente que se constituye de manera cercana, con relaciones cara a cara, donde no prima mi interés y beneficio por encima del otro, donde importa más la vida que el capital.

De otro lado, la legalización del jardín fue un proceso largo, la alianza con el ICBF implicó unos requerimientos que significaron más y más adecuamientos al lugar. Incluso acordaron aportar una cuota de 10.000 pesos por padre de familia, para comprar materiales y poder adecuar el sitio a los niños estuvieran seguros y cómodos.

Aunque el ICBF seguía con peros por una y otra cosa, la visita del presidente fue positiva para la materialización del jardín.

“En conclusión, lo que agilizo la materialización como tal ya fue la venida del presidente el presidente venía el miércoles-jueves y ellos el lunes ya estaban adecuando pero fue por eso. Pero si mira como se mueven las cosas, ahí sí llegó ingeniera llegó no sé quien llegó la propia coordinadora del ICBF de Melgar ahí si llegaron esa semana fue dele y dele juemachica y hágale para mostrarle al presidente y a la opinión pública que pues ya se había materializado este proyecto acá.”

De algún modo, la visita del presidente agilizó todo el proceso, y aunque es una muestra que el apoyo institucional aún carece de voluntad para respaldar iniciativas que se hacen desde y para la comunidad.

Después de aprobada la alianza con el ICBF, lograda en abril del presente año, entró la pregunta de quien se postularía para ser la madre comunitaria en el jardín, la primera mujer que entró a asumir el cargo fue una excombatiente, el primer mes no fue fácil, incluso llegaron a advertir con el cierre del jardín si no se cumplía con el cupo establecido, habían muy pocos niños registrados, y esto se debía que el rango de edad para entrar a Montaña Mágica era de 2 a 5 años, y la gran mayoría de niños del ETCR en ese momento no habían cumplido los 2 años. De otro lado, las visitas diarias del ICBF reportaron retrasos en la papelería que tenía que diligenciar la madre comunitaria. En consecuencia a esto, y para evitar la clausura del jardín decidieron postular a otra madre comunitaria, María, una mujer civil, que antes de Montaña Mágica era quien se ofrecía desinteresadamente en cuidar a los bebés de las mujeres que trabajaban en la Cooperativa de confección.

María ya lleva dos meses como madre comunitaria, tiene 10 niños a cargo, entre esos su hijo, María tiene una jornada de más de 12 horas, llega al jardín a las 6:30 am y sale a las 7:00 pm, es quien prepara la comida de los niños, hace el aseo, cuida y programa un tema diario para enseñarles de valores, de números, de animales, etc. Y a parte debe diligenciar actas de asistencia y de seguimiento, por cada niño. Aunque es una mujer que disfruta de su trabajo admite que su carga laboral es desgastante, que incluso ha bajado de peso en los últimos meses y se siente feliz con el trabajo que hace.

Montaña Mágica ha sido un logro comunitario muy importante para los habitantes del ETCR, se puede notar el orgullo que se siente por parte de la comunidad cuando se pregunta por la trayectoria de construcción del jardín. Sin embargo, es preciso resaltar que el ETCR representa un territorio de niños, que en este momento son en su mayoría bebés entre los 6 y 14 meses. Por lo tanto, se ha propuesto la construcción de un Centro de Desarrollo infantil-CDI, que responda a las necesidades de la comunidad y pueda acoger a todos los niños sin importar un rango de edad o un límite de cupos.

De la misma forma, desde la Comisión de Género se han proyectado la creación de un CDI no convencional, con el propósito es construir un modelo pedagógico propio, que obligue a contar la verdadera historia del país, y de las FARC, contar de dónde vienen y el porqué de sus historias como excombatientes y su transición a la vida civil. Dentro de las propuestas discutidas está la idea de hacer libros que narren la historia de las FARC en caricatura. Crear un club de historias, un espacio abierto para quien quiera contar su historia dentro de las filas de las FARC. Por otro lado, buscan promover la participación de los mismos excombatientes, por ejemplo, que las mismas mujeres del Espacio puedan formarse en cuidado infantil y ser ellas las madres comunitarias del CDI.

Por otro lado, es importante reconocer que no todas las mujeres quieren llevar a sus hijos al jardín, muchas de ellas quieren asumir el cuidado desde sus propias casas, algunas madres solteras, otras no, asumen el trabajo del cuidado como una transformación dotada de significado para sus vidas.

Ahora bien, se reconoce según lo anterior que la construcción del jardín infantil, sustentado para ellos como un bien común, en donde participa la comunidad y se edifica desde prácticas colectivas que sustentan la vida y que aseguran el bienestar de la comunidad, fortalecen la práctica de la vida comunitaria, sin embargo, se ha podido demostrar a lo largo de esta investigación que las prácticas de cuidado gestadas desde lo comunitario no necesariamente se separan de las dinámicas tradicionales, el papel de la

figura cuidadora sigue siendo relegada a la mujer, siendo la responsable del cuidado de la niñez, del medio ambiente, de sus esposos y de ellas mismas.

**REFERENCIAS:**

- Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (2011). El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales, en Cristina Carrasco, Cristina Borderías y Teresa Torns, El trabajo de cuidados. Historia, teoría y política (pp 13-95). Madrid: CIP-Ecosocial y La Catarata.
- Enríquez, Corina. (2015): “Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad.” Nueva Sociedad 256 30–44. Web.
- Esquivel, V. (2011): La economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda, pnud, Panamá.
- Gibson-Graham, J.K. (2006) A postcapitalist politics. Minneapolis/London: University of Minnesota Press
- Gibson-Graham, J.K. & Cameron, J.(2007): Community enterprises: Imagining and enacting alternatives to capitalism. Social Alternatives, Vol. 26, N° 1, p. 20-25.
- Vega, C, and Buján, R.(2017): “Explorando el lugar de lo comunitario en los estudios de género sobre sostenibilidad, reproducción y cuidados.” Quaderns-e de l’Institut Català d’Antropologia, Número 22 (2).
- Vega, C, Buján, R y Paredes, M. (2018): Cuidado, comunidad y común. Experiencias cooperativas en el sostenimiento de la vida. Traficantes de Sueños, Madrid.

## **PONENCIAS EJE 3**

## **FORTALECIMIENTO DEL DESARROLLO TURÍSTICO EN EL DISTRITO DE PLATANARES (COSTA RICA).**

Abigail Elizondo Ortiz.  
Grettel González Beita.  
Hellen Méndez Godínez.  
Ana Sánchez Rivera.  
Gabriela Valverde Arauz.

Universidad nacional de Costa Rica  
Sede región Brunca, Campus Pérez Zeledón  
Gestión Empresarial Del Turismo Sostenible.  
Fabygb70 @gmail.com

### **RESUMEN**

Platanares es un distrito que presenta en su mayoría una zona rural en todas las comunidades y que goza de muchos recursos naturales con los que se puede desarrollar el turismo rural, rural comunitario, de aventura y cultural entre otros. Es por ello, que el fortalecimiento del desarrollo turístico de Platanares es un proyecto basado en la investigación y análisis del sistema turístico y organización comunitaria que presenta todo el distrito. En primera instancia, las generalidades del lugar son analizadas para conocer su entorno. Seguidamente, se presenta la recolección de todos los atractivos, potenciales y planta turísticos con que cuenta el sitio; tomando en cuenta cómo operan, temporadas altas y bajas, su influencia en el desarrollo y demás. Además, el proyecto tiene como finalidad realizar una propuesta que impulse el desarrollo turístico de la zona. Ya que se pudo identificar que el distrito no cuenta con un ente encargado del turismo, por lo que no se tienen datos como, por ejemplo: ingresos que genera la actividad, cantidad de turistas, servicios que más demandan, entre otros. Razón por la cual, la propuesta está basada en crear un comité de turismo, para generar trabajo en equipo por parte de los propietarios de los sitios turísticos y las organizaciones comunales que tiene el distrito. Esto con el fin de desarrollar bases que potencialicen la actividad turística generando mayor organización, promoción, uso racional de los recursos naturales y control. Y así, todo distrito sea partícipe y beneficiado de un mejor desarrollo turístico.

**Palabras Claves:** Desarrollo, Fortalecimiento, Organización, Turismo, Zona Rural.

### **ABSTRACT**

Platanares is a district that presents mostly a rural area in all communities and it enjoys many natural resources with which can develop rural, rural community, adventure and cultural tourism among others. That is why the strengthening of the tourist development of Platanares is a project based on the research and analysis of the tourist system and community organization that presents the entire district. In the first instance, the generalities of the place are analyzed to know their environment. Next, it presents the



collection of all the attractions, touristic potentials and touristic plant that the site has; considering how they operate, high and low seasons, their influence on development and so on. In addition, the project aims to make a proposal that will promote the touristic development of the area. Since, it was possible to identify that the district does not have a tourism body, so there is no data such as: income generated by the activity, number of tourists, services that demand the most, among others. This is why, the proposal is based on creating a tourism committee, to generate teamwork by the owners of the touristic sites and the community organizations that the district has. This in order to develop bases that enhance tourism activity generating greater organization, promotion, rational use of natural resources and control. And so, every district is involved and benefited from better touristic development.

**Keywords:** Development, Strengthening, Organization, Tourism, Rural Zone.

## **INTRODUCCIÓN**

Este proceso investigativo, se llevó a cabo en el distrito de Platanares por que se conoce muy poco sobre su oferta turística, por lo que se motivó a las personas de este lugar a involucrarse más con los encargados o coordinadores de turismo, debido a que el fortalecimiento de la gestión del desarrollo turístico se debe comenzar desde una debida organización comunal, ya que las personas que son de las comunidades saben más de los sitios turísticos profundamente, sus necesidades como comunidad y lo que necesitan para mejorar cada día, además por ser miembros de la comunidad podrán tomar las decisiones sobre el futuro el sector turismo de dicho pueblo. Debido al análisis de lo anterior, se decidió nombrar la investigación como fortalecimiento del desarrollo turístico en dicho lugar, esto se encontró necesario, útil e importante, ya que se consideró como un medio, para brindarle ayuda a este sitio .Como resultado de este proyecto que se desarrolló en el distrito de Platanares, se dio a conocer los atractivos turísticos con los que cuenta dicho lugar, para así poderlos identificar con mayor facilidad, y de este modo establecer mayor publicidad que beneficien dicho distrito. También, esta investigación se hizo con el fin de propiciar el desarrollo, pero solo enfocándose en el área turística para incentivar el desarrollo del sector participativo del turismo, ya que es una manera en que las personas de cada comunidad se involucren en la toma de decisiones del desarrollo turístico.

## **ÁREA DE ESTUDIO**

El distrito de Platanares forma parte del cantón de Pérez Zeledón, cantón que es el número 19 de la provincia de San José (Costa Rica), ubicado en la Región Brunca al sur del país. Su cabecera y principal ciudad es San Isidro de El General. Se puede mencionar que, Platanares es el distrito número 6 del cantón de Pérez Zeledón. Fue creado con base en el decreto de la ley N 02 del 12 de junio de 1966. Tiene una altitud de 865 msnm y se encuentra a unos 25 km al Sur de San Isidro. Cuenta con una extensión de 90,13km<sup>2</sup> y su comunidad cabecera es Villa San Rafael. También importante por destacar que sus límites son: al Norte con Cajón y Daniel Flores, al Sur con el cantón de Osa, al Este con Pejibaye, al Oeste con Daniel Flores, San Isidro y Osa.

## MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Para lograr una mejor comprensión sobre la importancia que tiene fortalecer la actividad turística de este distrito es necesario explicar una serie de inquietudes que se dan a raíz de esta investigación, lo cual es necesario para responder a las dudas que genera el tema. Primeramente, se analizan los conceptos básicos sobre términos referentes a cómo fortalecer la gestión turística del sitio, que métodos pueden ser utilizados para indagar que está sucediendo en el ámbito turístico actualmente, y así poder identificar las debilidades que le impiden un desarrollo turístico más amplio. También, se define las funciones que tienen algunos entes u organizaciones, para así identificar como se pueden involucrar y ayudar a la gestión de la actividad turística. Por ejemplo: La organización comunal, que es uno de los entes fundamentales para propiciar el desarrollo tal como lo dice Colombia 2016: *“Es la instancia a través de la cual las comunidades deciden organizarse para liderar e impulsar procesos comunitarios en barrios y veredas, materializándose a través de la participación, el quehacer en la vida de las comunidades ”* esta organización es representada por personas de las mismas comunidades, las cuales conocen las condiciones que presenta el lugar, por eso, ellos son los responsables de las ideales para promover actividades o proyectos que impulsen el desarrollo del sitio.

Además, existen otras organizaciones que velan por el desarrollo como los comités que está formado por personas que trabajan en la institución, organización o empresa. Son personas elegidas, en principio, de forma democrática y que cumplen sus funciones de delegados o representantes sindicales.

### **Fortalecer.**

La palabra fortalecer permite referir a la acción de dar fuerza a algo o alguien. Cuando se quiere fortalecer la gestión de un proceso que se esté llevando a cabo, se espera que éste de mejores resultados. La gestión turística de Platanares necesita fortalecerse para que exista una mejor organización y por ende un ente encargada de la misma, ya que en este lugar existen muchas actividades programadas como ferias, fiestas patronales, cabalgatas y, además, potenciales como ríos, senderos que están en proceso de darse a conocer, pero por no existir una figura que se encargue de administrar todas las posibles visitas a estos sitios estos no se están aprovechando de la manera adecuada. Entonces, si se fortalece ofreciendo propuestas para mejorar la forma actual, que se tiene para manejar el turismo en este distrito, se podría llegar a un verdadero desarrollo turístico.

### **Accesibilidad.**

Resulta de gran importancia mencionar, que la accesibilidad según (Ucha, 2008): *“es la posibilidad que tengan todas las personas sin que medien exclusiones de ningún tipo, como culturales, físicas o técnicas, para acceder a un servicio o llegar a visitar un lugar o utilizar un objeto.”* En el sector turístico es de vital importancia que el sitio a visitar tenga una excelente accesibilidad, porque de esta va a depender la cantidad de personas que lo visiten. Lamentablemente, el hecho de que en lugar de que sea accesible o no, en parte depende de otras entidades como por ejemplo la municipalidad, por el tema de las carreteras, ya que esta entidad se encarga de pavimentar y acondicionar con rótulos, caminos, puentes y demás, a lugares que sea muy visitados o poblados. El hecho, es que en muchos de esos lugares turísticos de la zona

son poco accesible por condiciones escasa infraestructura vial. Lo que resulta una gran problemática, porque es precisamente en estas zonas donde se esconde un gran potencial de recurso naturales que no se pueden aprovechar para la actividad turística debido a la imposibilidad del acceso y a la falta de apoyo de las municipalidades.

### **Asociación de desarrollo comunal. (ADESCO).**

Son asociaciones legales de un grupo de personas, que habitan en una misma comunidad, y que tiene como principal finalidad el mejoramiento del desarrollo y de sus habitantes. Están reguladas por el Código Municipal, por los Estatutos establecidos y publicados, por el Reglamento Interno y demás disposiciones aplicables. Cada ADESCO trabaja y gestiona para el desarrollo de la comunidad. Tienen su domicilio legal en el lugar que les corresponde y trabajan en coordinación con el Alcalde Municipal. Por medio de estas asociaciones, Platanares cuenta con aproximadamente 17 asociaciones de desarrollo, las cuales han estado gestionando el turismo, sin embargo, no son las apropiadas para impulsar la oferta turística, porque en su mayoría se encargan de otras actividades en el distrito y se deja de lado el turismo.

### **Gestión turística.**

El término gestión es utilizado para referirse al conjunto de acciones o diligencias que permiten la realización de cualquier actividad o deseo. Dicho de otra manera, una gestión turística se refiere a todos aquellos trámites que se realizan en una comunidad o establecimiento con la finalidad de resolver una situación o materializar un proyecto, que tenga objetivos claros y en este caso que sean en pro al desarrollo. Además, esta incluye diferentes procesos como los siguientes: administrar, organizar, planear y dirigir todas acciones referidas a actividades y así poder controlar todo lo que se desea alcanzar. Por supuesto, debe existir al menos un líder u organización encargada de la planificación, dado que el distrito de Platanares a la fecha no se puede ejemplificar de manera integral. Y de manera individual (cada sitio turístico) lo maneja con conocimiento empírico, ya que no cuentan con la capacitación adecuada ni tampoco con los recursos económicos para solicitar una.

### **Desarrollo comunal.**

El desarrollo comunitario debe ser entendido como un proceso educacional donde la comunidad se encargue de: organizarse, definir las necesidades, formular planes y ejecutar actividades que la conduzcan a elevar su nivel de vida en forma continuada, ya que como lo menciona (Gutiérrez, 2013): *“es un método de intervención que incorpora a todos los agentes que conforman la comunidad, estableciendo procesos de participación y articulación entre la población y las instituciones.”* Para efectos de la presente investigación en las comunidades de Platanares sería importante, que pequeños núcleos tales como: las familias, pequeñas asociaciones o grupos comunes aporten a la agregación de valor económico de cada comunidad, por medio del desarrollo de la actividad turística organizándose de manera colectiva para dar comienzo a un crecimiento turístico integral.

## **METODOLOGÍA**

El presente estudio se desarrolló bajo el enfoque cualitativo con tipo de estudio de carácter descriptivo, porque permitía cumplir con el objetivo principal de la investigación, el cual es fortalecer la gestión turística en Platanares, en conjunto con las asociaciones de desarrollo para así, crear insumos para luego plantear una propuesta basada en crear un comité en el distrito. La población elegida fueron las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) de las comunidades que integran el distrito, y la muestra fueron los 17 directores de las mismas asociaciones integrales, en cuanto al tipo de muestro fue por juicio, ya que en vista de que no hay ningún comité de turismo ni ente encargada del desarrollo de este, se eligieron solo los representantes de cada comunidad, porque de esta manera será más fácil llegar a una conclusión.

Las fuentes de información, como primarias se tomaron en cuenta los datos brindados por los líderes de organizaciones de base comunitaria, instituciones públicas, habitantes de las comunidades y propietarios de los sitios turísticos, y como fuentes secundarias se consideraron los resultados de un proyecto anterior llamado: Levantamiento del Sistema Turístico, el cual se desarrolló en el presente distrito, con este mismo se obtuvo información clave para complementar este nuevo trabajo. Teniendo en cuenta las técnicas utilizadas para la recolección de la información, se pueden mencionar: la ficha de sistema turístico y el análisis FODA, este último fue de gran utilidad porque ayudó a comprender cuales son los factores que más están afectando el desarrollo turístico.

## **RESULTADOS**

Para alcanzar un fortalecimiento de la gestión turística del distrito y de esta manera llegar a un desarrollo turístico más amplio, se debe hacer un análisis sobre todo lo que incluye el sistema turístico, evaluando de esta manera todas las comunidades y por ende identificando los sitios turísticos existentes que pueden ser aprovechados de una manera más activa en el ámbito turístico. No obstante, este distrito cuenta con un potencial turístico muy alto, su punto fuerte son las actividades productivas como el café, caña de azúcar y la actividad ganadera. tiene muchas áreas verdes, ríos, montañas, una diversidad de platillos con frutas y verduras propias del lugar, si todos estos recursos se aprovechan de manera amigable y responsable con el ambiente, podrían ser una más de las actividades que vienen a fortalecer la economía local.

A partir de los resultados de esta investigación se lograron identificar las oportunidades y debilidades que presentan los sitios turísticos, lo cual son claves para llegar a la toma decisiones que den un ascenso al fortalecimiento de la gestión turística. Además, la propuesta va enfocada a crear insumos para mejorar la organización turística del distrito y darles las herramientas necesarias para un desarrollo en conjunto con personas encargadas en el ámbito turístico que contribuyan a un excelente desarrollo turístico del distrito.

Tabla #1.

<b>Sitios turísticos encontrados en el distrito de Platanares.</b>			
<b>Nº</b>	<b>Lugar</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Información</b>
<b>1</b>	Trapiches Fallas	San Carlos, La Amistad.	Eduardo Fallas <b>Tel:</b> 84781159
<b>2</b>	Cabañas Tierra Viva	Santa Lucía, La Amistad.	Eloísa Mann Martínez <b>Tel:</b> 89545560 <b>Email:</b> Felixarayacr@hotmail.com Arayacr.11@hotmail.com
<b>3</b>	Fiestas Patronales María Auxiliador	Bolivia, Platanares	Miguel Blanco Valverde <b>Tel:</b> 85026068
<b>4</b>	Centro Artesanal Talí Fallas	Aguas Buenas, Platanares	Greivin Navarro Umaña. <b>Tel:</b> 85324660
<b>5</b>	Trapicha Familia Cordero	Aguas Buenas, Platanares	
<b>6</b>	Lechería Gerardo Cordero	Aguas Buenas, Platanares	
<b>7</b>	Eventos programados: turno y Cabalgata	San Gerardo, Platanares	Julio Calderón <b>Tel:</b> 84553990 <b>Email:</b> Julioalderon05@gmail.com
<b>8</b>	Angeluz	San Carlos, La Amistad	Yamileth y Carlos <b>Tel:</b> 87592534
<b>9</b>	Centro Turístico El Manantial	Las Bonitas, Platanares	William Navarro Vega <b>Tel:</b> 84876754
<b>10</b>	Finca Los Quioros	Mollejones, Platanares	Oscar <b>Tel:</b> 87169465 <b>Email:</b> <a href="mailto:oscar@losquioros.com">oscar@losquioros.com</a>
<b>11</b>	Eventos programados	Bolivia, Platanares	Miguel Blanco <b>Tel:</b> 85026068
<b>12</b>	Centro Turístico Agua Azul	Socorro, Platanares	Edgar Calvo <b>Tel:</b> 27370265
<b>13</b>	Mirador La Fila del Socorro	Socorro, Platanares	Edgar Calvo <b>Tel:</b> 27370265
<b>14</b>	Las Cabuyas	San Rafael, Platanares	Yorleny Pérez Alfaro <b>Tel:</b> 27370362
<b>15</b>	Pizza Real y Cancha Sintética Dalova	San Rafael, Platanares	Mario Corrales <b>Tel:</b> 87167223 <b>Web:</b> <a href="https://www.facebook.com/Dalova/">Dalova@facebook.com</a>

Fuente: Elaboración propia.

Según la tabla #1 muestra los sitios de atractivos turísticos, en la cual se identificaron 11 sitios y de cada uno de ellos se muestra información sobre la ubicación y contacto, con el fin de que se tenga una visión más clara de la oferta turística con la que cuentan. Además, respecto a la planta turística, este distrito cuenta con 4 sitios (12, 13,14 y 15 de la tabla anterior) que ofrecen distintas actividades, tanto de recreación como de relajación, senderismo, esparcimiento, gastronomía con productos propios de la zona entre otras relacionadas a la naturaleza. Al igual que los atractivos se brinda la información de su ubicación y contacto, para así mostrar de manera tabular los lugares encontrados con sus respectivos nombres.

### **PROPUESTA.**

Concretamente la misma va en fortalecer la gestión turística en el distrito de Platanares para ello se requiere constituir una figura que gestione y lidere la actividad, lo cual complica el compromiso y desempeño por parte de los dueños de los sitios turísticos, miembros organizaciones de base comunitaria. Por esta razón, la propuesta que se basa en crear un comité de turismo con el fin de que promueva el avance del turismo en el territorio.

A continuación, se presentan los tres ejes que componen la propuesta.

### **Nombre de la propuesta.**

Crear un comité de turismo en el distrito de Platanares.

### **Objetivo General.**

Mostrar una propuesta de comité turístico que venga a consolidar la organización y desarrollo turístico comunal del distrito de Platanares del cantón de Pérez Zeledón.

<b>Eje: Fortalecimiento de la gestión turística.</b>				
<b>Actividad</b>	<b>Desarrolladores</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Fecha de ejecución</b>	<b>Descripción y observaciones</b>
Búsqueda de capacitaciones formales.	Asociaciones de desarrollo. Organizaciones de base comunal. Juntas directivas.	Desarrollar un grupo de personas con habilidades en el ámbito turístico que sean capaces de desempeñar cargos de una entidad que gestione y promueva la actividad turística.	A definir	Con el apoyo de las Asociaciones de cada comunidad se pretende crear un grupo capaz de conformar un comité adecuadamente.
Elaborar planes de trabajo respectivas a cada área de trabajo.	Los futuros miembros del comité: presidente, secretaria y tesorero.	Obtener resultados eficientes en cada uno de los puestos que se desempeñen a la hora de crear el comité.	A definir	Con sesiones para la elaboración y presentación de los planes de trabajo
Llevar un control de las actividades turísticas.	Los futuros miembros del comité: presidente, secretaria y tesorero.	Tener un registro de todas actividades turísticas.	A definir	Solicitar el aporte de información estadística de las actividades que se llevan a cabo en sitios turísticos respecto a número de visitantes, principales actividades que realizan y estadía en el lugar

<b>Eje2° Organización comunal</b>				
<b>Actividad</b>	<b>Desarrolladores</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Fecha de ejecución</b>	<b>Descripción y observaciones</b>
Hacer reuniones comunales frecuentes.	Asociaciones de desarrollo. Organizaciones de base comunal. Juntas directivas.	Lograr que cada comunidad pueda brindar información concreta.	A definir	Las organizaciones comunales se van a reunir con más frecuencia para recolectar datos de la comunidad.
Buscar capacitaciones en temas que fortalezcan la organización comunal.	Personal capacitado. Personas con experiencias y conocimiento de organización comunal.	Desarrollar un grupo de personas capaces de organizar una comunidad.	A definir	Por medio de las capacitaciones para cada comunidad por parte de personas con experiencia se puede llegar a crear una buena organización comunal.
Actividades comunales.	Pastoral Juvenil. Asociaciones de Desarrollo.	Fomentar la participación de los miembros de la comunidad en la organización.	A definir	Con actividades comunales se pretende integrar a las personas de la comunidad a interesarse en ser parte de la organización.

<b>Eje3° Sistema turístico</b>				
<b>Actividad</b>	<b>Desarrolladores</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Fecha de ejecución</b>	<b>Descripción y observaciones</b>
Identificar los centros turísticos y la oferta turística	Asociaciones de desarrollo. Los dueños de centros turísticos.	Identificar todos los centros turísticos del distrito para darlos a conocer.	A definir	Las Asociaciones de Desarrollo por medio de visitas al campo pueden identificar los distintos centros turísticos del distrito.
Buscar estrategias de marketing.	Centros Turísticos. Redes sociales. (Facebook, página web, anuncios, revistas y periódico). Habitantes de la comunidad.	Dar a conocer la oferta turística con la que cuenta el distrito de Platanares.	A definir	Por medio de las páginas webs, los centros turísticos pueden darse a conocer y así obtener más clientes.
Rutas turísticas	Personal de los centros turísticos. Oficina de turismo municipal	Resaltar la diversidad cultural y los atractivos turísticos del distrito.	A definir	Los prestadores de servicios turísticos requieren definir las rutas según atractivos y planta turística presente en el territorio.

## CONCLUSIONES

- El desarrollo del turismo es importante en esta zona, es una gran oportunidad para la economía del distrito. Se consideró que es importante dar a conocer los recursos turísticos con los que cuenta el distrito de Platanares, de esta manera se puede incentivar la promoción del producto turístico que ofrecen.
- En cuanto a la gestión turística que tiene Platanares se conoce muy poco, debido a que no existen personas o entes organizados en este aspecto y las personas dueñas de los lugares que ofrecen el servicio turístico no cuentan con los medios necesarios para realizarlo, ya que la gran mayoría de ellos desconoce cuáles son las gestiones o tramites que se deben hacer para dar a conocer más sus atractivos, sin embargo, no quiere decir que no lo realicen, sino que lo hacen de una manera más lenta y no tan llamativo.
- Respecto a la Gestión del Turismo, se sugiere un comité de turismo, el cual este encargado de coordinar, junto con los dueños de los sitios turísticos para trabajar acorde a las necesidades. Este comité estaría integrado por personas que ya tengan muchos años de vivir en la zona y que estén relacionados de alguna manera en el ámbito turístico y que su interés sea el desarrollo del territorio.
- Realizar alianzas estratégicas con otras entidades como la oficina municipal de turismo, la Cámara de Comercio Industria y Turismo ambas del cantón de Pérez Zeledón, cuentan con más experiencia en este ámbito y que estén interesadas el desarrollo cantonal.

## BIBLIOGRAFÍA

Colombia, G. d. (2016). *mininterior.gov.co*. Obtenido de:

<http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacionciudadanay-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac>

Gutiérrez, J. C. (2013). *Desarrollo comunitario*. Obtenido de <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/download/2132/1064>

Quesada, R. (2010). *Elementos del Turismo*. San José, C.R: EUNED.

Soda.ustadistancia.edu.com. (S.F). *¿Qué es Desarrollo Comunitario?*

[http://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea/margaritapena\\_trabajocomunitario1/qu\\_es\\_desarrollo\\_comunitario.html](http://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea/margaritapena_trabajocomunitario1/qu_es_desarrollo_comunitario.html)

Ucha, F. (2008). *Definición ABC*. Obtenido de <https://www.definicionabc.com/general/accesibilidad.php>



## **SOBERANÍA ALIMENTARIA Y COOPERATIVISMO: UNA INTER-COOPERACIÓN NECESARIA. EL CASO DE ALICANTE (ESPAÑA)**

Adriana Álvarez Vanegas  
Fundación Universitaria Católica del  
Norte  
Universidad Santiago de Cali (Colombia)  
[adrianaavan@gmail.com](mailto:adrianaavan@gmail.com)

### **RESUMEN**

En la presente ponencia se consignan los principios del cooperativismo y los de la soberanía alimentaria; creemos que no se contraponen, sino que se complementan.

Los fundamentos cooperativos han hecho de este movimiento un vehículo de desarrollo. De incorporarse también a los de la soberanía alimentaria, podríamos hablar de la unión de unas sinergias que permitirían concretarla como derecho.

En el texto, se expondrán tres casos españoles, ocurridos en Alicante (España), en los que los principios cooperativos han sido bandera para la lucha por la soberanía alimentaria; igualmente, se hace hincapié en el papel de la participación como alternativa complementaria para estos dos conceptos.

Finalmente, se dan aportes para que esta simbiosis entre cooperativismo y soberanía alimentaria sea incorporada dentro de los idearios personales, pues estimamos que ésta es una muy buena manera de hacerlos realidad.

Palabras claves: cooperativismo, soberanía alimentaria, desarrollo, participación, Alicante.

### **ABSTRACT**

This paper contains the principles of cooperativism and those of food sovereignty; we believe that they do not oppose but complement each other.

Cooperative fundamentals have made this movement a development vehicle. If we also join those of food sovereignty, we could talk about the union of synergies that would allow us to specify it as a right.

We will expose 3 Spanish cases from Alicante, in all of them the cooperative principles have been the flag for the fight for food sovereignty. In the same way, the role of participation is emphasized as a complementary alternative for these two concepts.

Finally, contributions are given so this symbiosis between cooperativism and food sovereignty is incorporated into personal ideals, because we believe this is a very good way to make them a reality.

Keywords: cooperativism, food sovereignty, development, participation, Alicante.

### **1. INTRODUCCIÓN**

En este texto se pretende responder a la cuestión de si el cooperativismo puede ser una forma idónea para posibilitar la reconstrucción de modelos nuevos de intercambios agrícolas para reemplazar los dominantes, en los que se propenda por la consolidación de mercados locales, regionales y estatales para la rehabilitación del desarrollo interno, que para los efectos de nuestro trabajo, hace hincapié en la comarca de Alicante, en la Comunidad Valenciana; en España.

Nos preguntaremos igualmente, si para que medie esa consolidación hemos de rechazar el comercio internacional, o si por el contrario, ha de ser incorporado en las lógicas

del cooperativismo y de la influencia de éste para la consolidación de la soberanía alimentaria. Veremos que, en últimas, para que prosperen ambos: cooperativismo y soberanía alimentaria, ha de ser precisa una vuelta hacia precios, producción y solidaridad. Paralelamente habrá que incidir en su regulación atendiendo a sus necesidades locales, y no a los mercados de grandes corporaciones; a los mercados dominantes.

## **2. EL RESCATE DE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA**

Consignaremos los principios que subyacen al movimiento cooperativo a nivel mundial; enunciaremos sus bases y luego, los propondremos en la soberanía alimentaria.

Los principios cooperativos son elementos distintivos de las organizaciones cooperativas, erigidos en 1844, con los pioneros de Rochdale<sup>1</sup>, precursores de la primera cooperativa de la historia, quienes formularon un sistema tan categórico que rigió por más de 150 años. No obstante, sus bondades, en 1995, en Manchester<sup>2</sup>, fueron revisados, con el fin de transformar fuerzas sociales y económicas a nivel mundial; asentándose en sus sólidas bases axiológicas. Creemos que, si se rescatan para la soberanía alimentaria, también se pueden hacer transformaciones significativas en los pueblos y sociedades, de cara a la inclusión material y formal de este derecho en las individualidades de los seres humanos y en las colectividades de sus actuaciones en la vida social.

El primer principio es adhesión voluntaria y abierta, según el cual una persona decide unirse libremente a una cooperativa, asimismo puede retirarse cuando le plazca. Se deduce del principio que, la cooperativa es abierta a todas las personas que deseen ingresar siempre que éstas reúnan la calidad que exija la cooperativa. Por ejemplo, si es una cooperativa que agrupe oliveros, quien decida entrar tendrá que ser uno.

El segundo principio es la gestión democrática por parte de los asociados. En él se establece que, las determinaciones que se tomen y el control interno de la sociedad cooperativa se hacen en forma democrática, garantizando a cada asociado el derecho a un voto sin atención al aporte económico que tenga en dicha sociedad.

El tercer principio es participación económica de los asociados, la cual se realiza atendiendo a las operaciones que realice el asociado con la cooperativa.

El cuarto principio, que es el de la autonomía e independencia, contempla que la cooperativa se gestiona en modo autónomo, sin mediación de ninguna entidad externa y únicamente por sus asociados

El quinto principio cooperativo es el de la educación, formación e información. Los asociados han de recibir capacitación y formación permanente en las invenciones tecnológicas, y una constante información en relación a todos los acontecimientos relacionados con su entidad cooperativa.

El sexto principio es la cooperación entre cooperativas, en el que se propende por la ayuda entre las cooperativas, sea por medio de tratados, convenios o integrando servicios; buscando así el posicionamiento del sistema cooperativo y optimizando los servicios procurados a sus asociados.

El séptimo principio establece el interés por la comunidad. Es decir, no puede tratarse únicamente de elevar el nivel socio-económico de los asociados, sino que se torna fundamental, preocuparse por la comunidad mejorando el entorno general y ambiental de la misma.

Una vez enunciados los siete principios del cooperativismo, nos preguntaremos si ellos tienen cabida en la lucha por la soberanía alimentaria; entendida como la autodeterminación de los pueblos sobre qué cultivar, qué comer y de qué alimentarse (Vía Campesina, 2010). A simple vista diríamos que son diametralmente opuestos, porque las cooperativas lo que privilegian es el hecho de concurrir en el mercado con el resto de operadores económicos, desligándose de los principios ortodoxos de esos otros agentes económicos para satisfacer necesidades económicas y sociales de sus socios (Pastor, C. 2011)

De hecho, la Ley 27 de 1999, de 16 de julio, que es la reguladora de las cooperativas en España, las define como “sociedades constituidas por personas que se asocian, en régimen de libre adhesión y baja voluntaria, para la realización de actividades empresariales, encaminadas a satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas y sociales, con estructura y funcionamiento democrático, conforme a los principios formulados por la alianza cooperativa internacional” (Artículo 16, L. 27 de 1999), por lo que al operar conforme a los 7 principios mencionados anteriormente y tal y como veremos más adelante, las cooperativas sí pueden ser un medio para la realización de la soberanía alimentaria de los pueblos.

Consideramos que la afirmación precedente puede tener cabida tanto en las cooperativas de primer grado, que son las que están integradas por al menos tres socios, como en las de segundo, que se constituyen al menos por dos cooperativas (Pastor, C. 2011:58), pues si bien es cierto se trata de sociedades económicas. Nada obsta para decir que los principios cooperativos también tengan aplicabilidad en la soberanía alimentaria. Así se podría contemplar que, la adhesión a este estilo de vida o a este derecho, sea voluntaria y libre para los seres humanos. Desde este punto de vista, serán éstos quienes gestionen democráticamente aquello que quieren cultivar, que persiguen producir y que aspiran comer para hacer realidad la soberanía alimentaria (tal y como se hace con el cooperativismo).

Igualmente, que haya una reciprocidad económica de quienes tras consumir, vendan el excedente de sus productos agrarios para que otras personas se alimenten autónomamente, sin miramientos de ningún tipo, tales como los impuestos por las grandes superficies o los mercados. En este sentido, adquiere importancia la independencia del consumidor; atendiendo únicamente a sus requerimientos; a sus deseos y no, a los del mercado globalizador y excluyente.

Del mismo modo, podría aplicarse el hecho de que la cooperación prevaleciera entre quienes buscan la soberanía alimentaria de modo que, entre más se unan para buscarla; más se conocerá y se luchará por ella. Finalmente, si se asume como algo prioritario, por perseguir el interés de la comunidad, se podrán irradiar todas las esferas sociales con los postulados y las realidades de la soberanía alimentaria como derecho.

Tenemos la convicción de que, los principios cooperativos más que decálogos de buen proceder para estas entidades de economía social, también son aplicables a causas o derechos por los que se lucha; tal como es el caso de la soberanía alimentaria. Estimamos que si se aunaran los postulados de la soberanía a los del cooperativismo, podríamos hablar de la emergencia de un vehículo para su correcta difusión y de una suma de sinergias para que, el concepto de soberanía alimentaria no se quede únicamente en los deseos de las personas, sino que se vea apoyado por realidades dicentes que aunque tengan marcado contenido económico, axiológicamente fundan principios que no son exclusivos de un entramado mercantil, sino que bien gestionados; pueden ser traspasados a derechos y luchas como las que hacen movimientos como Vía Campesina en torno a la soberanía alimentaria.

### ***Los principios de la soberanía alimentaria: una lucha inacabada***

La soberanía alimentaria, delimitada como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas agrarias y alimentarias (Vía Campesina, 2010), requiere también de una base principialística, que permita asentar sus demandas en un cuerpo teórico que legitime la lucha por el derecho. Si bien lo preponderante del concepto de soberanía alimentaria es que mane del campesinado, de un movimiento global; de un pueblo soberano, también es preciso dotarlo de bases conceptuales que permitan luchar por esos derroteros de vida. Esas bases harán que el concepto adquiera peso académico, que al sumársele el peso social traído del movimiento social, haga que las luchas sean más frontales por encontrarse respaldadas desde y para el pueblo, con la connivencia de la sociedad.

A continuación, consignaremos los principios de la soberanía alimentaria<sup>1</sup>, emanados de la Declaración de Nyeleni (2007):

a. Alimento para el Pueblo: la soberanía alimentaria plantea el derecho a una alimentación para todos los seres humanos; pueblos y comunidades, de carácter suficiente, saludable y culturalmente apropiada. En este principio se incluyen aquellos que tienen hambre y que son marginados. Asimismo, se pregona que es inaceptable que el alimento sea otra pieza mercantilizable para el agro-negocio internacional.

b. Apreciación a quienes proveen alimento: sin importar distinción de clase social, género u ocupación, la soberanía alimentaria apoya los aportes de quienes cultivan, crían, cosechan y procesan los alimentos. De igual forma, objeta políticas y programas que los subvaloran, amenazan y excluyen sus formas de vida.

c. Delimita sistemas de alimentación: la soberanía alimentaria favorece intercambios entre los productores y consumidores de alimentos; poniéndolos en centro de la toma de decisiones en relación a la alimentación; protege a los proveedores del desperdicio de alimentos y da ayuda alimentaria en mercados locales; salvaguarda a los consumidores de la comida insana, del alimento contaminado por organismos genéticamente modificados; además, se opone a las estructuras de gobierno, contratos y prácticas que alientan el comercio internacional insostenible e injusto.

d. Empodera localmente: la soberanía alimentaria concede controles sobre territorio, tierra, pastizales, agua, semillas, ganado y poblaciones de peces a proveedores locales de alimento y respeta sus derechos. Estos proveedores locales pueden luchar por la diversidad y compartir estos recursos de modo social y ecológicamente sostenible. En idéntica forma, lucha por la interacción positiva entre las personas proveedoras de alimentos, rechaza la privatización de los recursos naturales por avatares del derecho privado y comercial.

e. Impulsa conocimiento y destreza: se reivindican los conocimientos de los proveedores alimentarios y sus organizaciones locales, se lucha por la transmisión de estos conocimientos a las generaciones futuras; se rechazan tecnologías contaminantes.

f. Trabaja con la naturaleza: la soberanía alimentaria se vale de las contribuciones de la naturaleza, emplea métodos de producción y cosecha agroecológica, para maximizar las contribuciones de los ecosistemas. En últimas, trata de curar al planeta con el propósito de que el planeta pueda curarnos y rechaza métodos que dañan las funciones de los ecosistemas beneficiosos.

Los principios enunciados llevan 12 años campeando por el mundo académico, pero también por el mundo real; ese propugnado por los campesinos, las mujeres, los desposeídos, los migrantes, los sin tierra; los seres humanos en situación de vulnerabilidad.

Estos postulados, por ahora, son derrotados a seguir. No se puede afirmar a viva voz que se han instaurado en las conciencias sociales. Sin embargo, sí se puede decir que se están dando a conocer, que se está educando en el conocimiento de un derecho que no pasa por ser algo subjetivo sino que irradia el colectivo.

Opinamos que no se puede tratar únicamente de los principios enunciados. Decir que un derecho sólo cuenta con una lista taxativa de acción, es cerrar la puerta para que luchadores o gestores de este derecho, vean cercadas sus pretensiones de acción.

Pensamos que a los anteriores principios, habría de sumárseles, la lucha por la recuperación de alimentos y tierras autóctonas, la visibilización de organizaciones campesinas, de mujeres, de prácticas alternativas de producción, de organizaciones ecologistas, solidarias, de comercio justo y sobre todo de cooperativas de producción,

---

<sup>1</sup> No se han transcrito íntegramente. Para mayor detalle se recomienda ver el Foro para la Soberanía Alimentaria (2007). Declaración de Nyéléni, 27 de febrero. Selingue, Malí: Foro para la Soberanía Alimentaria. En: <http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>. Recuperado 21-08-2019.

consumo y abastecimiento para que las alternativas desemboquen en la participación conjunta de la población; pues involucrar a quienes producen, transforman, consumen y distribuyen; ello puede hacer la diferencia a lo largo de la cadena, a través de un modelo sostenible y justo, en términos de agricultura, alimentación, transformación y comercialización.

Los principios no se agotan en sí mismos. Por el contrario, admiten otros complementarios. De ahí que consideramos que sea viable aparejarlos con los del cooperativismo, en la medida que la solidaridad nos llevará a la lucha por la implementación de un derecho, no sólo a nivel subjetivo, sino global. Debemos alejar nuestro pensamiento de la autosuficiencia si lo que deseamos es construir una alternativa política al actual modelo de producción, distribución y comercialización de los alimentos.

### **3. LA PARTICIPACIÓN COMO ALTERNATIVA COMPLEMENTARIA DEL COOPERATIVISMO Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. EL CASO DE ALICANTE**

Las causas, grandes o pequeñas, requieren movilización interna, de conciencia, externa, de masas; la que sea, pero movilización al fin y al cabo. Compartimos la idea de que los movimientos están tomando la educación en sus manos, como parte de la lucha por crear un mundo diferente, con lo que ganan en autonomía frente a los Estados y en capacidad crítica frente a los intelectuales y al saber académico (Zibechi, 2005:24).

Tomar las causas en las manos, moverlas y amasarlas es una excelente forma de que no se queden en pura teoría. Un ejemplo de ello es la “Vía Campesina”, una agrupación internacional de organizaciones y colectivos, principalmente de países del Sur, fundada en 1994<sup>4</sup>, que reúne campesinos y campesinas, sociedades indígenas, personas sin tierra, colectivos rurales, pequeños y medianos productores de todo el mundo; con el objetivo de defender los intereses y derechos de estos colectivos y promover un uso y gestión de los recursos más justos y sostenibles.

Este movimiento ha originado que se agiten consciencias no sólo del Sur sino del Norte. En ese sentido, optamos por rescatar algunos movimientos gestados en la Provincia de Alicante, en la Comunidad Valenciana, en España:

Finca Agroecológica Salvia: fue fundada por una pareja de esposos que, en 1996 decidieron darle un vuelco a la alimentación familiar y constituir un huerto para su autoabastecimiento. Con el tiempo, fue autosuficiente y empezó a surtir a diferentes familias de la zona, con frutas y verduras cosechadas por ellos; sin la utilización de agroquímicos y pesticidas.

El proyecto empezó en su lugar de residencia: Alcoi, situado a 54 km de Alicante y a 107 km de Valencia, en un valle rodeado por la Sierra de Mariola, Biscoi, L'Ombria, la Serreta, el Carrascal de la Font Roja, la Carrasqueta y Els Plans. Los ríos Riquer, Benisaidó y Molinar atraviesan la ciudad, motivo por el que se conoce como la ciudad de los tres ríos o la ciudad de los puentes. Delimita con los municipios de Bañeres, Benifallim, Benilloba, Bocairente, Cocentaina, Ibi, Jijona, Onil, Penáguila y Torremanzanas (Diagnóstico Estratégico de Alcoi, 2018-2025:10).

Entre ensayo y error, la pareja constituida por Lourdes y Jorge, logró trascender su huerto desde su residencia situada en Alcoi, y hoy cuentan con tierras para cultivo agroecológico en los municipios vecinos de Onil, la Font Roja y Cocentaina y Benimarfull, donde se combinan variadas climatologías, que son aptas para el cultivo de hortalizas y verduras de temporada. Trabajan colaborativamente en la medida que se abastecen de otros agricultores ecológicos con los que colaboran para poder ofrecer unas 40 variedades de alimentos frescos, y más de 70 diferentes a lo largo del año.

En la finca pretenden que se viva dignamente de la agricultura ecológica, al paso que se promueve y difunde hasta hacerla un proyecto de vida basado en el respeto. Para ello se

han apoyado en técnicas y procedimientos agrícolas de la mano del Reglamento europeo RE 2092/91, para lo atinente a la profesionalización en la producción hortofrutícola ecológica.

En este proyecto no sólo tiene cabida la soberanía alimentaria sino la protección del paisaje, la transmisión de la cultura tradicional agrícola, el respeto a la tierra, al medio ambiente, la protección de la biodiversidad y de la salud de los consumidores. La finca comercializa con el pequeño comercio cercano y con los grupos de consumo de la provincia de Alicante, al paso que incentiva la creación de huertas familiares para que la soberanía no sea sectaria. De igual forma, con el interés de que sea conocida por todos y todas, realiza recorridos guiados a sus instalaciones, para que las personas del común incorporen a sus idearios, la lucha por este derecho.

Consideramos que la formación es inherente a cualquier actividad, sobre todo cuando se trata de sensibilizar y dar a conocer dinámicas que no se han extendido por el mundo pero que, se pretende sean difundidas para un cambio en las lógicas de vida. Así como la formación es inherente al cooperativismo, también debe serlo en la soberanía alimentaria. En ambas debe ser una constante; si lo que se quiere es replicar a toda escala conocimientos y formas de actuar.

Creemos que, esta es una iniciativa alicantina que merece ponderarse y darse a conocer, pues en nuestra opinión, si queremos emprender un camino por estos senderos, debemos conocer a quienes más lo han andado e intentar replicar sus experiencias.

Otro caso de la Provincia es el de “Agricultores Ecológicos de ‘L’Almorquí”, donde dos amigos Sergio y Santi, en 2008 decidieron recuperar la historia agraria de la cuenca de Monovar, ubicada en el interior de la provincia de Alicante, al sur de la Comunidad Valenciana, perteneciente a la comarca del Medio Vinalopó, cuyos límites geográficos son: Salinas y Villena al Norte, Novelda y La Romana al Sur, Elda al Este y Pinoso al Oeste (Estudio ambiental y territorial de Monovar, 2019:27).

La finca situada en el Valle del Manyà, adopta su nombre por la fuente de L’Almorquí, que tiene el agua más apreciada de toda la comarca. En ella se promueve el cuidado y cultivo de la tierra. Sus buenas perspectivas en la lucha por la soberanía alimentaria en la Comarca, se deben al auge del asociacionismo en consumo. Venden su producción a grupos de consumo cercano. Entre sus líneas de trabajo está la concientización de la importancia de la propia producción y de la recuperación e intercambio de numerosas variedades de semillas, así como la recuperación de la raza de gallina alicantina, que en los libros se daba como desaparecida.

Con este proyecto se pretende volver a lo artesano de la agricultura para que, la experiencia de la misma no sea simplemente arar la tierra sino conservarla y recuperarla para que, las frutas y hortalizas atesoren el sabor a campo y las propiedades de una buena nutrición que repercuta en la calidad de vida de los consumidores. Al mismo tiempo se han preocupado por la preservación de la cultura, los paisajes, la biodiversidad y la calidad.

En esta iniciativa, la idea de soberanía es complementada con la de una comercialización justa y responsable, comprometida por la educación y la alimentación como derecho.

Por su parte, en Elche, ciudad distinguida en 3 categorías como patrimonio de la humanidad, situada en la costa sur de la Provincia y capital del Alto Vinalopó, ubicada a 20 km de Alicante y 167 de Valencia, cuyos límites son: Crevillente, Santa Pola, Aspe, Monforte, Dolores, San Fulgencio y Guardamar de la Vega (Plan estratégico Elche 2020-2030:12), se ha constituido la cooperativa de consumo ecológico “La Cistella”, una asociación sin ánimo de lucro formada por familias de la zona interesadas por el consumo de productos ecológicos. Funge como una asociación intermediaria entre el agricultor ecológico y el consumidor. No obstante, haga intermediación, también elimina los costes de esta actividad para acercar a ambos eslabones de la cadena productiva para el consumo de productos ecológicos de calidad. En sus bases se asienta el comercio justo; para darle valía a

quienes con esfuerzo y dedicación tratan de llevar productos frescos a la mesa de los comensales de la comarca.

Estas tres iniciativas parecerían aisladas. Sin embargo, no lo son tanto, pues están buscando crear consciencias. Decidir qué comer, cómo producirlo y comercializarlo denota independencia, autonomía y deseos de autogestión. Opinamos que, pese a que en la Provincia de Alicante no se ha extendido una lucha frontal por la soberanía alimentaria, sí hay brotes que deben ser ponderados y visibilizados. Los expuestos aquí no son ningunos paradigmas, simplemente son ideas de personas comprometidas con sus vidas y con las de sus vecinos.

El cooperativismo funciona en cada una de ellas, lo hace a su manera que, vale decir, no es completa porque si bien incorporan principios del mismo a la causa de la soberanía; no lo hacen en toda su extensión. Juzgamos que, para un mejor funcionamiento del concepto en estas tres iniciativas, sería menester la constitución de cooperativas de producción y posterior consumo de esos productos agrarios. Una interrelación entre todas, posibilitaría que no fueran iniciativas atomizadas en diferentes zonas de la comarca. La capacitación, formación, educación conjunta de éstas iniciativas y de todas aquellas que no han sido consignadas aquí, facilitarían que la lucha por este derecho a la soberanía alimentaria, se aferrara al respaldo de un movimiento como el cooperativismo, que cuenta con más de 150 años de vida. Pensamos que, si no queremos que la soberanía no sea únicamente un concepto de 12 años (pues como se dijo precedentemente, se teorizó sobre el mismo en 2007, con la declaración de Nyeleni); debemos propender por su conocimiento y difusión a toda escala y a todo nivel.

#### **4. CONCLUSIONES, PREGUNTAS Y CAMINOS POSIBLES**

Los caminos que señalamos aquí son posibles siempre y cuando impliquen una concientización colectiva de toda la sociedad; la que produce, la que comercializa y la que consume.

Todos y todas estamos incluidos directa o indirectamente en estas categorías. Nuestra actuación tendrá que darse, de acuerdo a nuestra capacidad, dentro de esto que llamamos mundo.

La capacidad se asocia a nuestros deseos, pero más, a nuestras realidades y verdaderos alcances.

Si deseamos que la soberanía alimentaria no sea un concepto pasajero, sobre el que se teorice, debemos involucrarnos y organizarnos como sociedad civil, capacitarnos, aprender, luchar, empoderar. Nadie ha dicho que sea fácil, no obstante, si inter-cooperamos como personas, como cooperativas, como países, regiones, localidades y como seres humanos conscientes de que los derechos no pueden ser vilipendiados ni exclusivos, sino que deben ser generales, abstractos y sin miramientos de ningún tipo; podremos luchar porque la soberanía alcance lo que las fronteras no permiten.

Ahora bien, por tratarse de un concepto novedoso y de aparición reciente gracias a los planteamientos de Vía Campesina, la soberanía alimentaria no ha sido ampliamente difundida en la mayoría de las cooperativas de la provincia y en general, de España. Unas y otras, no tienen claro el concepto, ya que para muchas se trata de algo novedoso, que es empleado desde las vertientes globalizadoras y no globalizadoras, sobre todo por parte de los mal llamados países del Sur.

En la producción agroalimentaria hecha desde una visión globalizadora, la práctica de políticas neoliberales dentro de muchos países la ha desconocido, o por lo menos, soslayado. En cambio, en algunos países latinoamericanos se ha propugnado a viva voz.

En España existen diversos planteamientos de carácter agroalimentario que llevan insertos el concepto de soberanía. Por ejemplo, la creación de bancos de semillas. No obstante, su creación sea positiva, muchas veces se crean desequilibrios por el intercambio

desigual entre países de Norte y Sur.

Se podría afirmar que en la Península Ibérica existen cooperativas de producción, comercialización, servicios y consumo. No obstante, no se puede hablar de una fuerte inter-cooperación, pues están disociadas. En nuestro sentir, si se inter-cooperara, se podría pervivir en un mundo rural atestado de productoras monopólicas. Se deben unir todas las que intervienen en la cadena productiva, comercializadora y de consumo, si se quiere servir como medio para un cambio.

La producción agroecológica no es novedosa; es lo tradicional, sino que se ha olvidado. En ella, se produce para la sociedad y no para el mercado. En este sentido, el consumidor debe apoyar la comercialización a todo nivel y no sólo a nivel local. De igual modo, afirmamos que se debe propender por la creación de centros de acopio y volver a los mercados tradicionales; al mercado municipal donde el productor local tenía donde exponer sus productos, y los consumidores acercarse a proveerse de los mismos. Se han acabado estos mercados tradicionales para darle paso al beneficio de las grandes superficies.

De hecho, tenemos la certeza que revalorizar los mercados municipales, es una excelente alternativa para la defensa del pequeño productor, pues nada mejor que tener precios en origen y no en destino.

Si se pretende defender el pequeño productor se ha de inter-cooperar con cooperativas de la misma comarca, provincia, de otras regiones y de otros países. No se debe únicamente cerrar a la inter-cooperación con cooperativas vecinas; ha de globalizarse la práctica, para globalizar los derechos. Para ello han de conocerse las cooperativas entre sí; no se puede pretender estar aislado en un mundo globalizado.

Por último, estamos convencidos que, si queremos preocuparnos por la sociedad y por lo que dejaremos a nuestros hijos, debemos tener conocimiento y formarnos para luchar por nuestros derechos. El primero y vital, es el de la alimentación. Está en nosotros encerrarnos o intentar irradiar los derechos de todos; uniéndonos como sociedad organizada capaz de luchar por nuestra autonomía, no por la sujeción de un mercado que, nos absorbe cada día en sus lógicas.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Zibechi, R. (2005): “La educación en los movimientos sociales”. Programa de las Americas NM: International Relations Center, Silver City.
- Foro para la Soberanía Alimentaria (2007). Declaración de Nyéléni, 27 de febrero. Selingue, Malí: Foro para la Soberanía Alimentaria. En: <http://www.nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf>. Recuperado 21-08-2019.
- La Vía Campesina (LVC) (2010). Campesinos y campesinas defienden la biodiversidad y alimentan al mundo. En <http://www.viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu27/biodiversidad-y-recursos-gencos-mainmenu-37/1050-campesinos-y-campesinas-defienden-labiodiversidad-y-alimentan-al-mundo>. Recuperado 27-08-2019.
- Pastor, C. (2011). Una aproximación al régimen jurídico de las sociedades cooperativas y las sociedades agrarias de transformación en España y Brasil, Estrategias y acciones de desarrollo rural a través de cooperativas y emprendimientos solidarios. Universidad de Alicante.
- García-Gutiérrez, C. (1995) Las sociedades cooperativas de derecho y las de hecho con arreglo a los valores y a los principios del Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional de Manchester en 1995. Especial referencia a las sociedades de responsabilidad limitada reguladas en España. Revista de Estudios Cooperativos (REVESCO) nº 61, 1995. p. 53-87.
- González, F. (2005). Trabajo asociado opción estratégico-empresarial de tercerización laboral con flexibilidad- historia del cooperativismo. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.



Diagnóstico estratégico de Alcoi (2018-2025).

En: [https://www.alcoi.org/export/sites/default/es/areas/participacion\\_ciudadana/descargas/PlanEstrategico.pdf](https://www.alcoi.org/export/sites/default/es/areas/participacion_ciudadana/descargas/PlanEstrategico.pdf). Recuperado 29-08-2019.

Estudio ambiental y territorial estratégico del plan general estructural de Monovar (2019).

En: <http://www.monovar.es/wp-content/uploads/2019/06/2019-01-EATE-PG-MONOVAR-1.pdf>. Recuperado 29-09-2019.

Plan estratégico de Elche (2020-2030). En: [http://elx2030.es/wp-content/uploads/2017/07/2016\\_EDUSI\\_ELX.pdf](http://elx2030.es/wp-content/uploads/2017/07/2016_EDUSI_ELX.pdf). Recuperado 29-08-2019.

## **EL PAPEL DE LA ASOCIATIVIDAD EN LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EN DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA FAMILIAR**

Alipio Montes Urday  
Universidad Nacional de San Agustín  
[alimontesurday@gmail.com](mailto:alimontesurday@gmail.com)

### **RESUMEN**

Este trabajo da cuenta del papel de la asociatividad en la innovación tecnológica y la competitividad en la pequeña agricultura familiar, tomando como caso la Irrigación Majes, en el departamento de Arequipa (Perú) y sobre la base del análisis de la información contenida en el IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012), y aquella recogida mediante una entrevista en profundidad aplicada a casi todas las organizaciones existentes en la zona.

Los resultados indican que en la zona existe 31 organizaciones de productores; observándose que alrededor de una tercera parte son organizaciones pequeñas, que no ofrecen mayores servicios a sus afiliados; poco más de un tercio son organizaciones con cierto grado de consolidación, que ofrecen algunos de los servicios, como la comercialización del producto y la participación en fondos concursables; y alrededor del 25% restante, está constituido por organizaciones más o menos consolidadas, conformadas mayormente por los Centros de Acopio Lechero (7), que ofrecen varios servicios a sus afiliados (comercialización de leche fresca, asistencia técnica, capacitación, etc.), y cuentan con un importante nivel de capitalización.

Así mismo, utilizando métodos estadísticos (grupos de comparación con y sin organización), se establecen las relaciones causales entre asociatividad de un lado, e innovación y mejora de la competitividad del otro, llegando a la conclusión de que la asociatividad cumple un papel fundamental en la innovación tecnológica de la pequeña agricultura, así como en el desarrollo de la competitividad, en la medida en que es capaz de ofrecer diversos servicios de soporte en condiciones ventajosas.

Palabras claves: Asociatividad, innovación tecnológica, competitividad, pequeña agricultura.

### **ABSTRACT**

The present article explains the role of associativity in technological innovation and competitiveness in small family farming in Majes Irrigation that is located in Arequipa (Peru). It analyzes the information contained in the IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012), and that was collected in interviews with all of organizations in the area.

The results indicate that are 31 producer organizations in the area; third of them are small and do not offer more services to their members; just over a third are organizations with some degree of consolidation, which offer some of the services, such as product marketing and participation in competitive funds; and around the remaining 25%, it is made up of more or less consolidated organizations, mostly formed by the Dairy Collection Centers (7), which offer various services to their members (commercialization of fresh milk, technical assistance, training, etc.), and have an important level of capitalization.

On the other hand, using statistical methods (comparison groups with and without organization) is possible to establish a causal relationship between associativity and innovation with improvement of the competitiveness. In conclusion, associativity plays a fundamental role in the technological innovation of small agriculture, as well as the development of competitiveness, when is able to extent the offers of various support services with beneficial conditions.

key words: Associativity, technological innovation, competitiveness, small agriculture.

## **1. ASPECTOS TEORICO Y METODOLOGICOS**

### **1.1. La teoría de la asociatividad**

#### **a. Enfoque Marxista**

Para los marxistas, la solución al problema de la precariedad tecnológica y la pobreza campesina pasa por la revolución socialista, que posibilite la colectivización del campo. Tanto Marx como Engels y Lenin, así como sus seguidores, plantearon en diferentes oportunidades, que, para resolver el problema campesino, solo es posible en el marco de la Revolución Socialista, basada en la “Alianza Obrero – campesina”. Al respecto señala Engels que “La superación de la pobreza campesina, no es posible dentro del marco del sistema capitalista; sino únicamente con la revolución socialista que posibilite la colectivización progresiva de la producción agrícola” (Engels, 1972).

Como se sabe, este modelo intentó desarrollarse en todos los países de orientación socialista, obviamente con variantes en cada país, que resultó un fracaso; de igual manera fue el modelo que inspiró la Reforma Agraria Velasquista en el Perú, y también con un fracaso rotundo, desde el punto de vista económico.

#### **b. Enfoque neoclásico**

Para los neoclásicos, la organización de los productores constituye una solución al problema del bajo desarrollo de los mercados y limitado acceso a tecnología y a las escalas reducidas de producción, que enfrenta la pequeña producción agrícola. Pero la organización es vista desde un enfoque puramente empresarial; es decir, la organización de los pequeños productores, no debe ser sino una forma de empresa que se rija por tanto por la lógica de la ganancia.

Como señala Castillo (2005), para los neoclásicos, la empresa es el paradigma de la organización de los productores agrícolas, en consecuencia, dicho enfoque analiza el funcionamiento de la organización desde esta perspectiva: bajo los supuestos de racionalidad de los agentes, el objetivo de la empresa es maximizar el beneficio a través de la minimización de costos.

#### **c. Enfoque de la teoría neo institucional**

Por su parte, la teoría neo institucional sostiene que las organizaciones de los productores se generan a partir de la iniciativa de los agentes económicos individuales, con la intención de lograr la maximización de sus beneficios y utilidades económicas, soportados en la cooperación Castillo (2005).

En otras palabras, para los neo institucionalistas, la organización no solo busca la maximización de los beneficios económicos, sino que también, junto a este objetivo, busca desarrollar mecanismos de cooperación entre sus afiliados.

### **1.3. Metodología**

Este trabajo se basa en el análisis de la información recogida en dos tipos de fuentes:

- Trabajo de campo de todas las organizaciones existentes en la Irrigación Majes, a través de una entrevista aplicada a los directivos de todas las organizaciones identificadas. Además, fue necesario construir un índice de fortalecimiento organizacional, basándonos en tres grupos de indicadores: manejo de instrumentos de gestión, infraestructura y equipamiento y servicios que ofrecen a sus afiliados. Para este índice, se utilizó una escala dicotómica, asignándose 0 y 1 punto, según disponibilidad del indicador.
- Información estadística contenida en el IV CENAGRO (INEI 2012), sobre el uso de algunas tecnologías agrícolas y pecuarias. Para poder discriminar los efectos de la asociatividad sobre la innovación tecnológica, de otros factores que influyen en la innovación, tanto internos (tamaño de la tierra, etc.), como externos (accesibilidad, etc.), fue necesario construir dos grupos de comparación con características socioeconómicas idénticas, con la única diferencia de pertenencia a alguna organización

Las muestras representativas de cada uno de los dos grupos fueron idénticas, de manera tal que las diferencias que se puedan encontrar en los distintos indicadores tecnológicos son atribuibles únicamente al factor participación o no en alguna organización.

## **2. RESULTADOS DE LA INVESTIGACION**

### **2.1. Caracterización de la asociatividad**

Es importante mencionar que la Irrigación Majes es una de las zonas que presenta los mayores niveles de pertenencia a organizaciones de la región y el país; de acuerdo IV CENAGRO, el 73% de los productores señalan pertenecer a una organización en esta zona, mientras que para el país solo el 23%.

#### **2.1.1. Características de las organizaciones**

De acuerdo a la información recogida en campo, todas las organizaciones cuentan con personería jurídica, aunque alrededor del 30% no tienen este registro actualizado, debido a que se trata de organizaciones poco inactivas. De las 31 organizaciones analizadas, 29 tienen la forma jurídica de asociación civil; 01 de ellas de Cooperativa de servicios múltiples y una última como empresa Sociedad Anónima de accionariado difundido. Además de las 31 organizaciones, en la zona existen 03 empresas propiedad del Centro de Acopio Lechero ASPA, dedicadas al transporte de leche fresca enfriada, a la venta de insumos agropecuarios y a la producción de derivados lácteos. Se trata de la organización de productores más consolidada.

Respecto a la antigüedad, del total de organizaciones estudiadas, alrededor del 45% tienen una antigüedad mayor o alrededor de los 16 años; le siguen las de 5 a menos años con el 29%, y las que tienen entre 6 a 15 años con 26%.

Es importante mencionar que la mayoría de las organizaciones de los productores, se originaron a partir de la iniciativa de un grupo de productores (as), pero, respondiendo a ciertos incentivos o motivaciones procedentes del Estado y/o la Empresa Privada. De esta forma, la Cooperativa Agraria de Servicios Múltiples “La

Esperanza es Majes”, creada entre 1984 y 1985, luego de la entrega de las parcelas en la sección “A”, se origina a partir de la iniciativa de los colonos, pero con el apoyo de la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA) y el Ministerio de Agricultura, quienes los apoyaron con parte de los terrenos y la infraestructura que actualmente disponen, así como con el asesoramiento técnico necesario.

En el caso de los Centros de Acopio Lechero (CALES), estos respondieron a la motivación de vender el producto de la leche fresca en mejores condiciones y a mejor precio, frente al alto grado de dependencia de la empresa Gloria S.A., única compradora de leche fresca; asimismo, la organización respondió al impulso de un proyecto de Cooperación de la Unión Europea (Proyecto ALA) y AUTODEMA, quienes financiaron parte de la infraestructura y el equipamiento que actualmente disponen.

Un tercer grupo de organizaciones de productores, especialmente las que se crearon a partir del 2005, surge como una respuesta a los incentivos que ofrece el Estado a través de la creación de los Fondos concursables, AGROIDEAS, gestionado por el Ministerio de Agricultura y PROCOMPITE, por los gobiernos locales y regionales, fondos concursables orientados a desarrollar la competitividad del pequeño productor frente a los Tratados de Libre Comercio, motivando la asociatividad del mismo, puesto que el productor no puede concursar en forma individual, sino a través de una organización. Se pasó del enfoque de la “oferta” al enfoque por la “demanda”. (Campos, 2015).

Finalmente, un cuarto grupo de organizaciones ligadas a productos de exportación (vid, palta, cereales andinos, ají paprika) surge como respuesta a las exigencias de las empresas compradoras en el mercado exterior de dichos productos (puesto que las empresas que tienen residencia en la Irrigación, no negocian directamente con cada productor); quienes demandan a los productores condiciones de compra - venta que solo pueden cumplirse de manera asociativa: volúmenes relativamente grandes, negociación con una sola entidad, pagos a través de una sola cuenta bancaria, etc., lo cual obliga al productor a estar asociado de manera inevitable.

Respecto al tipo de actividad que apoyan las organizaciones de productores, se encontró que del total, el 26% son organizaciones que apoyan el desarrollo de la cadena productiva de leche; el 22.6%, son organizaciones que se definen como organizaciones de servicios múltiples, es decir, buscan apoyar a las diferentes actividades agropecuarias indistintamente; el 19.4% apoyan el desarrollo de las cadenas productivas de frutales para la exportación, vale decir palta y vid; criadores de ganado de raza (Holstein, caballos de paso y toros de pelea) con 9.7%; cereales andinos (quinua y kiwicha) para la exportación con el mismo porcentaje; cría de animales menores (6.5%) y producción de hortalizas y legumbres (6.5%).

Se trata de organizaciones relativamente pequeñas, que en conjunto articulan 1373 pequeños productores(as), siendo el 69% varones y el 31% mujeres, a razón de 44.29 afiliados(as) por organización.

### **2.1.2. Servicios ofrecidos por las organizaciones**

La razón de ser de las organizaciones de productores es la prestación de servicios a sus afiliados, de manera que estos puedan aprovechar las economías de escala, agregar ofertas y demandas, facilitar el proceso de innovación tecnológica, mejorar sus capacidades de negociación, entre otras; es decir, mejorar su competitividad (Valcárcel, 2008; Dávila y Rodríguez, 2015; Gómez, 2011, y Montes, 2004).

Veamos a continuación, en qué medida dichas organizaciones están cumpliendo con tal finalidad, a fin de poder establecer en el siguiente acápite las relaciones causales entre asociatividad e innovación tecnológica en la pequeña agricultura familiar. En la Tabla siguiente se presentan los hallazgos más importantes al respecto.

Tabla 1  
Distribución de organizaciones por el tipo de servicios que ofrecen a sus afiliados, según actividad Económica, Irrigación Majes 2016

Servicios	Total	Porcentaje
Asistencia Técnica	15	48,40%
Capacitación	19	61,30%
Asesoría Empresarial	4	12,90%
Venta Insumos Agrícolas	5	16,70%
Venta Insumos Pecuarios	7	22,60%
Acceso a Créditos	8	25,80%
Comercialización	15	48,40%
Participación en Fondos Concursables	23	74,20%
Ninguno	9	29,00%

Fuente. Elaboración en base a Entrevistas aplicadas a organizaciones de productores, Irrigación Majes 2016

Lo primero que salta a la vista, cerca de una tercera parte de las organizaciones estudiadas no ofrece ningún servicio a sus afiliados, de un total de 08 servicios identificados.

Del total de organizaciones, alrededor del 23% ofrecen entre 06 y 07 servicios, observándose que ninguna de ellas ofrece los 08 servicios analizados, siendo los CALES, los que ofrecen el mayor número de servicios; otro 23% ofrece entre 3 y 5 servicios, encontrándose dentro de ellas las organizaciones de frutales y lácteos; y el 26% ofrece entre 1 y 2 servicios; siendo generalmente uno de ellos la participación en fondos concursables.

Respecto a los servicios más ofertados (Tabla 01), se encontró que son: participación en fondos concursables (74,20%), capacitación (61,30%), asistencia técnica (48,40%) y comercialización (48,40%); en contraste, los servicios menos ofertados son: acceso a crédito (25,80%), venta de insumos pecuarios (22,60%), venta de insumos agrícolas (16,70%) y asesoría empresarial (12,90%).

Los servicios de capacitación y asistencia técnica, son ofrecidos mayormente por las organizaciones más consolidadas, como los CALES y la Cooperativa. En lo que respecta a los servicios de comercialización, estos están referidos principalmente a la venta de leche para el mercado nacional y a facilitar la exportación de cereales andinos (quinua y kiwicha) y frutales (palta y vid); estos servicios están ofrecidos principalmente por los CALES, las Asociaciones exportadoras de palta, vid y cereales, y la Cooperativa.

En lo que respecta a los servicios de crédito, estos son ofrecidos únicamente por los 7 CALES y la Cooperativa Agraria, se trata de créditos pequeños y de periodos cortos, generalmente adelantos de pago de la leche por una o dos quincenas, y venta de insumos a crédito por un plazo de 03 meses como máximo.

### 2.1.3. Grado de consolidación de las organizaciones

Para medir el grado de consolidación de las organizaciones de productores, fue necesario la construcción de un índice. Los resultados de este ejercicio se presentan en la Tabla siguiente:

Tabla 2  
Distribución de las organizaciones por grado de consolidación, según actividad económica, Irrigación Majes 2016

Grado de Consolidación	Actividad Económica							Total	%
	Lácteos	Frutales	Hortalizas y Legumbres	Cereales	Animales menores	Varios	Criadores de Ganado de raza		
Bajo	1	2	2	3	1	5	0	14	45,16
Medio	0	4	0	0	1	1	3	9	29,03
Alto	7	0	0	0	0	1	0	8	25,81
Total	8	6	2	3	2	7	3	31	100,00

*Fuente.* Elaboración en base a Entrevistas aplicadas a organizaciones de productores, Irrigación Majes 2016.

Lo primero que salta a la vista es, que casi la mitad de las organizaciones estudiadas, se encuentran en un nivel de desarrollo definido como bajo; es decir, que solo cuentan con algunos de los instrumentos de gestión; no tienen infraestructura ni equipamiento; carecen de personal remunerado y en el mejor de los casos solo brindan 1 o 2 servicios, siendo uno de ellos la participación en fondos concursables. Dentro de este grupo, se encuentran principalmente las asociaciones de servicios múltiples, las de cereales y las de hortalizas y legumbres.

Un tercer grupo de organizaciones, está constituido por quienes han alcanzado los mayores niveles de desarrollo (que representan alrededor del 26% del total), dentro de estas se encuentran las 07 organizaciones dedicadas al acopio y comercialización de leche y la cooperativa agraria de servicios múltiples. Estas organizaciones, disponen de casi todos los instrumentos de gestión; cuentan con infraestructura y equipamiento propio; la mayoría dispone de personal remunerado; y todas ellas brindan la mayor parte de servicios a sus afiliados.

Es importante mencionar que de todas las organizaciones con mayor nivel de consolidación, es la C.A.L. ASPAM la que ha alcanzado mayores niveles de desarrollo, pues esta organización articula a 59 productores y para operar mejor sus servicios ha creado 03 empresas asociativas, estableciendo la siguiente división del trabajo: la asociación se encarga del acopio y comercialización de leche, para lo cual cuenta con 03 tanques de enfriamiento con una capacidad de 35000 litros; al momento de la entrevista estaba acopiando alrededor de 17000 litros/día. Para el transporte de la leche desde la planta de enfriamiento hacia la empresa GLORIA S.A., la asociación ha constituido la empresa “3 ASES”, para lo cual disponen de 3 camiones equipados con tanques isotérmicos, apropiados para el traslado de leche fría. Para la venta de alimentos balanceados y otros insumos agropecuarios, se ha creado la empresa AGRISERSA S.A., quien dispone para ello el equipo de preparación de concentrados, los almacenes y la tienda de abastos. Finalmente, para la producción de derivados lácteos (queso y

yogurt), cuenta con una pequeña planta de derivados lácteos, con una capacidad de producción de 1000 litros/día.

Cabe mencionar que los éxitos de los CALES, están asociados a los siguientes factores:

- Articulación con un mercado seguro y estable (el mercado de la leche), que garantiza la compra de toda la producción a un precio diferenciado favorable a los productores.
- Los beneficios entre el productor individual de leche están claramente establecidos: mayor precio por litro de leche, aproximadamente en 0.11 céntimos; prestamos pequeños y de corta duración; servicios de asistencia técnica que aseguren la calidad del producto; abastecimiento de insumos, entre otros.
- Clara división de responsabilidades entre el productor individual de leche y el Centro de Acopio, de manera que no hay ninguna sobre posición entre los dos eslabones de la cadena: los productores individuales producen la leche y los CALES lo comercializan.
- Disponibilidad de personal calificado que asegura una adecuada gestión de las empresas, un servicio de buena calidad a los proveedores y la prestación de servicios de buena calidad a los proveedores de leche.
- Adecuada división del trabajo entre directivos de las organizaciones y el personal rentado, evitando las interferencias y la sobre posición entre ambas instancias.
- Disponibilidad de activos que les permite cumplir eficientemente sus funciones.

Todos estos factores, también han sido revelados en diversos estudios sobre los factores de éxito de la asociatividad.

## **2.2. EFECTOS DE LA ASOCIATIVIDAD EN LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA FAMILIAR**

### **2.2.1. Efectos de la asociatividad en Innovación Tecnológica**

#### a) Prácticas Agrícolas

Para el análisis de los efectos de la organización sobre las prácticas agrícolas, se consideraron cuatro (4) indicadores: Utiliza semilla y/o plántones certificados, utiliza fertilizantes químicos, utiliza insecticidas químicos y utiliza tractores para realizar trabajos agrícolas.

Los resultados de la prueba chi-cuadrado que se presentan en el cuadro siguiente, muestran que, de las cuatro prácticas analizadas, en las prácticas de “utilizar semillas y/o plántones certificados” y “utilizar insecticidas químicos”, las diferencias estadísticas son bastante significativas entre los que pertenecen a una organización y los que no pertenecen, pues los valores sig. estimados son inferiores a 0.05, para un nivel de confianza de 95%. Es decir, la pertenencia o no a alguna organización de productores es un factor importante en la innovación de dichos factores.



Tabla 3  
Principales prácticas agrícolas por condición de pertenencia a una organización,  
Irrigación Majes 2012

Prácticas Agrícolas	Pertenece a organizaciones	No pertenece a organizaciones	Diferencia Porcentual	Valor sig.
Utiliza Semilla y/o plántones certificados	78,9%	73,7%	5,2%	0,017
Utiliza Fertilizantes químicos	70,3%	69,5%	0,8%	0,925
Utiliza Insecticidas químicos	94,9%	91,3%	3,6%	0,037
Utiliza tractores para realizar trabajos agrícolas	94,9%	94,1%	0,8%	0,611
Índice de innovación (Promedio)	3,47	3,4	0,07	0,257

Fuente. Elaboración Propia en base a los resultados del IV CENAGRO - INEI 2012

Por su parte, en las prácticas “uso de fertilizantes químicos” y “uso de tractores para realizar trabajos agrícolas”, las diferencias entre ambos grupos, estadísticamente son poco significativas, pues el valor sig. de chi - cuadrado es superior a 0.05; es decir, que la variable pertenencia a organizaciones tiene una incidencia ligera en la incorporación de los factores mencionados a las prácticas agrícolas.

Haciendo un balance global de las cuatro prácticas analizadas, los datos estadísticos nos indican que el nivel de incidencia de la variable pertenencia a organizaciones es moderado, pues la prueba T estimada en el subíndice de prácticas de 0.257, ligeramente superior al límite de 0.05, para un margen de confianza de 95%.

En un estudio sobre el papel de la organización en la innovación tecnológica de la agricultura, utilizando métodos econométricos, Dávila y Rodríguez (2012), llegan a conclusiones similares, estableciendo que la pertenencia a organizaciones de productores establece una diferencia de 8.4% en el uso de semillas certificadas; incrementa en 6% el uso de guano, estiércol o abono orgánico; y además incrementa en 8% el uso de fertilizantes químicos, entre los productores que pertenecen y los que no pertenecen a organizaciones.

#### b) Prácticas Pecuarias

Para el análisis de los efectos de la organización sobre las prácticas pecuarias, se consideraron cuatro indicadores: efectúa dosificaciones, utiliza alimentos balanceados, efectúa inseminación artificial y utiliza equipo de ordeño mecánico.

Los resultados de la prueba chi-cuadrado que se presentan en la Tabla 4, nos muestran que de las cuatro prácticas analizadas, solamente en la práctica “efectúa dosificaciones”, no se observan diferencias estadísticamente significativas, pues el valor chi cuadrado estimado es de 0.99, bastante superior al límite de 0.05; esto se debería a que las dosificaciones en el ganado son una práctica tecnológica de protección, que busca evitar que el ganado se enferme o muera, de manera que todos los productores que registren en su hato ganadero parasitosis, están obligados a realizar dosificaciones antiparasitarias; además se trata de una práctica sencilla, que no requiere mayores niveles de conocimiento tecnológico, de suerte que puede ser efectuada por cualquier productor.

En contraste, las prácticas de “utiliza alimentos balanceados”, “efectúa inseminación artificial” y “utiliza equipo de ordeño mecánico”, muestran sustantivas

diferencias, pues los valores sig. Estimados son inferiores a 0.05 (0.015, 0.005 y 0.000, respectivamente), observándose que de las tres, la que presenta las diferencias mayores es la práctica de “utiliza equipo de ordeño mecánico”.

Tabla 4  
Principales prácticas pecuarias por condición de pertenencia a una organización,  
Irrigación Majes 2012

Prácticas Pecuarias	Pertenece a organizaciones	No pertenece a organizaciones	Diferencia Porcentual	Valor sig.
Efectúa dosificaciones	89,4%	89,4%	0	0,99
Utiliza Alimentos balanceados	88,1%	84,5%	3,6	0,015
Efectúa Inseminación Artificial	75,8%	66,6%	9,2	0,005
Utiliza Equipo de Ordeño mecánico	37,6%	17%	20,6	0,000
Índice de innovación (Promedio)	3,02	2,62	0,4	0,000

Fuente. Elaboración Propia en base a los resultados del IV CENAGRO - INEI 2012

En otras palabras, los datos estadísticos demuestran que el nivel de incidencia de la organización en la innovación tecnológica en el sector pecuario, es bastante fuerte, pues de cuatro prácticas analizadas, tres presentan diferencias estadísticas significativas entre los que pertenecen y no pertenecen a organizaciones de productores: “utiliza alimentos balanceados”, “efectúa inseminación artificial” y “utiliza equipo de ordeño mecánico”.

A esta misma conclusión, se llega analizando el subíndice construido entre las cuatro prácticas, pues la prueba T, que mide la diferencia de medias entre los que pertenecen a una organización y los que no pertenecen, es de 0.000, bastante inferior al límite de 0.05.

Empero, las diferencias entre productores organizados y no organizados, en la realidad debe ser mayor, pues también hay una incidencia en sentido contrario de los factores de contaminación y alta movilidad de factores tecnológicos, de la misma manera que sucede en el sector agrícola.

#### c) Prácticas Agropecuarias

A fin de tener una visión más completa de los efectos de la asociatividad en la innovación tecnológica, fue necesario también incorporar variables de prácticas utilizadas en ambos sectores indistintamente, tales como “utiliza energía eléctrica para trabajos agropecuarios”, “ha recibido capacitación”, “ha recibido asistencia técnica” y “ha recibido asesoría empresarial”. Los resultados de las pruebas estadísticas se muestran en la Tabla 5.

Al igual que en el caso del sector pecuario, los resultados de la prueba chi cuadrado nos indican que de las cuatro prácticas analizadas, solamente en la práctica “utiliza energía eléctrica para trabajos agropecuarios”, no se observan diferencias mayores, pues el valor chi cuadrado estimado es de 0.204, superior al límite de 0.05; es decir, la organización de productores no tendría mayor incidencia en este tipo de innovación.

Por el contrario, las otras tres prácticas (“ha recibido capacitación”, “ha recibido asistencia técnica” y “ha recibido asesoría empresarial”), muestran grandes diferencias entre los que pertenecen y los que no pertenecen a organizaciones, pues los valores sig. estimados son de 0,001, 0,014 y 0,000, respectivamente.

Tabla 5  
Principales prácticas agropecuarias por condición de pertenencia a una organización, Irrigación Majes, 2012

Prácticas Agropecuarias	Pertenece a organizaciones	No pertenece a organizaciones	Diferencia Porcentual	Valor sig.
Utiliza Energía eléctrica para trabajos agrícolas	54,3%	49,9%	4,4	0,204
Ha recibido capacitación	27%	18%	9,00	0,001
Ha recibido asistencia técnica	22,8%	16,6%	6,2	0,014
Ha recibido asesoría empresarial	8,8%	3%	5,8	0,000
Índice de innovación (Promedio)	1,14	0,92	0,22	0,002

*Fuente.* Elaboración Propia en base a los resultados del IV CENAGRO - INEI 2012

Cabe indicar, que al igual que en el sector pecuario, las diferencias en los indicadores de innovación tecnológica entre los productores que pertenecen a organizaciones y los que no pertenecen, está fuertemente asociada al grado de consolidación de dichas organizaciones.

### 2.2.2. Efectos en el acceso a mercados y a Fuentes de Financiamiento No Reembolsables.

Para el análisis de esta parte se utilizó el método de la comparación de indicadores entre los dos grupos, con o sin organización: referidos a los costos de los insumos y servicios agropecuarios, al acceso de servicios de crédito, a las condiciones de acceso a mercados seguros o dinámicos, a los precios de venta de los productos y al acceso de fuentes de financiamiento no reembolsables vía fondos concursables.

En la Tabla 6, se presenta una comparación de precios de algunos de los productos, más importantes, que se utilizan tanto en las labores agrícolas como pecuarias. Allí podemos ver que casi todos los productos ofrecidos por las organizaciones de productores tienen un costo más bajo respecto a lo ofrecido por el mercado tradicional (comerciantes privados), oscilando esa variación entre menos 3% y 15%. Es decir, los costos de los insumos agropecuarios para quienes pertenecen a organizaciones de productores se adquieren a un costo inferior en 7.56% en promedio, respecto a los demás productores.

Tabla 6  
Precios de los principales insumos agrícolas y pecuarios, por tipo de proveedor,  
Irrigación Majes 2016.

Productos	Unidad de Medida	Proveedor		Variación Porcentual
		Comerciantes	Organización de Productores	
1. Pecuarios				
Concentrado TOMASINO	kg.	79	73	-18,00
Maíz Molido	kg.	52	45	-13,00
Afrecho	kg.	35	33	-6,00
Calcio x 500 ml	MI	32	28	-12,00
Fosforo x 250 ml	MI	70	63	-10,00
Chisguete para Mastitis "MASTIYET"	Chisguete	8	6,8	-15,00
Penicilina Pen Estrep x 50	MI	48	45	-6,00
Mitricol - Lavado Uterino	Chisguete	18	16	-11,00
Sellador de pezones	Litro	12	10,8	-8,00
Hormona Conceptal x 10	MI	87	87	0,00
2. Agrícola				
Stermin	Litro	30	28,5	-5,00
Super Magnesio	Litro	12	13	8,00
Biol	Cilindro	35	31	-11,00
Ácido Fosfórico	Bidón	275	264	-4,00
Semilla maíz Santa Elena x 25	Bolsa	180	171	-5,00
Semilla de alfalfa Mohapa x 25	Bolsa	620	589	-5,00

Fuente. Elaboración en base a Encuestas de precios aplicadas a proveedores de insumos en la Irrigación Majes 2016

Otro beneficio que ofrece pertenecer a una organización de productores consolidada, radica en el hecho de que se puede adquirir los insumos en créditos de corto plazo, máximo de hasta 3 meses; sin embargo, estos beneficios se limitan a un número relativamente pequeño de productores que pertenecen a dichas organizaciones (542, aproximadamente 25% del total).

Otra fuente de beneficio para los que pertenecen a las organizaciones de productores, especialmente las consolidadas, se deriva del hecho de que gracias a estas pueden vender sus productos en mejores precios y/o acceder a mercados seguros o más dinámicos. Concretamente, se trata del caso de la leche fresca y de la producción de uva y palta, y en menor medida de cereales andinos y hortalizas. En el primer caso, esta labor es realizada como ya se dijo por los CALES, y los beneficios que ofrecen a sus afiliados son: mejores precios, aproximadamente en 0.11 céntimos de sol por litro de leche, pues el productor que vende la leche a la C.A.L. recibe un precio promedio de S/1.16 por litro; en cambio los productores que vende la leche directamente a GLORIA S.A., reciben un precio promedio de S/. 1.05 por litro; mejor control en el peso y la calidad; y pagos adelantados de la leche cuando el productor lo solicita.

En el segundo caso, las asociaciones de productos de agro exportación (palta, vid y cereales andinos), tienen la ventaja de que gracias a la organización pueden acceder a mercados más dinámicos directamente, evitando los intermediarios locales o las empresas exportadoras nacionales. Los beneficios que se derivan de ello son: acceso seguro al mercado; precios ligeramente superiores al pagado por el otro sistema de comercialización y controles de peso y calidad justos. Con este servicio se benefician aproximadamente 80 productores (as).

Finalmente, una tercera fuente de beneficio, tanto para los productores como para sus organizaciones es el acceso a fuentes de financiamiento no reembolsables, vía concursos públicos promovidos por instituciones del Estado como AGROIDEAS, PROCOMPITE, FINCYT y otros. Como se ha dicho, para acceder a estas fuentes de financiamiento, la organización tiene que concursar el proyecto. Aproximadamente, el 75% de las organizaciones han tenido la oportunidad de ganar por lo menos 01 proyecto de dichas instituciones.

En síntesis la asociatividad es un factor fundamental para la innovación tecnológica y el desarrollo de la competitividad de la pequeña agricultura familiar, siempre y cuando la organización haya alcanzado ciertos niveles de consolidación.

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** - En la Irrigación Majes existen alrededor de 31 organizaciones de productores, siendo en su mayoría asociaciones (29), una cooperativa y una empresa de accionariado difundido; se trata de organizaciones relativamente pequeñas que tienen un promedio de 45 afiliados, creadas en distintos periodos, desde 1984 en adelante, respondiendo a iniciativas de sus productores frente a incentivos provenientes del exterior como: oferta de recursos, demanda productos bajo ciertas condiciones o exigencia de los compradores para asociarse.

**SEGUNDA.**-La organización cumple una función fundamental en la innovación tecnológica y en el desarrollo de la competitividad, no obstante, la existencia de factores que tienden a reducir las diferencias (alta movilidad de factores, por ejemplo). Las pruebas estadísticas tanto para las prácticas agrícolas, pecuarias como generales, demuestran que la pertenencia a organizaciones de productores, tiene una influencia significativa en la mayor parte de las practicas analizadas, pues el valor sig. Alcanzado en la mayoría de casos en inferior a 0.05.

**TERCERA.**- Pertenecer a una organización de productores con cierto grado de consolidación, trae varios beneficios que pone al productor en ventajas frente a los demás, tales como adquisición de insumos en mejores condiciones; articulación con mercados más seguros y dinámicos; mejores precios para el producto; y mejora de sus activos productivos, entre otros beneficios, lo cual significa el incremento de la competitividad del pequeño productor.

**CUARTA.** – El éxito de la organización, están asociado a los siguientes factores:

- Articulación con un mercado seguro y estable, que garantice la compra de toda la producción a un precio diferenciado favorable a los productores.
- Los beneficios para el productor individual están claramente establecidos: mejores precios, acceso a mercados, acceso a servicios de créditos, acceso a recursos no reembolsables, etc.
- Clara división de responsabilidades entre el productor individual y la organización, de manera que no haya ninguna sobre posición entre los eslabones de la cadena.

- Disponibilidad de infraestructura mínima y personal calificado que asegura una adecuada gestión de la organización y prestación de servicios de buena calidad a sus afiliados.
- Adecuada división del trabajo entre directivos de la organización y el personal rentado, evitando las interferencias y la sobre posición entre ambas instancias.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alburqueque, H., & Valdiviezo, L. (2008). *Asociatividad Empresarial para el fomento del Empleo Femenino: un análisis para la Región Piura*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Facultad de Economía. Universidad Nacional de Piura.
- Aponte, A., & Lacroix, P. (2010). *Impacto del comercio justo en dos organizaciones de banana del Valle de Chira*. Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières.
- Asociación de Ganaderos Lecheros del Perú - CEPES. (Nro.64 (15 al 30, de mayo 2010)). *La experiencia de los Comité de Acopio de Leche (CALEs)*. Vida Láctea, 1-3.
- Barea, F. (1994). *Formas Asociativas en el medio rural*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Bonfiglio, G., & Agreda, V. (2014). *Lecciones aprendidas sobre asociatividad agraria en el Perú*. Lima: Universidad San Martín de Porres (USMP).
- Camacho, P., Marlin, C., & Zambrano, C. (2006). *Estudio Regional sobre factores de éxito de empresas asociativas rurales*. Quito.
- Castillo, D. (2005). *Políticas Públicas y promoción de la asociatividad rural cooperativa en América Latina*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Davila, C., & Rodríguez, C. (2015). *Evaluación de Impacto de la asociatividad sobre la adopción de tecnologías agrícolas en las zonas rurales del Perú: un enfoque bayesiano*. En SEPIA, *IV Censo Agropecuario: Resúmenes de investigaciones y experiencias y lecciones aprendidas* (págs. 105-130). Lima: SEPIA.
- Engels, F. (1972). *La guerra de los campesinos en Alemania*. Moscú: Progreso.
- Gómez, L. (2011). *Asociatividad empresarial y apropiación de la cadena productiva como factores que impulsan la Competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas: tres estudios de caso*. *Estudios Agrarios*, 113-144.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (29 de 08 de 2016). *IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima, Perú. Obtenido de <http://censos.inei.gob.pe/Cenagro/redatam/>
- Marx, K. (1973). *El Capital*. Buenos Aires: Cartago.
- Montes Urday, A. (2000). *Viabilidad de la pequeña agricultura en la Región Arequipa*. Tesis de Maestría. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín.
- Remy, M. (2007). *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- SEPIA. (2015). *Efectos del Programa Aliados sobre la diversificación y asociatividad en comunidades rurales*. En A. Campos, *IV Censo Nacional Agropecuario: Resúmenes de investigaciones, experiencias y* (págs. 77-104). Lima: SEPIA.

## **SOBERANIA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA: FEIRAS CAMPONESAS NO BRASIL E EQUADOR**

Ana Carolina de Oliveira Marques  
Universidade Estadual de Goiás  
[carol.geografia@hotmail.com](mailto:carol.geografia@hotmail.com)

Gabriela Ruales Orbes  
Pontificia Univ. Católica del Ecuador Sede Ibarra  
[garulaes@pucesi.edu.ec](mailto:garulaes@pucesi.edu.ec)

### **RESUMO**

A soberania alimentar é um tema e preocupação que cresce à medida que se expandem os impérios agroalimentares que comandam a produção e o consumo de alimentos a nível mundial. Na contramão disso, despontam experiências sociais concretas, pautadas na produção alternativa, comunal e camponesa. Este texto visa investigar duas destas experiências, localizadas em contextos espaciais distintos: Brasil e Equador. O enfoque do estudo, são às feiras camponesas como princípio de organização da produção e da classe, de sociabilidade e da promoção de um consumo consciente. No Brasil, vasculhou-se a Feira do Produtor Rural de um município interiorano no estado de Goiás: Itapuranga. No Equador trabalhou-se na Feria dos Animais no município de Otavalo em Imbabura. Os municípios foram escolhidos devido a semelhanças em características como: o tamanho da população; a organização social, seja através dos movimentos sócias, cooperativas ou comunidades indígenas; processo históricos de luta política e pela reforma agrária; uma produção de menor escala comunal ou familiar e de um processo de comercio local e direto com os produtores. Para o estudo comparativo foi realizado um debate teórico conceitual, dentro do contexto da América Latina. Além do trabalho de campo feito em cada uma das feiras, desenvolvendo um registro fotográfico e entrevistas com os produtores e compradores  
Palavras-chave: soberania alimentar; feira de alimentos; Brasil e Equador.

### **ABSTRACT**

Food sovereignty is a theme and concern that grows as the agrifood empires that drive food production and consumption worldwide expand. Against this, concrete social experiences emerge, based on alternative and communal production. This text aims to investigate two of these experiences, located in different contexts: Brazil and Ecuador. The focus of the study is on peasant fairs as the principle of production and class organization, sociability and the promotion of conscious consumption. In Brazil, the Rural Producer Fair of a rural municipality in the state of Goiás was searched: Itapuranga. In Ecuador the Animal Fair in the municipality of Otavalo in Imbabura. The municipalities were chosen due to similarities in characteristics such as: population size; social organization, social movements, cooperatives or indigenous communities; historical processes of political struggle and agrarian reform; a smaller communal or family production and a local and direct trade process with the producers. For the comparative study, a conceptual theoretical debate was held within the context of Latin America. In addition to the fieldwork done on each of the food fairs, developing a photographic record and interviews with producers and buyers.  
Key-words: food sovereignty; food fair; Brazil and Ecuador

## 1. INTRODUÇÃO

A qualidade do alimento consumido no mundo, e a relação alimento-saúde/doença, tem sido objeto de debate entre as organizações da sociedade civil e movimentos sociais, desde o nível local às grandes cúpulas internacionais. A Soberania Alimentar desponta como tema chave na elaboração de um novo projeto de desenvolvimento territorial, sobretudo entre as nações periféricas do sistema capitalista.

O avanço das discussões e das pesquisas no campo da soberania alimentar aproximou este conceito de outros como reforma agrária e autodeterminação territorial. Isto porque, entendeu-se que a defesa da produção ambientalmente sustentável (orgânica) era demasiadamente limitada se alheia à luta de classes e à hegemonia do modelo capitalista de desenvolvimento nacional, altamente predatório dos recursos naturais, das matrizes culturais, da sociobiodiversidade.

A fim de contribuir à organização internacional da luta por Soberania Alimentar e, conseqüentemente, “reforçar o coro” pela Reforma Agrária, este artigo reúne impressões de pesquisa sobre feiras camponesas em dois países latino-americanos: Brasil e Equador. Revisão bibliográfica, trabalhos de campo com registro fotográfico, colheita de dados primários e secundários, e redação do texto foram os procedimentos adotados pelas autoras. As leituras que se sucedem estão pautadas numa abordagem dialética da realidade, entendida como um campo relacional atravessado por condicionantes histórico-sociais, econômicos, culturais, como também interstícios/fraturas, energias de revolta ainda canalizadas ou não e possibilidades obstruídas.

Este artigo contém resultados de pesquisa financiada pela Coordenação de Apoio ao Pessoal de Nível Superior (PGPSE - CAPES), a partir do projeto “Desenvolvimento Territorial e sociobiodiversidade: perspectivas para o Mundo do Cerrado”, cuja coordenação geral compete ao professor Eguimar Felício Chaveiro da Universidade Federal de Goiás. Vale mencionar também a contribuição, nos resultados aqui apresentados, do projeto “Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental dos Empreendimentos Solidários incubados pela ProSol – Município de Itapuranga (GO)<sup>1</sup>”.

O texto se estrutura em três partes: o debate teórico-conceitual seguido dos relatos das duas feiras camponesas estudadas.

## 2. A SOBERANIA ALIMENTAR NA AMÉRICA LATINA

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO – publicou em 2019 um relatório acerca do “Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo”. Segue, para início desta exposição, uma das tabelas com os dados sistematizados:

---

<sup>1</sup> Formalizado na Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Estadual de Goiás sob a coordenação da prof<sup>a</sup>. Ana Carolina de Oliveira Marques.



Tabela 1. Número de personas de desnutridas no mundo, 2005-2008

**NUMBER OF UNDERNOURISHED PEOPLE IN THE WORLD, 2005–2018**

	Number of undernourished (millions)					
	2005	2010	2015	2016	2017	2018*
<b>WORLD</b>	<b>947.2</b>	<b>822.3</b>	<b>785.4</b>	<b>796.5</b>	<b>811.7</b>	<b>821.6</b>
<b>AFRICA</b>	<b>196.0</b>	<b>199.8</b>	<b>217.9</b>	<b>234.6</b>	<b>248.6</b>	<b>256.1</b>
Northern Africa	9.7	8.5	15.5	16.1	16.5	17.0
Sub-Saharan Africa	176.7	180.6	202.4	218.5	232.1	239.1
Eastern Africa	113.5	118.6	119.3	126.9	129.8	133.1
Middle Africa	36.2	36.5	37.9	41.1	43.2	44.6
Southern Africa	3.6	4.2	5.0	5.5	5.4	5.3
Western Africa	33.0	31.9	40.3	45.0	53.7	56.1
<b>ASIA</b>	<b>688.6</b>	<b>572.1</b>	<b>518.7</b>	<b>512.3</b>	<b>512.4</b>	<b>513.9</b>
Central Asia	6.5	4.6	3.8	3.8	4.0	4.1
Eastern Asia	219.1	178.4	138.1	137.8	138.1	137.0
South-eastern Asia	103.8	75.9	61.9	61.9	61.1	60.6
Southern Asia	239.8	293.1	286.1	278.3	276.4	278.5
Western Asia	19.4	20.1	28.8	30.5	32.7	33.7
Western Asia and Northern Africa	29.1	28.6	44.3	46.6	49.2	50.6
<b>LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN</b>	<b>51.1</b>	<b>40.7</b>	<b>39.1</b>	<b>40.4</b>	<b>41.7</b>	<b>42.5</b>
Caribbean	9.1	8.0	7.7	7.6	7.7	7.8
Latin America	42.1	32.6	31.5	32.9	34.0	34.7
Central America	12.4	11.6	10.9	10.6	10.7	11.0
South America	29.6	21.1	20.6	22.2	23.2	23.7
<b>OCEANIA</b>	<b>1.8</b>	<b>1.9</b>	<b>2.3</b>	<b>2.4</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>
<b>NORTHERN AMERICA AND EUROPE</b>	<b>n.r.</b>	<b>n.r.</b>	<b>n.r.</b>	<b>n.r.</b>	<b>n.r.</b>	<b>n.r.</b>

NOTES: \* Projected values. See Box 2 and Annex 1B for a description of how the projections are made.  
n.r. = not reported, as the prevalence is less than 2.5 percent. Regional totals may differ from the sum of subregions, due to rounding. For country compositions of each regional/subregional aggregate, see Notes on geographic regions in statistical tables inside the back cover.  
SOURCE: FAO.

Fonte: FAO, 2019.

Nota-se, pelas sequências por nós destacadas na tabela, o aumento progressivo do número de pessoas desnutridas no mundo desde 2010, com destaque às porções sul do planeta: Sul da Ásia, Sul da África e América Latina. Fatores importantes para se compreender esses dados são a crise econômica de 2008 e a acentuação do desemprego, a consolidação de um modelo de desenvolvimento agrário centrado na produção de *commodities* e alimentos com elevadas cargas de agrotóxicos em detrimento da produção agroecológica, e a concentração de terra e renda.

O grande paradoxo apontado pelos estudiosos é que o aumento da produção de alimentos ocorre paralelamente ao aumento da fome e da desnutrição. Paradoxo que reclama, para a compreensão do problema alimentar/nutricional uma abordagem integradora de outros setores, por isso:

A noção de Soberania Alimentar incorpora várias dimensões – econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais – relacionadas ao direito de acesso ao alimento; à produção e oferta de produtos alimentares; à qualidade sanitária e nutricional dos alimentos; à conservação e controle da bse genética do sistema alimentar; às relações comerciais que se estabelecem em torno do alimento, em todos os níveis. (MEIRELLES, 2004: 12).

O conceito de Soberania Alimentar ascende ao debate internacional a partir das demandas levadas pela a *Cordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas CLOC*, dentro da *Conferencia Internacional de la Via Campesina*, em abril de 1996.

*Nosotros, la Via Campesina, un movimiento creciente de trabajadores agrícolas, organizaciones de campesinos, pequeños y medianos productores y pueblos indígenas de todas las regiones del mundo, sabemos que la seguridad alimentaria no puede lograrse sin tomar totalmente en cuenta a quienes producen los alimentos. Cualquier discusión que ignore nuestra contribución, fracasará en la erradicación de la pobreza y el hambre. La alimentación es un derecho humano básico. Este derecho se puede asegurar únicamente en un sistema donde la Soberanía Alimentaria esté garantizada. (Via Campesina, 2012)*

Entre os princípios pressupostos está a alimentação como direito, o qual só poderá ser alcançando a partir de um processo coletivo que tome em conta os pequenos e medianos camponeses, os indígenas, que assegure manter o controle dos seus próprios para alimentos adequados ao meio ambiente e seus hábitos alimentares. Desde então, o conceito é adotado por diferentes organizações que atuam nas lutas camponesas, na gestão pública, na pesquisa, na elaboração de diretrizes de políticas sociais como é o caso da ONU.

No Brasil, é crescente entre os geógrafos a preocupação com o debate da soberania alimentar, pois este envolve conceitos/categorias marcantes do discurso geográfico a exemplo do território, do poder, do Estado-Nação, da soberania nacional entre outros, a exemplo da definição de Fabrini: “Soberania é uma construção histórico-espacial e está relacionada ao poder, à autoridade e ao domínio sobre um determinado espaço exercido por uma pessoa, família, povo, classe, dentre outros, o que forma o território (2017: 55). É por isso que Fabrini incorpora o termo “nacional” à bandeira da soberania alimentar e tece provocações ao modelo de desenvolvimento nacional, com destaque aos países de passado colonial.

A soberania alimentar da nação está vinculada à realização da reforma agrária. Assim, a luta dos movimentos camponeses pela reforma agrária também se reveste de um sentido nacional, uma vez que a sua realização, além de atender à demanda dos camponeses por terra, serve a toda a sociedade nacional produzindo alimentos. A reforma agrária é parte de um projeto mais amplo do que o projeto dos camponeses, ou seja, é parte de um projeto de desenvolvimento nacional. (FABRINI, 2017: 55).

A reforma agrária é, portanto, uma ponte possível entre os diferentes segmentos da classe trabalhadora, e entre as nações submetidas aos regimes predatórios do sistema colonial. Sua implementação reclama um novo paradigma econômico:

Há a necessidade de formação de um sistema econômico nacional autônomo e independente, pois a economia dos países subdesenvolvidos, como o Brasil [e Equador], não se estruturou em bases próprias, ou seja, nacional. A economia nacional dos países

subdesenvolvidos se estruturou em função dos objetivos econômicos dos países dominantes do sistema (FABRINI, 2017: 56 – grifo nosso).

A luta e construção da Soberania Alimentar na América Latina remete, nesse sentido, a um novo modelo de desenvolvimento territorial, pautado nos princípios da autonomia, da autogestão e da autodeterminação. E a quem compete esta luta? Para Fabrini, aos trabalhadores organizados.

A defesa do transplante da modernidade do centro para a periferia pela burguesia débil leva à perpetuação da dependência e do subdesenvolvimento. Somente um amplo movimento político combinado com setores marginalizados e classes trabalhadoras em torno de “querer coletivo” será capaz de fortalecer a nação e romper com a dependência e o subdesenvolvimento. O “querer coletivo”, fundado num consenso democrático será capaz de fazer contraponto aos estamentos, às forças oligárquicas e à burguesia “atrasada” para avançar o desenvolvimento nacional (FABRINI, 2017: 56).

O autor cita, a título de exemplo, a Aliança Bolivariana das Américas (Alba), organização das nações latino-americanas contra as políticas imperialistas e os grandes projetos hegemônicos pelas potências econômicas mundiais, com destaque aos EUA.

A luta se processa, entretanto, em múltiplas escalas: da arena internacional aos locais da vida cotidiana. Nas unidades camponesas, nas feiras e outros espaços expressivos dos mercados locais, a soberania alimentar realiza-se enquanto ação coletiva de resistência à hegemonia de um paradigma produtivo/distributivo/consumidor centrado nos comandos do capitalismo (financeiro) internacional.

A ideia de que a produção agropecuária tem que servir ao mercado [internacional] é difundida pelas transnacionais agro-químico-alimentares, exatamente para manterem sob seu controle direto e decisório não somente as relações de troca, mas toda a cadeia produtiva dos alimentos que inclui a produção imediata, a distribuição, a circulação, o consumo e, conseqüentemente, expressivas parcelas da classe trabalhadora, desde os campos até os diversos setores urbanos do processamento agroindustrial. (THOMAZ JR., 2007: 2 – grifo nosso).

Antônio Thomaz Jr., estudioso da questão agrária brasileira e latino-americana, reconhece a diversidade de experiências sociais concretas e sujeitos que, local, regional, nacional ou internacionalmente organizados, edificam um outro modelo de desenvolvimento territorial, no qual a Soberania Alimentar é um dos pilares.

Uma parte da sociedade já entendeu que é urgente a tomada de posição em favor da Soberania Alimentar. Organizações de pequenos agricultores, camponeses, sem terra, trabalhadores rurais assalariados, povos indígenas, pescadores artesanais, juventude rural, se juntaram ao

longo dos últimos dez anos e enfrentam um choque histórico “entre dois modelos de desenvolvimento econômico, social e cultural para o contexto rural” e poderíamos acrescentar, com grande capacidade mobilizatória para envolver outros segmentos da classe trabalhadora. Enquanto o modelo dominante, também denominado de agricultura industrial, está referenciado na monocultura, nas grandes extensões de terra, nas práticas predatórias dos recursos naturais e de uso intensivo de substâncias químicas (agrotóxicos, fertilizantes, corretivos, insumos sintéticos), e sementes geneticamente modificadas, o modelo da Soberania Alimentar contrapõe-se e defende uma mistura de práticas de conhecimento tradicional e agricultura sustentável de base agroecológica. (THOMAZ JR. 2007: 4).

Desvantagens que vão desde a ausência e precariedade das políticas públicas, o cercamento de suas propriedades por grandes produções com uso intensivo de substâncias químicas, as posturas violentas e autoritárias típicas de uma cultura gestada na escravidão (SOUZA, 2019)

No caso do Equador, o conceito de Soberania Alimentar, foi tomado em conta na vigente Constituição de 2008, estabelecendo no Artigo 218:

*La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente (Constitución del Ecuador, 2008:137).*

No ano de 2009 se estabeleceu a Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar, dentro da lei destaca-me os seguintes aspectos: acesso aos fatores da produção alimentar: terra e água; proibição da apropriação do conhecimento coletivo e saberes ancestrais relacionados à biodiversidade nacional; incentivos do tipo fiscal como fundos de garantia e sistemas e seguros; criação do Sistema Nacional de Comercialização para a soberania alimentar; proteção da agro-biodiversidade e dos saberes ancestrais vinculados a ela; eliminação de importações de alimentos de produção nacional.

Mesmo com o avanço e relação à legislação nacional e políticas públicas para a soberania alimentar, os recursos econômicos do Estado continuam orientados a um modelo modernizador da agricultura, onde se identificam as fissuras que existiram no âmbito político, sendo assim, dentro desta correlação de forças se vem favorecendo o reterritorialização da agricultura capitalista em detrimento da territorialização da soberania alimentar (LASSO, 2017).

Apesar da atual conjuntura política, percebe-se que existem processo e modelos de resistência que partem de pequenas iniciativas como é o caso de modelos de feiras locais. No Brasil e no Equador essas iniciativas respondem por parcelas importantes da produção de alimentos que abastece seus respectivos mercados internos:

Brasil: 84 % dos estabelecimentos rurais são pequenos e correspondem a 24% da área total ocupada por estabelecimentos rurais e produzem: 87% de mandioca; 69% de feijão; 67% do leite

de cabra; 59% dos suínos; 58% leite de vaca; 50% das aves; 46% do milho; 28% do café; 33,8% do arroz e 30% dos bovinos.

Equador: Quase 56% dos agricultores são pequenos e têm menos de 3% da terra, mas produzem: mais da metade das hortaliças; 46% do milho; mais de um terço dos cereais; mais de um terço dos legumes; 30% das batatas e 8% do arroz. (GRAIN, 2014 *apud* FABRINI, 2017: 64).

Toda essa produção tende a passar despercebido pelo consumidor desinformado e sucumbido à lógica das grandes redes de supermercados. Cresce, em contrapartida, propostas de consumo consciente, muitas delas pautadas nos princípios da Economia Solidária. A seguir, breves relatos de experiências sociais concretas protagonizadas por camponeses e camponesas em sistemas de venda direta: as feiras.

### 2.1. A Feira do Produtor – Itapuranga/Brasil

O município de Itapuranga (área: 1,276,479 km<sup>2</sup>) localiza-se no estado de Goiás, região Centro-Oeste do Brasil e está a 153km da capital Goiânia. Possui, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), 26,125 mil habitantes. Destes, apenas 13,4% estão ocupados nos mercados formais. Mais de 34% tem rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário mínimo.

O histórico do município remete a uma tradição rural, cuja produção no campo é predominantemente familiar, destacando-se as seguintes atividades: criação de aves, galináceos e bovinos, cultivo de cana de açúcar, melancia, milho, banana, palmito, maracujá, mandioca, arroz, mamona, mamão (IBGE, 2006).

A diversidade da produção que desvela a força do campesinato na geografia e na história itapuranguenses é expressa na Feira do Produtor Rural que há 21 anos ocorre na Praça Castelo Branco, no centro da cidade de Itapuranga, às quintas-feiras.

Fotografia 1 - Feira do Produtor – Itapuranga, julho de 2019



Fonte: MARQUES 2019

A primeira edição da feira foi em 1999, ano da criação da Cooperativa de Agricultura Familiar de Itapuranga – COOPERAFI. Inicialmente com 4 bancas/famílias camponesas, hoje a feira abriga cerca de 125 bancas.

Fotografia 2 – Pessoas circulando na Feira – Itapuranga, julho de 2019.



Fonte: MARQUES 2019

Em entrevista, Dona Augusta – pioneira na feira e presidenta do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Itapuranga no ano de fundação da mesma –, fora árdua também a luta pela localização da feira na praça central da cidade. Dona Augusta, camponesa representada na fotografia abaixo que atualmente se recupera de um acidente de moto, salienta ainda o protagonismo das mulheres na idealização e manutenção da feira ao longo dos anos.

Fotografia 3 – Dona Augusta: pioneira da feira – Itapuranga, julho de 2019



Fonte: MARQUES 2019

Como retratado, a feira é também o lugar da sociabilidade, do encontro, do tecer e alimentar vínculos comunitários.

Frutas, hortaliças, doces, geleias, queijos e outros derivados de leite, carne de frango, porco, vaca, pescados, linguiça artesanal, ovos, pães caseiros colorem a feira enquanto crianças, adolescentes, adultos e idosos circulam pelo espaço público que, por duas horas semanais, é apropriado por pessoas, produtos do trabalho campesino, afetos e esperança de uma nação livre de veneno, violência e desigualdade social. Ali, a Soberania Alimentar ascende de conceito a prática socio espacial.

## 2.2. Feira dos Animais - Otavalo/Equador

O Município de Otavalo, também conhecido como vale do amanhecer está localizado na Serra Andina norte, a 20 km da capital do país, Quito. A população do município é de 104.874 habitantes, dos quais 62.5% residem no campo e 60% se autoidentificam como indígenas (INEC, 2010).

A nacionalidade indígena dos otavalos mantém seus costumes originários, sua língua *kichwa*, o trabalho como artesão e no campo, as expressões culturais – música e dança –, a alimentação baseada no milho, a resistência política, a dinâmica de migração a países da exterior, vista como um processo de amadurecimento dos jovens.

O município é conhecido, no âmbito nacional e mundial, pela Feira de los Ponchos sendo uma das maiores feiras de artesanato da América do Sul, mas neste caso o trabalho se foca na Feira de Animais instaurada algumas décadas atrás.

Na atualidade, a Feria do Animais está localizada na comunidade de Quinchuquí, a poucos quilômetros da cidade. Este local foi inaugurado em 2018, a fim de melhorar a infraestrutura e salubridade e melhor organização da feira a qual se encontra dividida entre animais de grande porte como cavalos e vacas, mediano porte como cerdos, cabras, lhamas e de pequeno porte como galinhas, coelhos, porquinhos da índia, entre outros.

Fotografia 4 – Organização da Feira dos Animais – Otavalo, julho de 2019



Fonte: RUALES, 2019

A dinâmica do mercado começa desde às 5 horas e termina às 10 horas da manhã, a maior parte dos vendedores é de produtores locais das distintas comunidades do município. Uma das feirantes, Dona Maria, comenta que veio desde a comunidade de San Roque para vender seus pequenos porcos que têm menos de dois meses.

Fotografia 5 – Venda dos produtores locais – Otavalo, julho de 2019



Fonte: RUALES, 2019

Para conseguir comercializar animais é necessária uma certificação de que os animais tenham as vacinas necessárias, lamentavelmente alguns mediadores se aproveitam disto para comprar os animais a menor preço. Para isto vem se tomando algumas medidas como campanhas de vacinação por parte da prefeitura, além de um maior controle dentro do mercado.

Fotografia 6 – Criança cuidando os animais – Otavalo, julho de 2019



Fonte: RUALES, 2019



Na comercialização dos produtos participam as famílias, desde as crianças que ajudam a cuidar os animais enquanto seus pais discutem os preços como os possíveis compradores, a dinâmica de pechinchar continua presente.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do contexto da América Latina, os movimentos sociais – compostos seja por camponeses ou indígenas – são os principais atores no debate e na promoção da soberania alimentar.

A experiência das feiras tanto no Brasil como no Equador, mostra a possibilidade de uma troca, venda e consumo conscientes, onde se prioriza os produtos locais, pautando-se no diálogo, nas relações comunitárias, na valorização do trabalho.

A alimentação vem se constituindo como ponto aglutinador de bandeiras de diferentes segmentos sociais, rurais e urbanos. A emergência de uma luta coletiva organizada contra os grandes impérios agroalimentares – e suas articulações com a indústria hospitalar-farmacêutica – traz a saúde humana e do ambiente como tema a somar-se à luta pela Reforma Agrária. Finalizamos com uma frase de ordem do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra: “Se o campo não planta, a cidade não janta”.

### 4. REFERÊNCIAS

- CLOC- Vía Campesina (2012). Boletín campesino-indígena de intercambio informativo, No, 29, 4 abril 1995. Disponible en: <http://movimientos.org/cloc/acercade.php> Acesso em: jul.2019.
- Constituyente, Asamblea. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Fabrini, João.(2017): Os movimentos camponeses e a soberania alimentar nacional. GEOgraphia, v. 19, n. 39, p. 54-69. em: <http://200.20.0.39/geographia/article/view/13786>. Acesso em: jul. 2019.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. (2019): The States of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns. Rome, FAO. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/55921/file/SOFI-2019-full-report.pdf>. Acesso em: jul. 2019.
- IBGE. Cidades@. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. Censo Agropecuário 2006: agricultura familiar. IBGE, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=750>. Acesso em: ago. 2019.
- Ecuador, I. N. E. C. (2010): Censo Nacional Ecuador en cifras. Disponível em: <http://sni.gob.ec/sistemas-de-informacion>. Acesso em: ago. 2019.
- Júnior, Antonio Thomaz (2007): Trabalho, reforma agrária e soberania alimentar: elementos para recolocar o debate da luta de classes no Brasil. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, v. 11, en:

- <https://www.raco.cat/index.php/scriptanova/article/view/74072>. Acceso em: ago. 2019.
- Lasso, G. (2017): Territorios en disputa: Un análisis de la Soberanía Alimentaria en Ecuador. El futuro de la alimentación y retos de la agricultura para el siglo XXI, 40. Acceso em: ago. 2019
- Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, LORSA, (2010): [www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/pdf/losaecu09.pdf](http://www.fao.org/alc/legacy/iniciativa/pdf/losaecu09.pdf) Acceso em: ago. 2019
- Meirelles, Laércio (2004): Soberania Alimentar, agroecologia e mercados locais. Revista Agriculturas: experiências em agroecologia, v. 1, p. 11-14,. em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2014/10/Artigo-3-Soberania-Alimentar-agroecologia-e-mercados-locais.pdf>. Acceso em: jul. 2019.
- Souza, Jessé (2019): A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil.

## **ESTUDIO DE CASO: APLICACIÓN DEL TURISMO COMUNITARIO E INCLUYENTE COMO BASE DE DESARROLLO EN BARRIOS DE LA LOCALIDAD 2 “LA VIRGEN Y TURÍSTICA” EN CARTAGENA DE INDIAS (COLOMBIA)**

Annie Beltrán Barreto  
Institución Tecnológica Colegio Mayor de Bolívar (ITCMB).  
Unidad de Administración y Turismo.  
[annielbeltranbarreto@gmail.com](mailto:annielbeltranbarreto@gmail.com)

### **RESUMEN**

El turismo comunitario ha sido a lo largo de décadas en una de las estrategias más significativas en el desarrollo de localidades con vocación turística, permitiendo la consolidación de productos específicos con grandes beneficios para la comunidad receptora.

En Colombia se ha construido a lo largo del siglo XIX una amplia plataforma legislativa que apoya y propicia la realización de prácticas de turismo comunitario, convirtiéndolo en un eje programático de los últimos planes sectoriales de turismo del país. En lo que respecta a Cartagena de Indias se encuentran pocas prácticas de turismo comunitario, aunque ha logrado una amplia trayectoria en el ámbito turístico el desarrollo generado por el turismo solo ha beneficiado el área de desarrollo preestablecido y a la comunidad involucrada en el mismo.

Esta investigación tiene por objetivo analizar la aplicación del turismo comunitario como herramienta para el desarrollo sostenible en las zonas vulnerables en Cartagena de Indias, formulando una Guía Metodológica de estrategias de participación basadas en comunidades para el desarrollo de iniciativas de turismo en las zonas vulnerables de la ciudad de Cartagena de Indias; diseñando propuestas de turismo comunitario en las zonas vulnerables de Cartagena de Indias identificadas, teniendo en cuenta el aporte socio-cultural de la comunidad al turismo de la ciudad. Por último, proponiendo una estrategia de financiación para la implementación del turismo comunitario e incluyente en la ciudad de Cartagena de Indias.

### **Palabras clave:**

Desarrollo sostenible, turismo comunitario, barrios, Cartagena de Indias, Bicentenario.

### **ABSTRACT**

Community based tourism has been over decades one of the most significant strategies in the development of tourist-based localities, allowing the consolidation of specific products with great benefits for the host community.

In Colombia, it has built a broad legislative platform throughout the nineteenth century that supports and encourages community tourism practices, making it a programmatic axis of the country's latest tourism sector plans. Regarding Cartagena de Indias, there are few community tourism practices, although it has achieved a wide trajectory in the tourism field.

The development generated by tourism has only benefited the area of preset development and the community involved in it.

This research aims to analyze the application of community tourism as a tool for sustainable development in vulnerable areas in Cartagena de Indias, formulating a Methodological Guide for community-based participation strategies for the development of tourism initiatives in the zones vulnerable of the city; designing community tourism proposals in the vulnerable zones identified, taking into account the socio-cultural contribution of the community to tourism in the city. Finally, proposing a financing strategy for the implementation of community and inclusive tourism in the city of Cartagena de Indias.

## INTRODUCCIÓN

El turismo ha evolucionado y posicionado como renglón económico importante de muchos países. Sin duda alguna la influencia de la actividad turística en un destino o país es transversal, generando impactos positivos y negativos en todas las esferas de la sociedad: económica, socio-cultural o ambiental. Sus actores, beneficiarios, usuarios junto con los recursos naturales, históricos y culturales que utiliza se entrelazan entre si siendo los generadores de riquezas o deterioros irreversibles en el destino.

En la ciudad de Cartagena se puede apreciar la dinámica y crecimiento de esta actividad que en la actualidad recibe cada año más de 1.800.000 turistas aproximadamente y que cada vez más se convierte en un renglón importante de la economía local con un amplio espectro de crecimiento. Sin embargo, es de anotar que esta amplia trayectoria en el ámbito turístico y su desarrollo solo ha beneficiado las áreas y comunidades involucradas cercanas al mismo.

A pesar de que la ciudad cuenta con una amplia franja de territorio, que alberga recursos naturales y culturales susceptibles de ser aprovechados turísticamente y que reúne el mayor número de población vulnerable de la ciudad con altos niveles de pobreza, se encuentran pocas prácticas de turismo en zonas diferentes de las conocidas como “casco histórico” y sus alrededores inmediatos.

Reconociendo las problemáticas de la sociedad cartagenera se hace necesario generar acciones y alternativas integrales que garanticen o coadyuven al fortalecimiento de procesos sociales de dignidad y revitalización de la cotidianidad. Es así como la Institución Tecnológica Colegio Mayor de Bolívar (ITCMB) con el programa de la “Clínica de Lo Social”, *fortaleciendo al ser humano desde el ser en sus interacciones*, busca contribuir y promocionar acciones integrales que fortalezcan el tejido social y humano local, con un enfoque de derechos y del desarrollo humano, que atienda las necesidades de la comunidad de una manera integral.

Como respuesta a esta problemática la Clínica de Lo Social dentro de su planeación, y como quinto objetivo, ha iniciado la aplicación de un nuevo proyecto: ***Iniciativas de Turismo en barrios de la Localidad 2 “La Virgen y Turística” de la ciudad de Cartagena de Indias*** como estrategia para la generación de unidades de negocio que fomenten el desarrollo económico y permita la obtención de recursos para el sostenimiento de las familias involucradas

## **1. DISEÑO DE PROPUESTAS DE TURISMO COMUNITARIO EN LA LOCALIDAD 2 “DE LA VIRGEN Y TURÍSTICA” DE LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS.**

La oferta turística en un destino está compuesta por una variedad de actividades que se realizan y especializan de acuerdo con las necesidades del cliente y los recursos encontrados en el destino de desarrollo. Es así como se habla de productos, paquetes, programas, circuitos y/o rutas turísticas, que suman una serie de servicios ofertados en el lugar y que van desde la escala de desarrollo del destino y sus autoridades hasta la implementación por parte de empresas y/o su comunidad receptora.

En aras de responder a la tendencia del mercado actual sumada a la necesidad cartagenera de mejorar ingresos, para el desarrollo de propuestas de turismo comunitario se plantea el desarrollo de circuitos y/o rutas turísticas. Los circuitos turísticos, según Chan (2005), son la base para la creación de visitas guiadas, rutas y paquetes turísticos. Permiten organizar la oferta, aprovechar mejor los recursos y atraer a un mayor número de turistas. Según Novo (1977), son: “recorridos turísticos con regreso o no al punto de partida, pero sin pasar dos veces por el mismo lugar”.

“La creación de rutas turísticas es una de las opciones estratégicas para el diseño y desarrollo de productos turísticos... a nivel general, puede definirse como la creación de un clúster de actividades y atracciones que incentivan la cooperación entre diferentes áreas y que sirven de vehículo para estimular el desarrollo económico a través del turismo (Briedehann y Wickens, 2003).

Para diseñar una ruta turística se debe tenerse en cuenta: la relación entre el demandante y el oferente del producto turístico (Herbert, 2001), la innovación que permita su diferenciación de otras actividades, la accesibilidad al lugar de desarrollo y los puntos de partida y llegada en dentro de la ruta ofreciendo los elementos necesario para su éxito y satisfacción del turista.

En consecuencia de lo anterior, para el desarrollo de estas rutas y programas, reconociendo las extensión de la Localidad 2 se ha determinado realizar propuestas a partir de trabajos en barrios independientes o sectorizados apoyándose en los organismos de influencia y apoyo económico y social de las zonas tales como: instituciones educativas (IE), fundaciones, cooperativas, asociaciones, JAC, entre otros.

### **1.1. Iniciativas de Turismo en barrios Villas de Aranjuez, Bicentenario, Colombiaton y Flor del Campo. Caso Clínica de Lo Social.**

Reconociendo las problemáticas de la sociedad cartagenera se hace necesario generar acciones y alternativas integrales que garanticen o coadyuven al fortalecimiento de procesos sociales de dignidad y revitalización de la cotidianidad. Es así como la Institución Tecnológica Colegio Mayor de Bolívar (ITCMB) con el programa de la “Clínica de Lo Social”, *fortaleciendo al ser humano desde el ser en sus interacciones*, busca contribuir y promocionar acciones integrales que fortalezcan el tejido social y humano local, con un enfoque de derechos y del desarrollo humano, que atienda las necesidades de la comunidad de una manera integral.

El programa LA CLINICA DE LO SOCIAL es una apuesta que sin ningún tipo de pretensión ofrece alternativas desde lo local para enfrentar problemáticas generadas no solo en lo local sino que se conjugan con aspectos del orden nacional y regional.

La CLINICA DE LO SOCIAL pretende viabilizar estrategias para llevar a la comunidad información pertinente, establecer los lazos de comunicación entre los directivos de las IE del Distrito y demás formas organizaciones comunales, como también diseñar instrumentos de medición, fortalecimiento del ser y desarrollo de valores

apropiados para el éxito de dicho propósito, lo cual permitirá obtener algunos beneficios, tales como:

- La generación de un impacto positivo en la productividad de los diferentes sectores económicos de la ciudad, ya que los cartageneros estarán mejor preparados para competir en el campo laboral y empresarial y podrán enfrentar con formación y conocimiento los retos de su futuro.
- La disminución del nivel de la pobreza y la delincuencia que tanto afecta a la población cartagenera, entre otros.

Actualmente, el programa tiene su campo de acción desde donde imparte el conocimiento y las prácticas de intervención en la Localidad 2 “La Virgen y Turística”, específicamente, los barrios Villas de Aranjuez, Flor del Campo, Colombiaton, India Catalina, Bicentenario y Portal de la Cordialidad generando acciones que fortalezcan el tejido social de la ciudad de Cartagena.

En el ejercicio de sus acciones la Clínica de Lo Social ha desarrollado actividades desde todos los enfoques del *ser* en pro de fortalecer el tejido social de las comunidades intervenidas. Dentro de estas actividades se encuentran: Club de deportes, fortalecimiento de las mujeres, capacitación en competencias a líderes, investigaciones sobre la situación actual del área de impacto, entre otros.

En el marco de estas investigaciones se ha no solo corroborado las problemáticas comunes: pandillismo, orfandad, drogadicción, embarazos tempranos, disfunción familiar, entre otros; también se ha evidenciado la necesidad de generar oportunidades para disminuir la pobreza extremas de las familias que habitan esta zona.

Como respuesta a esta problemática se ha planeado y coordinado con la Clínica de Lo Social el desarrollo de **Iniciativas de Turismo en barrios de la Localidad 2 “La Virgen y Turística” de la ciudad de Cartagena de Indias** como estrategia para la generación de unidades de negocio que fomenten el desarrollo económico y permita la obtención de recursos para el sostenimiento de las familias involucradas, permitiendo de esta manera:

1. Generar nuevas oportunidades de negocio para las familias de las zonas más vulnerables de la ciudad.
2. Visibilizar los recursos naturales y culturales que la ciudad tiene y que pueden convertirse en parte de la oferta turística del destino.
3. Disminuir la percepción de barreras invisibles entre comunidades, sectores y aun actividades como el turismo.

#### *Caracterización de los barrios a intervenir*

Como se mencionó anteriormente los barrios donde tiene programas la Clínica de Lo Social en la Localidad 2 “La Virgen y Turística” son: Villas de Aranjuez, Flor del Campo, Colombiaton, India Catalina, Bicentenario y Portal de la Cordialidad.

Estos barrios se reconocen como viviendas de interés social respondiendo al lineamiento nacional y local para ofrecer a los ciudadanos y habitantes de la ciudad nuevas formas y opciones de habitabilidad. Estas comunidades la conforman familias reubicadas por diversos factores, tales como el desplazamiento forzado por la violencia y deslizamientos debidos al fuerte invierno y otras que por sus recursos (laborales y económicos) han podido acceder a estas viviendas. La gran mayoría trabajan de forma informal, ya que el grado de escolaridad es en su aproximadamente un 35% bajo (sin haber culminado el bachillerato, en algunos casos la primaria), aproximadamente el 15% son analfabetos y aproximadamente el 50% restantes son bachilleres o se

encuentran estudiando. Por otro lado, existe un porcentaje menor de familias con empleos formales, vinculados a empresas que les ofrecen una estabilidad económica, y por ende mejores condiciones familiares.

Sumando a lo anterior, y de acuerdo con diagnósticos efectuados por La Clínica de Lo Social, también se diferencian entre sí según las características de su familia. Es así como en las familias con mejores condiciones socioeconómicas reflejan niños con mejor rendimiento académico, dedicación al estudio, apoyo de la familia en su realización de deberes y demás actividades escolares, asistencia frecuente, buena salud, etc. Por otro lado las familias con menores condiciones socioeconómicas reflejan (en el Centro Educativo) niños con un rendimiento académico inconsistente, poca atención y/o concentración en el aula, inasistencia frecuente, salud integral comprometida, etc.

Debido a las condiciones socioeconómicas familiares de estas cuatro comunidades anteriormente descritas, la economía informal que es la que premia en estas comunidades conlleva a otro fenómeno que involucra a los niños al Trabajo Infantil, en varias ocasiones los menores se ven en la obligación de salir a las calles con sus padres/madres a vender sus productos para la manutención del hogar, incluso se observa niños que salen solo a realizar esta actividad.

En estas cuatro comunidades, en un consenso general se cuenta con una vivienda de dos habitaciones, en pocos casos las viviendas han sido remodeladas, ampliadas o mejoradas. Son pocas las viviendas de una sola habitación.

Las características de las familias encontradas en estos contextos, según los tipos de familias identificados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, son:

- Aproximadamente un 40% de Familias nucleares: conformadas por los padres y sus hijos,
- Aproximadamente un 50% familias extensas: conformadas por una familia nuclear a la que se le adicionan abuelos, tíos, primos, y otros parientes consanguíneos o afines y
- Aproximadamente un 10% familias ensambladas: conformadas por dos familias nucleares (por ejemplo: una madre con sus hijos establece una unión con un padre viudo con sus hijos).

Estas comunidades carece de servicio de salud y áreas culturales como: policlínicas, puestos de salud, bibliotecas, con iglesia Católica (las misas son los domingos en la mañana debajo de un árbol) y Casa de la Cultura, entre otros.

En los hogares de las cuatro comunidades, en general, se estimula poco la parte cultural y recreativa de sus integrantes, es culturalmente visible las actividades recreativas de los moradores las fiestas de las casas con pico y un estadero que se reúnen casi todos los habitantes, el juego de carta y/o domino también se observa en las terrazas de las casas y/o esquinas. Estas actividades si bien es cierto que pueden ser de sano esparcimiento, son en muchas ocasiones el foco de los actos violentos vividos en estas comunidades, es decir, que en las fiestas, el estadero o el pico, por las mismas condiciones en las que se encuentra presente además el alcohol y/o las drogas, se presentan problemas entre los participantes que han terminado en tragedias.

Si bien es cierto que se encuentran espacios destinados desde su construcción, para la recreación y el sano esparcimiento, se observa sin embargo, otra realidad, por ejemplo en Colombiaton y Bicentenario existen parques en donde se evidencia vagamente los cimientos de bohíos, pero han sido desmantelados por los mismos moradores y sus estructuras destruidas o reutilizadas. En algunas ocasiones estos mismos espacios son empleados por los miembros de las pandillas, los expendedores de drogas o

bandidos para intimidar y mostrar su actividad delictiva. Existe desde el IDER un programa deportivo que busca reorientar el tiempo libre de sus niños y adolescentes, el cual debe adecuarse a las condiciones físicas y ambientales anteriormente descritas.

Cuentan con organizaciones reconocidas por la comunidad, como por ejemplo, en Flor del Campo, Colombiaton y Bicentenario han conformado juntas de Acción Comunal que cuentan con un reconocimiento por parte de la comunidad. Sin embargo, la gente del sector concuerdan en dar su opinión en que este aspecto hace falta mayor gestión y liderazgo, puesto que no se ven las acciones reflejada en la solución a las problemáticas de su comunidad.

En Colombiaton cuenta con 7 manzanas y 962 viviendas, se observa que sus familias en su mayoría son trabajadores informales, familias numerosas (multifamiliares) lo que ocasiona hacinamiento. En esta comunidad se observan varios ambientes de recreación aunque en mal estado. Se observa además el estancamiento de las aguas residuales y desbordamiento de las alcantarillas por el mal declive en sus calles. Esta situación se ve reflejada por la inadecuada presentación personal de más o menos el 15% de los niños, falta de apoyo de algunas familias en las actividades programadas por el centro, inasistencia a clases, alimentación inadecuada, preocupación por recreación y descanso por parte de sus padres/madres de familia.

Ciudadela Flor Del Campo consta de 12 manzanas y 1260 viviendas, en su mayoría son familias que viven de la economía informal. Transcribe dono a esta comunidad 1500 árboles de mango lo que permite que sus calles se observen con plantas y vegetación, solo algunas pocas calles pavimentadas por la gestión de la junta de acción comunal pasada y se encuentra en proceso la pavimentación de las siguientes calles que cubren la ruta de las busetas. En algunas ocasiones se observan aguas residuales en las vías como producto del manejo inadecuado de sus habitantes. Esta situación se refleja en el Centro educativo en la medida en que más o menos el 20% de sus niños asisten con no muy buena presentación personal, presentan bajo rendimiento académico, inasistencia a clases frecuente, salud integral comprometida.

En la Ciudad de Bicentenario hay aproximadamente 2000 viviendas se observa sus calles limpias, plantas con flores; el 60% de las familias con buenos empleos que han comprado su vivienda en la Fundación Mario Santo Domingo por contar con un empleo estable, otras familias son reubicadas por diversos factores y además. Esta característica diferencia a esta comunidad y denota en más o menos el 40% los niños que asiste al Centro, con buena presentación, dedicación y apoyo en casa, sin embargo esto no significa que no exista un porcentaje de niños con inadecuada presentación personal y bajo rendimiento académico.

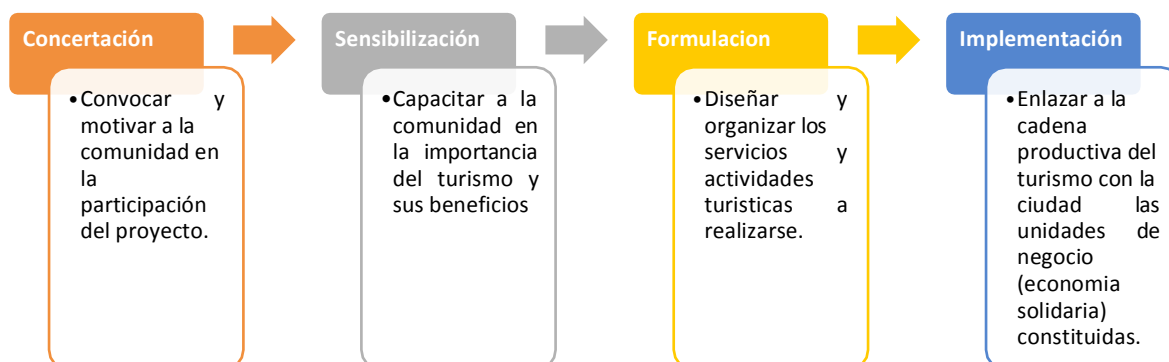
En 2.013 se crea una nueva urbanización nominada Villas de Aranjuez esperando a casi 200 nuevas familias con características similares a las anteriormente mencionadas en las tres comunidades que la circundan.

Estas características reflejan el desarrollo y comportamiento habitual de los barrios populares de la ciudad. No obstante, se suman a estas características socio-económicas, las costumbres, saberes, quehaceres, gastronomía y la cultura que diferencia la popularidad y la dinámica de los barrios cartageneros y que los hace apetecidos por un número mayor de turistas a nivel mundial.



## 2 METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN EN LOS BARRIOS PARA EL DISEÑO Y DESARROLLO DE PROGRAMAS O RUTAS DE TURISMO COMUNITARIO.

Para el desarrollo del programa se han planteado de manera general las siguientes fases de desarrollo:



Para el desarrollo de esta estrategia se tendrán en cuenta dos metodologías de aplicación en comunidades. La primera, reconocida como IAP, es una *“metodología que permite desarrollar un análisis participativo, donde los actores implicados se convierten en los protagonistas del proceso de construcción del conocimiento de la realidad sobre el objeto de estudio, en la detección de problemas y necesidades y en la elaboración de propuestas y soluciones. Con el fin de detectar esas demandas reales relacionadas con el objeto de estudio y concretarlas en propuestas de acción ajustadas a necesidades sentidas, se desarrolla un proceso de investigación que apunta a la transformación mediante el trabajo con colectivos, asociaciones, grupos de vecinos/as y otros actores del municipio con sensibilidades o intereses comunes, lo cual facilita una movilización hacia la implicación ciudadana que favorece la creatividad social en beneficio de toda la comunidad local.”*<sup>1</sup>

La segunda metodología denominada *“Laboratorio Experimental de Organización Socio-empresarial” –LEOS-* es un sistema de procesos, contenidos y técnicas educativas que permiten la superación de niveles de conciencia, descubriendo y razonando para la acción constructora y transformadora del desarrollo comunitario a partir de la recreación social, donde se liga la práctica-teoría-práctica de manera sistemática y permanente... *El Laboratorio es una metodología de capacitación en organización que ofrece adecuadas y amplias posibilidades para el desarrollo de la conciencia organizativa y para el logro de una mayor participación social, ya que así se ha comprobado, a través de más de 30 laboratorios desarrollados en diversos tipos de organizaciones, con variada composición social y en diferentes lugares geográficos.”*<sup>2</sup>

### 2.1. Fase de concertación con los barrios involucrados.

“En todo proceso de IAP se puede identificar una fase preliminar en la que se da a conocer en el proyecto y se negocian las instituciones (Administración pública,...), se gestiona y tramita la financiación (subvención)... Se trata de una fase de difusión y negociación, de marketing y publicidad para dar a conocer el proyecto... Se procede con la cohesión de un grupo y concertación de los objetivos comienza esta fase con un grupo motor que empieza el proceso, o se suele contar con un nivel previo de participación con la comunidad. Se inicia haciendo un trabajo comunitario por zonas y por sectores. Es importante que al formar estos grupos, se establezcan unos reglamentos de régimen interno o de funcionamiento grupal. Además, es necesario procurar que cada grupo seleccione los temas que se van a trabajar o investigar en el proceso de la IAP...”<sup>3</sup>

Grupo Mujeres líderes y cabeza de familia



Dentro de esta fase en el proyecto “*Desarrollo de Iniciativas de Turismo en barrios de la Localidad 2 “La Virgen y Turística” de la ciudad de Cartagena*” se procedió a la realización de lineamientos iniciales. Para esto, la ITCMB, entidad pública de la ciudad, en alianza con la Fundación JA Gómez Cerezo, entidad internacional sin ánimo de lucro, aunaron esfuerzos nuevamente para el desarrollo y la financiación de este proyecto, dando inicio con una convocatoria para la participación de expertos en trabajo comunitario y turismo a fin de llevar a cabo la estrategia en mención. A este equipo de trabajo paulatinamente se han sumado otros expertos en trabajo comunitario, organización de empresas y representantes del CACE de la ITCMB. Constituyendo el equipo investigador principal y/o facilitadores del proyecto.

Para el desarrollo de esta fase se han realizado visitas a los barrios, en compañía de las coordinadoras del proyecto y las practicantes del programa de Promoción Social. Las jornadas en los barrios han sido con diferentes

propósitos: informar del proyecto a los presidentes de las juntas de acción comunal y otros líderes sociales, como también a instituciones educativas y otras organizaciones o grupos en los barrios; convocar a la comunidad a conocer el proyecto, lo cual se realiza mediante visitas personalizadas o reuniones pequeñas; realizar jornadas de sensibilización a integrantes de la comunidad, mediante reuniones de divulgación en las que se ha presentado el proyecto, las cuales se han adelantado en sitios de los barrios según orientaciones de la comunidad.



Grupo de Jóvenes Barrio Flor del Campo

Entre los meses junio a septiembre se han realizado diversas reuniones con las comunidades desde sus diferentes roles, presidentes de JAC, mujeres cabezas de hogar, jóvenes, estudiantes, adultos mayores, entre otros; a fin de:

1. Reconocer las necesidades de las comunidades en materia socioeconómica
2. Socializar los objetivos del proyecto en mención.

3. Evaluar y discutir la percepción y aceptación de la propuesta frente a la comunidad intervenida.

En este orden de ideas, los diferentes grupos comunales con los que se han desarrollado intervenciones y socializaciones del proyecto han manifestado sus puntos de vista que se resumen de la siguiente manera:

1. Es aceptada y reconocida la necesidad de generar nuevas fuentes de empleo o unidades de negocio propias.
2. La idea de turismo en los barrios, aunque al inicio parecía utópica, es aceptada desde el punto de vista de las opciones para ofrecer que la comunidad a simple vista reconoce.



Reunión Presidentes JACs de los barrios.



Reunión Jóvenes Instituciones Educativas.

## 2.2. Fase de sensibilización con los barrios involucrados.

“Los barrios populares son áreas mayoritarias en Colombia y en América Latina, que exhiben dinámicas urbanas, sociales y culturales particulares. Sin importar su tamaño ni su impacto, estos asentamientos han sido tradicionalmente ignorados en cuanto a su contribución a la ciudad y a cualquier estrategia turística y de marca de ciudad. Comúnmente se piensa que estas áreas no ofrecen nada más que pobreza y problemas. Sin embargo, existe investigación que muestra sus potencialidades, más allá de aquellas percepciones tradicionales y marginales; y se cree que pueden contribuir activamente al desarrollo turístico y de marca de ciudad en América Latina”.

Cartagena de Indias ha mostrado esta conducta y a medida que ha crecido en el turismo su desarrollo e inversión se ha sectorizado y alejado de las comunidades populares. La ciudad vive en todos los campos una llamada “barrera invisible” o como muchos representantes, líderes locales han afirmado “las dos Cartagenas”, “...ese improvisado mercado muestra el choque de dos Cartagenas que van por caminos distintos. Una que avanza a todo vapor impulsada por el boom de la construcción, el turismo, la industria, las operaciones portuarias y el comercio. La otra es la de la mayoría de los cartageneros, que durante décadas ha vivido en la pobreza sin que sus sucesivas clases políticas hayan sido capaces de mejorar esa triste realidad. La ciudad que tanto enamora a los colombianos es un espejismo. La verdadera Cartagena está por construirse: la mitad de sus calles permanecen destruidas o sin pavimentar; el 90 por ciento de las viviendas, es decir, 221.815, están asentadas en barrios de estratos bajos o subnormales; el 65 por ciento de la población es pobre; el 18 por ciento habita barrios subnormales y los indicadores de seguridad, medioambiente, movilidad y educación de todo el Distrito, según María Claudia Peñas, directora del programa Cartagena cómo vamos, están en cuidados intensivos.”<sup>5</sup>

Toda esta dinámica de ciudad ha sido tenida en cuenta dentro del proyecto por lo que, paralelo a la convocatoria, con los diferentes grupos interesados se han realizado varios talleres que buscan romper la barrera existente que si bien es cierto es mucho menor entre los ciudadanos cartageneros, la sola idea de actividad turística en sus barrios la reconocen como una alternativa muy lejana.

En este orden de ideas, se han adelantado talleres de turismo a cargo de los profesionales del proyecto, los cuales han sido concebidos para que haya una amplia participación de los asistentes, quienes se organizan por grupos y posteriormente exponen en plenaria lo que hayan desarrollado de acuerdo con las instrucciones impartidas por los talleristas. Estos talleres son “Yo y el Turismo” e “Identificando nuestros recursos”.



Taller: Identificando nuestros recursos

El taller “Yo y el Turismo” tenía por objetivo reconocer la percepción de la comunidad frente a la actividad turística, a través de tres enfoques: La ciudad y el Turismo, donde se reconoció la actividad actual, las zonas de desarrollo y los beneficios de la misma); mi barrio y el turismo, que pretendía identificar en un primer ejercicio la disposición de la comunidad a recibir turistas y los recursos susceptibles de ser aprovechados turísticamente, generándose un reconocimiento de la comunidad de sus atributos); y por último, yo (mi familia) y el turismo, buscando reconocer los beneficios que esta actividad podría traer a los núcleos familiares.

El taller “Identificando nuestros recursos” tenía por objetivo que las comunidades realizaran un auto-reconocimiento de sus recursos naturales y culturales susceptibles de ser aprovechados turísticamente para el desarrollo del proyecto. Por último, un tercer taller, diseñado para presentar conceptos básicos del turismo, haciendo un recorrido por algunos conceptos del turismo y se procedió a elaborar una ficha personal de cada participante para reconocer sus saberes, habilidades, competencias y actividades económicas relacionadas.

Adicionalmente, conocedores de la dinámica que está viviendo la ciudad de su necesidad de generar nuevas rutas turísticas en respuesta del mercado y como parte de la estrategia de descentralización turística se han realizado reuniones con diferentes operadores turísticos a fin de conocer sus prácticas en esta materia y realizar una socialización de nuestra labor a fin de generar a futuro enlaces o canales de distribución del producto que se desarrolle, algunas de estas actividades son:

- Cheo Piscioti, operador turístico, quien desarrolla viajes al mercado y el barrio Lemaitre desde la óptica del turismo gastronómico.
- Las empresas INSIDER TOURS y VOLUNTEER HOSTEL, operadores turísticos, quienes cuentan con una oferta que incluye un tour de la salsa y la champeta involucrando establecimientos locales en barrios como Blas de Lezo.

- La empresa FOODIES quienes ofrecer un paquete a Bazurto y patios productivos en el barrio el Pozón.

Estas iniciativas realizadas desde la óptica privada y operativa si han empezado a generar una nueva línea de productos turísticos a ofrecer. Sin embargo, las practicas no presentan una interacción directa con las comunidades sino solo con algunos representantes de establecimientos así mismo no están acompañadas por un trabajo social de fondo como es el caso de la Clínica de Lo Social, lo que la hace un proyecto innovador dentro del sector y en la ciudad.

Por último, en busca de ejercer esta sensibilización, y aprovechando la realización de la Semana de Internacionalización de la ITCMB, que permitió la primera interacción entre la comunidad y los turistas (participantes e invitados extranjeros de la actividad). Esta primera experiencia genero diferentes emociones entre los participantes, de las cuales no se evidencio el miedo. Los turistas se identificaron e interactuaron con las costumbres, la alegría y la bienvenida calurosa característica de las comunidades cartageneras. Los barrios y sus habitantes se sintieron reconocidos al recibir “en casa” a un turista y manifestaron su motivación y la viabilidad cada vez más real de esta iniciativa.

Visita turistas a los barrios



## **Dificultades presentadas a la fecha.**

### **1. Intermitencia en la asistencia de los participantes.**

Si bien esta iniciativa ha sido bien aceptada por los diferentes grupos convocados y sensibilizados se ha notado que la asistencia de los participantes del proyecto a los talleres, después de las jornadas de convocatoria y/o sensibilización, no han sido constantes ni en número ni en las personas que asisten. El comportamiento observado en las comunidades, y socializando con otros programas en la zona, manifiesta que en ocasiones la asistencia es numerosa pero posteriormente esta asistencia va disminuyendo, cambiando de asistentes en las semanas y jornadas siguientes, por lo que se puede decir que no se cuenta aún con un grupo sólido de participantes, es decir, consolidado.

### **2. Barreras invisibles entre los barrios para definir lugares de realización de reuniones.**

Dentro de esta metodología implementa se concreta con la comunidad los lugares a realizar las reuniones, con sus respectivas fechas y horas. En este orden, durante el

desarrollo del proyecto se han visto claras las barreras invisibles existentes entre los barrios, encontrando personas que manifiestan abiertamente no asistir a las siguientes reuniones en otro barrio diferente al suyo.

El proyecto se reconoce la necesidad de interacción entre los varios para que desde el cliente interno, la comunidad, se genere la dinámica de recorrer los barrios para empezar a constituir así un circuito que posteriormente realiza el turista que visite la zona. Sin embargo, no se ha avanzado mucho en la realización de estos traslados de un barrio a otro.

## **CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN**

De la investigación realizada se puede concluir:

1. Latinoamérica tiene una trayectoria de más de 25 años en el desarrollo de turismo comunitario.
2. El turismo comunitario en Latinoamérica se presenta como parte de la oferta turística y es un producto consolidado
3. En Colombia se encuentra una amplia plataforma que reconoce que a través de prácticas de turismo comunitario se puede lograr desarrollo sostenible en las comunidades.
4. Cartagena de Indias presenta uno de los índices de pobreza más alto en todo el país.
5. Si bien es cierto que la ciudad de Cartagena ha generado desarrollo, este ha sido sectorizado y no cubren otras zonas de la ciudad.
6. La Localidad No. 2 de la Virgen y Turística se presenta como la zona más vulnerable de la ciudad de Cartagena.
7. La Localidad No. 2 cuenta con atractivos, infraestructura y comunidad receptora propicia para desarrollar actividades turísticas.
8. Las comunidades involucradas como primera acción dentro de la investigación se muestran receptivas al desarrollo de programas turísticos en la zona.

## **REFERENCIAS**

- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias D. T. Y C. (2013). Plan Distrital de Gestión del Riesgo Cartagena de Indias. Cartagena de Indias.
- Cañaverl, I. P. (2007). Ecoturismo en las reservas de la biosfera. Granada, España: Universidad de Granada.
- Cartagena Cómo Vamos. (2015). Informe de Calidad de Vida 2015. Cartagena de Indias. Casas Jurado, A. C., y Soler Domingo, A. (2012). “El turismo comunitario como instrumento de erradicación de la pobreza: Potencialidades para su desarrollo en Cuzco (Perú)”. Cuadernos de Turismo, n° 30, 91-108.
- Cruz Blasco, M. (2012). “Turismo, identidad y reivindicación sociocultural en Chile”. Turismo y Sostenibilidad: V Jornadas de Investigación en Turismo. Universidad de Sevilla, 127-147.
- DANE. (2007). Colombia una Nación Multicultural, Su diversidad étnica. Bogotá. DANE. (2015). Encuesta de Hogares. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación . (2013). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bogotá .
- Tomás J. López-Guzmán Guzmán, Sandra María Sánchez Cañizares (2009). Turismo comunitario y generación de riqueza en países en vías de desarrollo. REVERSCO: Revista de Estudios Cooperativos No. 30, 85-103.
- G. Manyara y E. Jones. (2007). “Community-based tourism enterprises development in

- Kenya: An exploration of their potential as avenues of poverty reduction”. *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 15, n° 6, 628-644.
- Pérez V. Gerson Javier y Salazar Mejía Irene. (2007). *La pobreza en Cartagena: un análisis por barrios*. Cartagena de Indias: Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional del Banco de la República .
- MEYER, D. ( 2002). “Turismo y desarrollo sostenible”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PNUD Colombia. (s.f). “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”. Informe de Colombia Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá: 2007.
- Procolombia. (2016). *TURISMO EXTRANJERO EN COLOMBIA, 2015*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2012). *Bolívar y Cartagena 2012. Estado de Avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. . Cartagena de Indias.
- Ruiz, E., Hernández, M., Coca, A., Cantero, P. y del Campo, A. (2008). “Turismo comunitario en Ecuador. Comprendiendo el community based tourism desde la comunidad”. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 6, n° 3, 399-418.
- Sancho, A. (1998). *Introducción al turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo. Secretaria de Planeación Distrital . (2001). *Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias*. Cartagena de Indias.
- WORLD WIDE FUND FOR NATURE . (2001). *Directrices para el desarrollo del turismo comunitario*. United Kingdom: WWF.
- Flavián Blanco Carlos y Fandos Herrera Carmina. *Turismo gastronómico. Estrategias de marketing y experiencias de éxito*. *Revista de Ciencias Sociales*, Volumen 82, Universidad de Zaragoza, 2011. 266 pages
- Martínez Rogelio. *Turismo Espiritual una alternativa de desarrollo para las poblaciones*. Consultado en [https://books.google.com.co/books?id=AvKlu3l0ftsC&pg=PA1&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=AvKlu3l0ftsC&pg=PA1&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)

## **La diversidad paisajística del olivar como recurso turístico: una propuesta basada en la provincia de Jaén (España)**

Antonio Garrido Almonacid

[agarrido@ujaen.es](mailto:agarrido@ujaen.es)

José Domingo Sánchez Martínez

[jdsanche@ujaen.es](mailto:jdsanche@ujaen.es)

Egidio Moya García

[emoya@ujaen.es](mailto:emoya@ujaen.es)

Universidad de Jaén

### **RESUMEN**

El olivo es símbolo de la cultura mediterránea y paradigma de la adaptación a su peculiar ecología. Fruto de la miríada de combinaciones entre ambientes y formas de cultivo pueden reconocerse abundantes bienes patrimoniales y una amplia diversidad de paisajes, propiciando iniciativas para su reconocimiento institucional en el ámbito regional e internacional (Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO y Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial de la FAO). En el sur de España, la antigüedad, continuidad y magnitud del olivar se ofrece como un escenario idóneo para explorar las posibilidades que la contemplación y comprensión de tales paisajes pueden tener como recurso turístico. En este trabajo, a partir de la conjugación de varios criterios de orden geográfico (altitud y pendiente, calidad de los suelos, sistema de cultivo, inclusión en espacios naturales protegidos), se muestra una cartografía temática básica de los olivares giennenses, a partir de los cuales se ha creado un mapa de síntesis en el que se identifican 4 grandes categorías de paisajes olivareros, cuyo propósito es facilitar la interpretación por parte de los visitantes potenciales. Con tal fin se han localizado lugares adecuados para la instalación de miradores temáticos, en la expectativa de que la dotación de equipamiento adecuado los convierta en referencias para ampliar y dotar de mayor sentido a la creciente gama de recursos que se ofrecen a los oleoturistas.

**Palabras clave:** desarrollo rural, Lista del Patrimonio Mundial, oleoturismo, paisajes culturales, patrimonio agrario.

### **ABSTRACT**

The olive tree is a symbol of the Mediterranean culture and a paradigm of adaptation to its peculiar ecology. As a result of the manifold combinations between environments and cultivation methods, abundant heritage assets and a wide diversity of landscapes can be recognized, promoting initiatives for their institutional recognition at the regional and international level (UNESCO World Heritage List and FAO Globally Important Agricultural Heritage Systems FAO). In the south of Spain, the antiquity, continuity and magnitude of the olive grove is offered as an ideal scenario to explore the possibilities that the contemplation and compression of such landscapes can have as a tourist resource. In this work, from the conjugation of several geographical criteria (altitude and slope, soil quality, cultivation system, inclusion in protected natural spaces), a basic thematic cartography of the olive groves in the province of Jaén is shown. From them a synthesis map has been made in which 4 large categories of olive landscapes are identified, whose purpose is to facilitate interpretation by potential visitors. To this end,



adequate venues have been located for the installation of thematic viewpoints, in the expectation that the provision of adequate equipment will make them references in order to expand and give greater meaning to the growing range of resources offered to oleotourists.

**Key words:** Rural development, World Heritage List, oil tourism, cultural landscapes, agricultural heritage.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el sur de la península ibérica, Andalucía es una región volcada hacia la actividad turística, especialmente en cuanto a la oferta de sol y playa se refiere, un segmento que recibió una elevada proporción de los más de 30 millones visitantes llegados en 2018<sup>1</sup>; si bien, entre las razones que explican la competitividad, además de la renta de situación, se citan la devaluación de las condiciones laborales y salariales (Comisiones Obreras, 2018). En las últimas décadas ha habido una importante apuesta institucional por ampliar, diversificar, cualificar y hacer más sostenible la actividad, en gran medida a través de la valorización de recursos no deslocalizables capaces de ofrecer experiencias singulares, como es el caso de los entornos urbanos de elevado interés patrimonial y las áreas protegidas (Junta de Andalucía, 2016). Los paisajes y culturas agrarias tampoco han pasado desapercibidas en este proceso, destacando el marco vitivinícola de Jerez, convertida en la ruta del vino más frecuentada del país<sup>2</sup>.

De igual manera se trata de desarrollar el denominado oleoturismo, una nueva forma de disfrutar del tiempo libre que conjuga patrimonio, naturaleza y gastronomía (Orgaz-Agüera, et al., 2018; al tiempo que promueve la propia cultura del producto y promueve la mejora de su calidad (Alonso y Krajsic, 2013; Millán, Hidalgo y Arjona, 2015).

Una plataforma de promoción excepcional podría ser, en este sentido, la inclusión del olivar andaluz en la Lista Mundial del Patrimonio, un proyecto en el que las autoridades regionales y provinciales se hallan trabajando intensamente en estos momentos<sup>3</sup>. La necesaria confección de un plan para gestionar el territorio desde una perspectiva patrimonial y paisajística sería, de hecho, una gran oportunidad para la conversión del olivar en un destino turístico más auténtico, mejor dotado y sometido a una gobernanza más exigente. Uno de los retos pendientes es la transferencia de conocimiento sobre las características territoriales y paisajísticas de los olivares, remarcando la amplia gama de contextos históricos y geográficos en los que se manifiesta su enorme diversidad. En ese sentido, es mucho el trabajo que queda por hacer en la selección y dotación de contenidos, si bien apuntamos en este trabajo algunos aspectos que consideramos prioritarios. Principalmente, se trataría de conformar una red de miradores temáticos. Por el momento se han señalado lugares idóneos desde donde mirar, pero sin precisar qué es exactamente lo que puede interpretarse, más allá de una idea genérica que alude a la continuidad y tamaño del monocultivo. La pregunta de investigación que nos hacemos es la siguiente: ¿cómo

<sup>1</sup> <https://www.europapress.es/comunitat-valenciana/turismo-01076/noticia-andalucia-logra-mejores-cifras-historia-2018-306-millones-turistas-20190123124128.html> Recuperado 06-05-2019.

<sup>2</sup> <https://www.economista.es/evasion/gourmet/noticias/9150537/05/18/El-Marco-de-Jerez-la-ruta-de-vino-mas-frecuentada-de-Espana.html> Recuperado 06-05-2019.

<sup>3</sup> <http://www.paisajesdelolivar.es> Acceso 06-05-2019.

puede la percepción e interpretación del paisaje contribuir decisivamente a la consolidación de un destino oleoturístico?

## 2. MARCO TEÓRICO

Para tratar de responder a esta pregunta nos hemos centrado en la provincia de Jaén. Se trata del ámbito de mayor especialización olivarera del mundo, si bien la opción productiva dominante es la obtención de grandes volúmenes de aceite para vender a granel. Por otra parte, la organización del mercado intraindustrial concede un papel secundario a los agricultores, cuya capacidad para influir en la fijación de precios es limitada. Por eso, se está prestando más atención a otras estrategias de competitividad, como son la diferenciación del producto y el impulso del postproductivismo (Rodríguez, Sánchez y Gallego, 2017).

Para que haya potenciales consumidores de los productos e intangibles que el olivar genera en estas facetas, se necesitaba un hecho decisivo que actuara como detonante. Con la obtención de aceites de las mejores condiciones organolépticas y químicas, a menudo premiados en certámenes nacionales e internacionales, los consumidores tienen ahora razones más fundadas para preguntarse con interés por la cultura e historia de los territorios, paisajes y personas que sostienen los olivares jiennenses. Como en otros tantos aspectos, el referente en el que fijarse ha sido el mundo de la viña y el vino. El enoturismo hace tiempo que es visto como una ventaja competitiva desde la perspectiva del desarrollo rural (Correia y Brito, 2016; Darnay, 2016). En el caso del aceite de oliva también se han puesto a punto visitas, servicios de restauración, catas, centros de interpretación y otras actividades que permiten satisfacer las necesidades de los turistas, animadas estas por la posibilidad de realizar actividades relacionadas con experiencias sensoriales, esto es, disfrutar de servicios y productos diferenciados y de alta calidad (Rodríguez, García López-Guzmán y Sánchez Cañizares, 2010).

En el caso concreto de la provincia de Jaén, esta incluye una valiosa arquitectura industrial y vernácula, pero también bienes menos imponentes, pero fundamentales y numerosos, recogidos en las artes plásticas como en la tradición oral y la propia etnografía rural. Por su parte la cultura del olivar y el aceite se ha promocionado de manera sistemática durante los últimos años, principalmente por el decidido apoyo recibido por la administración local, en especial la Diputación Provincial a través del denominado Proyecto Oleotur Jaén<sup>4</sup>. Hasta ahora, la plataforma donde se publicitan los diferentes recursos turísticos ofrece información sobre museos y almazaras visitables, lugares donde se realizan catas de aceite, alojamientos, tiendas, restaurantes, miradores y una ruta.

Está claro que se ha hecho un gran esfuerzo de promoción, que no obstante puede mejorarse con la profundización en contenido de algunas de estas propuestas. Éste es el caso del apartado que genéricamente se ha categorizado en la página web promocional de Oletour Jaén como “paisaje”, que está compuesto por la selección de algunos olivos singulares, una ruta a lo largo de la Vía Verde del Aceite, que va de Jaén a Campo Real, y una serie de lugares desde donde contemplar estampas caracterizadas por ser espacios dominados absolutamente por el “mar de olivos”. De esta manera, aunque se indica inicialmente que desde esos miradores se pueden diferenciar plantaciones de campiña y de montaña, que darían lugar a paisajes claramente diferentes, en cualquier caso se destaca y se hace especial incidencia en la posibilidad de observar la gran extensión ocupada por el plantío olivarero y la regularidad del mismo,

---

<sup>4</sup> <http://www.oleotourjaen.es> Acceso 06-05-2019.

sin dar más información sobre los elementos constituyentes de los diversos paisajes que se pueden contemplar.

### **3. MATERIAL Y MÉTODOS**

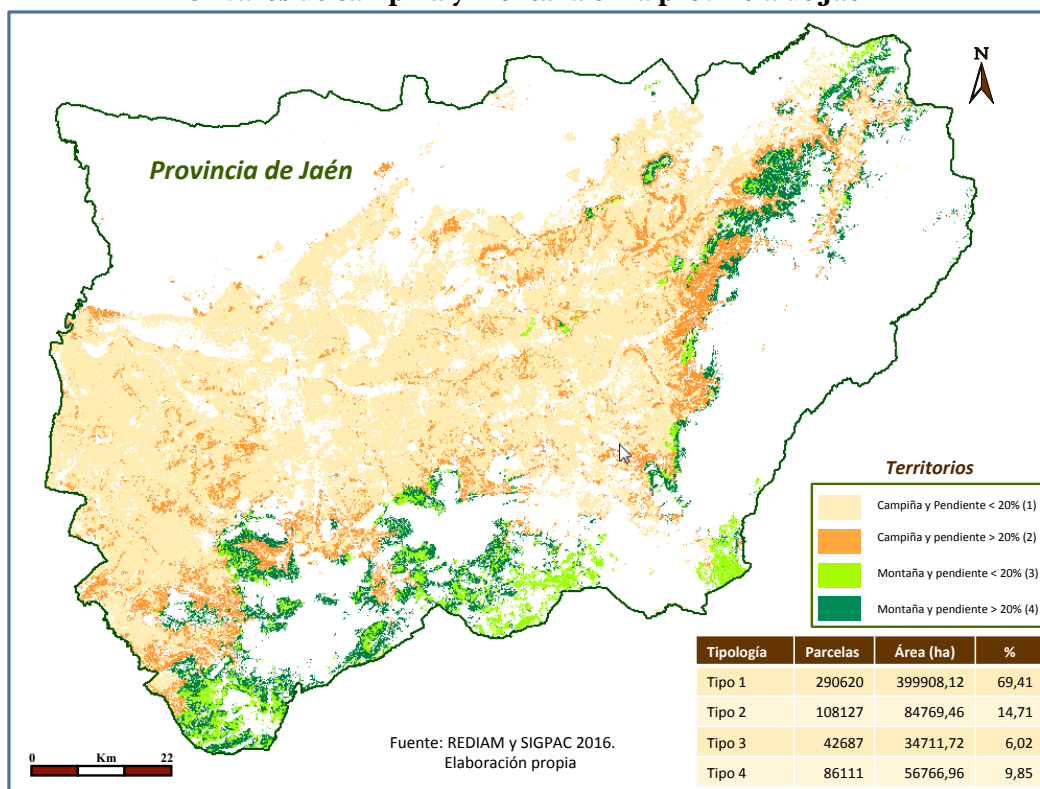
Primeramente, se realizó una revisión bibliográfica sobre diferentes aspectos de interés para acotar y contextualizar el tema. Seguidamente se elaboró una base de datos espacial a los efectos de producir cartografía automática que permita delimitar y caracterizar el olivar jienense desde diferentes puntos de vista. Para ello hemos empleado información procedente de varias fuentes: de un lado, la disponible en el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas de Andalucía (SIGPAC). Esta herramienta administrativa se emplea para recopilar información necesaria para el pago de ayudas agrarias de la Política Agraria Común (PAC) y el nivel de detalle del uso del suelo es exhaustivo, de manera que permite reconocer perfectamente la localización precisa del olivar. Posteriormente se han incorporado otros datos procedentes de la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM) y la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, lo que ha permitido superponer variables relacionadas con la capacidad de uso del suelo, la distribución de las áreas protegidas, el régimen de cultivo, la pendiente o la altitud de las parcelas de olivar.

Además de la cartografía temática simple que se ha obtenido en esta fase del trabajo, cuyo objetivo inicial es señalar la diversidad de situaciones que pueden reconocerse bajo la aparente uniformidad del monocultivo olivarero, se ha realizado una labor de síntesis con la finalidad de cartografiar cuatro grandes categorías de olivares, un nivel suficiente para los propósitos que se persiguen en la posterior selección de miradores. Esta última fase se ha basado en el trabajo de campo, donde se ha comprobado no solo la visibilidad general sino otros aspectos relacionados con su posible acondicionamiento para la divulgación de los paisajes del olivar.

### **4. RESULTADOS**

La enorme extensión superficial del olivar jiennense implica su localización en medios fisiográficos contrastados (Sánchez y Garrido, 2017). En el mapa 1 hemos diferenciado el olivar de campiña (que es mayoritario) y el olivar de montaña con un criterio puramente altimétrico. El umbral de los 800 m.s.n.m., aunque pueda ser discutible, asegura que quedan fuera las zonas más elevadas de la Loma de Úbeda, y refleja también la escasa significación que tiene el olivar en Sierra Morena, un ámbito cuya incapacidad agrícola está justificada por razones edafológicas. En cambio, en las diferentes serranías béticas que ocupan el sur y el este provincial el olivar ha escalado hasta alcanzar los límites ecológicos que permiten su cultivo, razón por la que a menudo se establece un contacto directo de esta planta con las formaciones forestales en zonas escarpadas. No obstante, el olivar ha ido colonizando también zonas de topografía favorables en áreas de montaña, incluso en altitudes que pueden suponer un elevado riesgo de helada. Por otra parte, los olivares de campiña se enfrentan a menudo también a condiciones de dificultad topográfica evidente, razón por la que hemos aplicado un umbral de pendiente (20%) que nos permite reconocer esta circunstancia.

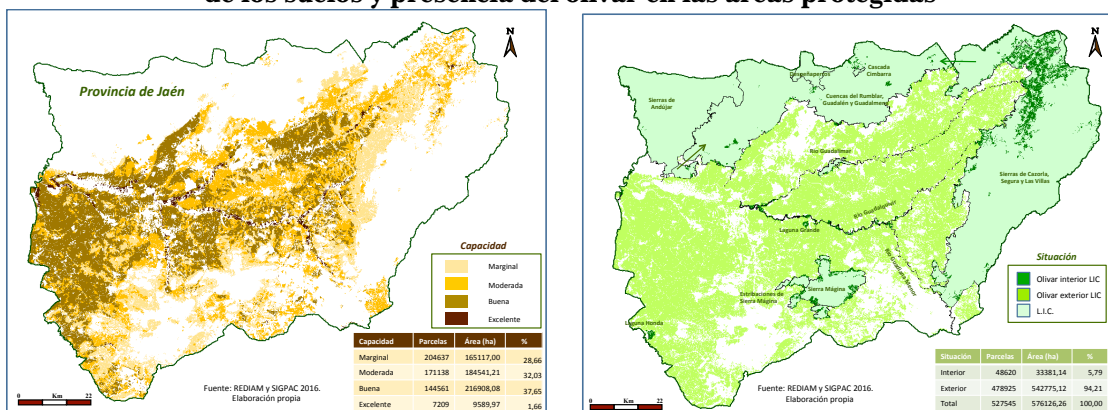
**Mapa 1**  
**Olivares de campiña y montaña en la provincia de Jaén**



La pendiente y la altitud son razones de la diferente capacidad productiva y de rentabilidad económica de los olivares jiennenses, pero no son ni mucho menos las únicas. Desde el punto de vista agronómico existen otras razones que pueden limitar las cosechas y, en ese sentido, la proporción de suelos excelentes y buenos es menor a la ocupada por el resto de calidades. No deja de ser significativo que casi el 30% de la superficie olivarera ocupe suelos marginales, en algunos casos en condiciones que rayan el límite de lo razonable desde una perspectiva ambiental y económica. En el mapa 2 se confirma como, en efecto, los terrenos de campiña son más favorables en términos generales que las periferias o el interior de las montañas. Por su parte, la poca anchura de las vegas fluviales es la causante de la reducida presencia de olivar en suelos excelentes, toda vez que en estos terrenos, además, se refugian los últimos ejemplos de diversificación agrícola que todavía resultan de interés económico.

### Mapas 2 y 3

#### La distribución de los olivares en relación a la calidad agronómica de los suelos y presencia del olivar en las áreas protegidas

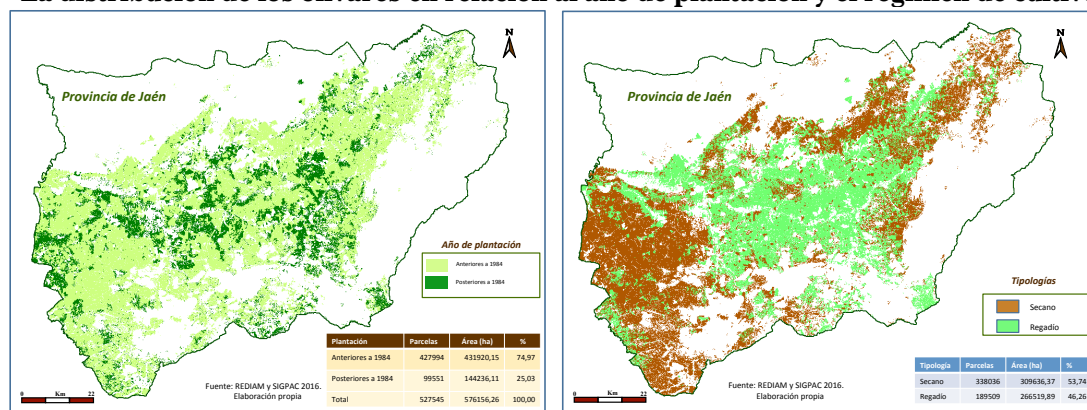


Resulta igualmente interesante constatar la presencia de olivares en los rebordes e incluso en el interior de las áreas protegidas. El caso más destacado es el de los Parques Naturales de Sierra Mágina, y Cazorla, Segura y Las Villas (véase Mapa 3). La consideración que estas zonas tienen en los documentos de planificación territorial (Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, Plan de Uso y Gestión, Plan de Desarrollo Sostenible) es ambivalente. Por una parte, la inspiración ambiental de los primeros se traduce en reproches relativos a la marginalidad o los riesgos de erosión que algunos de ellos suponen; por otra, se le reconocen valores territoriales importantes, como es la fijación de la población mediante actividades económicas que, tomadas las debidas precauciones, pueden resultar en un producto revalorizado y, por ende, en beneficios también ambientales como la diversificación de hábitats o la ruptura de la uniformidad forestal para facilitar la lucha contra los incendios que se producen en el medio natural. Finalmente, entre las mejores oportunidades para el desarrollo territorial de sus municipios se citan la obtención de aceites ecológicos.

De todas formas, lo que está claro es que la progresión reciente del olivar ha ido ocupando suelos cada vez más idóneos para su cultivo, en clara respuesta al interés económico que el aceite ha ido adquiriendo en relación a otros productos agrícolas. Aunque cabe establecer más cortes cronológicos que el presentado en el mapa 4, se muestra el avance que se produce a partir de la incorporación de España a la actual Unión Europea. Así, casi una cuarta parte del olivar jiennense se plantó después de 1984 y, como puede verse, se localizó mayoritariamente en las campiñas.

### Mapas 4 y 5

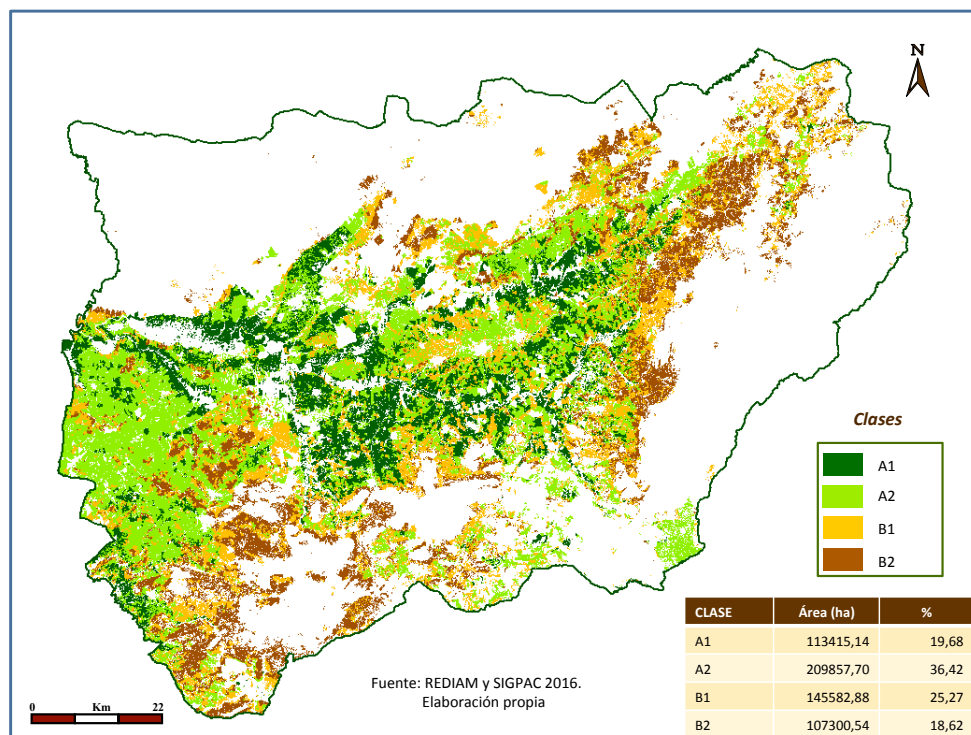
#### La distribución de los olivares en relación al año de plantación y el régimen de cultivo



Pero el factor decisivo que ha permitido desde entonces un incremento sin precedentes de las cosechas ha sido la generalización del regadío. Hasta hace pocos años el olivar se ha considerado y gestionado como un cultivo de secano. Sin embargo (mapa 5), la presencia de olivares regados es ahora enormemente significativa. Eso sí, su distribución es también selectiva, pues se concentra sobre todo en la porción centro-oriental, en una ancha zona que pivota sobre el eje del río Guadalquivir. No obstante, el origen de los caudales de agua no solo es superficial, pues el aprovechamiento de los acuíferos se ha visto grandemente desarrollado en la última etapa de expansión del riego. En todos los olivares regados se ha observado también la aparición de un nuevo elemento, ahora omnipresente en el paisaje, como son las balsas de regulación, quizá el símbolo que mejor representa la culminación de los esfuerzos productivistas que los agricultores han protagonizado en las últimas décadas.

La cartografía hasta ahora presentada no es sino un intento modesto de reparar en la diversidad del olivar jiennense, y podría ampliarse fácilmente. De todas formas, este ejercicio de multiplicación, que puede tener otro interés, resulta poco adecuado para el establecimiento de categorías que pretendan destinarse a la alta divulgación de los paisajes de olivar. No perdemos de vista, en ese sentido, que nuestro propósito final es servir información sintética y significativa para un uso turístico. Por tal motivo, hemos elaborado el mapa 6. En el se diferencian cuatro grandes clases de olivar. Las dos primeras (A1 y A2) agrupan todos los que hemos considerado como olivares que se manejan bajo criterios de rentabilidad económica o, lo que es lo mismo, en los que es posible desarrollar adecuadamente los principios del productivismo. En el primer caso (A1) apenas se reconocen limitaciones para tal propósito, pues se trata de olivares emplazados en suelos excelentes (regados o en secano) y en suelos buenos que cuentan con regadío. Por su parte, la clase A2 se corresponden con los suelos buenos de secano y los moderados en regadío, por lo que en ambos casos aparecen limitaciones que impedirían alcanzar los máximos objetivos de productividad. El resto de los olivares, dadas sus características agronómicas, ven mucho más mermadas su capacidad de competir mediante incrementos de cosechas y reducción de costes, pues están sobre suelos moderados en secano o marginales en regadío (B1). Por último, una cantidad considerable se encuentra sobre suelos marginales en secano (B2).

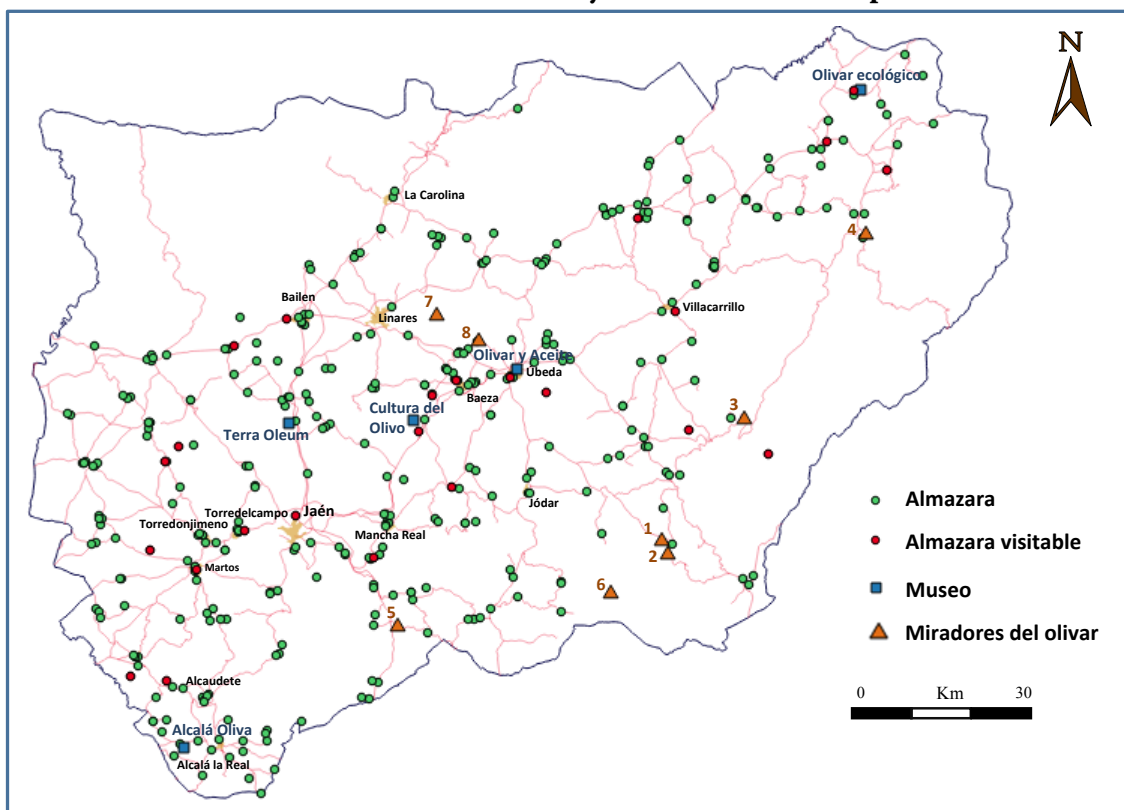
**Mapa 6**  
**Grandes clases de olivar como base para la interpretación de la diversidad paisajística del cultivo**



## 5. PROPUESTA

Muy numerosos son los criterios que pueden emplearse para establecer una red de miradores del olivar. Este propósito, no obstante, escapa de los objetivos del presente trabajo, que son más modestos. Por el momento, nos conformamos con seleccionar unos pocos ejemplos que puedan relacionarse bien con toda la información cartográfica que hemos ido presentando. En sintonía con la búsqueda de síntesis y comprensibilidad, se ha pensado en que ese número sea similar al de las grandes clases de olivar establecidas. En cuanto a su localización precisa, se han barajado los siguientes argumentos: la relación con otros recursos puntuales complementarios, como son las almazaras visitables y los museos existentes; la búsqueda de lugares relativamente novedosos para que, junto a otros que pueden considerarse más consagrados, se diversifiquen las miradas; las facilidades existentes para diferentes aspectos técnicos que permitirían el desarrollo efectivo de los miradores, como la posibilidad de aparcamiento y la propia instalación de paneles informativos; el dominio de una cuenca visual amplia, aunque no por ello necesariamente muy contrastada; o la posibilidad de que integren elementos singulares muy característicos de cada paisaje olivarero, como por ejemplo las balsas de riego de los modernos olivares productivistas.

**Mapa 7**  
**Localización de los miradores seleccionados y otra infraestructura para el oleoturismo**



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos facilitados por Junta de Andalucía, Instituto Cartográfico de Andalucía y Oleotur.

Considerados todos los aspectos anteriores, la propuesta se concreta en los siguientes ámbitos y puntos concretos recogidos en el mapa 7 e ilustrados en las fotografías que posteriormente se presenta:

1. Entorno del Guadiana Menor: se trata del territorio más árido de la provincia, donde contrastan enormemente los olivares que ocupan suelos extraordinariamente ásperos en los glaciares de erosión que unen este territorio con las sierras del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas (véase foto 1 y mirador 1 en mapa<sup>5</sup> 7) con los que han ido colonizando el valle del propio río (véase foto 2). En este caso, la reciente expansión olivarera sólo se puede entender a partir de la extraordinaria introducción del regadío para su cultivo, contrastando con los atochares que aún subsisten y los bosques de pinar de las cumbres, que se extienden por distintos montes públicos. De esta manera, es un ejemplo extremo de la expansión olivarera en unos terrenos sobre los que hasta ahora era imposible realizarse, atendiendo a la aridez climática de la zona, con unas precipitaciones escasas y marcadamente irregulares, de forma que llama la atención la localización del plantío enmarcado por *bad lands*.

<sup>5</sup> El resto de fotografías se corresponden con los miradores de igual numeración localizados en el mapa 7.



### Fotografía 1



**Olivar en el semidesierto surestino**

### Fotografía 2

**El cauce del Guadiana Menor invadido por el olivar**



2. Las serranías béticas orientales: el olivar de montaña es a menudo una transición entre el espacio agrícola y el forestal. A veces es la frontera con áreas protegidas, como se observa en la fotografía 3, tomada en la Sierra de Cazorla. En otros casos, está en el interior y forma un interesante mosaico con el pinar de repoblación, como se observa en la Sierra de Segura (fotografía 4). Ambos casos son un ejemplo perfecto de la extensión del olivar tanto hacia las laderas más escarpadas, como ocupando terrenos de fondo de valle, dedicados originalmente de forma mayoritaria al cereal, el uso más adecuado en algunas de las depresiones serranas más frías, donde no es extraño que se produzcan

sucesos de inversiones térmicas extendidas en el tiempo, que pueden afectar al desarrollo del olivar.

**Fotografía 3**  
**Olivar de montaña en la Sierra de Cazorla**



**Fotografía 4**  
**Mosaico de olivar y pinar en la Sierra de Segura**



3. Las sierras béticas meridionales: el olivar de montaña tiene en Sierra Sur y Mágina una buena representación. Las panorámicas del olivar extendido por una topografía muy diversa (fotografía 5) contrastan, no obstante, con localizaciones completamente llanas a gran altitud que han sido igualmente ganadas para el olivo. En estos casos los modernos sistemas de plantación intensivos muestran que la vocación productivista no es exclusiva de las campiñas (fotografía 6)

**Fotografía 5**  
**Olivar de montaña en Sierra Mágina**



**Fotografía 6**  
**Olivar intensivo en topografías llanas y elevada altitud en Sierra Mágina**



4. Las campiñas y vegas del Guadalquivir: No obstante, los mejores ejemplos de los olivares más productivos se asocian a los mejores suelos y pendientes suaves de los ámbitos campinegos, como resulta en la suave conexión de la Loma de Úbeda con los valles del Guadalquivir y el Guadalimar (fotografía 7) y, más propiamente, en los estrechos pero muy feraces valles de estos ríos (fotografía 8). Según se ha puede observar en el mapa 4, el absoluto predominio del olivar que hoy día se observa en este espacio es relativamente reciente, tras la inclusión de España en la por entonces Comunidad Económica Europea. Esto se explica porque los agricultores han visto la posibilidad de alcanzar unos pingües ingresos con la introducción de este cultivo, basado en la intensificación a partir de modernos regadíos, en muchos casos a partir de balsas de

gran huella visual, y marcos de plantación muy estrechos, que ha llevado a la sustitución del típico árbol de varios pies al de uno solo, más fácil de recoger por medios mecánicos.

**Fotografía 7**  
**El mar de olivos en la ladera norte de La Loma de Úbeda**



**Fotografía 8**  
**Olivar intensivo y balsa de riego en el valle del Guadalimar**



## **6. CONCLUSIÓN**

La significativa extensión del olivar sobre el terrazgo jiennense, que se ha culminado en las últimas décadas con la aparición de un monocultivo prácticamente absoluto, se ha tenido necesariamente que adaptar, como hemos puesto de manifiesto en la cartografía presentada, a las diversas situaciones de orden ecológico que caracterizan a la provincia (desde la variada topografía, la multiplicidad de suelos y

calidades agronómicas existentes, a la posibilidad de poder aprovechar los recursos hídricos superficiales y subterráneos sobre los que se sustentan los modernos regadíos que se han impuesto en más de media provincia). A partir de tales circunstancias, hay que destacar que los paisajes olivareros existentes llegan a ser muy variados, siendo necesario, para que el visitante interesado en el oleoturismo pueda entender cuáles son las dinámicas económicas, técnicas y sociales recientes sobre las que se sustenta este cultivo, que pueda discriminar la diversidad de situaciones existentes entre las panorámicas que conforman el olivar.

Teniendo en cuenta esto, y pensando que una de las características del paisaje como reflejo visible de las dinámicas existentes en un territorio, es su capacidad de resumir los procesos naturales y humanos que se dan en el mismo, consideramos que la disposición de miradores específicos, pensados para analizar los modelos básicos de explotación olivarera, es un objetivo que debiera entenderse crucial en la infraestructura en que se base el oleoturismo. Por más que tal información se puede recoger en los distintos museos y centros expositivos que se han multiplicado en la provincia, aunque por ahora no se ha realizado (Moya y Sánchez, 2016), es del todo indudable que puede ser más significativo para el turista observar en el propio territorio las características de al menos los 4 modelos planteados durante este trabajo.

De esta manera, en unos casos habría que destacar la expansión y transformación olivarera, a partir de la introducción del regadío, destacando algunos elementos suficientemente llamativos como algunas de las enormes balsas de riego o las grandes infraestructuras necesarias para la conducción del agua (algunas naves aisladas donde se incluye la maquinaria de distribución de la misma, ciertos acueductos que se destacan por su espectacularidad). En otros casos, mostrar los distintos marcos de plantación, que se reflejan en el contraste no sólo de separación de los árboles, sino también en el número de pies de los mismos, que nos hablan de la introducción de maquinaria o nuevos sistemas de recogida de la aceituna, que han cambiado por completo los ritmos y sistemas de relación laboral en esta labor. En tercer lugar, la asociación del olivar con otros usos del suelo, en aquellos casos en los que las parcelas de este cultivo se insertan o limitan con los mismos (áreas forestales diversas, desde los bosques de coníferas y encinares, a los terrenos de pastos o eriales; cultivos de regadío que aún subsisten junto a los grandes cursos fluviales de la depresión bética; la introducción reciente del almendral, en algunos casos incluso sobre terrenos campiñeses, etc.). Situaciones que nos hablan de la existencia de ciertas dinámicas ambientales, pero también de la permanencia o emergencia de nuevas dinámicas agrarias o de límites a su expansión en razón a la propiedad de los terrenos no ocupados por el olivar, como ocurre con los montes públicos, que son la base de los parques naturales existentes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Alonso, A. D. y Krajsic, V. (2013): “Food heritage down under: olive growers as Mediterranean ‘food ambassadors’”, *Journal of Heritage Tourism*, nº 8, pp. 158-171.
- Comisiones Obreras (2018): *Informe sobre actividad y empleo en el Turismo andaluz*. <https://andalucia.ccoo.es/d4345790788cc16af3ea8e7dffa404d0000057.pdf>  
Recuperado 06-05-2019.
- Correia R, y Brito, C, (2016): “Wine Tourism and Regional Development”. En Peris-Ortiz, M. et al. (eds.): *Wine and Tourism. A Strategic Segment for Sustainable Economic Development*. Springer, Londres, pp. 27-39.

- Darnay, S. (2016): “Quality of Landscape and Sustainability Benefit to Wine Tourism: Context and Commitments”, en Peris-Ortiz, M. et al. (eds.): *Wine and Tourism. A Strategic Segment for Sustainable Economic Development*. Springer, Londres, pp. 15-25.
- Junta de Andalucía (2016): *Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020*. <http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte> Recuperado 06-05-2019.
- Millán, M. G.; Hidalgo, L. A. y Arjona Fuentes, J. M. (2015): “El oleoturismo: una alternativa para preservar los paisajes del olivar y promover el desarrollo rural y regional de Andalucía (España)”. *Revista de Geografía Norte Grande*, 60, 195-214.
- Moya García, E. y Sánchez Martínez, J. D. (2016): “Museística e interpretación de la cultura del olivar y el aceite en la provincia de Jaén”. En García Marín, R. et al. (eds.): *Retos y tendencias de la Geografía ibérica, Actas XV Coloquio Ibérico de Geografía*. Murcia, pp. 691-70.
- Orgaz-Agüera, F., Moral Cuadra, S., López-Guzmán, T. y Cañero Morales, P. (2018): “Características generales del oleoturismo y propuestas para futuras líneas de investigación”. *Estudios y perspectivas en turismo*, 27 (3), 487-505.
- Rodríguez Cohard, J. C.; Sánchez Martínez, J. D. y Gallego Simón, V. J. (2017): The Upgrading Strategy of Olive Oil Producers in Southern Spain: Origin, Development and Constraints. *Rural Society*, Vol. 26 (1), 30-47.
- Rodríguez García, J., López-Guzmán, T. y Sánchez Cañizares, S. M. (2010). “Análisis del desarrollo del enoturismo en España. Un estudio de caso”, *Cultura, Revista de Cultura e Turismo*, vol. 4, (2), 51-68.
- Sánchez Hernández, J. L. (2014): “El valor social y territorial del vino en España”. En Compés López, R. y Castillo Valero, J. S. (eds.): *La economía del vino en España y en el mundo*. Almería, Cajamar Caja Rural, pp. 32-59.
- Sánchez Martínez, J. D. y Garrido Almonacid, A. (2017): “Sobre la diversidad del olivar andaluz: del territorio al paisaje”. *Estudios Geográficos*, 283, 523-551.
- Sancho, A. (1998): *Introducción al turismo*, Organización Mundial del Turismo, Madrid.
- Santos Pavón, E. y Fernández-Tabales, A. (2016): “La incorporación del paisaje a la planificación turística. Análisis de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía”. *Cuadernos de Turismo*, 37, 175-202.
- Silva Pérez, R. y Fernández Salinas, V. (2017): “El nuevo paradigma del patrimonio y su consideración con los paisajes: conceptos, métodos y prospectivas”. *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 63/1, 129-151.

## **VISIBILIZAR EL CORCHO: ESTRATEGIA COMERCIAL Y AMBIENTAL**

Antonio José Carrero Carrero  
Dpto. de Historia, Geografía y Antropología.  
Facultad de Humanidades.  
Universidad de Huelva. (España)  
[carrero@uhu.es](mailto:carrero@uhu.es)

*Cuando compremos vino, exijamos que el tapón sea de la corteza del alcornoque.  
Ayudaremos a mantener el bosque de los árboles de corcho.*  
(Carrero Carrero, 2015).

### **RESUMEN**

El corcho ha preservado el alcornoque. Este noble árbol, enraizado en la cultura mediterránea, ha perpetuado el modo de vida de miles de familias en un entorno con pocas posibilidades de desarrollo. Los trabajos y labores culturales de la dehesa fijaron la población en un territorio que basa su sustento en la pervivencia de este modo de explotación sostenible de los bosques. Pero el actual escenario de la dehesa se ve comprometido por múltiples factores: enfermedades, malas políticas medioambientales, envejecimiento de la población... la irrupción de productos sintéticos sustitutivos del corcho. En el aprovechamiento de este producto natural, el Hombre utiliza los recursos naturales que le rodea sin alterar ni dañar la naturaleza. Sobrevivirá mientras la demanda de corcho justifique económicamente esta ancestral explotación (Carrero Carrero, 2009).

En este contexto, la estrategia a seguir pasa por ensalzar y visibilizar los valores medioambientales asociados al monte alcornocal como un factor diferenciador frente a los sucedáneos artificiales, altamente contaminantes en su fabricación y destrucción.

Palabras clave: monte mediterráneo, corcho, desarrollo local, medio ambiente, dehesa.

### **ABSTRACT**

Cork has preserved cork oak. This noble tree, rooted in mediterranean culture, has perpetuated the way of life of thousands of families in an environment with few possibilities for development. Works and cultural work of the pasture set the population in a territory which based their livelihood on the survival of this mode of sustainable exploitation of forests. But the current scenario of the pasture is compromised by many factors: disease, bad environmental policies, ageing of the population... the emergence of synthetic substitutes of cork. The use of this natural product, man uses the natural resources around them without altering or damaging nature. Will it survive while cork demand economically justifies this ancestral exploitation.

In this context, the strategy to follow through praise and make visible the environmental values associated with the mount alcornocal as a differentiator against the artificial, highly polluting substitutes in their manufacture and destruction.

Key words: mediterranean mount, cork, local development, environment, pasture

## 1. INTRODUCCIÓN: DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DEL ALCORNOQUE Y PRODUCCIÓN CORCHERA

El corcho es la corteza protectora del alcornoque<sup>1</sup> (*Quercus suber*). Junto con la encina (*Quercus ilex*) conforman las especies más características del estrato arbóreo de la formación vegetal clímax del dominio mediterráneo: la durisilva.

Este bosque siempre verde presenta diversas especies vegetales caracterizadas por hojas aciculares, pequeñas, endurecidas y perennifolias. Rasgos que muestran un xeromorfismo motivado por la larga y cíclica sequía estival, tratándose por tanto de un bosque esclerófilo.

La paleobotánica encuadra su punto álgido en cuanto a extensión entre el Plioceno y comienzos del Cuaternario, antes de la última glaciación (Buxó y Piqué, 2008). No obstante, en los últimos periodos geológicos y a causa de las transformaciones climáticas se produjo un profundo retroceso de su zona de desarrollo, tanto al Norte como al Sur de su actual entorno natural (ver mapa nº 1). De igual modo, la cuenca mediterránea ha sido objeto de profundos cambios de la mano del Hombre ya que ha sido marco de las actividades humanas desde tiempos remotos.

Como especie endémica del ámbito mediterráneo, el alcornoque se desarrolla en un área geográfica determinada con una significación territorial muy concreta: el Mediterráneo Occidental de influencia oceánica, con suelos de sustrato silíceo y un pH relativamente bajo. A estos inevitables determinantes naturales habría que sumar unos manejos culturales sobre el monte mediterráneo, conformando un complejo sistema de explotación forestal con vocación de perpetuarse en el tiempo al basarse sobre unos claros parámetros de sostenibilidad ambiental: la extracción del corcho como un producto natural renovable

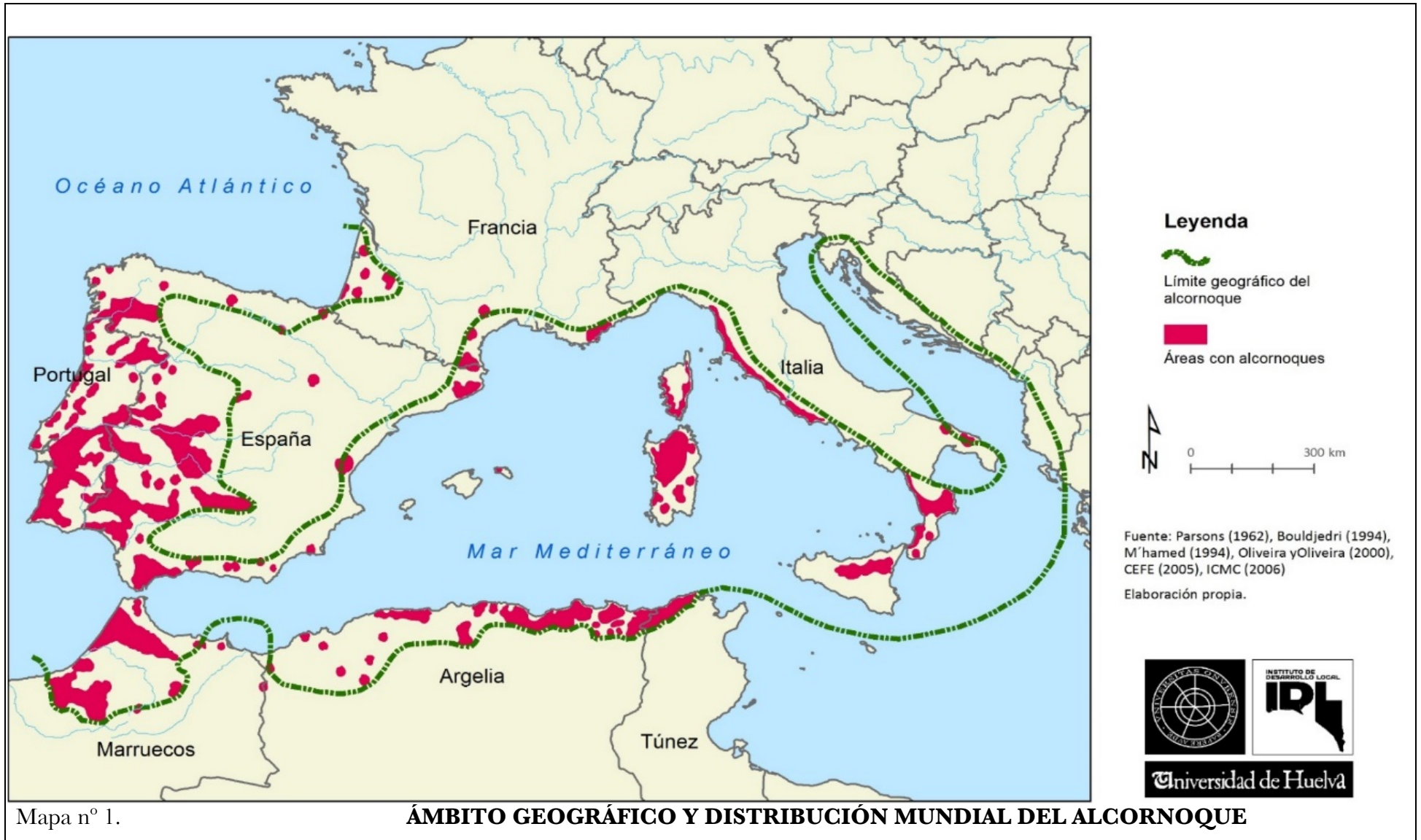
Campos (1991; XXXV) reafirma que la persistencia de este endemismo mediterráneo “*se debe tanto a causas ambientales como a causas culturales y económicas*”. A pesar de tener el alcornoque un ámbito geográfico más extenso, Parsons (1962) emplaza las grandes masas de alcornocal en el cuadrante suroccidental de la península Ibérica, donde confluyen idóneas condiciones naturales además de un componente cultural que no se da en otros países ribereños del Mediterráneo, en los que no se ha aprovechado con la misma intensidad ni conservado del mismo modo, por lo que su concentración espacial se diferencia mucho en densidad y homogeneidad (Voth, 2009). Los insoslayables factores ambientales y, especialmente, el componente cultural del manejo de estos bosques ha propiciado la “iberización” tanto de la superficie alcornocal como de la producción corchera a nivel global (Zapata, 2002). Así, los dos países ibéricos<sup>2</sup> atesoran el 52% de la superficie, destacando la supremacía de Portugal con un tercio del total mundial, seguido de España con el 20%.

En cuanto a la producción total de corcho (una media de entre 320.000 y 350.000 toneladas anuales) no es solo fruto de la concentración superficial ibérica (1.183.167 Ha, lo que corresponde al 52% de la superficie total que esta especie ocupa en el mundo) sino de la persistencia de labores culturales de su aprovechamiento, conformando al alcornocal en un territorio restringido y, por ende, al corcho en un producto estratégico (Carrero Carrero, 2015).

<sup>1</sup> Según Sebastián de Covarrubias proviene de la corrupción del árabe al-corque. En Cataluña se le llama *suro* que deriva del latín “*suber*”, coincidiendo con el nombre que se le da al corcho. En León se conoce como *sufreiro*; en el País Vasco como *artelatz* o *artelazxi*; en portugués se denomina *sobreiro*, *sovereiro* y *sobro*. En inglés lo encontramos como *cork-oak*, en italiano *sughera* y en francés como *chêne-liège*.

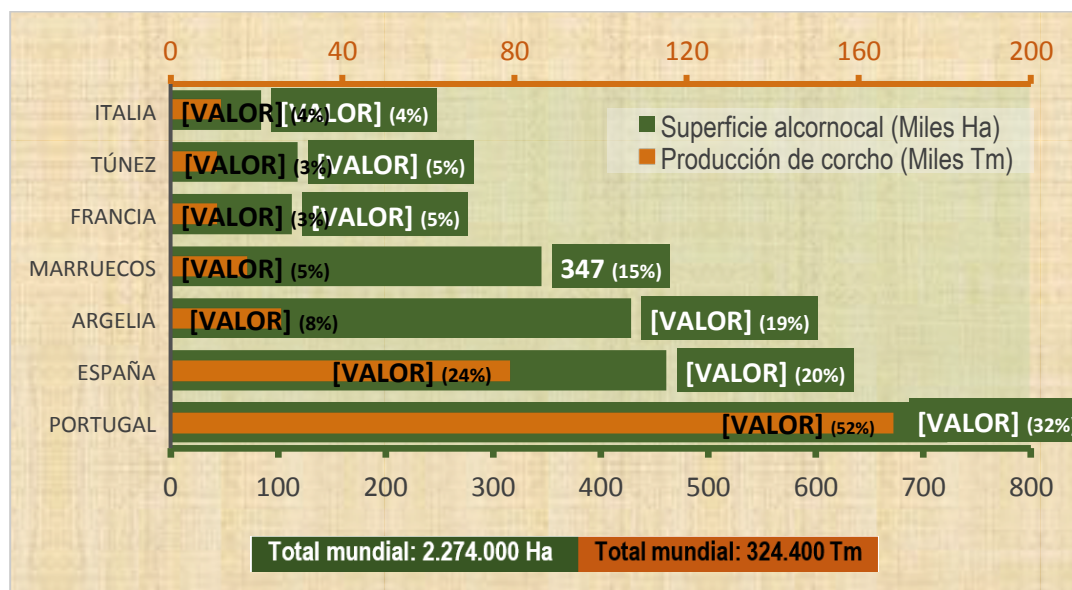
<sup>2</sup> “...*Se ha pretendido en diversos tiempos la introducción del alcornoque en otros distintos lugares [...] sin que [...] en ningún caso las experiencias practicadas fueran suficientemente constantes y extensas para formar masas dignas de mención...*” (Velaz de Medrano y Ugarte, 1922; 23).





Es precisamente en la comparación superficie/producción donde se plasma la profunda presencia/ausencia de la herencia cultural de los trabajos realizados sobre el monte alcornocal entre los diferentes países suberícolas. Es llamativo el caso de Marruecos y, especialmente, de Argelia, con extensiones cercanas a la española, pero con unos bajos niveles de productividad, reflejo de la falta de tradición en el manejo del alcornocal (ver gráfico nº 1).

Gráfico nº 1. **Distribución media mundial del alcornoque y producción de corcho**



**Fuente:** Vieira 1950; IPROCOR 1991, 1997; Montero *et al*, 1999; ICMC 1999; APCOR 2002; CMA 2006. Elaboración propia, 2013. (Entre paréntesis peso porcentual de cada país y variable a nivel mundial )

## 2. INCERTIDUMBRES Y PROBLEMÁTICA: POR QUÉ HAY QUE PROTEGER AL CORCHO

El monte alcornocal y el corcho pasan por momentos de franca preocupación y no son pocos los frentes por los que se ven atacados. La sola consideración del corcho como producto natural, como recurso renovable y ambientalmente sostenible, debería arrojar luz sobre el futuro de este sector, suponiendo un aliciente para impulsar el desarrollo de comunidades rurales en comarcas deprimidas, esto es, mejorar las condiciones socioeconómicas del medio rural para frenar su despoblamiento, a la vez que impedir el abandono de las extensiones ocupadas hoy día por el alcornocal y evitar su sustitución por nuevos e insostenibles usos.

El actual panorama se ve ensombrecido por una serie de problemas que a día de hoy se muestran irresolubles. Entre otros podemos citar la SECA, enfermedad provocada por distintos factores donde el principal patógeno causal identificado es la fitóftora (*Phytophthora cinnamomi*). Este agente produce la podredumbre radical y la irremisible muerte del árbol. Su avance es lento, pero a día de hoy es imparable, calificándose como el "cáncer de la dehesa" al no existir un eficaz antídoto que lo frene. Es la principal amenaza interna de las formaciones de encinas y alcornoques en buena parte de la Península Ibérica.

La problemática se agudiza al observar cómo inexorablemente se va reduciendo la mano de obra especializada, ya muy envejecida, de *sacadores*, *cortadores*, *escogedores*... de corcho sin un recambio generacional que preserve el buen hacer tradicional. Situación provocada por el despoblamiento generalizado y por los cambios en las estructuras sociales de las zonas rurales, rompiéndose la cadena de transmisión de los conocimientos tradicionales a las nuevas generaciones, haciendo que la gestión y explotación del alcornoque sea más difícil cada día y, en última instancia, provocando una degradación y pérdida generalizada de alcornocales.

La avanzada edad de los operarios especializados “corre paralela” al envejecimiento de las masas forestales por la escasa renovación arbórea. La discontinuidad e incertidumbre de las ayudas frenan la puesta en marcha de nuevos proyectos repobladores. La reducción o pérdida de subvenciones otorgadas para los veinte primeros años de laboreo pueden originar cierto desinterés en los productores. Y es que la longevidad del alcornoque es un “arma de doble filo”, porque si su dilatada “esperanza de vida” es su mejor aliada, el largo turno de espera hasta llegar a la madurez productiva (entre 35 y 40 años) juega en su contra, pues “*plantar para los nietos es algo que disuade la inversión*” (Lorca Bando, J. R., 2013).

A todo lo anterior habría que sumar la excesiva carga ganadera y/o cinegética o los inadecuados tratamientos silvícolas, ocasionando daños irreparables y colocando al alcornoque y su producto estrella en una compleja posición de mercado, con claros visos de retraimiento.

Pero el actual escenario se agrava aún más con la principal amenaza externa: la penetración de sucedáneos sintéticos para el más noble y productivo uso del corcho, el taponamiento de botellas de vino, ganando estos sustitutos de plásticos, de silicona o de rosca de aluminio mayores cuotas de mercado años tras año. Llegados a este punto, organismos públicos como el Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal de Extremadura (IPROCOR) han propuesto a la Unión Europea el pago de una ecotasa por el uso de sintéticos en el taponado.

Pero, ¿por qué debemos salvar el alcornoque y el corcho? No existe una sola respuesta, aunque confluyen diferentes y sólidos argumentos que aconsejan su preservación. En primer lugar, es un generador de empleo y no solo en la época de cosecha, sino que, en la fabricación de tapones de corcho, al ser el procedimiento productivo esencialmente manual, pese a la mecanización de algunas fases del proceso, interviene un importante colectivo del mundo rural. Además, el alcornoque y el corcho tienen la trascendental función económica y social de fijar la población al territorio, reduciendo un negativo flujo migratorio que incrementa los índices de mortalidad por el envejecimiento de la población. Asimismo, mitiga la reducción de las tasas de actividad en territorios de escasa vocación agrícola donde un débil nivel de desarrollo amenaza la existencia de muchos núcleos rurales por la falta de otras alternativas productivas. Los distintos aprovechamientos unidos a las labores de mantenimiento de las masas (desbroces o podas) reducen los elevados índices de desempleo en estas poblaciones.

Las funciones y usos derivados de los montes no se deben considerar como elementos aislados, ya que convergen de forma simultánea. En vista de ello, se impone un enfoque integrado que ponga en valor conjuntamente todas las rentas obtenidas, incluyendo no sólo los bienes de mercado (miel, leña, madera, caza, forraje, frutos silvestres... y corcho), sino los beneficios indirectos, generalmente ignorados en los balances económicos, como la conservación (de recursos hídricos, preservación del suelo, reducción de la erosión...), valores sociales y culturales (usos turísticos-recreativos,

patrimonio cultural y etnográfico...) y funciones ambientales básicas (purificación del aire, hábitat de vida silvestre y diversidad biológica, sumidero natural de CO<sub>2</sub>, ...).

En referencia a este último aspecto, el alcornocal es un aliado contra el cambio climático al retener el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Informes del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) ponen de relieve que el uso comercial del alcornocal quintuplica efecto sumidero frente a ejemplares no explotados, debido a que el descorche provoca en el árbol un estrés vegetativo que le hace absorber mayor cantidad de CO<sub>2</sub>. De igual modo, estudios independientes elaborados para IPROCOR establecen que la producción de un millar de tapones de corcho produce menos de cinco kilogramos del citado gas de efecto invernadero a la atmósfera. Por el contrario, la fabricación de igual cantidad de tapones de plástico o aluminio emiten más de 16 y 37 kg de CO<sub>2</sub>, respectivamente. En la misma línea, la consultora PricewaterhouseCoopers (2008) concluyó que la confección de un tapón de plástico o de aluminio comporta, respectivamente, diez y veinticinco veces más gases nocivos al medio ambiente que uno de corcho. Sin olvidar que este último es totalmente reciclable y biodegradable, generando un menor impacto que los sucedáneos.

Tabla nº 1 <b>Síntesis del rendimiento relativo según el tipo de tapón</b>			
Indicador ambiental	Tipo de sellado		
	Corcho	Aluminio	Plástico
Consumo de energía no renovable	1,00	4,33	4,87
Consumo de agua	1,90	1,00	3,06
Emisión de GEE (Gases de efecto Invernadero)	1,00	24,24	9,67
Contribución a la acidificación atmosférica	1,00	6,15	1,54
Contribución a la formación de oxidantes fotoquímicos	1,00	4,04	1,48
Contribución a la eutrofización del agua	1,00	1,10	1,52
Producción de residuos	1,00	1,99	1,57
<b>Fuente:</b> PricewaterhouseCoopers (2008)			
<b>Mejor rendimiento</b>			
<b>Menor rendimiento en menos del 20% en comparación con el mejor rendimiento</b>			
<b>Menor rendimiento en al menos un 20% en comparación con el mejor rendimiento</b>			

Por tanto, los aprovechamientos y gestión de los recursos naturales del monte alcornocal precisan de un enfoque multidimensional que compense el estricto cálculo económico de los beneficios directos obtenidos de sus productos, valorando el conjunto de externalidades positivas ambientales que atesora y que son tan valoradas por la sociedad actual.

En consecuencia, la desaparición del uso comercial de los alcornocales implicaría considerables impactos negativos en el medio ambiente, ya que, entre otros, la dehesa se presenta como la última defensa frente al avance del desierto en el sur de Europa. Así, visibilizar las bondades naturales del alcornoque y del corcho ayudará al sostenimiento económico de las explotaciones y, por tanto, a preservar sus beneficios ambientales.

### 3. CONCLUSIÓN

Es tarea de TODOS alzar la voz en favor del corcho como un producto natural, renovable, reciclable y biodegradable, donde el PÚBLICO CONSUMIDOR TIENE MUCHO QUE DECIR. Por ello, la estrategia a seguir pasaría por aportar y visibilizar los valores medioambientales asociados al monte alcornocal como un factor diferenciador frente a los sustitutivos sintéticos. El sector corchero reaccionó implantando códigos de buenas prácticas para defender ante la sociedad en general la

autenticidad y calidad del corcho, así como los valores culturales que encierran los cuidados del multiproductivo ecosistema del monte mediterráneo, integrado todo ello en un modelo de economía sostenible, de economía “verde” que gestiona el bosque de los árboles de corcho de forma responsable.

En suma, para promover el desarrollo del territorio del alcornocal y su cadena de valor, para que los cuantiosos beneficios ambientales que ofrece el monte alcornocal perduren, es fundamental que las explotaciones sean económicamente viables. En este sentido, resulta imprescindible que productores, industriales, consumidores y las instituciones públicas, desde los entes locales a la administración central o europea, reconozcan y valoren los servicios económicos, culturales y la renta ambiental de esta formación forestal mediante campañas de promoción de rango internacional, al objeto de proyectar y situar al corcho ante la opinión pública como lo que es: paradigma de una agricultura de bosque sostenible, singularidad que puede contrarrestar los embates de sucedáneos basados en la “plasticultura”, más contaminantes y baratos, especialmente en el taponado de botellas.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- APCOR, (2004): *Síntesis de Estatísticas do Sector da Cortiça*. Asociación Portuguesa de Corcho y Dirección General de Recursos Forestales. Lisboa.
- CARRERO CARRERO, A. J. (2015): Los aprovechamientos del monte en el suroeste peninsular: el corcho. En <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/11480>. (Fecha de última entrada 12-08-2019).
- BOULDJEDRI, Y. (1994): “Les suberaies algeriennes”, en *Simposio mediterráneo sobre regeneración del monte alcornocal*. Instituto de Promoción del Corcho (IPROCOR). Consejería de Industria y Turismo de la Junta de Extremadura. Fundación la Caixa. Mérida, Montargil, Sevilla. 1992. Pp. 56-64.
- BUXÓ, R. y PIQUÉ I HUERTA, R. (2008): *Arqueobotánica. Los usos de las plantas en la Península Ibérica*. Ed. Ariel. Barcelona.
- CMA (2006): *Mapa de Series de Vegetación de Andalucía*. Escala 1:10.000. Catálogo de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM). Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Sevilla.
- COVARRUBIAS OROZCO, S. (1611): *Tesoro de la lengua castellana o española*. Impresor Luis Sánchez. Madrid. Fondos digitales de la Universidad de Sevilla, en <https://archive.org/details/A253315/page/n115>.
- CEFE (2005): “Distribución global del alcornoque”, Centro de Ecología Funcional y Evolutiva (CEFE). Montpellier.
- LORCA BANDO, J. R. (2013): Entrevista especializada con el trabajador del sector corchero José Román Lorca Bando. Inédito
- MONTERO GONZÁLEZ, G. y CAÑELLAS, I. M. :(1999): *Manual de reforestación y cultivo de alcornoque (Quercus suber L.)*. Ed. Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- OLIVEIRA, M. y OLIVEIRA, L. (2000): *Der kork*. Rio de Mouro. Cortiçeira Amorim.
- PARSONS J. J. (1962): “The cork oak forests and the evolution of the cork industry in Southern Spain and Portugal”, en *Rev. Economic Geography* vol. 38. Clark University. Worcester, Massachussets. Pp. 195-214.
- VELAZ DE MEDRANO L. y UGARTE J. (1922): *El alcornoque y el corcho. Cultivo, aprovechamiento e industrias derivadas*. Ed. Calpe. Madrid.

- VIEIRA NATIVIDADE, J. (1950): *Subericultura*. Direcção Geral do Serviços Forestais e Aquícolas. Ministério da Economía. Oporto. Edición española de 1991 a cargo de Pablo Campos Palacín de la versión portuguesa del año 1950, traducida por Gregorio Montero González. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.
- VOTH, A. (2009): “Cambios en la geografía del corcho en Europa”, en Zapata Blanco, S. (Ed.), *Alcornocales e industria corchera: ayer, hoy y mañana*. Museu del Suro de Palafrugell. Girona. Pp. 569-593.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2008): *Estudio de las propiedades ecológicas de los tapones de corcho y del impacto medioambiental de los tapones artificiales*. Análisis del ciclo de vida de los tapones de corcho y de los tapones de aluminio y plástico para la empresa AMORIM. Aveiro. En <https://www.amorimcork.com/es/productos/corcho-versus-tapones-artificiales/estudio-de-impacto-ambiental/>. (Fecha de última entrada 12-08-2019).
- ZAPATA BLANCO, S. (2002): “Del suro a la cortiça. El ascenso de Portugal a primera potencia corchera del mundo”, en Rev. *Historia Industrial*, n° 22. Dep. d’Història i Institucions Econòmiques de la Universitat de Barcelona. Barcelona. Pp. 109-137.

## **INTERCAMBIO SOLIDARIO Y PATRIMONIO AGROALIMENTARIO, ESTUDIO DE CASO EL AMARANTO: CENTÉOTL, A.C. ZIMATLÁN (OAXACA, MÉXICO)**

Beatriz Rebeca Hernández Hernández\*<sup>1</sup>

Juan Regino Maldonado<sup>2</sup>

Andrés Enrique Miguel Velasco<sup>3</sup>

Juan Antonio Márquez Domínguez<sup>4</sup>

### **1. INTRODUCCIÓN**

La actual modernidad asegura una sociedad de consumo de masas producto del sistema capitalista (Cantarero, 2012), derivado de ello, el crecimiento acelerado del consumo en este caso de alimentos es consecuencia inevitable. Productos más caros y en menores volúmenes, además de factores de cambio climático disminuyen la disponibilidad de alimentos nutritivos suficientes para el crecimiento y desarrollo de los menores de edad sino de los demás integrantes de la familia, tanto en grandes urbes y rurales. Lo que incrementa el riesgo de seguridad alimentaria para los pobladores (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2012).

Una respuesta al problema anterior se plantea desde la economía solidaria situada como el conjunto de prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano (Salcedo-Aznal; Marcillo-Vaca, 2010; Askunse, 2007). Esta corriente de la economía busca la producción, comercio, consumo y la vida en sociedad, a través de emplear métodos productivos de optimización de insumos productivos y bajas emisiones de carbono bajo los principios de respeto, cuidado y conservación de la biodiversidad.

Lo anterior deriva en la creación de redes alimentarias alternativas asociadas al comercio justo, la compra solidaria y el abastecimiento colectivo, mismas que ponen de manifiesto el papel que la solidaridad puede desempeñar en la promoción de sistemas agroalimentarios. Los sistemas agroalimentarios se refieren a la producción de alimentos que provienen principalmente de áreas rurales, y que dentro de un sistema cultural tienen un procedimiento para ser transformados en comida (ONU, 2014).

En los sistemas agroalimentarios de la economía social y solidaria el papel principal es el de las empresas sociales rurales (ESR), llamadas también laboratorios socioambientales debido a que son iniciativas basadas en el paradigma de sustentabilidad con propuestas innovadoras en lo social, tecnológico, cultural y ecológico, y algunas se organizan en torno a bienes de propiedad común (Toledo, 2012). Estas empresas pueden generar intercambio solidario y a su vez contribuir en la conservación del patrimonio agroalimentario.

---

<sup>1</sup>Doctorante en Ciencias en Desarrollo Regional y Tecnológico del Tecnológico Nacional de México / Instituto Tecnológico de Oaxaca, México, hernandez\_m26@hotmail.com

<sup>2</sup>Profesor\_investigador del Instituto Politécnico Nacional | IPN · Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional Unidad, México, jregino@ipn.mx

<sup>3</sup>Profesor\_investigador del Tecnológico Nacional de México / Instituto Tecnológico de Oaxaca, México, andres.miguel@itoaxaca.edu.mx

<sup>4</sup> Profesor investigador en la Facultad de Humanidades y Empresariales del depto. Historia, Geografía y Antropología de la Universidad de Huelva, España, antonio@uhu.es

\* Autor para correspondencia hernandez\_m26@hotmail.com ( Beatriz Rebeca Hernández Hernández)

Ahora bien, la alimentación y nutrición adecuada del ser humano son la base de supervivencia y evolución (Shamah et al., 2015). En ese sentido, varios estudios proponen que para mejorar la alimentación y disminuir la desnutrición, así como la dependencia con la naturaleza, es importante el rescate de cultivos nutritivos (Toledo, 2012). Es ahí donde las empresas sociales rurales están desempeñando un papel fundamental y necesitan ser investigadas. Algunos estudios han reportado que el cultivo de amaranto es un cultivo ancestral incluido en la dieta de las poblaciones rurales con beneficios positivos en la alimentación diaria, nutrición y salud de los pueblos indígenas. En primer lugar porque constituye una opción de solución al problema de seguridad alimentaria principalmente en aquellas localidades en condición de vulnerabilidad. Segundo, puede mejorar las condiciones económicas en las zonas productoras de este grano. Además de resaltar la construcción de identidades individuales y colectivas de quienes cultivan el grano, también en relación a la dimensión simbólica que representa la utilización del amaranto en la preparación de alimentos para unir a las personas a un lugar, a una comunidad, pese a la movilidad creciente de los individuos y la globalización (Martínez, 2016).

En ese sentido, el cultivo, comercialización y consumo del amaranto no solo asegura la alimentación y condición económica de la población, sino también resalta el carácter moral del proceso de intercambio, un carácter que el mercado capitalista ha logrado esconder implantando en la conciencia de los participantes una idea equivocada del intercambio mediado por el interés individual, maximización de la ganancia, inequidad e injusticia en el proceso de compra venta. Por lo tanto, el intercambio solidario es mucho más que una simple transacción de mercancías o entre sus propietarios (Barkin et al., 2009). El intercambio al servicio de la vida, donde se busca la recuperación de los mercados humanos y justos, con objetivos económicos y políticos ligados al ejercicio del derecho al trabajo, donde el mercado más que un lugar de intercambio de productos y dinero, es un puente entre el campo y la ciudad, entre productores y consumidores, un espacio de encuentro y aprendizaje, donde prima la reciprocidad y en el cual es posible dialogar, y pensar con sentido colaborativo, espacios donde es posible encontrar la manifestación concreta del trabajo basado en la identidad, la conservación de semillas, la biodiversidad, el resguardo del territorio y la generación de alimentos sanos para todos (Silva, 2015). Así que, el promover la protección, conservación y puesta en valor de los alimentos y preparaciones particulares derivadas de la agricultura familiar, presentes en todas las regiones se contribuye el rescate del patrimonio agroalimentario. De esta manera, un producto alimenticio será considerado patrimonio por una comunidad cuando éste se inserte de manera temporal y tenga un valor simbólico como marca de identidad del grupo que lo produce, consume y comercializa (Montecino, 2015).

Por lo anterior, la relevancia del presente estudio es destacar que la sociedad civil puede generar intercambio solidario para dar continuidad al cultivo de amaranto por su importancia en la alimentación, nutrición y seguridad alimentaria de la población en comunidades marginadas de México, y en ese sentido recocer su importancia de patrimonio agroalimentario para la humanidad. Un estudio realizado por Shamah et al. (2015) muestra que, en el ámbito internacional 178 millones de niños menores de cinco años sufren desnutrición crónica (baja talla para la edad), la cual es responsable de 3.5 millones de muertes. En México 1.5 millones de niños padecen desnutrición y es más prevalente en la región sur del país en zonas con población indígena (19.2 por ciento).

En Oaxaca de acuerdo con la Secretaría de Bienestar anterior Secretaría de Desarrollo Social en 2015 de los 570 municipios, 291 (51 por ciento) estaban considerados



en la cruzada nacional contra el hambre, de estos últimos alrededor del 10 por ciento de la población presentaba pobreza extrema alimentaria (SEDESOL, 2016).

En virtud de ello, el objetivo describir y comprender el papel que desempeña el intercambio solidario en el patrimonio agroalimentario donde el actor clave es la empresa social rural. El presente trabajo se divide en cuatro apartados, en el primero se revisa literatura teórica y empírica de las categorías de estudio, el segundo menciona la metodología empleada, posteriormente el tercero muestra los resultados obtenidos durante el trabajo de campo realizado de agosto a enero de 2017, y finalmente el quinto apartado muestra las consideraciones finales derivadas de este caso de estudio.

## **2. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **2.1 Intercambio solidario**

Desde un punto de vista ético, humanista y del pensamiento económico la economía solidaria es una práctica fundamentalmente transformadora, un modelo socioeconómico más redistributivo y equitativo que concede a las personas, necesidades, capacidades y trabajo, mayor valor que al capital y su acumulación (Askunze, 2007). La economía solidaria plantea construir mercados solidarios donde en el intercambio predomine la relación social entre las partes y el reconocimiento del elemento subjetivo entre ellas (Barkin y Lemus, 2011). El intercambio solidario llevado a cabo por algunas asociaciones productoras agropecuarias en México expresa y representa al mismo tiempo los modos de cultivar y valorar las diversas formas de producción basados en diversos patrones culturales, fortalece las relaciones sociales, económicas y las necesidades materiales de los involucrados (Escalona, 2009; Arruda, 2007).

En algunos estados del país han conformado cadenas productivas o sistema-producto en el sector agropecuario integradas por varios actores y eslabones hasta llegar al consumidor final de un producto. Desde el año 2012 en los estados de San Luis Potosí, Ciudad de México (anteriormente D.F), Puebla y Tlaxcala las organizaciones de productos agrícolas están legalmente constituidas y reconocidas como un sistema-producto agropecuario. En ese sentido la producción de amaranto tiene potencial agroalimentario altamente recomendado para consumo humano y animal, por lo que puede consolidarse como un sistema producto en Oaxaca (Mapes, 2015).

En México se encuentra la asociación mexicana de amaranto A.C., en Morelos el consejo de productores de amaranto A. C., y en Oaxaca el consejo integrador de productores de amaranto A. C. El objetivo de estas asociaciones es diseñar estrategias y líneas de acción para consolidar la producción, comercialización, consumo y aprovechamiento integral del amaranto (Barreto, 2012). Trabajan en la protección del cultivo con la finalidad de contribuir a la soberanía alimentaria y buscan fortalecer el arraigo de los productores en el campo, al mismo tiempo evitar mayores presiones en el mercado laboral nacional que no está en condiciones de absorber la mano de obra de la población expulsada del sector rural. Además de asegurar la alimentación, el bienestar de las familias y el medio ambiente local (Barreto, 2012).

El intercambio solidario en esta investigación se refiere al intercambio de saberes, bienes y servicios con valores distintos que no son mutuamente equivalentes, y que requieren de un sistema de compensación o de mediación a fin de establecer de manera explícita relaciones de equivalencias entre dichos valores (Pinto, 2009). Con base en lo anterior, este estudio retoma e indaga sobre la importancia de los saberes, bienes y servicios

que proporcionan las organizaciones productoras de amaranto en Oaxaca y su relación con la conservación del cultivo como patrimonio agroalimentario.

## **2.2 Patrimonio agroalimentario**

El patrimonio agroalimentario se da cuando la producción de alimentos y el procedimiento para ser transformados en comida se gesta dentro de un sistema cultural, que les otorga significados asentados en una historia en particular de cambios, continuidades tecnológicas y simbólicas. De esta manera, un alimento para el ser humano será considerado patrimonio por una comunidad, cuando ésta lo adopte de manera continua en su dieta por su valor nutricional, simbólico, y de creación como de fortalecimiento de la identidad de sus pobladores (Echeverría et al., 2015). El estilo e identidad culinaria se asienta en regiones, localidades y familias, desde allí se expanden o permanecen como particularidades de un lugar o de un territorio, y puede ser considerado como un valor intangible. El patrimonio agroalimentario contribuye a la revalorización continua de las culturas y de las identidades de los pueblos, se constituye como el capital cultural de las sociedades contemporáneas, y por lo tanto, también es fuente de inspiración para la creatividad y la innovación de productos culturales contemporáneos y futuros (UNESCO, 2018).

### **2.2.1 El amaranto patrimonio cultural inmaterial**

El patrimonio cultural inmaterial puede generar ingresos económicos y dar empleo a una amplia gama de personas, incluidos los pobres y vulnerables. Además, proporciona a las comunidades un sentimiento de identidad a través de numerosos saberes tradicionales o autóctonos que, favorecen a la creatividad, bienestar social y contribuyen a la gestión del entorno natural y social incluyendo políticas sanitarias, educación y gestión de recursos naturales (UNESCO, 2015). Hablar de patrimonio cultural inmaterial es plasmar la tradición y la memoria de la actividad artesanal de la producción de amaranto, que ha pasado de padres a hijos y representa el sustento de muchas familias (UNESCO, 2017).

La importancia de conservar el cultivo de amaranto patrimonio cultural inmaterial permite la permanencia de las culturas a lo largo de tiempo y espacio, conformación de medios de transmisión de conocimientos entre generaciones, y constitución de identidad que permite la integración de individuos a nivel nacional, subnacional y hasta supranacional. En la producción de amaranto, los conocimientos, las habilidades y las prácticas autóctonas, mantenidas y mejoradas de generación en generación proporcionan medios de subsistencia para muchas personas. El amaranto fue un alimento cotidiano en la dieta de las culturas mesoamericanas, y resurge en los últimos años gracias al esfuerzo y solidaridad de mujeres interesadas en regresar a sus raíces ancestrales con el cultivo y consumo de un alimento sano y generador de ingresos económicos.

El amaranto es un cultivo ancestral, planta del género *amaranthus* llamada comúnmente, alegría, quelite, quintonil o bleado. En el año 2016 por primera vez se muestran alrededor de 50 fósiles de semillas prehispánicas (maíz, calabaza, aguacate, chuspata, algodón, amaranto) en la subdirección de laboratorios y apoyo académico del Instituto Nacional de Antropología e Historia INAH, que datan de aproximadamente nueve mil años, encontradas en las cuevas de Coxcatlán en Tehuacán (Puebla) y de Guila Naquitz (Oaxaca), evidencia del origen de la agricultura en el país (INAH, 2016).

Desde la época prehispánica y hasta nuestros días, la semilla del amaranto ha sido uno de los alimentos que ha dado identidad a México, a partir del 2016 fue reconocido

como patrimonio cultural intangible de la Ciudad de México. Se reconoció su importancia cultural y la memoria histórica que está detrás ese cultivo, es decir todos los saberes que se conservan para transformar el amaranto en un producto final y de esta manera constituirse como patrimonio agroalimentario de la humanidad (Carlos, 2016).

**Foto 1.**Planta de amaranto, variedad dorado



**Fuente.** Autor

### **2. 3 Intercambio solidario y patrimonio agroalimentario**

Estudios empíricos en América Latina (Paredes y Sato, 2018; Molano, 2018; Pallacán, 2016; Montecino, 2015; Confederación agrosolidaria Colombia, 2015), muestran que algunas organizaciones de la sociedad civil están impulsando espacios solidarios para intercambiar saberes, bienes y servicios con valores distintos avanzado en el fortalecimiento del patrimonio agroalimentario de sus países.

En Colombia al menos dos organizaciones civiles participan en el intercambio solidario. Agrosolidaria ha desarrollado el banco solidario bajo un modelo financiero basado en los principios de descentralización, autonomía, interdependencia, autogestión y control comunitario. Cuyo objetivo es financiar actividades agropecuarias mediante fondos locales y fondos federales autogestionados. Para salvaguardar la cultura campesina lleva a cabo encuentros intergeneracionales y de intercambio de conocimientos entre artesanos para identificar y divulgar el patrimonio cultural inmaterial. Así como el rescate del conocimiento tradicional y la conservación de ecosistemas ambientales para fomentar la producción, consumo y comercio de alimentos nativos (Confederación agrosolidaria Colombia, 2015).

*Nutri q life* contribuye en la conservación del patrimonio agroalimentario a través de la conservación de reservas ambientales productivas de amaranto, cuya misión es cultivar, elaborar, difundir y comercializar productos alimenticios derivados del amaranto de calidad, confiabilidad y mejora de la calidad de vida de la población (Molano, 2018).

En Salta Argentina la conservación del patrimonio agroalimentario se lleva a cabo a través de fomentar los emprendimientos sociales comunitarios de agricultura autóctona

como la producción de kiwicha o amaranto en comunidades marginadas (Paredes y Sato, 2018).

En Chile desde el año 2006 la fundación para la innovación agraria y el programa institucional de innovación estratégica de patrimonio alimentario, han elaborado una serie de inventarios a nivel regional para promover la protección, conservación y valor del acervo cultural de los productos y alimentos distintivos de sus territorios (Pallacán, 2016).

En resumen, el intercambio solidario en América Latina ha involucrado una serie de acciones generadoras de nuevas dinámicas asociativas y constructoras de capital social en los territorios basadas en la solidaridad, la confianza y responsabilidad de los ciudadanos. Se encuentra una tipología de empresas sociales rurales que participan en la red de intercambio solidario como los bancos solidarios, cooperativas de consumo agroecológico, una variedad de asociaciones civiles de fomento a la producción de alimentos nativos, artesanías, servicios de ecoturismo, conservación de la biodiversidad y ecosistemas, etc.

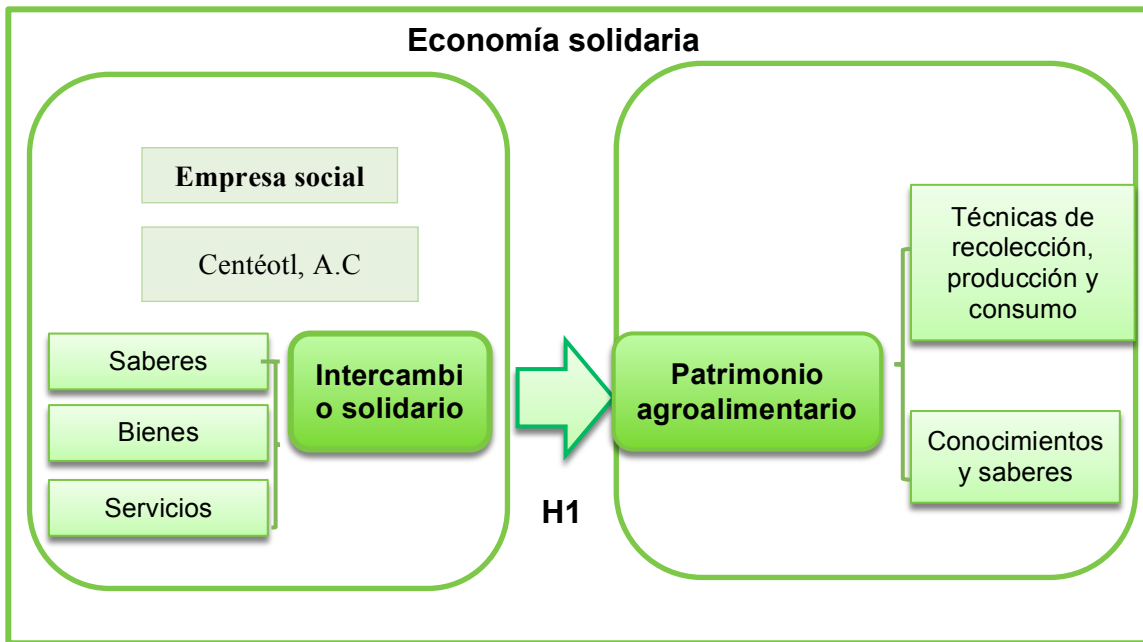
(Martínez, 2017, Ubasart, 2009). En cuestión de patrimonio agroalimentario, Chile promueve el programa de innovación estratégica de producción agropecuaria y elabora una serie de inventarios para rescatar y promover el acervo cultural de productos nativos distintivos de sus localidades. Por su parte, Argentina revaloriza las estrategias productivas regionales a través del impulso de los emprendimientos de producción social.

En el caso de México, como respuesta a la problemática alimentaria se han constituido las cadenas cortas agroalimentarias, sistemas de producción y comercialización de alimentos con diversos objetivos: producción mediante métodos agroecológicos; disminución o eliminación de intermediarios comerciales; mejora de la dieta alimenticia de la población; generación de nuevos mercados, y revaloración de productos que han ido perdiendo importancia en el consumo y generación de identidad en los productos por su carácter local, tradicional y de pequeño productor.

Las cadenas cortas agroalimentarias incentivan la creación de lazos de comunicación, intercambio y compromiso entre productores y consumidores. Los temas alrededor de comercio justo, responsable y solidario son la base para que las cadenas cortas tengan éxito en el mediano y largo plazo.

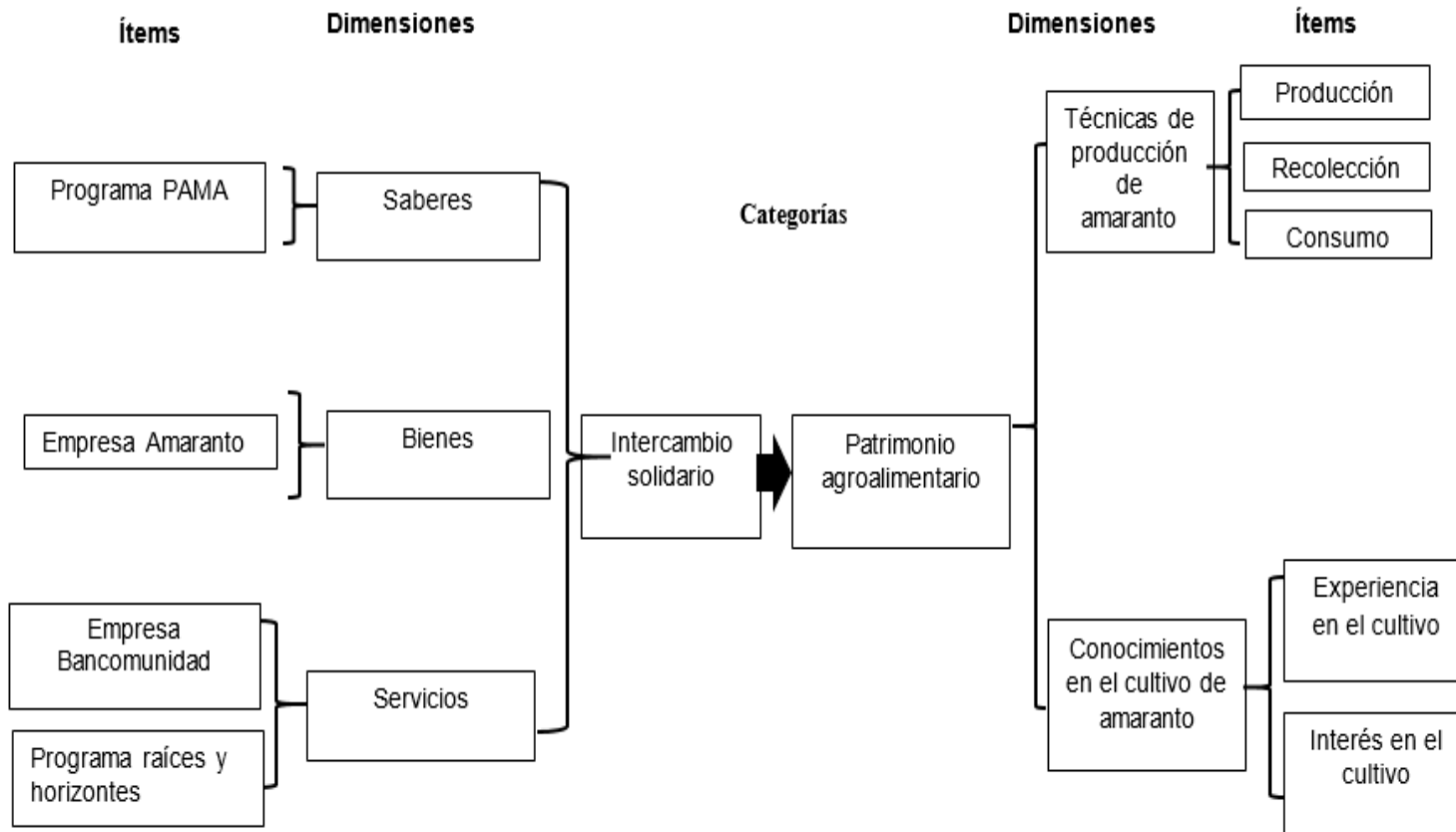
De acuerdo con los anteriores estudios empíricos en América Latina, el intercambio solidario está relacionado con el patrimonio agroalimentario (Paredes y Sato, 2018; Molano, 2018; Pallacán, 2016; Montecino, 2015; Confederación agrosolidaria Colombia, 2015). Por lo anterior, el presente estudio de caso a una empresa social rural denominada Centeotl localizada en Oaxaca, México plantea como hipótesis central que esa empresa realiza actividades que promueven el intercambio solidario y la conservación del cultivo de amaranto como patrimonio agroalimentario (Figura 1).

**Figura 2.** Actividades que promueven el intercambio solidario y la conservación del cultivo de amaranto como patrimonio agroalimentario



**Fuente:** Elaboración propia

**Figura 2.** Categorías, dimensiones e ítems de intercambio solidario y patrimonio agroalimentario analizados en la empresa social rural Centéotl, Zimatlán



**Fuente:** Elaboración propia con base en los autores Pinto (2009) y Echeverría, *et al* (2015)

### 3. METODOLOGÍA

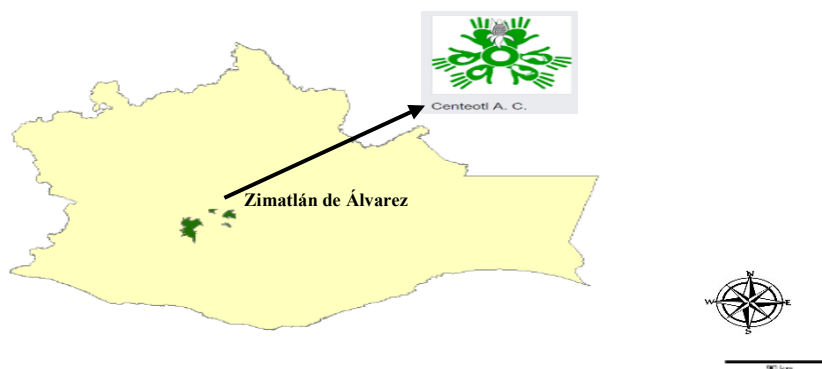
Se llevó a cabo un estudio de caso a la empresa social rural Centéotl en Zimatlán, Oaxaca con la intención de describir y explicar las categorías a investigar. Lo anterior, implicó la recolección y análisis de datos cualitativos (Hernández, 2010; Yin, 1994). Para conocer las actividades que realizan los productores de amaranto que suministran el grano a la empresa social rural se utilizaron dos técnicas de recolección de información. La observación participante, permitió la obtención de información y producción de datos por tratarse de un proceso reflexivo entre los sujetos estudiados y el sujeto cognoscente (Guber, 1991).

La entrevista abierta se aplicó en el periodo de Enero-Agosto 2017 con la finalidad de conocer el vínculo del intercambio solidario con el patrimonio agroalimentario en 60 familias productoras de amaranto. Esta constó de 9 preguntas, las 4 primeras permitieron investigar sobre la categoría intercambio solidario presente en los programas y actividades que lleva a cabo Centéotl para asegurar la alimentación de la población en las comunidades, y de qué manera contribuyen a la conservación del cultivo. Las siguientes 5 preguntas permitieron analizar la categoría patrimonio agroalimentario. Para analizar la relación del intercambio solidario en el patrimonio agroalimentario, se elaboraron tablas cruzadas en Word.

### 4. RESULTADOS

La empresa social rural Centéotl se fundó en el año 1990 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades, a través de implementar actividades en temas como seguridad alimentaria, equidad de género, democracia y protección al medio ambiente. Esta empresa se ubica en Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, México (Mapa 1).

Mapa 1. Localización Centéotl A.C



Fuente: Elaboración propia en la plataforma mapa digital versión 6.3

El trabajo realizado por Centéotl ha fomentado el establecimiento de vínculos al interior de las comunidades, tejiendo lazos entre mujeres, entre campesinos, jóvenes y niños, promoviendo una relación basada en el desarrollo humano y el respeto. Así mismo, ha logrado abrir espacios de reflexión en temas de autogestión, apoyo mutuo y equidad de género, propiciando la generación de nuevos valores sociales en los lugares donde se implementan los diferentes programas. Es ahí donde el intercambio solidario se encuentra presente en los lazos que fortalecen las relaciones sociales e interpersonales que Centéotl ha formado entre los productores de amaranto.

A continuación se describen las categorías analizadas en este documento, que fueron estructuradas a partir de un procedimiento analítico, descriptivo y documental con la finalidad de dar respuesta a la hipótesis anterior.

Centéotl, A. C., fomenta el intercambio solidario a través de tres programas. Promueve la revalorización del cultivo de amaranto, por medio del intercambio de saberes, bienes y servicios a través del programa de Producción, Autogestión y Medio Ambiente (PAMA). Así mismo, por medio del programa de producción de amaranto, facilita el proceso de transformación e industrialización del grano, y finalmente mediante el programa de Bancomunidad ofrece el servicio de microcréditos con tasas de interés bajas, mismos que puede ser adquiridos por un grupo de 5 mujeres que en primer lugar deseen ser socias y segundo lugar existan lazos de amistad y confianza lo que a su vez permitirá el compromiso de pago del crédito.

#### 4.1 Intercambio solidario

La variable intercambio solidario quedó integrada por tres dimensiones i) saberes, ii) bienes y iii) servicios, las cuales se describen a continuación.

i) Los saberes son las capacitaciones productivas de la empresa para organizar grupos comunitarios de agricultores y productores. Los cuales fueron impartidos a familias interesadas en emprender actividades en producir sus propios alimentos, generar ingresos y cultivar el amaranto.

A partir del 2004 a la fecha a través del programa Producción, Autogestión y Medio Ambiente (PAMA) imparten sus saberes a las familias de las comunidades vulnerables de Valles Centrales y Sierra sur de Oaxaca.

Cuadro 1. Programa de Producción, Autogestión y Medio Ambiente (PAMA).

<b>Saberes</b>	<b>Intercambio</b>	<b>Número de familias beneficiarias (2017)</b>
Administrativos	Asesoría para formular proyectos productivos y gestionar recursos económicos.	675
Agropecuarios	Capacitación en vocaciones productivas, elaboración de abonos orgánicos, barreras vivas, construcción de presas para almacenamiento de agua, construcción de viveros para la deforestación y construcción de casas de adoblock.	
Técnicos	Desarrollo de sistemas productivos de aves, conejos, mezcal, miel y peces. Talleres de bordados y cocina.	

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

ii) Bienes, Centéotl colaboró con comunidades y formaron lazos de intercambio que fortalecieron relaciones sociales e interpersonales entre las poblaciones de municipios cercanos y principalmente con productores que adoptaron el cultivo de amaranto. Posteriormente debido a la demanda de producción, buscaron el medio para iniciar y acelerar el proceso de transformación del grano, con el objetivo de agilizar la cadena productiva del cultivo, principalmente en el apartado de recolección, transformación e industrialización del grano, por ello crearon la sociedad cooperativa llamada: Amaranto de Mesoamérica para el Mundo SC de RL.



Cuadro 2. Empresa de amaranto de Mesoamérica

<b>Actividades</b>		
<b>Recolección</b>	<b>Transformación e industrialización</b>	<b>Comercialización</b>
675 familias abastecen la materia prima (amaranto) 1,000 Kg anuales	Recetas con grano de amaranto - Pastel - Ensalada mixta - Hot cake - Malteada - Polvo para agua Productos - Enchiladitos - Delicias con cacahuete - Delicias con chocolate - cereal natural - chocoalegría	46 puntos de venta ubicados dentro de la región (Valles Centrales) y dentro del municipio (Zimatlán de Álvarez) - 9 tiendas comerciales en la región - 13 tiendas naturistas en la región - 24 Escuelas en el del municipio

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

iii) Servicios, Centéotl proporciona servicios que han fomentado en mujeres la cultura del ahorro, la formación, reconocimiento y autoestima como miembros del programa. Esas actividades han sido desarrolladas a través del programa Bancomunidad y el programa raíces y horizontes.

El programa Bancomunidad nació en el año 2002 como sistema de micro financiamiento, con la finalidad de que las familias implementaran un proyecto productivo a través de un microcrédito. El microcrédito es otorgado solo a mujeres, quienes forman un grupo el cual debe provenir del mismo pueblo, colonia o barrio, deben compartir los mismos valores, costumbres, tradiciones y respetarse mutuamente a fin de que ellas mismas ejerzan el compromiso de autorizar y avalar los proyectos de sus compañeras de grupo, de ahí la importancia de la amistad y la confianza. Durante la ejecución del proyecto cuentan con acompañamiento por parte de una promotora de desarrollo y servicios financieros, lo que garantiza el éxito, y como consecuencia el pago del crédito. Los grupos se integran por colmenas, 1 colmena se integra por 8 grupos de 5 mujeres por grupo, en total 40 mujeres por colmena.

Cuadro 3. Programa Bancomunidad

<b>Número de colmenas</b>	<b>Beneficiarias</b>	<b>Características de la población</b>	<b>Utilidad</b>
200	8,000	- Situación de vulnerabilidad	- Venta de alimentos - Crías de aves de traspatio - Agricultura

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

El programa raíces y horizontes nace en el año 2004, cuyo objetivo ha sido impulsar la formación y capacitación integral de niños, jóvenes y adultos para mejorar su calidad de vida. Ante el problema de migración el programa buscó arraigar a los niños y jóvenes a sus comunidades y participar en su propio desarrollo. Las líneas de trabajo que ha fomentado son la integración de actividades productivas y culturales.

**Cuadro 4.** Programa raíces y horizontes

Actividades	Inicio	Integrantes	Actividades
Productivas	2009	15 grupos	Talleres e iniciativas productivas, promoción del cultivo y consumo de cultivo de amaranto directamente en la comunidad.
		250 Jóvenes	Participan en la capacitación acelerada profesional en iniciativas de autoempleo
Culturales	2011	50 niños y niñas	Participan en proyectos de apoyo educativo a través de la biblioteca infantil el “Rehilete” y en talleres artísticos culturales
		201 niños y niñas	Participan en la Orquesta Sinfónica Infantil Esperanza Azteca Zimatlán.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

#### 4.2 Patrimonio agroalimentario

La variable patrimonio agroalimentario quedó integrada por dos dimensiones i) técnicas de producción de amaranto con tres ítems: producción, recolección y consumo; y ii) conocimientos en el cultivo de amaranto, con dos ítem: experiencia en el cultivo de amaranto e interés en el cultivo.

i) Técnicas, para establecer un pequeño huerto de amaranto se debe tomar en cuenta los siguientes aspectos: producción, recolección y consumo.

**Cuadro 5.** Técnicas de producción de amaranto

N/p	Actividad	Descripción
1	Selección del lugar	Consiste en ubicar un espacio de terreno en el traspatio de la casa, que cuente con agua, entrada directa de los rayos solares y que esté libre de animales domésticos.
2	Preparación del terreno	Se realiza de manera manual con herramientas que comúnmente se usan en casa, entre ellos; pala, pico, barreta, rastrillo y azadón. Con el uso de esas herramientas se forma un camellón que será el lugar donde se sembrará el huerto. El camellón debe tener 1.20 mts de ancho de longitud. Aflojar el terreno con un pico o barreta, para posteriormente voltear la tierra con una pala. Mezclar la tierra con estiércol de cualquier tipo (al menos 5 kg de estiércol por metro cuadrado de terreno), y finalmente emparejar el camellón con un rastrillo o con un pedazo de madera o cualquier otra herramienta.
3	Siembra	La siembra se hace al voleo en el camellón. Para satisfacer nuestra necesidades de verdura, basta con sembrar 10 gr de semilla en un camellón de 1.20 mts de ancho por 6 mts de largo. Se recomienda aplicar poquito estiércol para tapar las semillas y aplicar agua inmediatamente.
4	Aplicación de abono	Los abonos pueden ser de res, aves o caprinos y producirse en alguna granja familiar. Estos son aplicados en el momento de la preparación del terreno y posteriormente en el deshierbe.
5	Aclareo	El aclareo es la eliminación de la sobrepoblación de plantas hasta obtener una planta de amaranto cada 10 cm. Para no generar desperdicios, es aconsejable consumir las plantas que son arrancadas, prepararlas en comida o agua fresca.

6	Deshierbe	Consiste en eliminar maleza o acumular tierra a la raíz de la planta. Esta labor se realiza cuando la planta tiene 20-25 cm de altura. En este momento se realiza la segunda aplicación de abono orgánico.
7	Aporque u orejera	Esta actividad consiste en acumular tierra suficiente a la base de la planta formando un pequeño montículo, con la finalidad de dar mayor soporte a las plantas y evitar el acame.
8	Control de plagas	Esta actividad se realiza desde que nace la planta, esta es muy perseguida por arrieras y gusano de la espiga. Estas plagas son controladas por un producto biológico conocido como lepinox, o con insecticidas caseros fabricados con hojas de higuera molida con chile.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

### Cuadro 6. Técnicas de recolección de amaranto

	<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>
1	Cosecha	Se realiza cuando el grano haya llegado a su madurez, aproximadamente 4 meses después de la siembra. Para saber si la semilla ha llegado a su madurez, tome una de las puntas de la espiga, frote para extraer la semilla y revise que en la parte de en medio se forma una gota cristalina. Este es el indicador para determinar que la semilla está lista para ser cosechada. Si la semilla está totalmente blanca, indica que aún se encuentra tierna y debe ser esperar otros días más para cosechar.
2	Trilla	Sobre una lona se depositan las panojas (espigas) del amaranto, hasta que alcancen el nivel de secado. Con ello posteriormente sacar el grano azotando cada una sobre la lona. Esta actividad se realiza también golpeando la espiga con un tronco hasta que expulse todas las semillas.
3	Limpieza	La semilla de amaranto es muy fina y para limpiarla se deberá cribar o zarandear en cribas o mallas tipo mosquitera.
4	Secado	Es recomendable extender la semilla limpia en las lonas por un periodo de 3 días, preferentemente en la sombra.

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

### Cuadro 7. Técnicas de consumo de amaranto

	<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>
1	Aprovechamiento del grano	El grano de amaranto sólo puede consumirse una vez que hay sido reventado (tostado), esta característica da suavidad y mayor concentrado de proteína. La digestibilidad equivale 80-92%, y la forma más fácil de reventar el grano es utilizando un comal de barro con fuego alto.
2	Elaboración de productos alimenticios	Importante balance proteínico, en sus diversas presentaciones. Grano: Dulce de alegría, atole, pan, agua, tortilla, tamal, guiso, postre en general. Cereal: en desayunos, comidas. Harina: excelente espesante en comidas y bebidas. Hojas: Consumo de verduras

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

## ii) Conocimientos en el cultivo de amaranto

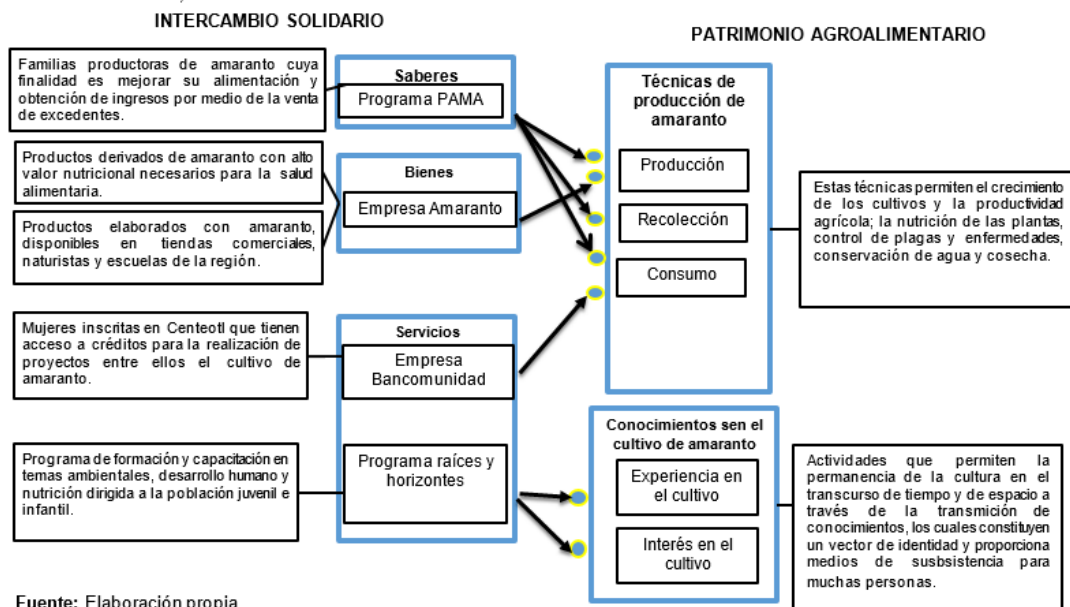
**Cuadro 8.** Experiencia e interés en el cultivo

Entrevistado	Experiencia	Testimonio		Utilización
	Años de cultivar amaranto	Interés en cultivarlo	Motivo por cultivarlo	
Amalia Lucas	10 años	Mis abuelos lo cultivaron y nos alimentaron con el grano, anteriormente le llamaban chíá.	Es una planta nutritiva que permite buena alimentación en la familia. Representa una alternativa para generar ingresos.	Consumo y venta
Julita Reyes Ortiz	13 años	Gracias a los talleres impartidos por Centéotl. Además tenemos los terrenos cerca de la casa	Es un cultivo diferente a los que acostumbramos a sembrar. Es un alimento nutritivo y fácil de prepararlo.	Consumo y venta
Margarita Victoria López Lucas	10 años	Mis padres lo cultivaron y nos alimentaron con el grano, anteriormente le llamaban chíá.	Facilidad para producirlo en dimensiones pequeñas de terreno. Representa un alimento nutritivo para la familia.	Consumo
María Soledad	9 años	Mi mamá nos alimentó con amaranto, ella le llamó chíá. Desde entonces se retomó el cultivo y hasta la fecha.	Se retomó el cultivo gracias a los talleres impartidos por Centéotl. Representa un alimento nutritivo y un pequeño ingreso para nuestra familia	Consumo y venta
Natividad Jinéz	9 años	Gracias a los talleres impartidos por Centéotl. Se practica	Se retomó el cultivo gracias a los talleres impartidos por Centéotl. Representa una fuente de alimentos nutritivos e ingreso para mi familia	Consumo

**Fuente:** Elaboración propia con base en el estudio de campo Agosto-Enero de 2017

Para comprobar la H1. La empresa social rural Centeotl realiza actividades que promueven el intercambio solidario y la conservación del cultivo de amaranto como patrimonio agroalimentario; se analizaron los resultados presentados en la figura 3. De los cuales se encuentra que las actividades que realiza Centeotl por medio del programa PAMA y la empresa de amaranto (4 puntos) promueven en mayor medida el intercambio solidario y en menor medida los servicios ofrecidos por la empresa bancomunidad (1 punto), sin embargo por medio del programa raíces y horizontes promueve la conservación del cultivo de amaranto como patrimonio agroalimentario (2 puntos).

**Figura 3.** Análisis de resultados. Descripción de actividades de intercambio solidario y patrimonio agroalimentario en la empresa social rural Centéotl, Zimatlán



En relación al primer resultado éste muestra que los saberes (administrativos, agropecuarios y técnicos) así como, los servicios (microcréditos y el programa raíces y horizontes), ofrecidos por parte de Centeotl a familias productoras agrícolas, en estado de vulnerabilidad muchas de ellas, han tenido un doble efecto. Por un lado, cultivar y disponer de granos, hortalizas y legumbres no solo asegura la alimentación, sino también ayuda a la nutrición de los miembros de las familias, principalmente niños. Por otro lado, una vez satisfechas las necesidades de alimentación, los excedentes del cultivo se llevan al mercado para intercambiarlos por otros alimentos, o venderlos. De esta manera obtienen ingresos que utilizan para invertir en un nuevo ciclo de producción.

El segundo resultado muestra que, las familias han adoptado el cultivo de amaranto por su fácil proceso de producción y recolección, esto es; calculan la época de lluvia para sembrar el grano, lo que genera ahorro de agua de manantial, para la recolección por lo regular la realizan en familia esto a su vez genera mayor convivencia. De ahí la permanencia de cultura a lo largo del tiempo y espacio, como medio de transmisión de conocimientos entre generaciones permite preservar el grano de amaranto como patrimonio cultural inmaterial no sólo por el producto en sí, sino por el conjunto de conocimientos y experiencias y conocimientos ancestrales que existe alrededor del cultivo.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los seguidores de la perspectiva teórica de la economía solidaria promueven el intercambio solidario como una nueva forma de hacer economía, basada en el intercambio de productos, servicios y saberes los cuales están dirigidos a satisfacer necesidades básicas, principalmente las de consumo utilizando técnicas tradicionales de cultivo.

Desde la economía solidaria, el estudio se realizó en la empresa social rural Centéotl y se observó que el tipo de intercambio que practica es el intercambio solidario. Este

intercambio es sustentado por la organización de mujeres inscritas en el programa PAMA (Producción, Autogestión y Medio Ambiente) saberes impartidos para la producción, autogestión y medio ambiente. El programa de Amaranto dedicada a la transformación e industrialización, y el programa de Bancomunidad que ofrece microcréditos. Las beneficiarias del programa tienen la posibilidad de sembrar amaranto, destinarlo para autoconsumo y el excedente para el mercado. Esas ventajas permiten a las comunidades productoras que forman parte de Centéotl adoptar el cultivo de manera continua aprovechando su valor nutricional y rescantando su valor simbólico, de esta manera se reconoce su gran valor como patrimonio agroalimentario de la humanidad.

El estudio de caso permitió comprender las actividades y mecanismos que realizan los productores de amaranto para contrarrestar los problemas de seguridad alimentaria y por lo tanto conocer, los enormes esfuerzos que realizan las comunidades locales por conservar sus conocimientos tradicionales, formas y saberes de cultivar sus alimentos en una economía globalizada. A partir del análisis de intercambio solidario se concluye que en Centéotl el intercambio solidario en conjunto con los productores de amaranto contribuye en gran medida en el patrimonio agroalimentario. Sin embargo, se recomienda el diseño e implementación de una estrategia de capacitación integral cultural sobre experiencias y conocimientos tradicionales de otros productos agrícolas, que permitan preservar las técnicas de producción, recolección y consumo que realizan en las comunidades, además la transmisión de éstos conocimientos a las futuras generaciones, y con ello preservar cultivos que forman el patrimonio cultural inmaterial de muchos de los pueblos indígenas en los países de América Latina.

## REFERENCIAS

- Arruda, M., 2007. Economía Solidaria. Accessible en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0342/PONENCIAArruda\\_1\\_1\\_.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0342/PONENCIAArruda_1_1_.pdf).
- Asociación Mexicana del Amaranto, 2017. Actualizado el 20 Mayo de 2019. Accesible en: <http://www.amaranto.com.mx/vertical/faq/faq.htm#origen>
- Askunze, C, 2007. Economía solidaria. Educación para el desarrollo, pp. 2-3 y 107-113.
- Barkin, D., y Lemus, B, 2011. La economía ecológica y solidaria: Una propuesta frente a nuestra crisis. México DF: III Encuentro internacional: “La economía de los trabajadores: Pensar y disputar una nueva economía desde los trabajadores y la autogestión”. Actualizado el 17 de Junio de 2018. Accesible en: <http://www.sustentabilidades.usach.cl/sites/sustentable/files/paginas/05-01.pdf>.
- Barkin, D., Escorcia, R., y Lemus, P, 2009. Economía social solidaria: sujeto económico, lógicas de producción y dinero. Buenos Aires: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.
- Barreto, C, 2012. La organización y los sistemas producto en México. En: E. Espitia Rangel, y Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, (Ed). Amaranto: Ciencia y Tecnología. México: CIRCE, p.327-328.
- Cantarero, L, 2012. Alimentación, cultura y sociedad: problemáticas. La antropología de la alimentación en España: perspectivas actuales. Barcelona: UOC, pp.29-30.
- Carlos, P, 2016. Diario arte y cultura en rebeldía. Actualizado en 26 de Febrero de 2019. Accesible en: <https://arteyculturaenrebeldia.com/2016/09/05/declaran-al-amaranto-patrimonio-cultural-intangible-de-la-cdmx/>.

- Cea D'Ancona, M, 1996. **METODOLOGÍA CUANTITATIVA: ESTRATEGIAS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL**. Madrid: Ilustrada.
- Comité de seguridad alimentaria, 2012. FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Actualizado el 15 de Mayo de 2019. Accesible en: <http://www.fao.org/3/me495s/me495s.pdf>.
- Confederación agrosolidaria Colombia, 2015. Finanzas comunitarias. Actualizado en 13 de Abril de 2019 Accesible en: <http://www.agrosolidaria.org/index.php/ejes-de-trabajo/sistema-financiero>.
- Echeverría, H., Etchegaray, M., Casanova, Gabriela, Barros, Pía y Phillipi, D., 2015. Patrimonio agroalimentario a la conquista de los mercados. Revista Innova + agro Vol.1:5-12.
- Escalona, A. M. 2010. Los tianguis y mercados locales de alimentos ecológicos en México: su papel en el consumo, la producción y la conservación de la biodiversidad y cultura. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.
- González Blasco, P, 1994. Medir en ciencias sociales. En M. Garcia Ferrado, El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación (págs. 335-364). Madrid: Alianza.
- Guber, R, 1991. El salvaje metropolitano. Buenos Aires, Legasa, 2001, La etnografía. Buenos Aires, Editorial Norma
- Hernández, S. R. (2010). Les métodos mixtos. En R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, & M. Baptista Lucio, Metodología de la Investigación (pág. 546). México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.
- INAH, 2016. Exposición muestra a la milpa como patrimonio biocultural. Actualizado el 14 Octubre 2018. Accesible en: <http://www.inah.gob.mx/es/boletines/5600-exposicion-muestra-a-la-milpa-como-patrimonio-biocultural>.
- Mapes, S, 2015. El Amaranto. Revista Ciencia Vol. 10:10-15. Actualizado el 07 de Junio de 2018  
Accesible en: [https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/66\\_3/PDF/Amaranto.pdf](https://www.revistaciencia.amc.edu.mx/images/revista/66_3/PDF/Amaranto.pdf).
- Martinez, S, 2016. Seguridad alimentaria, autosuficiencia y disponibilidad del amaranto en México. Revista Problemas de Desarrollo, Vol.47:107-132. Actualizado el 13 Agosto de 2018.  
Accesible en: [www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/55882/50171](http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/download/55882/50171).
- Martinez, M, 2017. Almanatura. Actualizado el 13 de agosto de 2018. Accesible en: <http://almanatura.com/2017/11/grupos-consumo-agroecologicos/>.
- Montecino, A, 2015. Patrimonio agroalimentario a la conquista de los mercados. Revista Innova + agro. Vol. 1:51-52.
- Molano, R, 2018. Quinua y amaranto. Actualizado el 20 de Agosto de 2018. Accesible en: <http://www.quinuayamaranto.com/nuestra-empresa>.
- ONU, 2014. Grupo de trabajo interinstitucional sobre economía social y solidaria. La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible. Ginebra. Actualizado el 28 Junio de 2018. Accesible en: [http://unsse.org/wp-content/uploads/2014/08/Position-Paper\\_TFSSE\\_Esp1.pdf](http://unsse.org/wp-content/uploads/2014/08/Position-Paper_TFSSE_Esp1.pdf).
- Pallacán, C, 2016. Plataforma de territorios inteligentes. Actualizado el 14 Octubre 2018  
Accesible en: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/455695/>.
- Paredes, C y Sato, V, 2018. Eje temático: Ciencia Tecnología y Sociedad. Agricultura Autóctona para el desarrollo humano y social como única alternativa para la lucha

- contra el hambre en la región Salta – Argentina. Actualizado el 20 de Abril de 2018. Accesible en: <https://www.unl.edu.ar/iberoextension/dvd/archivos/ponencias/mesa1/agricultura-autoctona-para-e.pdf>.
- Pinto, M., Urpin, R., González, R., Colmenares, Y., Márquez, R. (2009). El sistema de intercambio solidario. *Revista INIA Divulga* Vol.14:34-36. Actualizado el 13 Agosto de 2018. Accesible en: [http://sian.inia.gob.ve/inia\\_divulga/divulga\\_14/rid14\\_pinto\\_34-36.pdf](http://sian.inia.gob.ve/inia_divulga/divulga_14/rid14_pinto_34-36.pdf).
- Salcedo Aznal, A., & Marcillo Vaca, C. (2010). *Economía solidaria*. Ecuador: Fundación Iberoamericana para el Desarrollo, La Fundación Humanidad y Desarrollo.
- SEDESOL, 2016. *Impera la desnutrición y pobreza en Oaxaca*. Actualizado el 24 de Mayo de 2017. Accesible en: <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/impera-la-desnutricion-y-pobreza-en-oaxaca>.
- Silva, G, 2015. Patrimonio agroalimentario a la conquista de los mercados. *Revista Innova + agro*, Vol. 1:29.
- Shamah, L. T., Amaya, C. M., y Cuevas, N. L, 2015. Desnutrición y obesidad: doble carga en México. *Revista Rud revista digital universitaria unam.mx*. Actualizado el 22 Agosto de 2018 Accesible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.16/num5/art34/>.
- Toledo, V, 2012. *Red de etnoecología y patrimonio biocultural*. México Conacyt. Accesible de [http://etnoecologia.uv.mx/Red\\_paginaprincipal.html](http://etnoecologia.uv.mx/Red_paginaprincipal.html), pp.31-33.
- Ubasart, G, 2009. Dirección de acción social. Ayuntamiento de Barcelona. *Barcelona social*. Actualizado el 15 Mayo de 2019. Accesible en: [http://w110.bcn.cat/portal/site/ServeisSocials/menuitem.931633495bcd6167b4f7b4f7a2ef8a0c/indexe7b6.html?vgnextoid=594d505c8019d310VgnVCM1000001947900aRCRD&vgnnextchannel=594d505c8019d310VgnVCM1000001947900aRCRD&lang=es\\_ES](http://w110.bcn.cat/portal/site/ServeisSocials/menuitem.931633495bcd6167b4f7b4f7a2ef8a0c/indexe7b6.html?vgnextoid=594d505c8019d310VgnVCM1000001947900aRCRD&vgnnextchannel=594d505c8019d310VgnVCM1000001947900aRCRD&lang=es_ES).
- UNESCO, 2015. *Patrimonio cultural inmaterial y desarrollo sostenible*. Actualizado el 22 de Agosto de 2018. Accesible en: <https://ich.unesco.org/doc/src/34299-ES.pdf>.
- UNESCO, 2017. *Patrimonio cultural inmaterial*. Actualizado el 26 de Abril de 2019. Accesible en: <https://es.unesco.org/themes/patrimonio-cultural-inmaterial>.
- UNESCO, 2018. *Patrimonio. Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo*. Actualizado el 23 Abril 2018. Accesible en: <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Patrimonio.pdf>.
- Vargas, L. A., y del Valle, B. M, 2016. El nuevo reventón del amaranto. *Revista Arqueología Mexicana*, Vol.138:59-63. Actualizado el 08 de Junio de 2016. En: <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/el-nuevo-reventon-del-amaranto-0>.
- Villacís, R. 2013. El intercambio entre el valle del Chota y Pimampiro: el trueque o cambeo. En *Economía solidaria: Patrimonio cultural de los pueblos*. Ecuador. Editorial. Universidad Politécnica Salesiana, pp.127-130.
- Yin. R, 1994. *Metodología*. Actualizado el 22 de Septiembre de 2018. Accesible en: [http://caterina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lmk/leal\\_m\\_a/capitulo4.pdf](http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lmk/leal_m_a/capitulo4.pdf).



## **PERCEPCIÓN DE LA COMUNIDAD V/S GOBERNANZA LOCAL: EL PROGRESO TURÍSTICO DE COBQUECURA, XVI REGIÓN DE CHILE, DESDE LA MIRADA DEL DESARROLLO ENDÓGENO.**

Carolina Giacaman Becerra  
Administradora en Ecoturismo.  
Centro de Estudios de Ñuble, Universidad del Bío Bío, Chillán, Chile.  
cgiacamanecoturismo@gmail.com

Patricia Becerra Aguayo  
doctoranda en Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata.  
Universidad del Bío Bío, Chillán, Chile.  
pbecerra@ubiobio.cl

### **RESUMEN**

Cobquecura, comuna de la provincia del Itata, Región de Ñuble, Chile, cuyas características son una población de 5.012 habitantes, altos indicadores de ruralidad y la comuna más pobre de Ñuble. Sus principales actividades son agricultura y turismo. En la región es el único destino costero; paisajísticamente destacan 54 km de playas de oleaje y roqueríos aptas para la práctica de surf, 5 km de santuario de la naturaleza, ríos, humedales y senderos, patrimonio caracterizado por tradiciones rurales y arquitectura de “Zona típica”. Las autoridades locales afirman que el turismo es una oportunidad económica y de preservación patrimonial, sin embargo, Cobquecura es un destino turístico no maduro, con escasa variedad y calidad de oferta.

Dado lo anterior, se realizó un estudio de las percepciones de los residentes y el gobierno local acerca del desarrollo turístico, desde la perspectiva del desarrollo endógeno, contribuyendo a la gestión turística basada en el desarrollo local. La metodología fue mixta y se estudió población urbana, a través de encuestas, entrevistas a informantes claves y focus group, con variables de aprobación, conformidad, proyección, participación, asociatividad y liderazgo. Los resultados evidencian que el turismo debe ser potenciado como un eje primordial, así como intencionalidad por parte de la comunidad en procesos participativos y asociativos, sin embargo, existe una escasa comunicación con el Municipio, no identificándose una figura de liderazgo. También, existe dicotomía entre la percepción del tipo de turismo desarrollado actualmente y lo que la comunidad espera sea implementado; estos hallazgos permiten sentar bases para la planificación local.

**PALABRAS CLAVE:** Percepción ciudadana, Gestión turística, Desarrollo endógeno, Desarrollo local, Turismo.

**ABSTRACT**

Cobquecura, a commune in the Itata province in Ñuble Region, Chile, which its characteristics are; a population of 5,012 inhabitants, high indicators of rurality, and also, the poorest commune of Ñuble.

Its main activities are agriculture and tourism. In the region, Cobquecura is the only coastal destination; landscape includes 54km of waves and rocky beaches suitable for surfing, 5km of a nature sanctuary, rivers, wetlands and trails, heritage characterized by rural traditions and architecture. Local authorities state that tourism is an economic opportunity and a way of heritage preservation, however, Cobquecura is an immature tourist destination, with scarce of variety and quality of touristic attractions.

Given the above, a study was made of the perceptions of residents and local government about tourism activity from the perspective of endogenous development contributing to tourism management based on local development. The methodology was mixed and the urban population was studied through surveys, interviews with key informants and focus groups, with approval, compliance, projection, participation, associativity and leadership variables. The results show that tourism should be promoted as a primordial axis as well as intentionality on the part of the community in participative and associative processes, however, there is scarce communication with the Municipality, and does not identify a leadership figure. Also, there is a dichotomy between the perception of the type of tourism currently developed and what the community expects to be implemented; these findings provide a basis for local planning.

**1. INTRODUCCIÓN**

Cobquecura es una comuna costera ubicada en la provincia de Itata, región de Ñuble, Chile. Se presenta como el único balneario costero de la Región, con una superficie de 570 km<sup>2</sup> y una población de 5.012 habitantes de acuerdo al Censo del año 2017, presentando un decrecimiento de la población de un 13% respecto a la medición realizada en el año 2002 (INE, 2018). Del total de su población, el 71% pertenece al sector rural, siendo este indicador de gran importancia, ya que esta cifra duplica a la de la Región de Ñuble y sobrepasa ampliamente los registros a nivel nacional. Además, Cobquecura es la comuna más pobre de la Región de Ñuble. Las cifras de pobreza por ingresos (34,2%) y multidimensional (47,2%), sobrepasan al resto de las comunas de la región. (Observaciones Ministerio Desarrollo Social, 2019)

De acuerdo al Servicio de Impuestos Internos de Chile, existen registradas en Cobquecura 165 empresas, de las cuales 140 son microempresas y 15 pequeñas empresas. De dichas empresas 56 corresponden al rubro del comercio, con 26 trabajadores; 46 corresponden a agricultura, ganadería, caza y silvicultura otorgando empleo a 48 personas y 38 al rubro hoteles y restaurantes, otorgando empleo a 9 personas. El municipio, a través del Plan de Desarrollo Comunal, afirma que la agricultura es la actividad económica predominante en el territorio, siendo ésta caracterizada por productores de subsistencia que generan muy pocos excedentes y en su gran mayoría, no se encuentran formalizados, pese a esto absorben la mayor cantidad de mano de obra de la comuna. En cuanto a las empresas formales, los rubros de mayor relevancia corresponden a aquellos vinculados al turismo, es decir, comercio, hoteles y restaurantes, teniendo éstos como principales características, el ser

emprendimientos de índole familiar, con escasa concentración de trabajadores y en caso de contar con éstos, en su mayoría corresponden a contrataciones precarias.

Todos estos antecedentes evidencian la condición de zona de rezago y alta vulnerabilidad de la comuna de Cobquecura, situación ante la cual, tanto las autoridades locales como las regionales han manifestado que el turismo es una actividad económica que se espera, pueda contribuir significativamente a la generación de ingresos y mejoras en la calidad de vida de sus habitantes, así como también se plantea como una vía para la puesta en valor del patrimonio natural y cultural, rescatando los valores identitarios de la comuna.

El patrimonio natural y cultural de Cobquecura se compone de diversos elementos que hacen de este territorio, un lugar único. Su principal característica es una larga franja costera de 54 km, en la que se conjugan formaciones rocosas, acantilados e imponentes oleajes que facilitan la práctica del surf, transformándose este en un importante atractivo, en contrapeso al hecho de que sus playas no son aptas para el baño. A esto se suma dentro del territorio, un Santuario de la Naturaleza que alberga sitios de anidación de lobos marinos, zonas de bosque nativo y variados paisajes campesinos.

En la zona urbana, se destaca el casco histórico declarado como “zona típica”, por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuya arquitectura data de los siglos XVIII y XIX y aún conserva casonas de adobe construidas durante la bonanza económica del período de la República, muchas de éstas poseen fachadas construidas en piedra pizarra cortada en forma de laja, propias de la zona norte del país, siendo este el lugar más austral del país en donde se observa este tipo de construcción.

Pese a todo lo mencionado, el destino turístico Cobquecura es clasificado como un destino emergente, cuya actividad turística ha surgido de manera espontánea y poco planificada (Servicio Nacional de Turismo, 2015), siendo esto similar a lo que ocurre en el resto del país, en donde el turismo en zonas rurales se presenta como una alternativa de complementación a los ingresos silvoagropecuarios, con un nivel empresarial poco desarrollado y una baja brecha de fortalecimiento y competitividad. (Subsecretaría de Turismo, 2014). Sumado a esto, a nivel de gobernanza local, Cobquecura no cuenta con un Plan de Desarrollo Turístico como carta de navegación que permita direccionar las acciones hacia un objetivo de desarrollo en común.

Dado lo anterior, se realizó un estudio de las percepciones de los residentes de la comuna de Cobquecura y del gobierno local, acerca del desarrollo turístico del territorio bajo la perspectiva del desarrollo endógeno, con la finalidad de dilucidar problemáticas vinculadas a la participación, asociatividad y liderazgo, y contribuir a la gestión turística basada en el desarrollo local. Se analizaron las percepciones de los habitantes y del municipio, puesto que son actores claves para la gobernanza local, y quienes mejor conocen la realidad de su territorio, por lo que el análisis de sus percepciones, puede contribuir a identificar iniciativas, minimizar riesgos, potenciar fortalezas y resolver problemáticas, fortaleciendo el proceso de gobernanza local. De ahí la importancia de que el análisis de las percepciones preceda al desarrollo e implementación de políticas y acciones idóneas para un territorio en particular (Hall, 2008) citado en (Vargas, 2004).

## **2. TURISMO Y DESARROLLO ENDÓGENO**

El turismo basado en el desarrollo endógeno surge a partir de la necesidad de reactivar la economía local, y detener la decadencia económica, social y cultural producto de los modelos de acumulación de capital, la migración campo-ciudad y otros

factores que inciden en el declive de las localidades rurales (Vázquez, 2007). Ocurre cuando los diferentes recursos culturales, etnográficos, paisajísticos y arquitectónicos, son gestionados y articulados mediante proyectos asociados al turismo, representando así un potencial para el desarrollo de éste y, de tener éxito, pueden contribuir a la generación de renta y empleo, siendo un complemento para las actividades económicas propias de sectores agrícolas (Coord. Alén González, E. Rodríguez, López, N., Vázquez. Abad) citado en (López, 2004). Para llevar a cabo esta articulación de proyectos, e impulsar el desarrollo del turismo en áreas rurales, se requiere de un proceso en el cual el gobierno asume un rol de liderazgo y forma parte activa de un trabajo continuo de formación en conjunto con la comunidad local, con la finalidad de crear y ofrecer productos turísticos de calidad. (Osuna, 2013). Se hace especial énfasis en contemplar y respetar las necesidades locales y sus formas de vida, con la finalidad de evitar fricciones asociadas con la cultura local. En este trabajo continuo, la participación de la comunidad desde el comienzo de las etapas del desarrollo turístico juega un rol fundamental, puesto que ésta no es considerada meramente como un espectador, sino que se posiciona como un componente esencial del desarrollo turístico, entendiendo que las decisiones que se tomen respecto a esta área, inciden en diferentes ámbitos de la vida de los residentes. Además, los planes validados socialmente tienen mayores posibilidades de llevarse a cabo y la participación local contribuye a la minimización de problemas económicos, ambientales y socio culturales presentes en el territorio, pudiendo inclusive garantizar el éxito del desarrollo turístico. (Oyarzun & Szmulewicz, 1999).

Dicha participación se logra una vez que la comunidad local se hace consciente de sus posibilidades de desarrollo y mejoras socioeconómicas, otorgadas por las características particulares de su territorio, es decir, percibe de manera positiva sus cualidades, y considera que son un potencial para el desarrollo, por lo tanto, su motivación conlleva al involucramiento proactivo, trabajando inclusive a la par con los gobiernos locales, quienes son encargados de proveer elementos útiles para este proceso mediante herramientas como el desarrollo y ejecución de políticas públicas.

### **3. METODOLOGÍA**

En esta primera etapa investigativa, se analizaron las percepciones de la comunidad y del gobierno local, acerca del desarrollo, participación, asociatividad y liderazgo turístico, mediante una metodología mixta que integró sistemáticamente los métodos cuantitativo y cualitativo, de manera de tener una visión más integral y completa. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). El diseño corresponde al de exploratorio- descriptivo, de tipo no experimental y transeccional, ya que fue realizada en un período de tiempo definido, existiendo escasa información que preceda a la información recopilada en este estudio, no pudiéndose corroborar existencia de estudios previos similares al efectuado. Igualmente se considera el diseño de triangulación concurrente, debido a que ambos métodos (cualitativo y cuantitativo) tienen la misma prioridad o peso dentro de la investigación y ambos se aplicaron durante el mismo lapsus de tiempo, integrándose sus respectivos resultados para el posterior análisis.

La población correspondió a mil doscientos trece habitantes, caracterizados como hombres y mujeres, en edad de trabajar, es decir sobre 15 años, independiente si se encontraban con empleo o no al momento de ser consultados, quienes debían ser residentes habituales de la zona urbana de la comuna de Cobquecura. Se realizaron entrevistas, encuestas y un grupo focal con actores claves. En lo correspondiente a la muestra cuantitativa se estableció un tipo no probabilística, de muestreo intencionado y

para la cualitativa, se determinó llevarla a cabo mediante informantes claves, siendo en ambos casos las muestras seleccionadas a conveniencia de la investigadora, debido a las características del presente estudio, el cual no pretende generalizar los resultados obtenidos, sino que más bien explorar y describir una problemática poco estudiada en la comuna que requerirá de estudios analíticos en el futuro con el fin de dilucidarla a profundidad.

#### **4. RESULTADOS**

Para la comunidad es fundamental que se potencie el desarrollo del turismo en la comuna, considerándolo como su principal fuente de desarrollo, permitiendo, a través de este, la puesta en valor de la identidad y patrimonio. Sin embargo, actualmente se percibe la llegada tipo de turista que no reporta beneficios económicos y no valora el patrimonio de la comuna, razón por la cual, se espera atraer y fidelizar a un nuevo tipo de turista que aporte no solamente beneficios económicos, sino que también sociales y medioambientales. Desde el punto de vista del municipio, el turismo significa el eje principal de desarrollo de la comuna, y es visto, además, como una estrategia para poner en valor el patrimonio de la localidad.

En cuanto al grado de conformidad con el desarrollo actual del turismo, la comunidad se manifiesta dividida, ya que en su mayoría no se manifiestan conformes debido a que no perciben un avance significativo en la calidad de los servicios turísticos y en la diversidad de la oferta; temiendo que el tipo de turista que actualmente visita la comuna, se un factor negativo dentro de ésta. El municipio por su parte, manifiesta que el turismo se masificó una vez que se pavimentaron los caminos rurales y se mejoraron los accesos, permitiendo la llegada de nuevos turistas, existiendo antes, un turismo selecto y reducido de familias adineradas que llegaban en avioneta hasta el pueblo, provenientes principalmente desde Santiago de Chile. La institución considera que, si bien existen materias pendientes, como lo es potenciar la competitividad y capacitar a los prestadores de servicios turísticos, se ha mejorado en infraestructura y servicios básicos para el turista.

Por su parte, las proyecciones acerca del desarrollo turístico, los residentes esperan que aumente el flujo de turistas, a su vez, se esboza la necesidad de contar con actividades recreativas para éstos, mejorar la hospitalidad y calidad en los servicios turísticos. También se contempla que el sello de las actividades sea la identidad, mediante la puesta en valor de las costumbres campesinas.

Los residentes hacen énfasis en la falta de planificación y liderazgo actual, lo que puede mermar las proyecciones a futuro, así como también plantean la necesidad de invertir en profesionales del sector turístico que permitan facilitar las herramientas necesarias para la gestión turística, mejorar la infraestructura y potenciar el transporte público. Por otra parte, el municipio espera mayor compromiso en cuanto a la calidad de los servicios de los empresarios turísticos.

Acerca de la participación, la mayor parte de los habitantes de Cobquecura declara que no asiste a reuniones de turismo debido a que desconocen la realización de éstas. Así mismo, consideran que su participación es fundamental para la planificación del turismo y que es muy importante que se consideren sus opiniones para la toma de decisiones, mostrando una actitud de disposición a participar de un proceso de planificación. Por su parte, el municipio revela la voluntad de realizar un proceso de participación que involucre a la comunidad en la toma de decisiones.

Quienes actualmente no se desenvuelven en una actividad económica vinculada al turismo, exponen en su mayoría interés por implicarse en este rubro en un futuro, mediante la creación de nuevos emprendimientos.

Tanto la comunidad local como el municipio, consideran que la asociatividad es un factor relevante para el desarrollo turístico de la comuna, y ambos están interesados en fomentar un trabajo asociativo, ya que se percibe como algo positivo, de lo cual es necesario desligar inclinaciones políticas y pensar en un objetivo en común para todos.

En cuanto al liderazgo, la mayor parte de los consultados dice no reconocer una figura de liderazgo, siendo escasos quienes reconocen al municipio como el principal gestor de la actividad turística. Se evidencia la necesidad de contar con un líder que facilite las herramientas necesarias para la ejecución de proyectos y la coordinación de actividades. Desde el municipio señalan que no existe una unidad encargada del liderazgo en el turismo, pero que están en constante aprendizaje a través del Servicio Nacional de Turismo y esperan en un futuro, lograr el empoderamiento para trabajar con la comunidad.

## 5. CONCLUSIONES

La importancia de observar “desde dentro hacia fuera” lo que sucede en una localidad como Cobquecura, radica en que actualmente las problemáticas que surgen del escaso desarrollo turístico, pudiesen suscitar inversiones externas que se transformen en competencia para los pequeños locatarios y que no generen principalmente beneficios locales, o bien, que el destino sea menos competitivo y atractivo y los turistas prefieran destinos aledaños a éste. Es una cierta forma de desmitificar la falta de voluntad e interés, y visibilizar problemáticas de gestión, comunicación y articulación público/privada que existen actualmente.

Se evidencia en el presente estudio, que existe una comunidad que reconoce el valor de su territorio, la importancia de su identidad como factor de desarrollo, pero que no cuenta con las herramientas de gestión y liderazgo para materializar las oportunidades que se presenta el desarrollo turístico.

Existe voluntad tanto de los residentes, como del municipio de apuntar hacia mejoras y trabajar en conjunto, pero pareciera que se trabaja a destiempo, siendo nuevamente patentes las características de rezago de la comuna. Una suerte de desventaja que tienen los sectores rurales frente a las urbes, una especie de injusticia para una localidad, que sabe lo que tiene y quiere hacer de eso, su materia prima para un desarrollo turístico que se sustente en el tiempo.

Es importante entonces, antes de implementar un plan estratégico basado en las políticas nacionales, sentarse a observar y conocer, y desde ahí, comenzar a construir y articular, identificando las brechas que afectan a este territorio y planificando desde su realidad en particular.

Sin duda lo esencial para avanzar en términos de gobernanza local, es que los actores público- privados tomen decisiones en conjunto que beneficien el desarrollo del destino, dando solución a los conflictos actuales, no siendo necesariamente el Estado el protagonista en la toma de decisiones, sino más bien un motivador de un modelo de trabajo en conjunto, involucrando activamente a la comunidad local durante este proceso y facilitando las herramientas necesarias para el desarrollo. He ahí también la necesidad de apoyo entonces, a quienes están encargados de liderar el proceso de desarrollo turístico, considerando que como cualquier actividad de índole económico y a la vez, teniendo en cuenta su transversalidad con otros sectores, el turismo requiere de

constante inversión en conocimiento y perfeccionamiento del capital humano dado los nuevos contextos globales. De esta manera, la gobernanza turística propiciará la innovación, la competitividad y sustentabilidad, contribuyendo directamente al desarrollo local de los destinos turísticos.

## REFERENCIAS

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2017): Reporte estadístico comunal 2017 Cobquecura, en <https://reportescomunales.bcn.cl/2017/PDF/Cobquecura.pdf>. Recuperado 13-09-2019
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014): Metodología de la Investigación. Mc Graw Hill. México DF.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2017): Resultados CENSO 2017, en <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R16>. Recuperado 13-09-2019.
- López, F. (2004): El turismo como factor de desarrollo endógeno: Análisis de la Asociación EUROEME.”, en VIII Congreso Español de Sociología: transformaciones globales: confianza y riesgo, grupo: turismo, ocio y deporte, Universidad de Coruña, Alicante, pp. 355-362.
- Municipalidad de Cobquecura (2014): Plan de Desarrollo Comunal, Cobquecura.
- Observatorio Ministerio Social (2019): Estimaciones de Tasa de Pobreza por Ingresos y Multidimensional por Comunas, 2017.
- Osuna, M. (2013): Análisis del turismo comunitario en la Isla de Santiago (Cabo Verde) como fórmula de desarrollo endógeno. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. Córdoba.
- Oyarzún, E., & Szmulewicz, P. (1999): Fortalecimientos de la Gestión en Destinos Turísticos. Fundamentos, en Gestión Turística, n°4, pp. 93-102
- Rivas, H. (2008): Orientaciones para el Diseño de un Plan de Desarrollo Turístico en Destinos Turísticos. DuocUC. Santiago.
- Servicio de Impuestos Internos: Estadísticas de empresa por región, en [http://www.sii.cl/estadisticas/empresas\\_region.htm](http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_region.htm). Recuperado 13-09-2019
- Servicio Nacional de Turismo (2015): Diseño e implementación planes estratégicos de turismo para la comuna de Cobquecura, Región del Bío Bío.
- Subsecretaría de Turismo (2012): Estrategia Nacional de Turismo 2012-2020.
- Vargas, E, Castillo, M, & Zizumbo, L. (2011): Turismo y sustentabilidad. Una reflexión epistemológica, en Estudios y Perspectivas en Turismo. n°20, Buenos Aires, pp. 706-721.
- Vázquez, A. (2007): Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial, en Investigaciones Regionales, n°11, pp. 183-210.

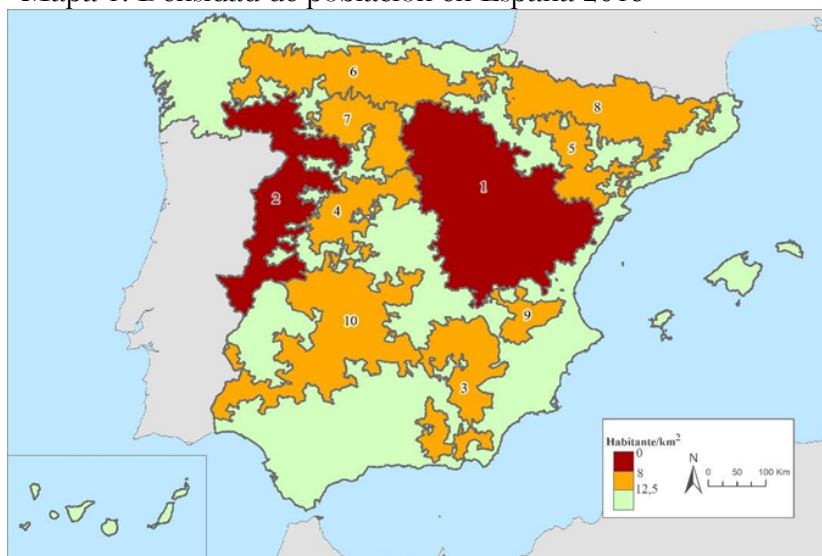
# RUTAS DEL VINO Y DENOMINACIONES DE ORIGEN EN CASTILLA Y LEÓN (ESPAÑA). SINERGIAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO LOCAL<sup>1</sup>

Carlos Hugo Soria Cáceres  
 Universidad de Burgos (España)  
[chsoria@ubu.es](mailto:chsoria@ubu.es)

## 1. CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA DE CASTILLA Y LEÓN. UNA COMUNIDAD EXTENSA Y VACIADA

Castilla y León es una de las diecisiete Comunidades Autónomas que forman parte de la división administrativa del territorio español a escala regional. Destaca por su gran extensión, siendo con 94.222 Km<sup>2</sup> la mayor del país. El espacio se subdivide a su vez en nueve provincias y 2.248 municipios, esto es, casi una cuarta parte del total de municipios españoles que asciende a 8.131. Por el contrario, a pesar de la enorme extensión que posee, la población apenas llega a los 2.398.214 habitantes con una densidad media de 26 habitantes/km<sup>2</sup> en un contexto de pérdida continua de activos (INE,2019). Estas pérdidas han sido si cabe más acusadas en las últimas décadas y ello ha tenido una influencia notable en las dinámicas económicas de la Comunidad. Podemos señalar que, a excepción de los núcleos urbanos, Castilla y León lidera la retórica periodística de lo que en los últimos años se ha venido denominando “la España vaciada”<sup>2</sup>.

Mapa 1. Densidad de población en España 2019



Fuente: Proyecto SEPAS. Instituto de Investigación y Desarrollo Rural

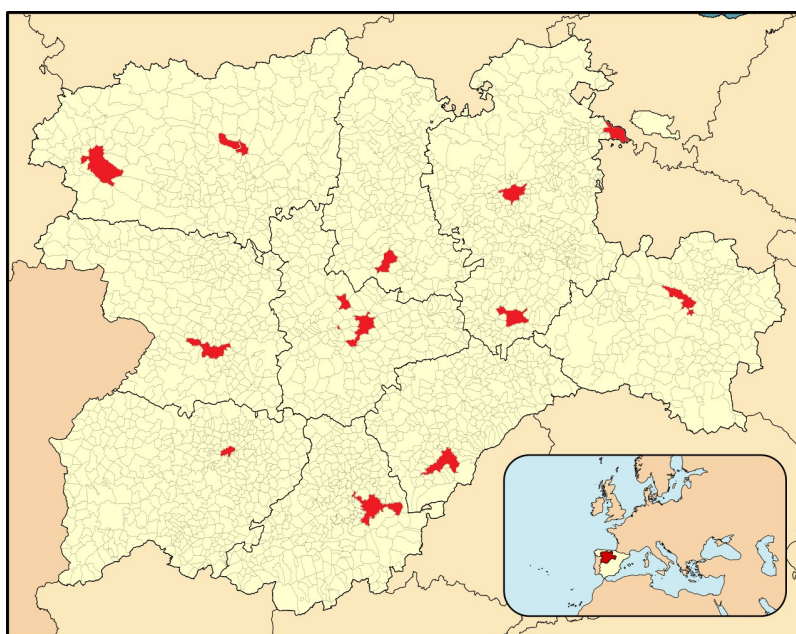
<sup>1</sup> \*La realización de este artículo ha sido posible gracias a un proyecto personal y académico del autor, que entre los meses de enero y junio de 2019 recorrió el territorio acogido a estas Rutas del Vino de Castilla y León recopilando información, testimonios y material gráfico de las mismas que ha sido utilizado tanto en el texto como en la presentación pública

<sup>2</sup> Este calificativo está siendo recurrentemente utilizado, sobre todo en los medios de comunicación para referirse a aquellos territorios rurales del interior peninsular que vienen sufriendo pérdidas de población severas, hasta el punto de llevar a la desaparición de algunas localidades.  
 Ver <https://www.geografiainfinita.com/2019/03/un-recorrido-por-la-espana-olvidada-y-vaciada/>



La distribución de la población en el territorio es el resultado de una compleja ecuación integrada por múltiples parámetros, cada uno de ellos definido a su vez por un amplio conjunto de variables interrelacionadas (Delgado, 2012). En Castilla y León las influencias sociales, económicas y políticas que explican el panorama actual, y que abarcan las transformaciones de pequeñas poblaciones del medio rural, tienen que ver con los procesos de modernización de las actividades agrarias y la conformación de nuevos modelos productivos. Esta trayectoria ha respondido, en buena medida, a factores geográficos que favorecieron el desarrollo y crecimiento de un limitado número de centros fabriles asociados a los principales ejes de transporte. Fue a lo largo de estos ejes donde, desde la segunda mitad del siglo XIX, se potenció una malla de estructura radial que ha tenido como consecuencia una distribución desequilibrada de los núcleos de población que en hoy día todavía se percibe. Este desequilibrio puede apreciarse en el siguiente mapa que representa la división provincial y municipal de la Comunidad Autónoma, donde los municipios señalados en rojo concentran más población que la suma total del resto.

Mapa 2. Concentración de la población municipal en Castilla y León 2019



Fuente: Blog Fronteras

No obstante, a pesar de la galopante pérdida de población y las dificultades a las que esta tierra se ha venido enfrentando como consecuencia del éxodo rural y la concentración de actividades productivas, nos encontramos ante un escenario complejo y diverso desde la óptica económica, social y natural. En el territorio de Castilla y León conviven diferentes climas, áreas naturales, elementos patrimoniales y costumbres que caracterizan una región histórica y con un rico legado patrimonial y cultural (Sánchez, 2008).

Tradicionalmente uno de estos legados ha sido el vino, actividad históricamente arraigada en la región y con una importancia capital en determinados espacios rurales del territorio. El sector vitivinícola ha sido evolucionando en las últimas décadas, especialmente a partir del nacimiento de las Denominaciones de Origen y las distintas figuras de calidad, que han contribuido no solo a especializar el sector, sino a provocar un salto de calidad tanto en la propia producción como en nuevas formas de explotación ligadas al enoturismo. Todo ello ha contribuido a dar un importante

impulso al desarrollo local en las áreas rurales castellanoleonesas, y es precisamente en estas áreas donde el vino se ha convertido en un pilar de desarrollo económico.

## 2. DENOMINACIÓN DE ORIGEN E INDICACIÓN GEOGRÁFICA COMO INDICADORES DE CALIDAD AGROALIMENTARIA

Los cambios acaecidos en los hábitos de consumo han propiciado un interés creciente en productos de calidad, diferenciados y adaptados a las nuevas necesidades de los diferentes grupos y segmentos del mercado. Una de las estrategias más apreciadas en el ámbito agroalimentario para lograr esta diferenciación son los certificados de calidad, los cuales integran en su definición no solo el origen geográfico sino, de una forma relevante, la tradición y especialización a la hora de elaborar productos de alta calidad y con personalidad diferente, como la reglamentación y los mecanismos de control sobre su producción (Márquez y Hernández, 2001). Así, las empresas agroalimentarias, para incrementar su competitividad y conseguir su cuota de mercado, tratan de establecer mecanismos de diferenciación basados principalmente en mostrar diferencias de atributos, materiales o características respecto al mismo producto de la competencia.

En el contexto territorial europeo si algo ha caracterizado los esfuerzos de la industria agroalimentaria en las últimas décadas es el empeño por proteger y diferenciar los productos que se elaboran dentro del territorio de la Unión. Uno de los factores que ha figurado como elemento diferenciador para poner en práctica esta estrategia es la caracterización a través regímenes de calidad, que protegen las denominaciones de los productos cuyas cualidades o características están intrínsecamente vinculadas al origen geográfico. De acuerdo con esta premisa se diferencian tres tipos (UE, 2019):

1. Denominación de Origen Protegida (DOP): sello que identifica a un producto originario de un lugar determinado y su relación con el área geográfica donde se produce. Esta característica es fundamental para la calidad del producto e implica que todas las fases de producción deben realizarse en esa área concreta.
2. Indicación Geográfica Protegida (IGP): con similares características, la diferencia fundamental respecto a las DOP es que en este caso al menos una fase de producción debe realizarse en esa área concreta
3. Indicación Geográfica (IG): específicamente utilizadas para bebidas espirituosas y vinos aromatizados. Identifica a una bebida como originaria del territorio de un país, región o localidad si determinadas características son imputables a su origen geográfico.

Figura 1. Sellos de calidad de las IGP y DOP en Europa



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPAMA)

El ámbito de productos amparados bajo estas figuras de protección es muy diverso (aceite, queso, miel, productos cárnicos...) aunque el vino es uno de los más reconocidos y, en cierto modo, pionero a la hora de utilizar la toponimia para identificar los productos. Cada figura de protección tiene unas normas específicas

implantadas por el Consejo Regulador y que hacen referencia a características como las variedades de productos, áreas de producción, embotellado, controles de calidad, cupos, etcétera. Con ello se favorece la estandarización y homogeneidad a la hora de elaborar los productos agrupados bajo una etiqueta diferenciadora que dota de reconocimiento y diferenciación. Esto permite, además de publicitar y dar a conocer geográficamente el territorio, dotar de un valor intrínseco que es apreciado tanto por los productores como por los consumidores. Según datos del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en 2019 España posee un total de 192 figuras de protección agroalimentaria en diferentes productos.

Es tal la importancia y el peso del sector vitivinícola que el propio Ministerio posee una clasificación aparte para el vino, donde se enumeran 136 figuras de protección a lo largo y ancho del territorio, bien sean DOP o IGP<sup>3</sup>. En este contexto de diferenciación productiva, las sinergias entre las políticas de desarrollo local y la valorización de las producciones agroalimentarias buscan acrecentar la corriente de rentas derivadas de los recursos locales para lograr así fijar población y evitar la pérdida de efectivos. En este sentido, las figuras de protección agroalimentaria, especialmente las Denominaciones de Origen, constituyen la culminación de este proceso al dar un marchamo de calidad reconocible a los productos originarios de un cierto lugar (Fariña, 2007). Además de potenciar la calidad, el trabajo de las DO debe servir como instrumento que influya en el desarrollo local y regional, capaz de aumentar las potencialidades económicas de un territorio a través de la creación de empresas auxiliares relacionadas con el mundo del vino, o de otras actividades como por ejemplo las turísticas (Molleví, 2001). Por ello es necesario destacar que dentro de un contexto de despoblación como hemos trazado en la primera parte de esta investigación, en los últimos años se han producido numerosos cambios en el sector de los bienes de alimentación que han dado lugar a una demanda más centrada en la calidad y la diversificación, en pro de dotar de mayor capacidad de actuación a las políticas de desarrollo local en Castilla y León. A raíz de estos cambios, se está ofreciendo una nueva oportunidad a los productores que permite diferenciar sus producciones y atender los nuevos nichos del mercado bajo una marca reconocida, donde las explotaciones agrarias -y en el caso concreto que nos ocupa, la industria del vino- reciben, por su posición en la cadena de valor añadido, unas oportunidades que la producción estandarizada de alimentos les había negado (Grunert, 2005). Las nuevas oportunidades que ello supone para el desarrollo rural se han visto reflejadas en obras como Ilbery and Kneafsey (1999 y 2000) o Banks and Bristow (1999), en las que se destaca el importante papel que la producción de alimentos de calidad puede tener en aquellas zonas que, como en determinados territorios rurales de Castilla y León, se han quedado al margen de la prosperidad. Así pues, el lugar de origen o procedencia de los productos puede convertirse en una importante fuente de ventaja competitiva para las empresas, capaz de influir en los consumidores a la hora de valorar productos o marcas (Agrawal y Kamakura, 1999).

---

<sup>3</sup> La adscripción de nuevas DOP o IGP es un proceso continuo, por lo que cada año se formulan nuevas propuestas que son sometidas a evaluación tanto por la propia Comisión Europea como por el Ministerio. Puede consultarse el listado actualizado de figuras de protección y los pliegos de condiciones para las nuevas solicitudes en

<https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-agroalimentaria/calidad-diferenciada/dop/default.aspx>

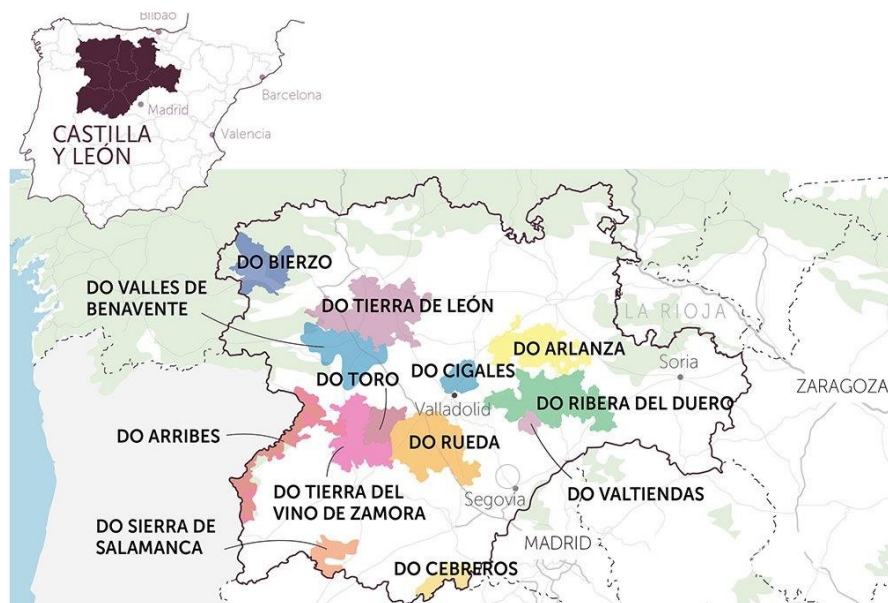
### **3. ORIGEN Y MARCO ACTUAL DE LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN VITIVINÍCOLAS EN CASTILLA Y LEÓN**

En Castilla y León la historia de las Denominaciones de Origen ligadas al vino tiene su origen en 1980, cuando aparece la primera de ellas en la comarca de Rueda especializada en vinos blancos de la variedad Verdejo. Sucesivamente, y hasta principios de la década de los 90, se fueron incorporando otras como Ribera del Duero (1982), Toro (1987) Bierzo (1989) y Cigales (1991), cada una especializada en diferentes tipos de vinos, pero con el denominador común de buscar dar un salto de calidad y homogeneidad al producto. De esta forma fueron experimentándose cambios estructurales en las regiones vitivinícolas que iban quedando englobadas bajo el amparo de las DO, hasta configurar en la actualidad un nuevo marco que, en muchos casos, ha supuesto la salvaguarda de estos territorios. Algunas de estas comarcas habrían visto comprometida su subsistencia si no fuera por el dinamismo y la atracción de capitales que el establecimiento de la DO ha traído consigo (Molinero, 2011). En Castilla y León cada zona de producción mantiene su propia identidad (variedades, metodologías de elaboración, estructuras agrarias y productivas...) pero todas ellas se encuentran amparadas bajo un signo común de la región, comarca, lugar o localidad que designa un vino con cualidades y características diferentes. El incremento de los espacios amparados bajo alguna figura de calidad, el aumento de la superficie cultivada y por ende del número de bodegas las DO, han consolidado la industria vitivinícola como un elemento básico de la economía rural de Castilla y León. Se ha generado un reconocimiento hasta el momento inaudito de esta rama de la industria agroalimentaria convirtiéndola en uno de los emblemas de la región (Alonso, Aparicio y Sánchez, 2003). Pero el panorama en el sector no fue tradicionalmente como el que encontramos hoy en día, ya que la producción de vino en esta región estuvo caracterizada secularmente por el autoconsumo y la visión del vino como un alimento sin más valor añadido. Ello quedaba reflejado en un mercado minoritario, poco especializado y limitado a un radio de pocos kilómetros desde los centros de producción. Solo en aquellas localidades que contaban con mejores vías de comunicación y accesibilidad se generó cierta actividad comercial en torno a este producto. Si atendemos a una escala temporal podemos diferenciar dos etapas en la creación de figuras de calidad en la industria vitivinícola de Castilla y León (Fernández, 2014).

1. La primera de ellas correspondería a los cinco primeros espacios citados anteriormente que adquirieron esta mención entre 1980 y 1991 y que, por su carácter tradicional, constituyen el comienzo de la industria vitivinícola de calidad en Castilla y León.
2. Entre 1991 y 2007 trascurrieron dieciséis años en los que no se llevó a cabo ningún otro reconocimiento de otros territorios como Denominación de Origen. A partir de 2007 se produjeron cuatro nuevas incorporaciones: Arlanza, Arribes, Tierra de León y Tierra del Vino de Zamora
3. En el último lustro (2013-2018) se incorporaron nuevas DO como son Cebreros, Valles de Benavente, Valtiendas y Sierra de Salamanca.

En total, para el año 2019, encontramos 13 DO y una IGP (Vino de la Tierra de Castilla y León) en el ámbito de esta Comunidad Autónoma (MAPAMA, 2019).

Mapa 4. Denominaciones de Origen Vitivinícolas en Castilla y León en 2019



Fuente: Bodegas Rimontgò

Acogerse a una de estas figuras de calidad ha provocado un proceso de modernización e innovación muy relevante de la actividad vitivinícola de Castilla y León a través de los agentes locales implicados en el desarrollo de éste (bodegueros, viticultores, administraciones públicas). Ello ha dado como resultado una importante atracción de capital exógeno, la expansión de los mercados, o la promoción del vino a través de estrategias de desarrollo como el enoturismo que trataremos a continuación. Para los cultivadores y elaboradores ha supuesto, además del reconocimiento de sus vinos, una apuesta y exigencia por la calidad y homogeneización de sus productos al tener que acogerse a la normativa impuesta por cada Consejo Regulador, exigencias indispensables para obtener el sello o la etiqueta que identifica la calidad de la contramarca que les ampara<sup>4</sup>. La principal aportación para el producto ha sido su revalorización y la creación de una imagen reconocida entre los consumidores, lo que ha llevado a todas las zonas amparadas a cuidar y homogeneizar la calidad y garantía del producto final. A partir de este primer paso dado con la creación de figuras de calidad que ha contribuido a mejorar el producto en su fase de elaboración y distribución, se sentaron posteriormente las bases de una nueva actividad económica con una importancia cada vez mayor en la economía local: el enoturismo y las Rutas del Vino.

#### 4. LAS RUTAS DEL VINO COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL

Hemos señalado cómo la potenciación del atributo origen o procedencia se ha convertido en un importante instrumento de marketing para la comercialización de

<sup>4</sup> Cada una de las Denominaciones de origen está controlada por un Consejo Regulador que, a través de la normativa específica recogida en sus estatutos, regula desde la producción de la uva hasta las condiciones de almacenamiento, traslado o elaboración de los vinos. Todo ello con el objetivo de garantizar la calidad final del producto y evitar la introducción de prácticas no permitidas que pudieran dar lugar a la expulsión de la DO. Por ejemplo, puede consultarse la normativa de la DO Ribera del Duero en la siguiente dirección <https://www.riberadelduero.es/es/la-do-ribera-del-duero/la-do-ribera-del-duero#section-5>

productos y marcas, sobre todo si éstas pertenecen al sector agroalimentario (Martínez y Jiménez, 2006). En el caso concreto del vino, las rutas para el conocimiento de este producto se enmarcan dentro de recorridos señalados y publicitados con paneles especiales en los cuales se destacan los valores patrimoniales, naturales, culturales, que constituyen el instrumento con el cual los territorios vitícolas y sus producciones relacionadas pueden ser divulgados, comercializados y disfrutados en forma de oferta turística (Millán, 2012). Conceptualmente una Ruta del Vino consiste en promocionar determinados destinos rurales hacia el turismo cultural en el marco de actividades vitícolas, acompañado por una oferta de alojamiento con servicios que giren en torno al vino. Ahí radica la complejidad de diseñar una ruta del vino, pues ésta no atiende solamente a la simple señalización de un determinado recorrido, sino en crear, juntamente con los agentes locales implicados dentro del territorio, una estructura que permita percibir la experiencia como un conjunto de actividades holísticas y no como una sucesión de ofertas sin relación alguna.

La Secretaría de Estado de Turismo (2019) define específicamente una ruta del vino como “la integración bajo un mismo concepto temático de los recursos y los servicios turísticos de interés, existentes y potenciales, de una zona vitivinícola, planteados desde la autenticidad y la vocación vivencial, con el fin de construir un producto desde la identidad propia del destino, que facilita la comercialización conjunta de toda la zona y garantiza el nivel de satisfacción de la demanda, impulsando así el desarrollo económico-social integral de la misma”. Para poner en marcha una ruta del vino, la propia Secretaría General de Turismo en colaboración con ACEVIN (Asociación Española de Ciudades del Vino) recogen en el Manual del Producto Turístico Rutas del Vino de España la metodología para la implantación de este producto turístico y su posterior certificación por parte del Comité de Gestión y Certificación de las Rutas del Vino de España, paso primordial para destacar el producto enoturístico dentro del mercado (Hernández Romero, 2017). Para ambas entidades una Ruta del Vino es un producto turístico complejo que debe traducirse en una red de cooperación empresarial y de cooperación público-privada que incorpora, además, a las administraciones locales del territorio por donde transcurre la Ruta, pues éstas se perfilan como gestoras de gran parte de los valores y recursos del territorio. El objetivo final es potenciar el beneficio potencial y el valor añadido que este producto tiene con respecto a otras ofertas de turismo enológico y gastronómico<sup>4</sup>. Por ejemplo, el cliente o visitante obtiene sinergias en cuanto a poder conocer el entorno de elaboración del producto, además de recibir un servicio más amplio y profesional, respaldado por una institución con más fuerza y prestigio que cada una de las empresas individuales que la conforman. Para los empresarios supone la creación de una marca conjunta fuerte y distintiva, donde la colaboración y explotación de un nicho de mercado creciente y dinámico permite mitigar los efectos provocados por la estacionalidad de la demanda. El papel que se otorga a las entidades locales en el proceso de creación de una Ruta del Vino es muy importante, de manera que son los Ayuntamientos, Consejos Reguladores y empresarios implicados en dicha ruta los que adquieren el principal protagonismo en la conformación y puesta en marcha de este producto turístico. De este modo, el enoturismo y las Rutas del Vino se perfilan como estrategias fundamentales para impulsar el desarrollo socioeconómico del territorio, posibilitando la generación de nuevas vías de ingresos complementarios que para los productores vitivinícolas permiten aumentar paralelamente las ventas. A continuación, se detallarán las Rutas del Vino que operan en la actualidad dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

#### 4.1 Rutas del vino en Castilla y León

Castilla y León es líder nacional en Turismo Rural y trabaja intensamente en la internacionalización del sector (Junta de Castilla y León, 2019). Un eje fundamental en esta estrategia es la promoción del enoturismo cuya base fundamental son las actividades vitivinícolas, gastronómicas y culturales, junto con una oferta de alojamientos y servicios directamente relacionados con el vino y su cultura, además de una amplia gama de otras propuestas complementarias. Actualmente Castilla y León posee ocho rutas del vino certificadas por ACEVIN, siendo el objetivo de estas rutas conjugar el turismo con el paisaje, la gastronomía, el patrimonio, la historia, el deporte o las actividades de ocio. Las ocho Rutas del Vino integradas geográficamente junto con las Denominaciones de Origen en Castilla y León son las siguiente:

Figura 2. Logotipos de las Rutas del Vino de Castilla y León



Fuente: Consejería de Turismo de Castilla y León

Mapa 3. Localización geográfica de las Rutas del Vino en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de Google Maps y ACEVIN

#### **4.1.1 Arlanza**

La Ruta del Vino Arlanza se localiza al Sur de la ciudad de Burgos y al Este de Palencia, donde el río del que recibe su nombre surca terrenos y paisajes donde destacan viñedos, sabinars, cereales y girasoles. Comprende tres comarcas naturales (Cerrato, Arlanza y Sierra de la Demanda) sobre una extensión de 2.000 km<sup>2</sup>. Posee más de 450 hectáreas de viñedo amparados por la Denominación de Origen Vitivinícola Arlanza con una total de 23 bodegas adscritas al Consejo regulador.

#### **4.1.2 Arribes**

Discurre lo largo de 180 km de cañones fluviales paralelos a la frontera entre España y Portugal, en las provincias de Salamanca y Zamora. La Ruta destaca por el contraste de paisajes de penillanura que han generado un microclima ideal para el cultivo de viñedos, plantados en bancales o terrazas. El territorio cuenta con un gran potencial enoturístico, tanto por sus bodegas y viñedos, como por su naturaleza, su paisaje, gastronomía y riqueza patrimonial etnográfica afianzada dentro un territorio de frontera y alejado de los núcleos urbanos. Como gran atractivo natural se encuentra el Parque Natural de los Arribes del Duero.

#### **4.1.3 El Bierzo**

La comarca de El Bierzo se sitúa en el Noroeste de la provincia de León y ocupa un área de casi 3.000 km<sup>2</sup>. Su situación geográfica permite que sea eje principal de comunicación entre Galicia, León y Asturias. Posee un microclima sin grandes fluctuaciones durante el año, lo que favorece notablemente el cultivo de la vid. Las más de 80 bodegas adscritas a la DO Bierzo pueden ser visitadas en su mayoría, y como valor añadido en el marco de esta ruta se encuentra situado una parte del Camino de Santiago francés.

#### **4.1.4 Cigales**

La comarca de Cigales se extiende a lo largo de 574 km<sup>2</sup> por el sector norte de la Depresión del Río Duero. Los viñedos se encuentran a una altitud media de 750 metros y su área comprende desde parte del término municipal de Valladolid hasta Dueñas (Palencia). Se trata de una zona que tradicionalmente ha elaborado vinos rosados, aunque poco a poco las bodegas también están especializándose en la crianza de tintos. El Consejo regulador de la DO Cigales ampara actualmente 33 bodegas.

#### **4.1.5 Ribera del Duero**

La Ribera del Duero es una extensa área que se extiende por una franja vertebrada por el río Duero que comprende 115 kilómetros (de Este a Oeste) y cuenta con 21.000 hectáreas de viñedo plantado. Esta Ruta es la única encuadrada dentro cuatro provincias castellanoleonesas (Valladolid, Burgos, Segovia y Soria) lo que le otorga una variedad patrimonial y de actividades muy destacada. La DO Ribera del Duero es una de las Denominaciones con más bodegas de toda España, cuenta con un total de 288, especializadas en vino tinto y, muchas de ellas, verdaderos iconos arquitectónicos contemporáneos.

#### **4.1.6 Rueda**

La Ruta del Vino de Rueda se ubica en pleno corazón de Castilla y León, circunscrita a la Denominación de Origen Rueda, extendiéndose a lo largo y ancho del margen izquierdo del río Duero. Abarca las provincias de Valladolid, Ávila y Segovia, y está integrada por veinte municipios y una mancomunidad que ofrecen



una clara muestra de la riqueza turística e histórica de esta región. Las condiciones climáticas y las características orográficas de sus suelos convierten a esta zona en privilegiada para el cultivo de la vid, especialmente la uva autóctona Verdejo. Los orígenes vitivinícolas de esta comarca se remontan al siglo XI.

#### **4.1.7 Sierra de Francia**

Los vinos de la Ruta del Vino Sierra de Francia están amparados por la DOP Sierra de Salamanca, ubicada al Suroeste de la provincia sobre una extensión de 482,10 Km<sup>2</sup>. Las bodegas elaboran vino a partir de la variedad de uva autóctona Rufete cuyo cultivo se trabaja bancales, ejemplo del espacio ganado de forma sostenible por los viticultores a la montaña, conformando un paisaje espectacular en el territorio. En esta Ruta se pueden visitar seis pequeñas bodegas adscritas a la DO, que cuidan el carácter tradición de la elaboración del vino sobre este territorio montañoso.

#### **4.1.8 Toro**

La Ruta del Vino Toro abarca diecisiete términos municipales entre el Sureste de la provincia de Zamora y el Suroeste de la provincia de Valladolid. El municipio zamorano de Toro da nombre a esta Ruta y se posiciona como eje a partir del cual comenzar la visita. Es una de las tres Rutas del Vino que se articulan en torno al Río Duero en Castilla y León y como peculiaridad posee numerosas bodegas subterráneas para visitar.

### **CONCLUSIONES**

Vino y turismo constituyen hoy dos productos cada vez más complementarios, especialmente en las regiones vitivinícolas que, como Castilla y León, sufren de desequilibrios territoriales inducidos por la falta de dinamismo económico y la desigual distribución de la población. Ello ha hecho necesario emprender procesos de reestructuración económica con la introducción del componente turístico. Un impulso fundamental para este proceso ha sido las diferentes certificaciones de calidad (especialmente Denominaciones de Origen) que se han sucedido en las últimas décadas y que hoy en día continúan acogiendo nuevos productos. De alguna manera, la asociación vino y turismo implica el reconocimiento de la “marca”, donde el énfasis regional contribuye a la promoción de éste y, por tanto, al desarrollo de la región. Una estrategia para canalizar esta nueva oferta turística son las Rutas del Vino, caracterizadas por la mezcla de agentes naturales, culturales y sociales. El éxito de un destino enoturístico y el diseño de rutas vitícolas están simultáneamente asociados a la reputación del vino de la región y las actividades ligadas al patrimonio natural, culturas o gastronómico que se puedan ofrecer en ese espacio. Por ello hace necesario la creación de un conjunto de servicios, atracciones y eventos que permitan complementar la Ruta como un producto turístico integrado. En Castilla y León conviven y se complementan actualmente ocho Rutas del Vino calificadas, asentadas todas ellas sobre espacios que integran alguna de las DO presentes en el territorio castellanoleonés. No obstante, incorporación de cinco nuevas DO a la estructura vitivinícola de la Comunidad hace prever que, en un futuro, la oferta pueda ampliarse y con ello completar la oferta enoturística de Castilla y León con la Ruta del Vino como factor de desarrollo local.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agrawal, J., & Kamakura, W. A. (1999): "Country of origin: A competitive advantage?" *International journal of research in Marketing*, nº 16(4), Maryland, pp. 255-267
- Alonso, J. L.; Aparicio, L. J. y Sánchez, J. L. (2003): "Los espacios vitivinícolas en Castilla y León: la evolución hacia un sistema productivo de calidad". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº35, Madrid pp. 101-122
- Bank, J. and Bristow, G.(1999): "Developing Quality in Agro-food supply Chains: A welsh Perspective". *International Planing Studies*, nº 3, Cardiff, pp. 317-331
- Burillo, P. (2019): *Áreas Escasamente Pobladas del Sur de Europa o SESPA's y la Política de Cohesión 2021 – 2027*, Instituto de Investigación de Desarrollo Rural, Serranía Celtibérica
- Fariña, B. (2007) et al: "Valoración de las Denominaciones de Origen como políticas de desarrollo local. El caso de las denominaciones vinícolas de Castilla y León", en *Reunión Anual Asepelt, Área 2 Economía Regional y Local*,. Ediciones Universidad de Valladolid, Valladolid, pp. 62-87
- Grunert, K.G.(2005): "Food quality and safety: consumer perception and demand", *European Review of Agricultural Economics*, nº32, Oxford, pp. 369-391
- Ilbery, B. and Kneafsey, M.(2000): "Producer constructions of quality in regional speciality food production: a case study from south west England". *Journal of Rural Studies*, nº16, Loughborough pp. 217-230
- Ilbery, B. and Kneafsey, M.(1999): "Niche markets and regional speciality food products in Europe: towards a research agenda". *Environment and Planning A*, nº 31, pp. 2207- 2222
- Márquez, A. M. y Hernández, M. J. (2001): "Cooperación y sociedades cooperativas: el caso de la Denominación de Origen Sierra Mágica", *Revista Estudios Cooperativos, Revesco*, nº 74, Madrid, pp. 123-149
- Martínez, M. P. y Jiménez, A. I .( 2006): "La potenciación del origen en las estrategias de marketing de productos agroalimentarios: Objetivos, situación e implicaciones". *Boletín Económico ICE*, nº 2880, Madrid, pp. 13-28
- Millán, G. (2012): "Las denominaciones de origen y las rutas del Vino en España: un estudio de caso", en *Rotur, Revista de ocio y turismo*, nº 5, La Coruña, pp. 41-66
- Molinero, F. (2011): "Los paisajes del viñedo en Castilla y León: tradición, renovación y consolidación". *Polígonos, Revista de Geografía*, nº 21, León, pp. 85-117.
- Molleví, G. (2001): "Las denominaciones de origen vitivinícolas en Cataluña". En Quiros, F. (coord.), *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles*. Oviedo Sánchez, D. (2008): *Geografía de Castilla y León*. Editorial Ámbito, Valladolid

## Web

Asociación Española de Ciudades del Vino (ACEVIN): Rutas del Vino en España, en <https://www.acevin.es/> Recuperado 28-07-2019

Blog Geografía Infinita (2019): Las Reivindicaciones de la España vaciada y olvidada, en <https://www.geografiainfinita.com/2019/03/un-recorrido-por-la-espana-olvidada-y-vaciada/> Recuperado 1-8-2019

Blog Fronteras (2019): Población en España, en <https://fronterasblog.com/?s=poblaci%C3%B3n> Recuperado 6-8-2019

Instituto Nacional de Estadística (2019): Estadísticas de Población, en [www.ine.es](http://www.ine.es) Recuperado 5-8-2019

Junta de Castilla y León (2019): Rutas del Vino en Castilla y León, en <https://www.turismocastillayleon.com/es/rutasdelvino> Recuperado 4-8-2019

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2019): Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas, en <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-agroalimentaria/calidad-diferenciada/dop/default.aspx> , Recuperado 31-07-2019

Información de Interés Calidad Agroalimentaria <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-agroalimentaria/calidad-diferenciada/dop/htm/informacion.aspx> Recuperado 8-8-2019

Secretaría de Estado de Turismo (2019): Manual del Producto Rutas del Vino en España <https://turismo.gob.es/es-es/Paginas/Index.aspx> Recuperado 2-8-2019

Unión Europea (2019): Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, en [https://ec.europa.eu/agriculture/index\\_es](https://ec.europa.eu/agriculture/index_es) Recuperado 2-8-2019

Unión Europea (2019): Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT> Recuperado 3-8-2019

## EL TURISMO PATRIMONIAL: LA CULTURA “EN VENTA”

Celeste Jiménez de Madariaga  
Universidad de Huelva (España)  
[celeste@uhu.es](mailto:celeste@uhu.es)

### INTRODUCCIÓN

Que el turismo está siendo uno de los principales motores de desarrollo económico a nivel mundial, no es ninguna novedad. Mucho se ha escrito ya sobre la influencia del turismo en las economías locales y regionales, y sobre los cambios producidos en las sociedades que han pasado de economías basadas en sectores primarios a una economía fundamentalmente enfocada en la producción turística. No vamos a hacer referencia a los múltiples autores que han tratado este amplio campo de estudio ni a las cuestiones económicas implicados (datos que pueden ser consultados en los documentos que publica periódicamente la OMT). Lo que nos interesa destacar son los cambios ocurridos en el sector turístico, su variabilidad y especialización, debido, fundamentalmente, a que el turismo es una actividad cuya principal característica debe ser y es la versatilidad. Como señalan Rojano, Contreras y Araujo<sup>1</sup>, estamos ante “un producto de servicio, y servicio se entiende como un conjunto de elementos o actividades realizadas por el hombre destinado a la satisfacción de sus necesidades, que no se presentan bajo la forma de un bien material” (Rojano Alvarado, Contreras Cuenta, & Araujo Castellar, 2015). El producto que se compra y vende, no es un objeto o materia de consumo, sino una vivencia; la ruptura de la cotidianidad; el disfrute (de sol, playa, nieve, montaña, etc.); la ocupación del tiempo de ocio; el conocimiento de lugares históricos, arte, monumentos; el descubrimiento de nuevos paisajes y localidades. Para que la producción del sector turístico mantenga su rentabilidad, debe adaptar el producto que ofrece a las demandas de los consumidores –turistas- que, con el tiempo, se han ido diversificando y especializando. Es, por ello, que hablamos de la necesidad de versatilidad.

Desde finales de la década de los ochenta, aparecen “nuevos turismos”, según Santana, “propiciados en su conjunto por las nuevas condiciones y exigencias del mercado, esto es, competitividad, flexibilidad y segmentación”(Santana Talavera, 2003). Se trata de formas diferentes de practicar turismo que se basan en la satisfacción de diversas experiencias. Aunque el conocido como “turismo cultural” está ya muy extendido y analizado, han aparecido otras formas de relacionar turismo y cultura, como el denominado “turismo patrimonial” que ha sido objeto de estudio y definición para diversos autores (Garrod & Fyall, 2000, 2001; Millar, 1989; Poria, Butler, & Airey, 2003). En la extensión y difusión internacional de la idea de patrimonio cultural, la UNESCO ha tenido, sin duda, un papel fundamental. Desde que el año 1972 la UNESCO aprobara la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y se iniciara el Listado de elementos representativos de este patrimonio, formar parte de este Listado ha supuesto un plus de calidad, un atractivo para su contemplación y visita. Este valor añadido que representa la marca UNESCO

---

<sup>1</sup> Estos autores, realizan un estudio específico sobre el turismo en Colombia y, más concretamente, sobre el valor como estrategia competitiva en el sector turístico del departamento de La Guajira.

ha incentivado la demanda por parte de los turistas, a la vez que ha abierto nuevas posibilidades a las empresas turísticas.

## **EL PATRIMONIO CULTURAL MATERIAL E INMATERIAL**

El objetivo de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO era promover la identificación, la protección y la preservación del patrimonio mundial, cultural y natural considerado especialmente valioso para la humanidad. Surgió como reacción ante posibles ataques y destrucciones de patrimonios históricos por conflictos bélicos<sup>2</sup> o por intereses político-económicos. El ejemplo más destacado fue una de las movilizaciones internacionales ocurrida en 1960, ante el llamamiento de Egipto y Sudán, para salvar a Abu Simbel y los demás templos nubios de ser inundados por el Nilo a causa de la construcción de la presa de Assuán. Pero, con el tiempo, el hecho de que la UNESCO incluya en su Listado un determinado sitio (World Heritage Sites, conocido por el acrónimo WHS) no solo ha favorecido su identificación y posible protección, sino que le ha otorgado un valor añadido dotándolos de mayor visibilidad a nivel internacional. De este modo, tener el sello UNESCO se ha convertido en un codiciado propósito por la rentabilidad económica que conlleva el aumento de número de personas que visitan los WHS o desean visitarlos. Este deseo demandado por potenciales turistas es recogido por las empresas turísticas, quienes han confeccionado un producto centrado en el “turismo patrimonial”. Lo paradójico es que, en muchos casos, este incontrolado desarrollo turístico patrimonial ha conseguido lo contrario que se pretendía con el reconocimiento UNESCO: la congestión de visitantes y la amenaza de los valores patrimoniales ante su redefinición como destino turístico internacional icónico y accesible (Breakey, 2012). El debate está activo entre los que defiende las ventajas de ser “destino UNESCO” al aumentar la demanda de los centros históricos, su cuidado y embellecimiento (Hawkins, Grant, Noble, & Bailey, 2009; Mota & Guerreiro, 2017; Ruiz Lanuza, 2015) y los que señalan los perjuicios y peligros que conlleva y cómo el reconocimiento UNESCO no siempre garantiza beneficios por el aumento del turismo (Wuepper & Patry, 2017).

Pero la Convención de la UNESCO de 1972 y el Listado de WHS se limitaba exclusivamente a señalar los monumentos y lugares históricos, y los espacios naturales de especial significación. Es decir, se trataba de un reconocimiento con una clara visión historicista y monumentalista del patrimonio (Jiménez de Madariaga, 2012). En el mismo texto de la Convención, se define qué se entiende por “patrimonio cultural”, como monumentos, conjuntos históricos, obras arquitectónicas, de escultura o de pintura, lugares arqueológicos. También se define lo que se entiende por “patrimonio natural”. Pero en ningún momento se tiene en cuenta la existencia de patrimonio inmaterial.

No será hasta 2003 cuando la UNESCO declare la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial en un intento de poner este patrimonio al mismo nivel de reconocimiento de los WHS, con la misma fórmula de inclusión en los sistemas de lista<sup>3</sup>. Llegar a admitir la inmaterialidad del patrimonio no fue fácil. Ante la

<sup>2</sup> Un ejemplo de esta preocupación fue la celebración de la “Convención para la Protección de Bienes Culturales en caso de Conflictos Armados”, también llamada “Convención de la Haya”, ya en el año 1954.

<sup>3</sup> Se establecen tres tipos de listas: la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, la más frecuente y conocida, considerada como el equivalente de la Lista del Patrimonio Mundial; la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial que requiere Medidas Urgentes de Salvaguardia; y el Registro de Buenas Prácticas.

presión, sobre todo de los países asiáticos, como Japón, hubo diversas reuniones, encuentros y declaraciones internacionales con la intención de ir esbozando la idea de la inmaterialidad del patrimonio, desde la importancia de las lenguas indígenas, el reconocimiento de que la cultura es diversa, y la fragilidad de unos conocimientos y técnicas transmitidos de unas generaciones a otras. Las múltiples reuniones que se sucedieron en la UNESCO consumaron el acuerdo de los términos de la Convención de 2003 (Ahmad, 2006). No obstante, desde el punto de vista teórico, la idea de patrimonio estaba también cambiando desde hacía tiempo. La “teoría de los bienes culturales” se forja teniendo en cuenta el concepto de “bienes culturales” que introduce la Comisión Franceschini en 1964, si bien será M. S. Giannini, en su estudio *I beni culturali*, quien sienta las bases de la dogmática italiana sobre patrimonio cultural en 1976. Será valor cultural y social (interés colectivo y público) lo que legitime un bien cultural, y no los principios historiográficos propios de cada una de las disciplinas que desde antaño venían definiendo el patrimonio. La teoría de los bienes culturales supone la ampliación de los valores y elementos a proteger al englobarse los mismos bajo un término global y amplio, el de “cultural”, lo que permite superar la concepción monumentalista y esencialista del patrimonio.

Por Patrimonio Cultural Inmaterial se entiende los “usos, representaciones, expresiones y técnicas que, junto con instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes, las comunidades, los grupos y en algunos casos, los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.”<sup>4</sup> Además la Convención distingue entre cinco ámbitos temáticos:

1. las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;
2. artes del espectáculo;
3. usos sociales, rituales y actos festivos;
4. conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo;
5. técnicas artesanales tradicionales.

Estos ámbitos temáticos no son excluyentes entre sí. Un mismo elemento puede estar vinculado a varios ámbitos temáticos simultáneamente. También se puede solicitar la inclusión en la Lista de Patrimonio Inmaterial de un elemento de dos formas: con carácter nacional (es un único estado Parte quien lo presenta como propio y singular de ese país) o multinacional (entre varios países).

Como vemos, el patrimonio cultural ya no se reduce a vestigios arqueológicos, importantes monumentos, obras de arte o excepcionales creaciones de la naturaleza. También todo aquello que configura la dimensión inmaterial de nuestras culturas (expresiones musicales, danzas, conocimientos y técnicas tradicionales, alimentación, artesanías, fiestas, etc.) es susceptible de ser considerado patrimonio, y estos patrimonios inmateriales se pueden hallar en cualquier país, región y localidad. Pero estos elementos del patrimonio son extremadamente sensibles y vulnerables; por lo que su aprovechamiento económico (de cara al turismo o a cualquier otro fin) puede llevar a graves consecuencias para las comunidades culturales que los sustentan. Señalaremos solo algunas de las características del patrimonio cultural inmaterial que pueden originar dificultades en su tratamiento:

---

<sup>4</sup> Según se establece en el texto de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.

1. La indisoluble relación entre lo material y lo inmaterial. Difícilmente podemos separar una cosa de la otra. La misma definición de la Convención habla de los “instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes”. No solo son importantes los usos, representaciones, expresiones y técnicas, sino los utensilios, instrumentos, indumentarias, los inmuebles y edificios, los entornos, las materias primas que hacen posible que esa técnica, artesanía, se siga manteniendo y realizando.

2. La visión del patrimonio como un todo integral y desde una perspectiva holística. Todos los aspectos deben ser tratados de una manera interrelacionada, ya que influyen los unos en los otros. La diversificación del patrimonio en tipologías académicas (patrimonio artístico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, industrial, natural, etc.) ha sido perjudicial para un correcto tratamiento y puesta en valor.

3. Una conceptualización dinámica del patrimonio. Nos encontramos con un patrimonio vivo en continuo proceso de cambio como cambia la cultura misma. No podemos pretender que algo inalterable para siempre. El patrimonio cultural inmaterial no se conserva, se salvaguarda o salvaguarda, esto es, el mantenimiento y protección de todos los elementos que hacen posible que un patrimonio se siga desarrollado.

4. La transmisión generacional y el valor de continuidad. Las personas conocedoras de estas técnicas y expresiones son el soporte del patrimonio. Hay conocimientos que solo los tienen ciertas personas, en el momento en que estas personas desaparecen, si estos conocimientos no se transmiten, se pierden con ellas<sup>5</sup>.

5. Expresión de las identidades de los pueblos y colectividades. El patrimonio no lo es por sí mismos, lo es por su representatividad, es decir, por el hecho de que las comunidades, los grupos y, en algunos casos, los individuos lo reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.

En definitiva, el patrimonio cultural inmaterial destaca por definir los valores de una comunidad cultural, aquellas tradiciones heredadas que se transmiten de unas generaciones a otras.

## **EL TURISMO PATRIMONIAL**

La apertura del patrimonio cultural hacia nuevos elementos -inmateriales- supone un reclamo turístico de gran interés para las comunidades que no poseen patrimonios histórico-artísticos, y que han vivido apartadas de los circuitos establecidos por los operadores turísticos. El turismo patrimonial amplía sus posibilidades incluyendo el turismo experiencial y el encuentro con lo exótico. En un tiempo en que la demanda de nuevos destinos turísticos estaba cambiando, aparece la posibilidad de ampliar el concepto de turismo patrimonio hacia lo intangible. Esto implica un importante cambio en el enfoque perceptivo de turista: de “ver” el patrimonio (los WHS declarados por la UNESCO), los turistas y visitantes pasan a “experimentarlo” (los declarados “patrimonio inmaterial” de la UNESCO), produciéndose un cambio de actitud, del turista contemplativo-pasivo al turista dinámico-activo (Ryan, 2015). Es un turismo centrado en las expresiones de la “cultura viva” (artesanías, fiestas, rituales, músicas, alimentación, etc.) y en su interés por captar la cultura como una totalidad. Podemos enmarcar esta idea ideal en los denominados “turismos alternativos” que Smith y Eadington definen como “las formas de turismo que son consecuentes con los valores naturales, sociales y comunitarios, que permiten disfrutar positivamente tanto a

---

<sup>5</sup> La misma UNESCO creó el programa de “Tesoros Humanos Vivos” (1999). Estos tesoros vivos, se refiere a esas personas que poseen unos especiales conocimientos y se les reconoce por ellos.

anfitriones como a invitados y hace que merezca la pena compartir experiencias” (Cohen, 1994). En conjunto, en la promoción – y análisis – de estos turismos destacan el uso de conceptos como cultura, experiencia, exotismo, tradición, popular y autenticidad. La riqueza global de las tradiciones es la principal motivación para viajar de estos turistas que buscan conocer nuevas culturas y experimentar la diferencia global de los cantes, bailes, artes escénicas, formas de obtener recursos de la naturaleza, artesanías, fiestas y rituales, indumentarias, cocina y alimentación.

El patrimonio inmaterial es uno de los componentes importantes que tiene la capacidad de crear carácter, marcar la identidad e imagen de una comunidad (el efecto de la representatividad que se señalaba anteriormente). Es esta cualidad la que, precisamente, diferencia a un destino turístico de otro, hace que cada localidad, comunidad o región puedan ser productos únicos en el mercado. Lo que se oferta – vende es cultura, y todas las culturas se muestran únicas y diferentes. Son, principalmente, esos elementos diferenciadores, los marcadores de identidad, los que se resaltan para ser vendidos al comprador turista.

La búsqueda del rendimiento económico que pueda aportar los elementos patrimoniales, aún con sus riesgos, es perfectamente legítima, más aún, en ocasiones gracias a esos nuevos usos “rentables” se han podido mantener elementos del patrimonio cultural inmaterial que de otro modo habrían desaparecido. Muchos edificios de arquitectura vernácula, comidas y hábitos culinarios, aprovechamientos de recursos naturales, artesanías, danzas y cantes, indumentarias, espacios naturales, literatura oral, saberes, prácticas decorativas, etc. se han mantenido al ser impulsados económicamente, de una manera adecuada y por iniciativa de los propios ciudadanos, de la gente del pueblo, a veces con apoyo de los políticos locales. En esto, las cooperativas familiares y vecinales pueden desarrollar un papel fundamental.

Los valores culturales tal y como los define Hribar, Bole, & Pipan, constituyen como una especie de capital territorial o fuente de desarrollo, que debe ser experimentada y disfrutada no sólo por los turistas, sino también por los habitantes locales, y que puede tener efectos económicos, sociales y medioambientales positivos. Estos mismos autores distinguen entre valor económico y valor social. Según dicen, el valor económico puede determinarse midiendo el valor añadido bruto, el efecto multiplicador sobre la economía, las visitas turísticas y su consumo, mientras que el valor social puede determinarse midiendo el impacto social (Hribar, Bole, & Pipan, 2015). No obstante, al igual que los bienes ambientales de no-mercado, hay también un valor económico que no se deduce directamente de gasto realizado o del valor añadido bruto materializado (García del Hoyo & Jiménez de Madariaga, 2017).

Encontramos que existe una relación positiva entre el grado de especialización del turismo y el crecimiento económico (Arezki, Cherif, & Piotrowski, 2009). Por otro lado, las comunidades locales se benefician del turismo directamente mediante la compra de servicios y artículos comerciales a través de hoteles, transporte, artesanías tradicionales (*souvenirs*) e, indirectamente, mediante las mejoras en la infraestructura, rehabilitación urbana y el mantenimiento de los sitios históricos (Petronela, 2016). Es este mismo autor dedica el citado artículo de 2016 a la importancia del patrimonio cultural inmaterial en la economía, señalando, además, como la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial es una valiosa fuente económica. Actividades de salvaguardia deben implicar siempre a la sociedad, a los agentes y técnicos, pero, sobre todo, a las personas portadoras de dicho patrimonio. El turismo patrimonial está siendo una de las principales apuestas productivas para la mejora de las economías locales,



principalmente en aquellos lugares del mundo donde la rentabilidad de otros sectores productivos ha decaído.

En cuanto a lo que puesta en valor del patrimonio cultural inmaterial se refiere, las intencionalidades de las inscripciones en la Lista UNESCO, fluctúan entre las oportunidades y los riesgos. Por una parte, el interés por conservar y salvaguardar los elementos patrimoniales declarados; pero, por otra parte, la búsqueda del aumento del turismo y desarrollo económico y social. Así pues, distinguimos entre dos tramas dicotómicas que se dan en todos los contextos y lugares donde se producen tensiones en la relación patrimonio-desarrollo:

1. La activación del patrimonio como recurso versus a la producción del patrimonio,
2. y la tendencia a derivar el uso del patrimonio hacia modelos de consumo – influencia del turismo.

Esta activación del patrimonio es, sin duda, la mejor estrategia de protección, conservación y difusión, siempre que la puesta en valor (patrimonio como recurso) se sostenga sobre su dimensión social e identitaria (uso del patrimonio), y no se limite exclusivamente a la búsqueda de rentabilidad económica (patrimonio como producto) ni tenga un aprovechamiento totalmente descontextualizado (patrimonio de consumo).

La captación de este turismo, especialmente interesado por el patrimonio inmaterial, puede realzar el interés de cualquier lugar, cualquier pueblo por pequeño que sea, si se manejan las estrategias apropiadas, generando riqueza y potenciando el desarrollo económico local. Por otro lado, en 2008, la UNESCO incorpora el concepto “itinerarios culturales” definiéndolos como “Toda vía de comunicación terrestre, acuática o de otro tipo, físicamente determinada y caracterizada por poseer su propia y específica dinámica y funcionalidad histórica al servicio de un fin concreto y determinado, que reúna considera a la vez el movimiento interactivos de personas, de intercambios multidimensionales, continuos y recíprocos de bienes, ideas, conocimientos y valores entre pueblos, países, regiones o continentes, a lo largo de considerables períodos de tiempo. También implica haber generado una fecundación múltiple y recíproca, en el espacio y en el tiempo, de las culturas afectadas que se manifiesta tanto en su patrimonio tangible como intangible. (ICOMOS, 2008)<sup>6</sup>.

La UNESCO y la Organización Mundial del Turismo han intentado unir sus intereses y su común preocupación por el binomio patrimonio cultural-turismo. La primera Conferencia Mundial sobre Turismo y Cultura de la OMT y la UNESCO, celebrada en Camboya en 2015, pretendía explorar y promover nuevos modelos de asociación entre el turismo y la cultura. Para el Secretario General de la OMT, Taleb Rifai, “el patrimonio cultural cuenta la historia de la humanidad, cuenta nuestra historia. Si se gestiona adecuadamente, el turismo puede proteger y revitalizar este patrimonio, generar nuevas oportunidades para las comunidades locales, y fomentar la tolerancia y el respeto entre pueblos y naciones”. Defendió la idea de aprovechar el verdadero potencial de los mil millones de turistas, transformándolos en mil millones de oportunidades de contribuir al crecimiento económico inclusivo, el desarrollo social y la promoción de un futuro sostenible. Por su parte, Irina Bokova, Directora General de la

---

<sup>6</sup> ICOMOS CARTA DE ITINERARIOS CULTURALES. Elaborada por el Comité Científico Internacional de Itinerarios Culturales (CIIC) del ICOMOS. Ratificada por la 16ª Asamblea General del ICOMOS, Quebec (Canadá), el 4 de octubre de 2008.

UNESCO, defendió que “cada turista debe ser un guardián del patrimonio mundial, un embajador del diálogo entre culturas. Por eso, la salvaguarda del patrimonio cultural debe ir de la mano del turismo sostenible”.

Sintetizaremos de manera esquemática las dificultades, peligros y riesgos del patrimonio cultural inmaterial y el turismo.

- Excesiva masificación turística debido a la creación incontrolada de focos de atracción en enclaves patrimoniales, negociados por las grandes empresas turísticas.
- Pérdida de significados para sus protagonistas por cuanto han tenido de cambiar sus modos de vida tradicionales no coincidentes con el turismo. A veces, también sus propias residencias en los territorios urbanos que constituyen centros históricos y patrimoniales de las ciudades.
- La espectacularización del patrimonio cultural inmaterial y escenificación para el turismo. Se trata de la recreación y puesta en escena de prácticas, expresiones como cantes y danzas, rituales festivos, etc. exclusivamente para ser consumidas por el turismo, carentes de el sentido original identitario, puestas a la venta por empresas especialmente dedicadas a este fin.
- La parqueterización de las ciudades y pueblos en especializaciones patrimoniales específicas. La transformación de los espacios cotidianos en espacios para el turismo. Es el fenómeno de la gentrificación transformando zonas degradadas, pero urbanísticamente bien situadas, en zonas de residenciales de uso turístico.
- Apropiación del patrimonio inmaterial por grandes empresas comerciales, algo que afecta especialmente a las artesanías, diseños de tejidos y ropas, cantes, etc. En este sentido, es imprescindible tener en cuenta la necesidad de trabajar más sobre los derechos de la propiedad intelectual y su registro oficial.

Uno de los grandes desafíos es el escaso o nulo conocimiento de la población sobre su patrimonio, lo que deriva en la falta de cuidado y mantenimiento del mismo. La mejor manera para proteger el patrimonio (material e inmaterial) es la concienciación de la ciudadanía, algo difícil cuando se trata de comunidades indígenas con escasa formación educativa y mínimos recursos económicos. El etnomarketing nos muestra posibles estrategias de acción ante estas problemáticas. La mayor parte de las comunidades, personas portadoras de conocimientos, técnicas y expresiones del patrimonio inmaterial transmitidas de generación en generación, desconocen los trámites administrativos y legales para hacer valer sus derechos sobre sus propios patrimonios. Siguiendo las ideas de Páramo, el etnomarketing se concibe como un proceso social que, desde el punto de vista de los protagonistas portadores del patrimonio, implica una óptica integradora y consistente las tres principales funciones del marketing: comprender a los consumidores, conquistar compradores y conservar clientes, agrupándolas en una estratégica matriz en este complejo panorama de los negocios en la modernidad (Páramo, 2005). El etnomarketing está diseñado como el marketing para grupos humanos con significativas homogeneidades entre sí, para grupos étnicos existentes en la gran diversidad cultural que caracteriza a las culturas de hoy. El reto es hacer compatible la salvaguarda de las tradiciones culturales con su uso turístico, el desarrollo de las economías locales con una distribución justa de la riqueza generada, el mantenimiento de los modos de vida de una comunidad con el reclamo y la acumulación de turistas.

## CONCLUSIONES

Con independencia de sus significados identitarios, el patrimonio se contempla como “recurso” y se valora como factor de desarrollo al ser descubierto como dinamizador de las economías locales y comarcales. Esta visión del patrimonio trata de activarlo desde su uso, bajo la perspectiva de su utilidad social, ligándolo a las demandas de la actual sociedad de consumo, acorde con las profundas transformaciones ocurridas en torno al turismo, ocio y medios de comunicación de masas.

En principio, se trata del aprovechamiento de los bienes patrimoniales con el fin de optimizar la situación económica de determinadas zonas y colectivos, sobre todo rurales y marginales, alejados de la vorágine capitalista y fabril. Así, encontramos elogiados ejemplos de la activación de recursos culturales generados desde los propios microespacios sociales, bien sean a través de las instituciones políticas locales y ayuntamientos o por iniciativas privadas que establecen pequeños negocios a menudo de carácter familiar. Desde lo local/rural se está diversificado la mirada sobre sí mismo para encontrar posibles alternativas a la cosmovisión urbana y la globalización, lo suficientemente atractivas como para generar riqueza. Mediante el etnomarketing está trabajando en esta dinámica. Bienes culturales que habían sido infrutilizados e infravalorados adquieren un nuevo valor: las artesanías, el paisaje, la cocina tradicional, la arquitectura vernácula, la fauna y flora, las fiestas, etc., son un atractivo para los “otros”, ya sean buscadores de lo “auténtico” y defensores de la tradición, o bien turistas, curiosos y consumidores de extrañezas. Adecuadamente gestionado, hay que considerar también los beneficios que proporciona el turismo y las nuevas formas de ocio, en tanto ha incentivado la conservación de elementos del patrimonio cultural y natural en muchas localidades deprimidas que de otro modo se habrían perdido. Pensemos que ha sido precisamente esta demanda turística lo que ha mantenido, por ejemplo, muchas de las actividades artesanales hasta la actualidad.

Ante procesos de mercantilización del patrimonio, los mayores peligros provienen cuando se produce una disociación entre el valor económico y el valor simbólico, es decir, cuando se impone la lógica de mercado sin tener en cuenta las interpretaciones y percepciones identitarias que para individuos y colectivos pueda tener ese elemento de “su” patrimonio. A este respecto, ya en otras ocasiones he señalado la distinción entre la activación del patrimonio cultural como “recurso” o bien como “producto”, aplicable a la diferenciación que he mostrado. Muchos pueblos y ciudades se exhiben como escenificaciones de sí mismos a sabiendas de que el turismo constituye su industria más rentable. Es entonces cuando el patrimonio puede transformarse en un “producto de consumo” y algunos bienes culturales en “espectáculo”. En un intento de mediar entre ambas posibilidades, debemos diferenciar entre mostrar el patrimonio como recurso turístico o “fabricar” patrimonio para uso turístico, más aún cuando se cae en la invención, el falseamiento, la alteración, destrucción o interpretación banal del patrimonio.

Puede que la conservación y difusión del patrimonio pase a veces por encontrar un nuevo uso distinto al original más acorde con las demandas actuales, pero este cambio debe tener el reconocimiento y la aceptación social de los colectivos que van a asumir la resignificación, y, sobre todo, debemos implicar a estos colectivos en la revaloración del bien patrimonial.

## AGRADECIMIENTOS

Proyecto de investigación “Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Patrimonialización, Gestión y Buenas Prácticas” (CSO20216 – 77413 – P), del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013 – 2016, financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, Y. (2006): The scope and definitions of heritage: From tangible to intangible. *International Journal of Heritage Studies*, 12(3), pp. 292–300.
- Arezki, R., Cherif, R., & Piotrowski, J. (2009): *Tourism Specialization and Economic Development: Evidence from the UNESCO World Heritage List* (No. 09/176). *IMF Working Paper*.
- Breakey, N. M. (2012). Studying World Heritage Visitors: The Case of the Remote Riversleigh Fossil Site. *Visitor Studies*, 15(1), pp. 82–97.
- Cohen, C. B. (1994). Tourism Alternatives: Potentials and Problems in the Development of Tourism. VALENE L. SMITH and WILLIAM R. EADINGTON. *American Ethnologist*, 21(4), pp. 941–942.
- García del Hoyo, J. J., & Jiménez de Madariaga, C. (2017): Revisión de propuestas y aplicabilidad de las metodologías de valoración al patrimonio inmaterial de la Unesco. In I. Mendes, M. R. Borges, M. Coelho, & Z. Mendes (Eds.), *Annals of Applied Economics*. Lisboa: SOCIUS. Centro de Investigaçao em Sociologia Económica e das Organizações, pp. 240–254.
- Garrod, B., & Fyall, A. (2000): Managing heritage tourism. *Annals of Tourism Research*, 27(3), pp. 682–708.
- Garrod, B., & Fyall, A. (2001): Heritage Tourism: A Question of Definition. *Annals of Tourism Research*, 28(4), pp. 1049–1052.
- Hawkins, J., Grant, C., Noble, W., & Bailey, T. (2009): Assessing phylogenetic motif models for predicting transcription factor binding sites. *Bioinformatics*, 25(12), pp. i339–i347.
- Hribar, M. Š., Bole, D., & Pipan, P. (2015): Sustainable Heritage Management: Social, Economic and Other Potentials of Culture in Local Development. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 188, 103–110.
- Jiménez de Madariaga, C. (2012): La re-creación del patrimonio cultural. In B. Santamaría Campos (Ed.), *Discursos y políticas desde Andalucía. Geopolíticas patrimoniales. De culturas, naturalezas e inmaterialidades. Una mirada etnográfica*. Editorial Germania, Valencia, pp. 231–248.
- Millar, S. (1989): Heritage management for heritage tourism. *Tourism Management*, 10(1), pp. 9–14. Mota, M., & Guerreiro, M. (2017). The World Heritage Brand and Tourism : An Approach to the Historic Centre of São Luís , Brazil - Heritage Tourism Marketing. *Tourism and History World Heritage*, (March), pp. 287–311.
- Páramo, D. (2005): Ethnomarketing, the cultural dimension of marketing. *Pensamiento y Gestión*, 18, pp. 177–206.
- Petronela, T. (2016): The Importance of the Intangible Cultural Heritage in the Economy. *Procedia Economics and Finance*, 39, pp. 731 – 736.
- Poria, Y., Butler, R., & Airey, D. (2003): The core of heritage tourism. *Annals of Tourism Research*, 30(1), pp. 238–254.

- Rojano Alvarado, Y. N., Contreras Cuenta, M. M., & Araujo Castellar, L. S. (2015): Marketing mix y el enfoque de valor como estrategia competitiva en el sector turístico del departamento de La Guajira – Colombia. *Red Internacional de Investigadores En Competitividad*, *9*(1), pp. 964–979.
- Ruiz Lanuza, A. (2015): Diferenciación de la Marca Unesco en el desarrollo de la oferta turística. El caso de tres destinos culturales andaluces. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, *3*, pp. 179–190.
- Ryan, J. (2015): Intangible Cultural Heritage: The New Frontier of Destination Branding. In *Ideas in Marketing: Finding the New and Polishing the Old* . Springer International Publishing, Cham, pp. 388-390.
- Santana Talavera, A. (2003): Turismo cultural, culturas turísticas. *Horizontes Antropológicos*, *9*(20), pp. 31–57.
- Wuepper, D., & Patry, M. (2017): The World Heritage list: Which sites promote the brand? A big data spatial econometrics approach. *Journal of Cultural Economics*, *41*(1), pp. 1–21.

## LA RUTA DEL JABUGO. ALCANCE Y TERRITORIALIDAD

*Cristina Pérez-Mora*

G.I. Instituto de Desarrollo Local  
Universidad de Huelva  
[crispeeme@gmail.com](mailto:crispeeme@gmail.com)

*María Bahamonde-Rodríguez*

G.I. Instituto de Desarrollo Local  
Universidad de Huelva  
[maria.bahamonde.rodriguez@hotmail.com](mailto:maria.bahamonde.rodriguez@hotmail.com)

*Antonio Pizarro-Gómez*

G. I. Economía Agraria  
Universidad de Huelva  
[pizarro@uhu.es](mailto:pizarro@uhu.es)

*F. Javier García-Delgado*

G.I. Instituto de Desarrollo Local  
Universidad de Huelva  
[fcogarci@uhu.es](mailto:fcogarci@uhu.es)

### RESUMEN

El mundo del cerdo ibérico cuenta con atractivos (recursos) capaces de atraer flujos turísticos. Pese a los diversos intentos de creación de Rutas del Jamón Ibérico, no es hasta época reciente que se plantea un Club de Producto, en el que intervienen el conjunto de actividades relacionadas con la producción y transformación, comercialización y degustación, además de alojamiento y empresas de receptivo turístico. La Ruta del Jamón Ibérico ha tenido desigual implantación territorial en las comarcas amparadas por las DOP, por lo que surge en la Sierra de Huelva, al amparo del cambio de DOP Jamón de Huelva a DOP Jabugo (2017), la “Ruta del Jabugo”, que es analizada a través de fuentes secundarias. El principal resultado obtenido es la escasa incidencia territorial de la propuesta, pese a despertar interés entre los actores intervinientes.

### Palabras clave

Jamón Ibérico, D.O.P. Jabugo, Sierra de Huelva, Ruta del Jabugo.

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años el turismo gastronómico ha aumentado, surgiendo rutas, con frecuencia vinculadas a las Denominaciones de Calidad (DC), ya sean Denominaciones de Origen Protegidas (DOP) o Indicaciones Geográficas Protegidas (IGP) (Cortinas-Sánchez y García-Delgado, 2016: 5). Estas rutas se han concebido para unir sinergias entre las zonas rurales y el turismo, que busca tomar contacto con alimentos

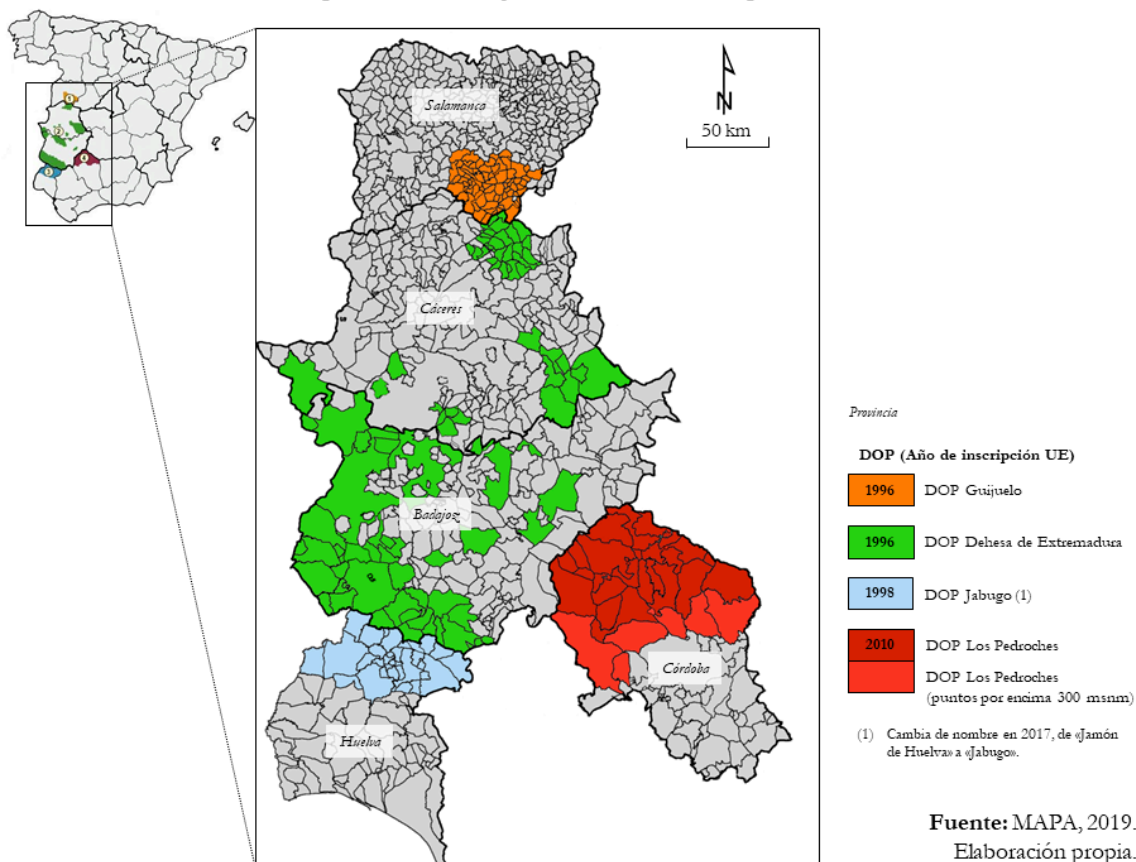
tradicionales (Millán *et al.*, 2006: 7), con el objetivo de lograr un producto que integre la mayor cantidad de actores, que genere más empleos en estas zonas... y que diversifique la oferta existente (Blanco y Riveros, 2004: 3, 6). En este contexto se fomenta la creación de clústeres, materializados en los Clubes de Producto, como estrategias. En España, el Sistema Integral de Calidad Turística en Destinos (SICTED) desarrolla el proyecto de mejora de la calidad de los destinos turísticos promovido por TURESPAÑA y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), para trabajar con empresas (públicas y privadas) servicios turísticos en el conjunto estatal relacionando la actividad turística con oficios tradicionales a través de los denominados “Clubes de Producto” (SICTED, 2019). Con este instrumento se pretende mejorar la experiencia y satisfacción del turista, al tiempo que fortalecer las sinergias productivas entre sectores (productivos y servicios) y ahondar así en los procesos de desarrollo local (SICTED, 2019). Entre estos Clubes se encuentra el Club de Producto Rutas del Jamón Ibérico (CPRJI) (SICTED, 2019).

El CPRJI fue impulsado por la Secretaría General de Turismo (SGT) en 2008 y sus primeros pasos se encaminaron a consensuar con los sectores implicados los métodos de trabajo y las orientaciones comerciales (MMAMRM, 2010: 6). La característica más destacada es que se trata de un producto itinerante (el turista realiza desplazamientos entre los espacios acogidos a la DOP), que afecta a 411 municipios de las cuatro DOP de Jamón y Paleta Ibéricos («Guijuelo», «Dehesa de Extremadura», «Jabugo»<sup>1</sup> y «Los Pedroches»), 20 Grupos de Desarrollo Rural (GDR), de 5 provincias (Salamanca, Cáceres, Badajoz, Huelva y Córdoba) y 3 Comunidades Autónomas (Castilla y León, Extremadura y Andalucía) (Cortinas-Sánchez y García-Delgado, 2016) (Mapa 1).

---

<sup>1</sup> Desde 2017, antes «Jamón de Huelva».

Mapa 1. DOPs de Jamón Ibérico en España



CPRJI tiene como objetivo captar visitantes utilizando para ello los recursos que se relacionan con el jamón ibérico, su territorio de producción, las técnicas de elaboración, su cultura y la gastronomía, ofreciendo al visitante una experiencia completa (Cortinas-Sánchez y García-Delgado, 2016). Así, se busca desarrollar nuevas actividades a partir de una estrategia de trabajo en red, garantizando el desarrollo sostenible (Sepinum, 2010).

Los miembros del Club intentan vincular los aspectos de la tradición con los propios del sistema turístico (Cuadro 1) y de la producción y transformación del cerdo ibérico (Cortinas-Sánchez y García-Delgado, 2016):

- Fincas productoras en las dehesas: fundamentales, pues el paisaje, el sistema de explotación y las condiciones ambientales hacen al producto único y natural, siendo necesario mostrarlo al turista *in situ*.
- Industrias de transformación del cerdo ibérico (ITCI): secaderos y bodegas, la visita a las instalaciones es clave en el proceso de demanda del producto artesanal.
- Tiendas especializadas: escasas hasta hace poco tiempo (predominio de tiendas al detall o supermercados propios), se convierten en otra pieza clave para la comercialización del producto y su vinculación con el turismo.
- Establecimientos de alojamiento: muy diversos, desde hoteles a casas rurales, pasando por pensiones, hostales... Existen problemas de aforo (pequeño tamaño), aunque la versatilidad en la variedad de la oferta permite penetración en más



segmentos (Grande y Maynar, 2010: 57). En este caso es necesidad volcar el negocio hacia la dehesa y el cerdo ibérico, intentando romper la estacionalidad.

- Establecimientos de restauración: expositores del jamón ibérico, son de muy distintos tipo (de bares y cafeterías a restaurantes de alta categoría), con problemas de aforo e inexistencia de estándares de calidad.
- Empresas de actividades de ocio: escasas y diversas, con un predominio de empresas ajenas al territorio.
- Empresas de receptivo: escasas y con frecuencia vinculadas con las áreas de emisión (Sevilla, Madrid) u ofrecen actividades como complemento a otros espacios (Costa de Huelva). Han cobrado importancia con las actividades al aire libre (senderismo, escalada libre, etc.) y la llegada a los espacios rurales de emprendedores.

Cuadro 1. Los recursos y las actividades turísticas a realizar en torno al mundo del Cerdo Ibérico

Recurso	Localización	Actividades	Tipo	Estacionalidad
Labores culturales (agrícolas-silvícolas)	Dehesa	•Agroturismo	Activo	Todo el año
		•Observación	Pasivo	
Cría del cerdo ibérico (paridera, cebo, montanera)	Explotación de cerdo ibérico	•Agroturismo	Activo	Todo el año (otoño-invierno)
		•Observación	Pasivo	
Transformación del cerdo ibérico (sacrificio, despiece, salazón, secado y maduración)	Matadero industrial, bodega-secadero	•Observación	Pasivo	Todo el año (concentrada de octubre-marzo)
	Comunidad local (matanza tradicional)	•Agroturismo	Activo	Noviembre-febrero
Gastronomía	Tiendas especializadas y restaurantes	•Compras •Gastronomía	Pasivo	Todo el año (productos de temporada otoño-invierno)
Cultura material	Museos y Centros de Interpretación	•Visitas •Didácticas	Pasivo/Activo	Todo el año
Eventos diversos	Eventos gastronómicos	•Visitas •Relaciones personales •Gastronomías	Pasivo/Activo	Otoño-invierno
	Ferias y celebraciones laicas y religiosas	•Visitas •Relaciones personales •Compras •Gastronomías	Pasivo/Activo	Todo el año (primavera-verano)
	Eventos técnicos	•Formación	Pasivo/Activo	Todo el año

**Fuentes:** Grande y Maynar, 2010; García-Delgado, 2009. Tomado de Cortinas-Sánchez y García-Delgado, 2016.

Entre febrero y mayo de 2016, el CPRJI fue analizado en las provincias de Badajoz y Huelva a través de cuestionarios a los establecimientos turísticos (Cortinas-Sánchez y García-Delgado, 2016), completados en 2017 con cuestionarios a industrias cárnicas (Hierro, 2017). Como resultado de los mismos, se puede establecer su limitado alcance:

- Desconocimiento por parte de los alojamientos rurales del valor añadido que tiene el producto del cerdo ibérico y del potencial turístico que puede llegar a desarrollar.

- Desaprovechamiento de este producto por los alojamientos rurales.
- Inexistencia de cooperación entre ITCI y alojamientos rurales, no ofreciendo actividades conjuntas.
- Desinterés de las ITCI por el turismo y una casi nula participación en el CPRJI, al entender que los gastos de dicha pertenencia son superiores al posible beneficio., al entender que su producto “se vende solo” y no necesita de promoción turística.

Por otra parte, actores institucionales (Consejos Reguladores, Ayuntamientos) han visto en el CPRJI un instrumento desarrollado implementado desde arriba, lo que, en parte, ha justificado la creación de rutas comarcales a partir del CPRJI<sup>2</sup>: «Ruta de Guijuelo», «Ruta Dehesa de Extremadura: Cáceres» (Ruta de Montánchez), «Ruta Dehesa de Extremadura: Badajoz» (Ruta Sierras de Badajoz), «Ruta de Jabugo», y «Ruta de Los Pedroches». La participación de empresas es desigual (Tabla 1). Con los datos disponibles, la implantación de estas rutas es escasa, con excepción de Dehesa de Extremadura, con un peso representativo en alojamientos. Las más limitadas son Jabugo y Pedroches, llamando la atención que en la primera solo participa 1 secadero y 1 finca, frente a 4 y 4 de los disponibles en la segunda.

Tabla 1. Empresas participantes en las Rutas del CPRJI por tipo

Tipo	Guijuelo	Cáceres	Badajoz	Jabugo	Pedroches
Fincas	2	5	5	1	4
Secaderos	8	7	7	1	4
Alojamientos	9	55	32	12	11
Restaurantes	12	24	32	5	3
Tiendas	12	10	13	0	0
Museos	3	1	4	1	2
Actividades	0	7	4	8	2
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>109</b>	<b>97</b>	<b>28</b>	<b>26</b>

Fuente: CPRJI, 2019.

En 2017 se gesta la «Ruta del Jabugo» (RdJ) al margen del CPRJI. El análisis de la misma, a través de fuentes secundarias, va a ser el objetivo del presente trabajo.

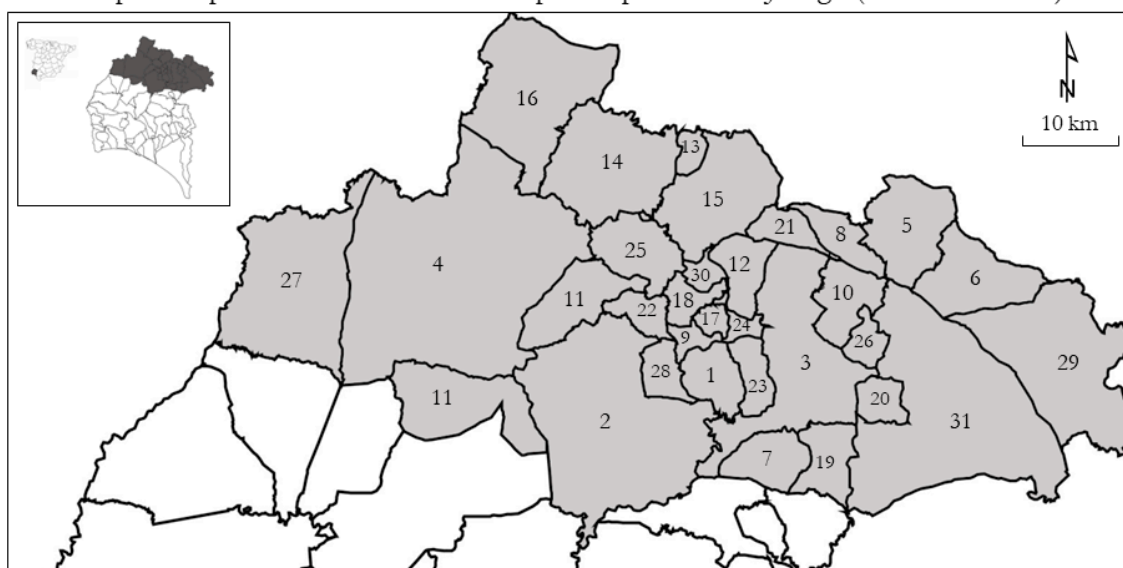
## 2. CARACTERÍSTICAS DE LA «RUTA DEL JABUGO»<sup>3</sup>

La comarca, soporte de esta Ruta, es la Sierra, formada por 31 municipios al norte de la provincia de Huelva (Mapa 2), con una superficie total de 3.100 km<sup>2</sup>, el 60% de la cual forma parte del Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche, creado en 1989. Su población es 39.161 habitantes (INE, 2018), es escasa y está envejecida, ha sufrido procesos emigratorios y registra baja densidad (12,63 habitantes/km<sup>2</sup>). Es una comarca caracterizada por la dehesa, protagonista de las actividades primarias, que dominan su economía, destacando una actividad secundaria: la industria de transformación del cerdo ibérico (ITCI), especialmente en Jabugo y Cumbres Mayores. Los servicios públicos y privados se concentran en Cortegana y Aracena, los núcleos más poblados, con 4.812 y 8.048 habitantes (INE, 2018), respectivamente.

<sup>2</sup> Esta idea estaba presente en el diseño inicial, como demuestra el nombre “Rutas” y la implementación a partir de los GDR.

<sup>3</sup> Este apartado se construye a partir de la web de la RdJ y la ponencia de Lucía García (Departamento de Comunicación CRDOPJ) “Ruta del Jabugo” dentro de la Jornada organizada por Red Rural Nacional 2014-2020: Turismo Enogastronómico en Territorios con Figuras de Calidad Diferenciada (Jabugo, 4 de abril de 2019).

Mapa 2. Espacio de transformación amparado por la DOP Jabugo (Sierra de Huelva)



1. Alájar; 2. Almonaster la Real; 3. Aracena; 4. Aroche; 5. Arroyomolinos de León; 6. Cala; 7. Campofrío; 8. Cañaveral de León; 9. Castaño del Robledo; 10. Corteconcepción; 11. Cortegana; 12. Cortelazor; 13. Cumbres de Enmedio; 14. Cumbres de San Bartolomé; 15. Cumbres Mayores; 16. Encinasola; 17. Fuenteheridos; 18. Galarzo; 19. Granada de Río Tinto (La); 20. Higuera de la Sierra; 21. Hinojales; 22. Jabugo; 23. Linares de la Sierra; 24. Marines (Los); 25. Nava (La); 26. Puerto Moral; 27. Rosal de la Frontera; 28. Santa Ana la Real; 29. Santa Olalla del Cala; 30. Valdelarco; 31. Zufre.

Elaboración propia, 2019.

La idea de la «Ruta del Jabugo» (RdJ) surge a raíz del cambio de nombre (y normativo) de la DOP «Jamón de Huelva» a Jabugo (2017), con el objetivo de vincular el producto (jamones y paletas ibéricos con DOP) al desarrollo turístico de la comarca, y ante la inoperancia del CPRJI tras casi 10 años. El impulsor del proyecto va a ser el Consejo Regulador Denominación de Origen Protegida Jabugo (CRDOPJ), a través de su Departamento de Comunicación, que busca empresas para que formen parte de la RdJ. Aunque se aprovechan actividades ya realizadas para el CPRJI (con apoyo del Ministerio) parte prácticamente de cero.

Los actores intervinientes en la RdJ son cuatro: Federación de Empresas de Turismo Rural (Federación Onubense de Empresarios, FOE) que representa a los alojamientos; GDR Sierra de Aracena y Picos de Aroche, que representa la estructura de desarrollo, el tejido empresarial y la administración local; la DOP Jabugo (CRDOPJ), que representa a productores y transformadores de cerdo ibérico; el Ayuntamiento de Jabugo (municipio sede de la DOP). En conjunto, coinciden con los actores participantes en el CPRJI, con la ausencia de la Secretaría General de Turismo (SGT). La gestión de la ruta la van a realizar de forma conjunta empresas, GDR, CRDOPJ y ayuntamientos. El proyecto se inicia sin financiación, cobrándose una cuota de inscripción de las experiencias, que es con lo que se financia el Plan de Comunicación, y con el apoyo intangible de empresas y CRDOPJ, que aportan el personal. Para crear la imagen de la RdJ se reciben ayudas a través del GDR y, desde fuera del sistema el Patronato de Turismo (Diputación Provincial) apoya la promoción (folletos, contacto en ferias, medios de comunicación).

Las actividades participantes son: explotaciones de porcino ibérico (dehesas), ITCI, alojamientos, restaurantes, empresas de receptivos, museos y puntos de información. Las empresas/organismos participan en la RdJ de forma voluntaria, siendo el único prerrequisito la pertenencia de la empresa ganadera o ITCI a la DOP y para el resto la localización dentro del ámbito de transformación.

La página Web (<<https://rutadeljabugo.travel/>>) de la RdJ es presentada el 3 de abril de 2019. La novedad de la RdJ con respecto al CPRJI es que no se registran las empresas, sino experiencias turística, con la recomendación de que el principio o el final de la actividad pase por el edificio de la CRDOPJ (Edificio «Tiro Pichón», Jabugo).

### 3. ANÁLISIS DE DATOS Y DISCUSIÓN

A través de la web se obtienen las empresas/actividades/experiencias registrados en la RdJ (Cuadro 2). Participan un total de 20 empresas y 19 experiencias, a diferencia del CPRJI, que registra 35 empresas. En 9 casos, las empresas participan en ambas rutas.

Cuadro 2. Empresas participantes en el CPRJI y RdJ en la Sierra de Huelva

Participante	Actividad	RDJ	CPRJI	Municipio (núcleo)
A Taste of Spain	Actividades		X	Cádiz
Alma Natura	Actividades		X	Arroyomolinos de León
Culturaleza	Actividades		X	Cortegana
Doñana-Aracena Aventura	Actividades		X	Aracena
Foodies Andalucía	Actividades		X	Sevilla
Las 3 Cabras Aventura & Naturaleza	Actividades		X	Aracena
Madre Sierra Turismo Activo	Actividades		X	Aracena
Somos Destino Rural	Actividades	X	X	Aracena
Casa de la Jara	Alojamiento (3)		X	La Nava (Las Chinas)
Casa del Río	Alojamiento (3)		X	La Nava (Las Chinas)
El Campanario	Alojamiento (5)		X	Alájar
El Mirador	Alojamiento (3)		X	Alájar
Finca El Tornero I	Alojamiento (3)		X	Aracena
Finca El Tornero II	Alojamiento (3)		X	Aracena
Finca El Tornero III	Alojamiento (3)		X	Aracena
Hotel Rural Molino del Bombo	Alojamiento (4)		X	Aracena
La Casa Noble	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Estancia Villa Rosillo I	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Estancia Villa Rosillo II	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Estancia Villa Rosillo III	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Estancia Villa Rosillo IV	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Estancia Villa Rosillo V	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Estancia Villa Rosillo VI	Alojamiento (3)		X	Aracena
La Peña	Alojamiento (6)		X	Alájar
Posada la Fronda	Alojamiento (3)		X	Alájar
Hotel Convento de Aracena (1)	Alojamiento (4)	X		Aracena
Hotel Essentia (1)	Alojamiento (4)	X		Aracena
Los Veneros (1)	Alojamiento (4)	X		Santa Ana la Real
La Posada de Alájar	Alojamiento (4)	X	X	Alájar
Finca la Media Legua (1)	Alojamiento (2)	X	X	Aracena
Miguel Prieto Mora	Corte de jamón	X		Aracena
Finca Montefrío	Dehesa	X	X	Cortegana
Centro de Innovación y Promoción del Cerdo Ibérico	Museo y otros	X		Jabugo
Museo del Jamón de Aracena	Museo y otros	X	X	Aracena
Mesón Los Canastos	Restauración		X	Jabugo (El Repilado)
Restaurante Maricastaña	Restauración		X	Castaño del Robledo
Mesón El Postigo	Restauración	X		Aracena
Restaurante Jacarandá	Restauración	X		Higuera de la Sierra
Mesón Montesierra	Restauración	X	X	Jabugo
Restaurante Arrieros	Restauración	X	X	Linares de la Sierra
Restaurante Montecruz	Restauración	X	X	Aracena
Bodega Montesierra	Secadero (7)	X		Jabugo
Jamones Enrique Castaño	Secadero (8)	X		Cumbres Mayores
Jamones Lazo	Secadero (9)	X		Cortegana
Jamones Eíriz Jabugo	Secadero (8)	X	X	Corteconcepción (Puerto Gil)
La Jamonería	Tienda espec.	X		Aracena

(1) Cuentan con oferta gastronómica. (2) APT: Apartamento turístico. (3) CR: Casa rural. (4) EH: establecimiento hotelero. (5) VFT: vivienda con fines turísticos. (6) VTAR: vivienda turística de alojamiento rural. (7): SJ: Secadero de Jamones. (8) FESJ: Fábrica de Embutidos y Secadero de Jamones. (9) MI: Matadero Industrial. **Fuentes:** CPRJI, 2019; RdJ, 2019; RTA, 2019 (para los alojamientos). Elaboración propia.

A continuación se analizará cada una de las empresas/actividades, siguiendo el esquema: importancia sobre el total, pertenencia/no pertenencia a la RdJ y distribución territorial, para finalizar comparando su implantación con la del CPRJI. Las claves de las diferentes actividades aparecen en el Cuadro 2.

### 3.1. Dehesa

La dehesa es un agrosistema único, en el que el cerdo ibérico encuentra su hábitat. En ella se pueden ver el ciclo de cría, el aprovechamiento de bellota en otoño-invierno (montanera), pastos en primavera (Fotografía 1), etc. y realizar actividades al aire libre.

Fotografía 1. Visita a una dehesa. Fundación Monte Mediterráneo, Santa Olalla del Cala (06/04/2016)



Fotografía Máster DERE.A.

En la RdJ solo aparece la dehesa Finca Montefrío (Cortegana), la misma que en CPRJI. Llama la atención que sea sólo 1 finca, pero el requisito de formar parte de la DOP Jabugo, reduce sustancialmente el número, dado que parte de las explotaciones ganaderas se encuentran en otras comarcas (Andévalo Occidental) y provincias (Badajoz, Córdoba, Sevilla, Cádiz y Málaga). La estructura de las explotaciones ganaderas: tradicionales, envejecidas, con frecuencia de pequeñas dimensiones y a tiempo parcial, limitan las actividades no ganaderas, siendo una dificultad añadida.

La finca registrada se encuentra en el municipio de Cortegana, donde, junto con Aroche, Rosal de la Frontera, Cala y Santa Olalla se encuentran importantes dehesas, que contrastan con la concentración industrial en el centro de la comarca.

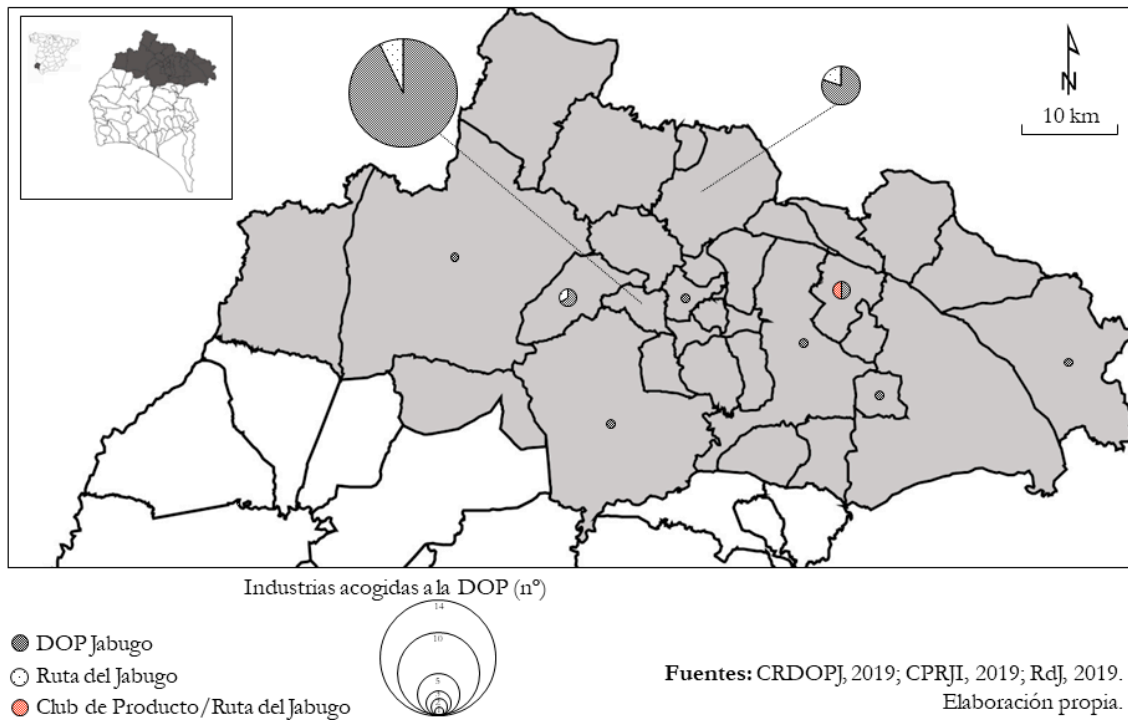
Con la realización del trabajo de campo, se ha comprobado que en algunas industrias se acompaña a los turistas a fincas cercanas (con independencia de que estas no estén adscritas a la DOP) para complementar la visita.

### 3.2. Secaderos y bodegas

Conocer el proceso de transformación (especialmente secado y curado) es fundamental para que los turistas entiendan un proceso natural y artesanal. En total, la DOP Jabugo ampara a 29 secaderos/bodegas (Mapa 3), de los que 4 forman parte de la

RdJ: Bodega Montesierra (SJ), Jamones Enrique Castaño (FESJ), Jamones Lazo (MI) y Jamones Eíriz Jabugo (FESJ, también forma parte de CPRJI), lo que supone el 13,79% del total, frente al 3,45% del CPRJI. Jamones Eíriz Jabugo (Corteconcepción) es una pequeña industria, pionera en la actividad turística en el sector (Fotografía 2 y 3), única participante en el CPRJI. En general, en el sector, muy tradicional, las visitas se observan como “una molestia, porque el producto se vende solo” (Hierro, 2017), siendo esta la principal dificultad para integrarse en la RdJ, junto con la necesidad de contratar a alguien o dividir las funciones. La previsión de la RdJ es que se incremente el número de bodegas inscritas.

Mapa 3. Secaderos y bodegas que forman parte de la Ruta del Jabugo y del Club de Producto sobre el total de industrias pertenecientes a la DOP Jabugo (2019)



Fotografías 2 y 3. Visita a Jamones Eíriz Jabugo (Corteconcepción): salado (izquierda) y secado de jamones (derecha) (27/02/2017)



Fotografías Máster DERE A

Otras empresas realizan visitas desde hace años, pero son ajenas a la RdJ, como es Sánchez Romero Carvajal Jabugo.

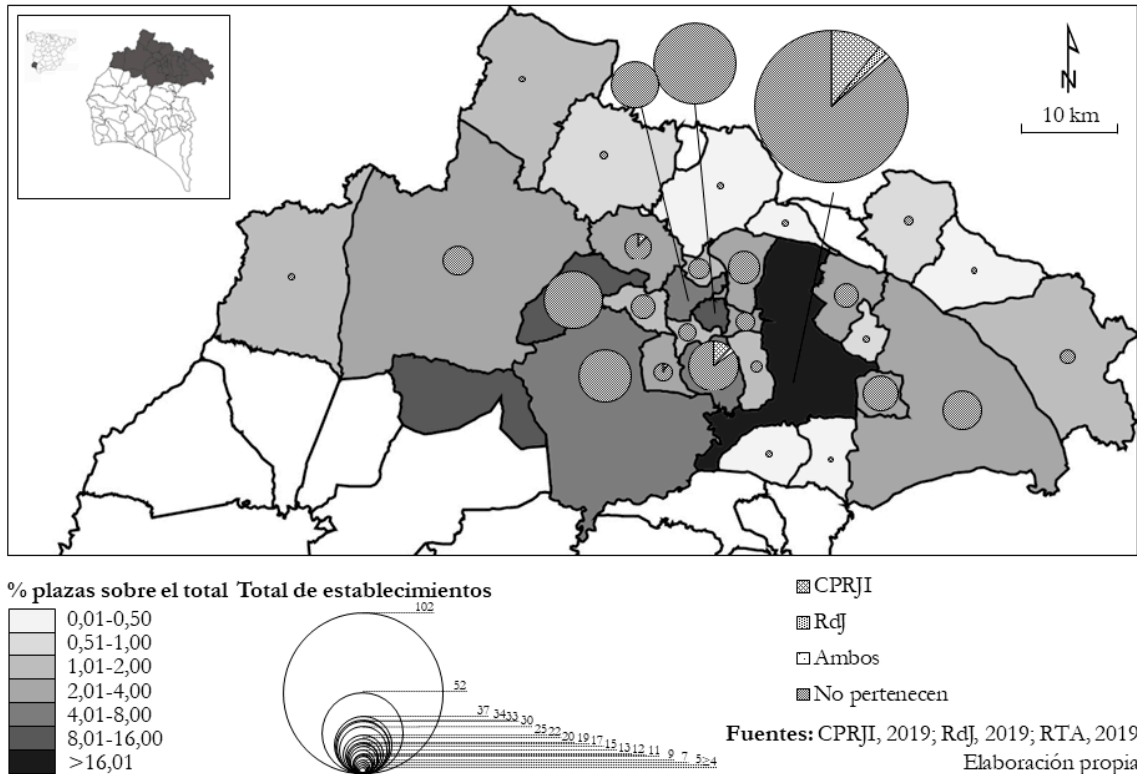
Atendiendo a la territorialidad, las empresas se localizan en 4 de los 10 municipios en los que existen ITCI de la DOP: Cumbres Mayores, Jabugo, Corteconcepción y Cortegana, los dos primeros con más industrias, y todos con una gran tradición. En todos estos municipios existen varias empresas, pero solo una forma parte de la RdJ.

### **3.3. Alojamientos**

En la Sierra hay 513 alojamientos y 4.820 plazas (RTA, 2019). Del total, 22 establecimientos (4,29% del total) pertenecen a las Rutas, suponiendo 376 plazas (7,80%). Un total de 5 alojamientos (0,97% del total, pero 6,31% de las plazas) ofrecen experiencias en la RdJ, destacando que 3 de ellos (Convento de Aracena, Los Veneros y la Finca Media Legua) están entre los de mayor capacidad de la comarca. 2 establecimientos participan también del CPRJI, en el que se integraban 19 alojamientos (3,70% de los establecimientos, 3,38% de las plazas). En el conjunto, ambas iniciativas tienen escasa aceptación, como ya se establecieron para CPRJI Cortinas-Sánchez y García-Delgado (2016), las causas serían: el minifundismo y la falta de cultura empresariales (actividad complementaria, falta de formación), siendo quienes salen de este patrón los que participan (empresas externas, propietarios con formación, etc.), lo que se vincula también con el hecho de que varios alojamientos pertenezcan a la misma empresa.

Por actividades, los 5 alojamientos de la RdJ son 4 EH (14,71% de la oferta de este tipo, con un destacado 19,79% de las plazas), todos ellos rurales, por categoría aparece el único EH de 4 estrellas abierto (Convento de Aracena), 1 de 2 estrellas (Essentia) y el resto de 1 estrella, y 1 AT (14,27% de este tipo, 20,60% de las plazas), perteneciente a ambas rutas, como uno de los hoteles. Destaca que la RdJ ha conseguido entrar en la actividad hotelera, con una mayor capacidad, como objetivo para llegar a un público más amplio (en relación con la oferta de experiencias), frente al CPRJI que concentra la oferta de alojamiento en CR, 13 en total (10,08% del total de CR, 8,88% de las plazas de este tipo), 12 de ellas de categoría superior y 1 básica, 1 VTAR (0,03% del total y 0,01% de las plazas) y 1 VFT (5% del total, 4,17% de las plazas), ausentes en la RdJ.

Mapa 4. Alojamientos turísticos que forman parte de la Ruta del Jabugo y del Club de Producto sobre el total de alojamientos del territorio amparado por la DOP Jabugo (2019)



Los alojamientos se localizan en 4 municipios: Aracena, La Nava, Alájar y Santa Ana, coincidiendo solo el primero con la existencia de 1 industria de la DOP, pero no forma parte de la RdJ. En Aracena y Alájar aparecen establecimientos al CPRJI, la RdJ y a ambos, mientras en Santa Ana lo hace a la RdJ y en La Nava solo al CPRJI. En el conjunto llama la atención la escasa oferta de alojamiento asociada, que si bien está presente en el municipio con mayor oferta de la comarca (Aracena) no aparece en Fuenteheridos, Cortegana, Almonaster la Real y Galaroza, que cuentan con una importante oferta.

### 3.4. Restauración

Del conjunto de establecimientos de restauración, aparecen 5 en la RdJ, 2 solo en esta (Jacarandá y Mesón El Postigo) y 3 también en el CPRJI (Mesón Montesierra, Arrieros y Montecruz), en la que también aparecían otros 2 restaurantes. No existe un listado actualizado de establecimientos de este tipo (las licencias son municipales), sin embargo, llama la atención que sean escasos en el total, si bien están presentes 2 de los más afamados de la comarca (Arrieros y Montecruz).

Por aforo, la RdJ ofrece 425 plazas, frente a las 715 del CPRJI. Es importante establecer la capacidad, dado que los establecimientos que no llegan a 50 plazas no pueden dar servicio a un autobús turístico (García-Delgado *et al.*, 2013), si bien solo uno de los establecimientos no cumple con esta condición, también es cierto que el producto RdJ se basa en experiencias (más vinculado a turistas que acceden por sus propios medios). En el caso de la RdJ también se ofrecen experiencias gastronómicas en los hoteles Convento de Aracena Essentia, Los Veneros y Finca la Media Legua.



La oferta gastronómica de la RdJ se concentra en Aracena (2 restaurantes y 3 alojamientos con oferta de experiencias gastronómicas) y está presente en Linares de la Sierra (1), Jabugo (1), Higuera de la Sierra (1) y Santa Ana la Real (alojamiento). Por un lado, se da una gran dispersión, por otro, llama la atención la ausencia de establecimientos en municipios con una abundante oferta de restauración (aparte de Aracena, Alájar, Fuenteheridos, Almonaster la Real, Cortegana y Galaroza), o en municipios con concentración de industrias (Cumbres Mayores o Jabugo). Además, el único establecimiento comarcal que aparece en el RTA como Restauración y Catering Turístico (Sierra Sostenible, Galaroza), no forma parte de la RdJ.

### 3.5. Actividades turísticas

Las empresas dedicadas a actividades turísticas (en destino) no son abundantes en la Sierra de Huelva. Entre ellas se encuentran (RTA, 2019)<sup>4</sup>: agencias de viajes (5), actividades de servicios destinadas a los turistas (4), actividades de ocio, entretenimiento y esparcimiento (3), organización de congresos/eventos (1), turismo activo (16) y turismo ecológico (1). Del conjunto, solo 1 agencia de viajes (de receptivo), Somos Destino Rural (Aracena), forma parte de la RdJ de forma activa, diseñando productos y gestionando el Centro de Innovación y Promoción del Cerdo Ibérico (en la sede del CRDOPJ, en Jabugo). Supone el 3,33% de las actividades registradas.

Frente a la RdJ, en el caso del CPRJI aparecen consignadas 8 empresas en actividades. Aparte de Somos Destino Rural, se encuentran 5 de turismo activo (Culturaleza, Doñana-Aracena Aventura, Alma Natura, Las 3 Cabras Aventura y Naturaleza) y 1 no consignada en el RTA (Madre Sierra Turismo Activo). Es necesario que se extienda la RdJ a actores locales, definiendo experiencias/productos complementarios.

Lo más llamativo es la aparición de 2 empresas ajenas al territorio en el CPRJI, Foodies Andalucía (Ocio, entretenimiento y esparcimiento, Sevilla) y Taste of Spain (Establecimiento y punto de venta de agencia de viajes, Cádiz) y que motiva que parte del negocio sea explotado desde fuera del territorio. Este es uno de los elementos que se detecta como clave para la aparición de la RdJ.

### 3.6. Museos y otros

En el conjunto serrano existen 5 museos o centros de interpretación, solo 2 de ellos, el Museo del Jamón (Aracena) y el Centro de Innovación y Promoción del Cerdo Ibérico (Jabugo) se relacionan directamente con la RdJ, estando ambos presentes en la misma. El último es el punto de partida/llegada de la RdJ, como Centro de Interpretación. En el conjunto, parece necesario recuperar algunas instalaciones (cortijos en la dehesa, antiguos mataderos tradicionales, conjuntos etnográficos) para complementar a la RdJ, destacando el conocimiento tradicional en torno al cerdo ibérico.

En el caso del CPRJI, el Museo del Jamón también forma parte del mismo.

### 3.7. Tiendas especializadas

Tradicionalmente en el sector del cerdo ibérico la comercialización de los productos *in situ* fue de forma directa en tiendas al detall (dentro de las ITCI), tiendas no especializadas y establecimientos de restauración, surgiendo a partir de los años 90 establecimientos especializados pertenecientes a las ITCI (García-Delgado, 2009). De

<sup>4</sup> Una misma empresa puede estar presente en varias actividades en el registro.

forma reciente han surgido tiendas gourmet de las que no existe un registro diferenciado. Solo 1 de ellas, sita en Aracena (pero con sede fuera), forma parte de la RdJ, lo que indica claramente una debilidad. No aparecen en el CPRJI.

### 3.8. Otras actividades del sector

El cerdo ibérico ha dado paso a diferentes profesiones tradicionales. Una de ellas es la de cortador de jamón. En la RdJ ibérico aparece un cortador, que ofrece la experiencia de aprender a cortar el jamón. El corte y la cata es ofertado como experiencia también por otras empresas.

### 3.9. Las experiencias

La RdJ oferta 19 experiencias (Cuadro 3), repartidas en: 5 gastronómicas (EG), 5 restaurantes y alojamiento (RyA), 4 secaderos y bodegas (SyB), 2 Centros de Interpretación (CI), 1 tienda especializada (TE) y 1 receptivo de viajes (RV).

Si bien la segmentación del mercado turístico aconseja la oferta de experiencias, un análisis de las que conforman la RdJ demuestra cierta confusión entre producto, actividad y experiencia, dado que esta se enfoca a lo sensorial y, sin embargo, aparecen Vg a museos/centros de investigación (E4 y E5) o Cp (E6, E7, E8, E13, E15). Sí están en sintonía con la experiencia las Cmc (E1, E3, E6, E8, E10, E11, E17), la Cj (E1, E7, E8, E10, E17) o las Vg por la dehesa (E8, E14, E15).

Por otra parte, es interesante establecer si las actividades vinculadas a la RdJ son específicas o forman parte de la oferta genérica de la empresa. En el primer caso se aparecen las actividades como Cj, Cmc, Me (E9, E11, E16) y De (E2, E11, E12), las Vg a ByS o DE no propias de la actividad productiva principal (E7, E8, E9, E13, E14, E15, E18), así como Rrr (E10) o la creación de programas específicos (E18). En el segundo aparecen aquellas actividades que no suponen un esfuerzo (contratación, diversificación) como son los Mne (E17, E19), Al (E10, E12, E14), Aal (E12, E18) y Cp (E6, E7, E8, E13, E15) o Re (E12). La diferencia entre ambos grupos es la segmentación a través de una nueva oferta (E2, E3, E9, E11, E16) y quienes se incorporan como una estrategia de marketing (no incorporan nueva oferta) (E4, E5, E19), aunque lo que predomina es la presencia de actividades vinculadas y no vinculadas en una misma experiencia (E1, E6, E7, E8, E10, E12, E13, E14, E15, E17, E18).

La planificación y gestión de rutas depende directamente de la cooperación empresarial. La RdJ en sí es un ejemplo de cooperación, pero la existencia de una agencia de receptivo que aúne el producto es importante (si bien es cuestionable que sea una experiencia específica), o el hecho de que se ofrezcan reservas en establecimientos (Posadas de Alájar), mientras en otros casos son empresas de un mismo grupo las que realizan diferentes experiencias (Bodega y Mesón Montesierra).

Cuadro 3. Experiencias ofertadas por la RdJ (2019)

Cód.	Nombre	Tipo (1)	Actividades (2)	Localización	Actividad	Idioma
E1	Ritual del Corte del Jabugo a través de la Historia	EG	Cmc; Cj	Aracena	Miguel Prieto Mora	E/I
E10	Iberiam Ham School	RyA	Al; De; Cmc; Cj; Rrr	Alájar	Posadas de Alájar	E/I
E11	Experiencia con DOP Jabugo en Hotel Essentia	RyA	De; Me; Cmc	Aracena	Hotel Essentia	E/I/A/F
E12	Experiencia con Sabor en la Finca Media Legua	RyA	Al, Aal De; Re	Aracena	Finca La Media Legua	E/I
E13	El Placer de la Tradición	SyB	Vg; Cp	Cumbres Mayores	Enrique Castaño Guijarro	E
E14	Amores Dehesas	DE	Vg; Al; Aal	Cortegana	Finca Montefrío	E/I
E15	Experiencia Sensitiva 100% Natural, para recordar durante mucho tiempo	SyB	Vg; Cp	Cortegana	Jamones Lazo	E/I/F
E16	Viaje por la dehesa con restaurante arrieros	EG	Me	Linares de la Sierra	Restaurante Arrieros	E/I
E17	Convento y Jabugo Master Class „con jamón y buen vino se anda el camino“	RyA	Mne, Cmc; Cj	Aracena	Hotel Convento de Aracena	E/I/F
E18	Ruta del Jabugo a tu medida	RV	Vg; Aal; Pe	Aracena	Somos Destino Rural	E/I/F
E19	Sensaciones Gastronómicas del Jabugo	EG	Mne	Higuera de la Sierra	Restaurante Jacarandá	E/I
E2	Qué es la vida a partir del Jamón DOP Jabugo	RyA	Ie; De	Santa Ana la Real	Los Veneros	E/I
E3	Postigo Experience con Jabugo	EG	Cmc	Aracena	Mesón El Postigo	E
E4	Visita al Museo del Jamón de Aracena	CI	Vg	Aracena	Ayuntamiento de Aracena	E/I/F/A/P/IT/CAT
E5	Visita al Centro de Innovación y Promoción del Ibérico	CI	Vg	Jabugo	Ayuntamiento de Jabugo	E/I
E6	La Calidad con Denominación de Origen	TE	Cmc; Cj; Cp	Aracena	La Jamonería	E
E7	Ruta del Jabugo en Visita a secadero y Bodega Montesierra	SyB	Vg; ; Cj; Cp	Jabugo	Montesierra (secadero y mesón)	E
E8	Ruta del Jabugo en Jamones Eíriz	SyB	Vg; Cmc; Cj; Cp	Corteconcepción	Jamones Eíriz Jabugo	E/I/F/A/R
E9	Menú Ruta del Jabugo	EG	Me	Aracena	Montecruz	E/I

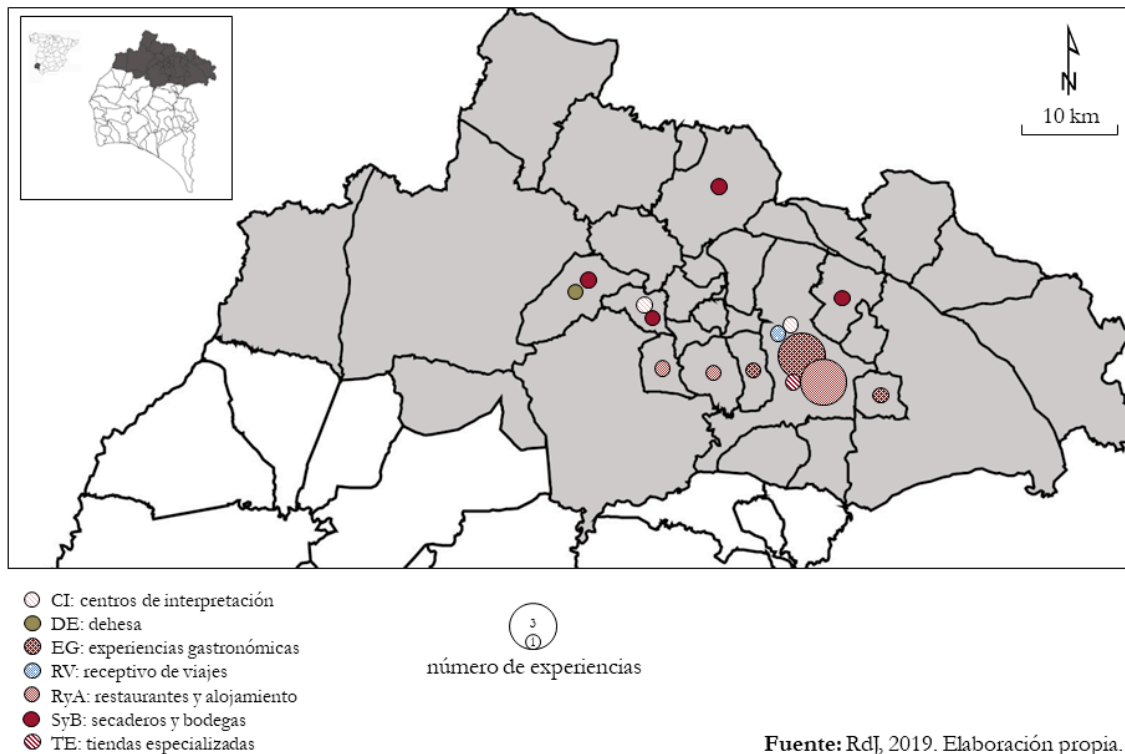
(1) CI: centros de interpretación; DE: dehesa; EG: experiencias gastronómicas; RV: receptivo de viajes; RyA: restaurantes y alojamiento; SyB: secaderos y bodegas; TE: tiendas especializadas. (2) Al: alojamiento; Aal: actividades al aire libre; Cj: cata de jamón; Cmc: clase magistral de corte/corte de jamón; Cp: compra de productos con DOP; De: desayuno específico; Ie: información específica RdJ; Me: menú específico RdJ; Mne: menú no específico, degustación a la carta; Pe: programas especializados; Re: reuniones; Rrr: reserva a restaurantes RdJ; Vg: visita guiada **Fuente:** RdJ, 2019. Elaboración propia.

En general, los idiomas suponen uno de los principales retos de la actividad turística. De las 19 experiencias, 4 (21,05%) se ofertan exclusivamente en español (E3,

E6, E7 y E13), siendo llamativo que aparezcan 2 de los 4 SyB; 9 (E1, E2, E5, E9, E10, E12, E14, E16, E19) emplean español/inglés, repartidos entre todas las actividades; 3 ofrecen (E15, E17, E18) español/inglés/francés, 1 SyB, 1 RyA y 1 RV; 1 presenta su oferta en español/inglés/alemán/francés, el Hotel Essentia; 1 utiliza 5 idiomas español/inglés/alemán/francés/ruso, que es la empresa Jamones Eíriz Jabugo, el SyB más dinámico; y 1, Museo del Jamón, emplea 7 idiomas: español/inglés/francés/alemán/portugués/italiano/catalán. La demanda tradicional de la Sierra ha sido español y, eventualmente, británica, francesa y alemana, el lanzamiento de la RdJ exige un avance en la oferta de experiencias en diastintos idiomas, con un importante esfuerzo realizado.

Territorialmente (Mapa 5), las experiencias se concentran en Aracena, con un total de 9: 3 EG, 3 RyA, 1 TE, 1 CI y 1 RV faltando DE y SyB. Los municipios adyacentes de Higuera de la Sierra, Linares de la Sierra y Cortecón presentan 1 experiencia, los dos primeros EG y el tercero SyB. El resto de experiencias se localizan en el área centro/occidental: Alájar y Santa Ana la Real ofertan 1 experiencia cada 1 de RyA, Cumbres Mayores 1 de ByS, y Cortegana y Jabugo ofertan cada una 2 experiencias, DE y ByS en la primera, y CI y ByS en la segunda. En el conjunto, la RdJ se desarrolla en 9 de los 31 municipios (29,03%), la concentración en Aracena (47,37% de las experiencias) coincide con una concentración de la oferta alojativa y de la restauración (*cfr. supra*) y son los municipios más cercanos y mejor comunicados a los que irradia la Ruta (ofertada para el conjunto del espacio por la RV), los extremos (este, oeste, norte y sur) son ajenos a la ruta, por lo que es posible afirmar que, geográficamente, la RdJ es, a día de hoy, de escasa influencia.

Mapa 5. Experiencias que conforman por la Ruta del Jabugo (2019)



#### 4. Conclusiones

El jamón de cerdo ibérico es conocido mundialmente. La creación de rutas en torno al producto resulta interesante, y de hecho, se crea el Club de Productos Ruta del Jamón Ibérico en 2008, del que luego se desarrollan rutas comarcales. Sin embargo, su escaso éxito, por problemas internos y externos, lleva al lanzamiento de la Ruta del Jabugo en 2018, basada en experiencias.

En general, la influencia sobre el tejido y la comarca ha sido escasa, si bien es un producto reciente. La limitada participación de ITCI, alojamientos y establecimientos de restauración en parte se debe a la falta de cultura empresarial, individualismo y fragmentación dificultan el despegue de la RdJ, como ocurre al CPRJI. Pero es necesario no olvidar que están destinadas a una comarca conocida como destino rural (las actividades se concentran en la zona más desarrollada turísticamente) y como productora de jamones y paletas con DOP. De la misma manera, la existencia de una oferta consolidada fuera de la RdJ dificulta su consolidación. La ausencia de elementos patrimoniales (mataderos tradicionales, oficios, etc.) limita la función didáctica de la ruta.

La confusión entre productos (RdJ y CPRJI, que se asemeja a una multiplicación innecesaria de entes) la falta de definición de experiencias/productos/actividades dificultan el éxito de una iniciativa novedosa solo en parte. La ausencia de eventos (muy conocidos fuera de la comarca) puede limitar su influencia. En general, del análisis de la RdJ se deduce la inexistencia de un hilo conductor de la ruta (existe el tema, pero no los hitos de la ruta).

Sin embargo, la mayor fortaleza se encuentra en la nueva territorialización que puede motivar la DOP Jabugo y en la que la RdJ puede ser un instrumento de integración (turística e identitaria) si se solucionan los problemas señalados.

Como propuesta futura de investigación se plantea el análisis, mediante entrevistas, de la RdJ a través de los actores y empresas participantes, para establecer las limitaciones de la misma por causas internas (conflictos) y externas (peligros).

#### 5. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

- Blanco, M. y Riveros, H. (2004): "Las rutas alimentarias, una herramienta para valorizar productos de las agroindustrias rurales. El caso de la ruta del queso Turrialba (Costa Rica)", en *Memorias del Congreso Internacional Agroindustria Rural y Territorio* (ARTE), 1-4 de diciembre, Toluca, 15 pp.
- Cortinas-Sánchez, S. y García-Delgado, F.J. (2016): "Los efectos sobre la empresa de alojamiento rural del Club de Producto «Rutas del Jamón Ibérico» en las provincias de Badajoz y Huelva (España)", en Márquez-Domínguez, J.A. (Dir.): *Planificación territorial, desarrollo sustentable y geodiversidad*, Diputación Provincial de Huelva, Huelva, pp. 1.563-1.583.
- CPRJI (2019): "Ruta del Jamón Ibérico", en <http://clubjamoniberico.info/#>, Club de Producto Rutas del Jamón Ibérico. Recuperado: 04-09-2019.
- CRDOPJ (2019): "Bodegas", en <http://www.dopjabugo.es/bodegas/>, Consejo Regulador Denominación de Origen Protegida Jabugo. Recuperado: 04-09-2019.
- García, L. (2019): "Ruta del Jabugo", Jornada Turismo Enogastronómico en Territorios con Figuras de Calidad Diferenciada, Red Rural Nacional 2014-2020, Jabugo, 4 de abril de 2019 (conferencia).
- García-Delgado, F.J. (2009): *Industrias Cárnicas, Territorio y Desarrollo en Sierra Morena*, Universidad de Huelva, Huelva.

- García-Delgado, F.J., Pazos-García, F.J. y Torres-Rojas, A.A. (2013): “Dehesa, Cerdo Ibérico y Denominación de Origen: Turismo y Club de Producto”, en **III Congreso Internacional de Desarrollo Local. “Por un desarrollo local sostenible”**, 6-9 de noviembre, La Habana, Cuba, Instituto de Geografía Tropical-Universidad de Huelva, pp. 2.401-2.413.
- Grande, J. y Maynar, M. (2010): Club de producto “Rutas del Jamón Ibérico”. Manual de producto, SEPINUM-Secretaría de Estado de Turismo, Ministerio de Industria, Turismo y Energía, Madrid.
- Hierro-Vera, L. (2017): Alimentos De Calidad Y Turismo: La DOP «Jabugo» y El Club de Productos «Ruta Del Jamón Ibérico», Trabajo Fin de Máster DERECA, Universidad de Huelva. Inédito.
- INE (2018): “Revisión del Padrón Municipal 2018”, en [http://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990](http://ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990), Instituto Nacional de Estadística. Recuperado: 04-09-2019.
- MAPA (2019): “Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas”, en <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/calidad-agroalimentaria/calidad-diferenciada/dop/default.aspx>, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Recuperado: 04-09-2019.
- Millán, G., López-Guzmán, T. y Agudo, E. (2006): “El turismo rural como agente económico: desarrollo y distribución de la renta en la zona de Priego de Córdoba”, en **CIRIEC-España**, Vol. 55, pp. 167-192.
- MMAMRM (2010): “Club de Producto Rutas del Jamón Ibérico”, en **Senderos**, 25, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, pp. 24-31.
- RdJ (2019): “Ruta del Jabugo”, en <https://rutadeljabugo.travel/>, Ruta del Jabugo. Recuperado: 04-09-2019.
- RTA (2019): “Buscador de establecimientos y servicios turísticos”, en <http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte/opencms/areas/turismo/registro-de-turismo/buscar-establecimientos-y-servicios-turisticos/>, registro turístico de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte. Recuperado: 04-09-2019.
- SEPINUM (2010): “Club de Producto “Rutas del Jamón Ibérico”, en línea: [http://www.sepinum.com/sites/default/files/adjuntos\\_noticias/club-de-producto-ruta-del-jamon-iberico.pdf](http://www.sepinum.com/sites/default/files/adjuntos_noticias/club-de-producto-ruta-del-jamon-iberico.pdf), Turismo, Patrimonio y Desarrollo Rural. Recuperado: 08-03-2016.
- SICTED (2019): “Destinos”, en <http://www.calidadendestino.es/>, Sistema Integral de Calidad Turística en Destinos, Secretaría de Estado de Turismo. Recuperado: 04-09-2019.

## **GOBERNANZA DEL AGUA: UN ESCENARIO PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA**

*Daniela Guardo Rúa*

*Leidy Ruiz Borja*

*Vanessa Bohórquez Herrera*

Grupo de investigación Ciencia, Tecnología y Sociedad. CTS  
Universidad de Cartagena de Indias

### **INTRODUCCION**

Este artículo de reflexión se sustenta de la investigación titulada: “De la gestión integral de los recursos hídricos hacia la gobernanza del agua: un escenario para la participación comunitaria de San José de Playón por su derecho al agua”. Que tiene como propósito analizar el proceso de gestión integral de recursos hídricos que conlleven al fomento de la gobernanza hídrica en el corregimiento de San José de Playón, del municipio de Marialabaja en el período 2013-2018. El artículo se centra en las dinámicas de participación que tiene la comunidad de san José de playón y como desde trabajo social se tiene incidencia en estos nuevos campos de aprendizaje y acción.

Debido a la velocidad con que avanza el mundo, se han pensado nuevas formas para gestionar la riqueza hídrica de manera integrada y con un enfoque de gobernanza centradas en la co-participación de todos los miembros de la sociedad, en donde la sociedad ésta y las instituciones públicas puedan gestionar uno de los recursos más valioso que tiene la tierra, el agua, la pregunta que salta a la luz ¿Es capaz el estado de generar escenarios de participación para las comunidades?

A esto se suman las acciones como el aumento de los monocultivos y la construcción de un Distrito de Riego, que beneficia de manera prioritaria a los grandes inversionistas del sector, dejando de lado a los pequeños productores quienes luego de tener que abandonar sus tierras por el conflicto armado ahora viven un nuevo flagelo, sus tierras están secas y sin vida.

Frente a la situación de mediación con el ambiente, desde lo social “*han surgido tres corrientes de pensamiento ambiental: la primera, que no le presta la debida importancia a la parte ecológica, la segunda que busca la abolición de cualquier factor que pueda causar daño a la ecósfera y una tercera que busca mediar entre la necesidad de modificar el medio para satisfacer las necesidades humanas y el cuidado de la naturaleza*”<sup>1</sup>. Esto ha generado la creciente preocupación por lo ambiental y sus implicaciones e impactos en la vida humana, posibilitando la realización de encuentros y la suscripción de convenios internacionales, para analizar de forma integral la problemática ambiental.

De estas perspectivas, es pertinente preguntarse desde las acciones propias que nos competen como profesional en este área de conocimiento, ¿cómo intervenir la problemática ambiental en un contexto que requiere desarrollar procesos organizativos y participativos para el logro de mejores condiciones de vida y satisfacción de necesidades básicas? Trabajo

---

<sup>1</sup> SOTO GÁLVEZ, ALBA LILIANA. Perspectivas de acción del trabajador social frente a la Problemática ambiental: ponencia en OCTAVO ENCUENTRO NACIONAL DE ESTUDIANTES DE TRABAJO SOCIAL, Universidad de Caldas, Manizales, (2000) Pág. 2

Social una profesión comprometida con el bienestar social de la sociedad, por tanto es un deber preguntarse qué sucede en el área ambiental, es por ello que se genera una herramienta de acción: Consecuente con la pregunta, el desarrollo de procesos investigativos surge como respuesta a la necesidad de los habitantes de San José de Playón para aportar de manera colectiva al desarrollo humano y su relación con el entorno, en el marco de una relación simbiótica entre ambos

## **DESARROLLO**

Por su localización geográfica y una gran variedad de regímenes climáticos, Colombia se ubica entre los países con mayor riqueza en recursos hídricos en el mundo (MADS,2010) Según INVEMAR (2009), en cuanto a cuerpos de agua superficiales como lagos, ciénagas y otros, el Caribe colombiano tiene una riqueza extraordinaria, principalmente en los departamentos de Bolívar y Magdalena y el municipio de Marialabaja es una de ellas, pero hoy en día esta zona atraviesa por múltiples adversidades y desde hace unos años enfrenta una de sus más grandes amenazas, la contaminación y la falta de agua; aunque en esta zona se desarrollaron proyectos que pretendían el bienestar de la comunidad y el territorio, estos han generado conflictos por el acceso inequitativo al agua para los usos humanos esenciales y sobre todo ha permitido la Ineficacia, ineffectividad e ineficiencia en la gestión del agua por parte de la institucionalidad.

La región de los Montes de María y en especial los territorios correspondientes al Distrito de riego del municipio de María la Baja, constituyen una de las regiones de mayor riqueza hídrica, caracterizada además por ser un paraíso para los cultivadores, pues es una de las zonas más fértiles del país; paradójicamente, es también una de las zonas más conflictivas en donde los monocultivos, la falta del acceso al agua y la contaminación han afectado su desarrollo.

Durante las últimas décadas, María la Baja se ha convertido en un atractivo para inversionistas locales e internacionales, especialmente para la implantación de monocultivos, debido a la alta productividad de su suelo y las fuentes hídricas a sus alrededores, lo cual ha permitido el aumento desmesurado que han tenido los cultivos permanentes como la Palma aceitera que pasó de menos del 1% del total de hectáreas sembradas en el departamento de Bolívar en el año 2001 (900 ha) al 16% en el 2012 (9.702 ha) esto se debe no solo a la fertilidad del terreno, sino a los estímulos creados por el gobierno colombiano, expresados en incentivo a la capitalización Rural-ICR y la exención de impuestos a la renta líquida generada por los cultivos es preciso mencionar que el Distrito de Riego de María La Baja lo componen 19.600 HS cultivables, de las cuales 13.000 están sembradas de palma africana y arroz (Menco, 2011) lo cual disminuye considerablemente la cantidad de agua disponible para el consumo y el uso humano. Aun cuando Marialabaja cuenta con un distrito de riego el cual beneficia a unos pocos, el corregimiento en mención, no tiene un sistema de alcantarillado en la cabecera municipal ni en los centros poblados de los corregimientos y los vertimientos de aguas negras a las calles son evidentes (Gómez, 2010) En servicios públicos las cifras también son preocupantes, la tasa de cobertura en agua potable urbana es de 26.83% en la cabecera y la tasa de cobertura de alcantarillado es de 0.86% en la cabecera (Alcaldía Marialabaja) , aunque hoy se cuenta con agua suministrada por el sistema de acueducto en la cabecera municipal, esta no es apta para el consumo humano.

Hoy en el área del distrito de riego de Maríalabaja se impone el monocultivo particularmente la palma de aceitera, la cual ha permitido el despojo del agua a las



comunidades, a partir de la privatización, esto ha transformado radicalmente la función por la que fue creado y viene creando nuevos conflictos sociales y ambientales. El uso de agua para la actividad socioeconómica compite con las necesidades de consumo humano.

*Los cuerpos de agua del distrito de riego son la fuente de comida, la base de proyectos comunitarios, y uno de los motivos de lucha de distintas poblaciones que dependen de sus canales para vivir. Los canales, además, tienen una importante función recreativa y congregan a pobladores de todas las edades. En palabras de un joven campesino: “[Y] es que la represa es como una columna vertebral, si no sacamos [agua] de ahí, no se da nada ni en los patios, ni mucho menos en las parcelas. [...] Que este limpia, que sea nuestra, es lo único [que queremos]” (Ojeda & Petzl, 2015)*

Ésta situación evidencia un desmejoramiento en las condiciones de vida de la población campesina de la región y una desprotección de sus derechos, toda vez que existe una imposibilidad real de acceder a fuentes de agua potable para producir y consumir, ya que algunas zonas del municipio no cuentan con servicios de alcantarillado y aquellas que lo poseen no pueden consumir el preciado líquido debido a la falta de una planta para el tratamiento del agua. Cabe destacar que la falta de acceso al agua segura le impide a la población fortalecer su capacidad de agencia, ponderar sus dotaciones iniciales, ampliar las opciones para definir libremente su proyecto de vida y empoderar su participación política y económica (Sen, 2009).

La comunidad de Marialabaja desde sus pobladores, ha venido desarrollando procesos alrededor del cuidado y la protección de los ecosistemas pero estos han sido en vano debido de a la incidencia del factor económico, pues se prima la explotación de los recursos naturales que su cuidado. Para ello se han interpuesto un acción popular<sup>2</sup>, con la intención de proteger no solo los ecosistemas si no la vida de las personas que se ven afectadas por este flagelo pero aunque estas acciones han salido a favor de la comunidad, las empresas y sobre todo la institucionalidad se niega acatar las órdenes poniendo en riesgo la vida de la comunidad.

El agua es una sustancia que se encuentra en todos los escenarios; el político no deja de ser el más aclamado pues ningún proceso deja ser político, y las políticas públicas y sociales actuales no aseguran un acceso justo a los diferentes grupos sociales, así lo argumentan varios líderes de la población de San José de Playón, corregimiento de Marialabaja quienes dicen sentirse, cansados de esta situación y de las negociaciones poco fructíferas con la Alcaldía de Marialabaja, la Gobernación de Bolívar, la autoridad ambiental Cardique, y Usomaralabaja, -entidad encargada de la administración del Distrito de riego-, el pasado 2 de marzo las comunidades decidieron cerrar las compuertas del distrito de riego, como una forma para exigir el cumplimiento de los acuerdos establecidos desde el año 2016 y en los que se propuso no sólo garantizar el acceso a agua a la población del municipio y sus corregimientos, sino la implementación de un plan de manejo y conservación de los ecosistemas que conforman el Distrito y la realización de una batimetría que pueda medir el nivel de agua y sedimentación de las represas para así saber exactamente cómo repartir el agua (Vokaribe, 2017), la comunidad quiere ser tenida en cuenta al momento de tomar de decisiones, pues son ellos, los campesinos quienes sufren las consecuencias, de privilegiar la economía sobre la vida.

---

<sup>2</sup> Las acciones populares son el mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, el expediente de esta acción popular presentada en el año 2014 es: 13001-33-31-006-2011-00755-00

Al hablar de los significados del agua en las comunidades es retornarnos a su historia, como era vista el agua anteriormente y como la conciben hoy en día. Para la comunidad de campesinos del corregimiento de San José de Playón el agua es más que vida, es aquella sustancia muchos comprenden la importancia de este líquido vital es fuente de vida, no solo para los seres humanos, también para las plantas y los animales, el agua es un insumo para mejorar la calidad de vida de los campesinos pero a su vez al agua les genera problemas, contradicción e injusticias; así lo expresaron los campesinos durante las actividades realizadas con ellos.

*“...El agua es vida, sin ella no podemos vivir, es fuente de vida, hace parte de nuestro territorio...”*  
*“... Es un líquido vital, que necesitamos para todo, pa’ bañarnos, pa’ comer, pa’ cultivar para todo, no hay ser vivo que sobreviva sin agua es una vaina tan fundamental, que también es una necesidad” “...es la supervivencia humana, es que eso no tiene significado o si lo tiene pero no se puede describir, porque el agua representa y está en todas las actividades del ser humano”<sup>3</sup>*  
*“El agua nos recuerda, lo que fuimos y lo que seremos, recuerdo que antes por aquí pasaba un arroyo y sabe, a veces me pongo a pensar que era en el agua en donde podíamos ser libres con nuestras familias, recuerdo a mi abuela lavando la platos y como ella le enseñaba a mi hermana, el agua siempre ha estado en la nuestras vidas y es duro ver que el lugar donde compartía con mi familia ya no está, de eso no queda ni las fotos<sup>4</sup>”*

Para los playoneros el agua también tiene una conexión con su pasado, les permite recordar, los momentos que pasaban en familia; hace parte de su tradición, no era solo un espacio o un recurso, el agua representaba cercanía con sus familiares, porque era en los arroyos, riachuelos en el agua, donde se reunían con sus familias y sus vecinos.

El agua es un bien común y esto implica que todos las personas tienen derecho a hacer uso u obtener beneficios pero debe estar disponible para toda la comunidad y su uso por una persona no debe impedir que lo utilice el resto, lamentablemente cuando terceros quieren obtener mayores beneficios que el resto de la población, esto evidencia que las agroindustrias olvidan que el agua más que un recursos es un bien común, el cual debe ser equitativos en todos los aspectos principalmente en el acceso a él, pues el agua es un elemento para mejorar la calidad de vida de las personas.

Para la comunidad perteneciente al corregimiento de San José de Playón el agua tiene múltiples usos, pero sin lugar a duda el más importante es mantener la supervivencia humana, pues el agua nos mantiene con vida, pero en ocasiones debido a intereses de terceros, los usos sobre el preciado líquido generan un sin número de conflictos que afectan el bienestar de la comunidad y por ello en muchas ocasiones tienen que establecer diversas estrategias o mecanismos con la intención. De esta forma se observa que los significados conferidos por la comunidad tienen coherencia con su uso.

Cabe destacar que las actividades productivas las cuales no dejan de ser importantes se centran en su mayoría en generar recursos económicos para la sostenibilidad; aquí surgió un debate entre los asistentes al taller en su mayoría campesinos, quienes se cuestionaban sobre el uso del agua pero también los significados, debido a que argumentan que hay un conflicto de intereses entre: **la vida vs economía** pues la comunidad se preguntaba *¿el agua para la economía o el agua para la vida?* pues muchos de ellos saben que si no trabajan no

<sup>3</sup> Fragmento del Grupo focal

<sup>4</sup> Fragmento de entrevista

pueden mejorar su calidad de vida, pero aquí surge algo importante, *“las personas podemos rebuscarnos de muchas formas la plata, pero acaso podemos rebuscarnos el agua así como la plata no creo mi doña, por eso es que primero la vida y después el resto”*<sup>5</sup> por tanto la población comprende que el agua es un medio para generar su sustento económico y son conscientes que siempre va a primar la vida humana sobre el riego de las plantas.

Pero la comunidad siente que ese orden no se está dando de la forma como ellos lo piensan, debido que los entes encargados no atienden los reiterativos llamados realizados por la comunidad, pero fue durante la más reciente movilización realizada en mes de marzo, que la alcaldía, permitió que se concretara una reunión en san José de playón, en la cual se llegaron algunos acuerdos como la instalación de una moto bomba, por su parte la comunidad no estuvo de acuerdo con esta medida, pues una moto bomba no les va a brindar tener acceso al agua, además esta solo sirve en algunos sectores y por un horario determinado y ¿cómo hacen las demás personas que también necesitan agua? Resistir

En el transcurso de la actividad se llegó a la conclusión, que el agua es un escenario de conflictos y por tanto al momento de analizarlos se deben considerar las relaciones que tiene este con el contexto, para detallar eso se planteada una triada que involucra: hombre, sociedad, ambiente y cultura, estos elementos fueron planteado por la comunidad quienes argumentaban que era la cultura la que configuraba su comportamiento con el medio ambiente y eso se encontraba permeado por la sociedad. En donde se comprenda que las acciones y decisiones de las personas involucran a la cultura y el ambiente pero que además afecta a cada una de las personas ya se de manera directa o indirecta ya sea para bien o para mal.

Por ello los conflictos ambientales en muchos casos se convierten en una lucha como la que tuvieron David y Goliat, pero muy seguramente esta durara muchos años porque las empresas globalizadas y los grupos campesinos, son fuerzas que se encuentran ante un contexto de debilidad relativa para el cumplimiento del papel regulador y de protección del bien común que debe cumplir el Estado, lo que genera formas extremas de polarización social

El agua además de ser una fuente de vida, es también una fuente de poder, de allí que los conflictos que se generan, no son de carácter coyuntural sino estructural, debido a que en diversas entrevistas las personas de comunidad de San José de playón, argumentaban que *“esto es un asunto también del gobierno, nosotros sentimos que estamos luchando solos y ellos en lugar de ser quienes nos defienden, nos están hundiendo”* pero antes que nada es determinante entender que el estado colombiano se rige bajo el modelo neoliberal, que se basa en las relaciones de dependencia y colonialismo que se refuerzan con la mundialización capitalistas y lógicas depredadoras<sup>6</sup> centradas en la cosificación y mercantilización de los recursos naturales, pero esto se da porque el estado neoliberal ha generado las condiciones jurídicas e institucionales para que el capital privado concrete sus inversiones y proyectos en la región, sin obstáculos legales ni político-sociales<sup>7</sup> y en corto tiempo dichas acciones garantizaron la apropiación privada del territorio y los recursos naturales por parte de los grupos de poder

---

<sup>5</sup> Fragmento de entrevista

<sup>6</sup> ALIMONDA, HÉCTOR. La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina, coordinado por Héctor Alimonda, 20-54. Buenos Aires: Clacso 2011

<sup>7</sup> HARVEY, DAVID. El nuevo imperialismo. Cuestiones de antagonismo 26. Madrid: Akal. 2004

local, nacional e internacional, en detrimento de la soberanía y el desarrollo nacional<sup>8</sup> provocando una re-funcionalización del estado, resultado de los cambios provocados por la hegemonía neoliberal.

Es por ello que a partir de las situaciones diarias que enfrenta la población de San José de Playón frente al acceso del agua potable, muchos de las personas de la comunidad consideran que esto es producto de las malas decisiones de la administración, ya que esta no es un entidad con incidencia o impacto en los territorios, debido en gran medida a la falta de credibilidad que tienen las instituciones públicas y privadas en Colombia, además a las comunidades no se les informa sobre las actividades o planes que se desarrollan en el territorio, pero sobre todo son muy pocas las personas que se benefician de los proyectos que surgen en Marialabaja porque:

*“ninguna de las personas de aquí tienen acceso a las cosas de abajo del distrito de riego porque nosotros vivimos por acá arriba y aunque ellos digan que no usamos esa agua, esa agua también lo necesitamos, porque esa gente que tiene su vaina, no lo van aceptar a usted porque sabe que nosotros somos la piedra en el zapato y ellos se cojera entre ellos mismos porque van a dominar su vaina a su antojo<sup>9</sup>”*

Haciendo evidente que la participación se convierte también en un escenario conflicto entre las instituciones y las comunidades quienes tratan de vincularse pero su acceso es cada vez más restringido, aun cuando las instituciones consideren lo contrario, haciendo cada vez más complejo que las comunidades puedan generar proceso de gobernanza en su comunidad. Lo planteado anteriormente concuerda con lo propuesto por la Water Governance Facility, quienes argumentan que la crisis del agua es un fenómeno multifactorial que parte de asumir que las decisiones sobre cómo los recursos hídricos son protegidos, manejados, utilizados, asignados y conservados, son decisiones de gobierno, por lo cual se cree que la crisis del agua es en realidad una crisis de gobernabilidad<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> ESCOBAR, Arturo. “Ecología Política de la globalidad y la diferencia”. En La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina, coordinado por Héctor Alimonda, 61-88. Buenos Aires: Clacso 2011.

<sup>9</sup> Fragmento de Grupo focal

<sup>10</sup> WATER GOVERNANCE FACILITY.. Training manual on water integrity. PNUD, WGF, SIWI, WIN, Waternet, WaterCap. Disponible en <http://www.watergovernance.org/> 2010

**Ilustración 1.** Taller con la comunidad de San José de Playón.



Fuente: aporte voluntario Aylin Díaz, 2017

El acceso al agua ha sido un problemas de muchas décadas atrás, pero este se ha tornado más complejo desde la construcción del distrito de riego, “*un distrito de riego maldito, por la cantidad de muertes que provoco, si porque allí tiraban a muchos muertos y eso es lo que nos tiene jodidos a nosotros, teniendo tanta agua y que uno no se pueda bañar con esa agua o no se la pueda tomar cuando tiene sed*”<sup>11</sup> Antes las familias no tenían restricción alguna al momento de decidir a qué horas y en qué momento podían acceder a los cuerpos de agua, pues aun cuando las personas no tenían alcantarillado ni acueducto los arroyos que estaban cercas y las personas no tenían ninguna restricción sobre todo porque era pero aunque hoy algunos arroyos permanezcan ya no se puede usar libremente para nosotros, dependen de terceros para saber cómo usar su agua. El agua ya tiene dueño.

Comenta el señor Pedro Caro, que antes ellos tenían más de 6 arroyos, entre los que se encuentran, el arroyo de Cayeco, el Santo Domingo de mesa, el Camarón, el de Icoatea, el de Aguamanga, el María, estos pasaban al lado de sus territorios y las mujeres no tenían que caminar largas distancia porque el agua estaba enfrente de ellos, hoy son las mujeres quienes buscan el agua para los quehaceres de hogar haciendo evidente que todavía existen roles determinado en el hogar pues la mujeres es quien debe conseguir el agua para las cosas del hogar mientras que el hombre se encarga de abastecer de alimento y el poco de dinero que pueda llevar para sobrevivir, el tiempo que alcance. Pero el no tener acceso al agua potable trae muchas complicaciones en la salud y en la vida misma porque:

*“La falta de suficiente agua para beber, cocinar y lavar puede ocasionar enfermedades, sobre todo cuando no hay forma de lavarse las manos después de usar el sanitario y las enfermedades diarreicas se propagan rápidamente de persona a persona. Del mismo modo, la escasez de agua para el aseo*

<sup>11</sup> Fragmento de entrevista

*personal puede causar infecciones de los ojos y la piel. La falta de agua puede dar lugar a la deshidratación (pérdida excesiva de agua del cuerpo) y la muerte<sup>12</sup>.”*

Es lamentable que aun cuando se generan políticas para reducir algunos aranceles e impuestos a los grandes productores, no se generen políticas sociales que permitan que comunidades como san José de playón, perezcan por el incumplimiento de lo es y debería ser el derecho humano al agua.

## **CONCLUSIONES**

El agua es una sustancia que se encuentra en todos los escenarios; el político no deja de ser el más aclamado pues ningún proceso deja ser político y más cuando el agua es un derecho fundamental de todas las personas y las políticas actuales no aseguran un acceso justo a los diferentes grupos sociales, lo que evidencia que son ciertos actores privilegiados quienes toman las decisiones y se benefician de ellas, mientras que el pueblo sufre los estragos de esas decisiones, así lo argumentan varios líderes de la población de san José de playón quienes comentan que están cansados de esta situación y de las negociaciones poco fructíferas con la Alcaldía de Marialabaja, la Gobernación de Bolívar, la autoridad ambiental Cardique, y Usomarialabaja, -entidad encargada de la administración del Distrito de riego-, el pasado 2 de marzo las comunidades decidieron cerrar las compuertas del distrito de riego, como una forma para exigir el cumplimiento de los acuerdos establecidos desde el año 2016 y en los que se propuso no sólo garantizar el acceso a agua a la población del municipio y sus corregimientos, sino la implementación de un plan de manejo y conservación de los ecosistemas que conforman el Distrito y la realización de una batimetría que pueda medir el nivel de agua y sedimentación de las represas para así saber exactamente cómo repartir el agua, la comunidad quiere ser tenida en cuenta en la toma de decisión

Finalmente hoy el agua no debe ser considerada solo como un recurso, debemos comprender que es un bien común y un derecho humano fundamental, el cual debemos respetar, conservar y defender (Villada, 2012) además, es un elemento que conecta diferentes esferas de la vida de las personas, el agua es una corriente que genera sinergias propias con la comunidad, asimismo cada comunidad genera dinámicas y prácticas propias alrededor del agua, es por ello que se convierte en un escenario de disputa, de aquí que los pueblos hoy intenten reivindicar el Derecho Fundamental al Agua, pero no sólo supeditado al mero acceso al agua de los seres humanos, sino de igual manera a la protección y cuidado, necesarios para la vida de otros seres vivos que tienen derecho a existir, persistir y vivir en los territorios. Adicionalmente, es necesario entenderlo en el marco del derecho a la participación activa de las organizaciones sociales intervinientes en la gestión del territorio, que reconozca el derecho soberano de los pueblos para decidir el uso y el manejo de sus aguas bajo aspectos consuetudinarios, históricos, culturales, espirituales y medicinales.

Debemos repensar en la defensa por el acceso al agua en los territorios de Colombia, esto representa una disputa por la democracia y por la interpretación de los bienes comunes (ATALC, 2016). Las luchas por la defensa del agua, hoy no sólo tienen que ver con el cuidado y la conservación del ambiente, sino sobre la construcción de un país para todos,

---

<sup>12</sup> CONANT JEFF AND FADEM PAM, Guía comunitaria para la salud ambiental, Hesperian - Guías de salud, Berkeley, California, EE.UU. ISBN: 978-0-942364-59-0 2011

en donde la decisión del manejo y uso de las aguas se conviertan en escenarios más participativos y equitativos, donde la sociedad involucrada este inmersa no como objeto si no como sujeto activo derechos. Cualquier acción en defensa y protección del agua, por pequeña que parezca, es importante para la comunidad, para el país y para el mundo.

Hoy nos enfrentamos a el reto, tratar de lograr la gestión a través de las demandas de la población, en lugar de sólo enfatizar medidas orientadas a aumentar el suministro de agua, este enfoque pretende generar equidad, pues allí se puede incluir medidas para mejorar la gestión agrícola del agua, la recarga artificial de las aguas subterráneas, la reutilización del agua, la reasignación de agua entre y dentro sectores usuarios, la reforestación en áreas de captación de agua, el control de fugas, el uso de los precios y cobros por el servicio de agua potable, descarga de aguas servidas o uso de infraestructura hídrica; pero estas medidas solo serán exitosas si son diseñadas e implementadas con la participación social y el compromiso de las autoridades. Integrar el manejo del suelo y el agua es una cuestión importante de la adaptación de la gestión del agua al cambio climático, el pago por servicios ambientales es una acción que genera beneficios para las comunidades marginadas.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Alcaldía del Municipio de Marialabaja: Programa de gobierno 2016 – 2019 Carlos Antonio Coronel Mera, pág 13
- Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe – ATALC, 2016, Informe: Estado del agua en América Latina y el Caribe, ISBN: 978-958-58470-8-8
- Gómez López Andrés Orlando, Palma de aceite y desarrollo local: Implicaciones en un territorio complejo, 10 de Enero de 2010
- INVEMAR. 2009. Informe del Estado de los Ambientes y Recursos Marinos y Costeros en Colombia: Año 2008. Serie de Publicaciones Periódicas No. 8. Santa Marta, 244p
- Menco, N. (2011). Palma aceitera y la seguridad alimentaria en María La Baja, Montes de María. 2000-2008. Revista académica de economía ISSN 1696-8352. Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 157, 2011. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/>.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010. 124 p
- Ojeda Diana, Petzl Jennifer, Quiroga Catalina, Rodríguez Ana Catalina, Rojas Juan Guillermo (2015) Paisajes del despojo cotidiano: acaparamiento de tierra y agua en Montes de María, Colombia, DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/res54.2015.08>
- Sen, A. (2009). Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta
- Villada ríos maría alejandra, 2012, Estudios de caso sobre la gestión y gobernanza del agua rural como un bien común.
- Vokaribe, 2017, Agua... ¿derecho fundamental? tomado de la página web <http://www.vokaribe.net/index.php/2017/03/06/agua-derecho-fundamental/>

## **EL TURISMO COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO LOCAL. COMBATIENDO LA ESTACIONALIDAD EN TURISMO EN USHUAIA (ARGENTINA)**

Edgardo Daniel Vaca  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.  
[evaca1961@gmail.com](mailto:evaca1961@gmail.com)

Marcelo Alejandro Vaca  
Universidad Nacional de Tierra del Fuego  
[mvaca@untdf.edu.ar](mailto:mvaca@untdf.edu.ar)

### **RESUMEN**

El turismo suele presentar patrones de estacionalidad con importantes efectos en la economía. Las empresas del sector se enfrentan a demandas estacionales, provocando en el corto plazo, altos costos fijos que no pueden ser solventados a lo largo de todo un año.

El presente trabajo tiene como objetivo detectar si el Turismo Receptivo de la ciudad de Ushuaia presenta estacionalidad, como se observa en otros destinos turísticos, y eventualmente determinar la época del año en que tal estacionalidad tiene lugar. Para ello se analiza la actividad turística de Ushuaia considerando: la forma de arribo de turistas a la ciudad; el lugar del cual provienen y los atractivos turísticos visitados por temporada baja/media/alta. En orden al objetivo planteado se realiza un análisis descriptivo en base a estadísticas elaboradas por la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia y la Dirección de Estadísticas y Censos, las que permiten establecer la existencia de la mencionada estacionalidad.

Finalmente, se exponen algunas medidas que se pueden llevar adelante en aras de morigerar los efectos negativos que la estacionalidad provoca sobre la economía del sector turístico de Ushuaia, resaltando su contribución al desarrollo local de forma sostenida y armónica.

Palabras clave: desarrollo local – turismo - estacionalidad

### **ABSTRACT**

Tourism usually presents seasonal patterns with important effects on the economy. The firms of the sector face seasonal demands, causing in the short term, high fixed costs that cannot be afforded throughout the year.

The present paper has as objective to detect if the Receptive Tourism of the city of Ushuaia in Argentina presents seasonality, as observed in other tourist destinations, and eventually to determine the time of the year in which such seasonality takes place. For this, the tourist activity of Ushuaia is analyzed considering: the way of arrival of tourists to the city, the place from which they come, the tourist attractions visited by low / medium / high season. In order to achieve the objective, a descriptive analysis is carried out based on statistics elaborated by the Secretary of Tourism of the Municipality of Ushuaia and the Bureau of Statistics and Census, which allow establishing the existence of the mentioned seasonality.

Finally, there are some measures that can be carried out in order to mitigate the negative effects that seasonality causes on the economy of the tourist sector in Ushuaia, highlighting its contribution to local development in a sustained and harmonious way.

Keywords: local development – tourism - seasonality



## **1. INTRODUCCIÓN**

El turismo es una de las actividades económicas de relevancia con las que puede contar un país o una región. Entre los aspectos positivos que emanan del turismo podemos mencionar su contribución al crecimiento del producto bruto nacional (PBN), al equilibrio de la Balanza de Pagos (cuando se trata de turismo internacional receptivo) y la creación de empleo. No debe, sin embargo, dejar de mencionarse que la actividad turística también puede presentar externalidades negativas como ser el impacto del turismo de masas sobre el medio ambiente.

La actividad turística suele presentar patrones de estacionalidad con efectos negativos en la economía. Por ejemplo: las empresas del sector se enfrentan a demandas estacionales, provocando altos costos fijos, inestabilidad laboral, sobrecarga de los servicios públicos y la infraestructura, masificación de los servicios turísticos con pérdida de calidad y precios más altos, entre otros.

Es por lo señalado, que el fomento de toda actividad turística requiere de una adecuada planificación, trazando objetivos a largo plazo orientados a lograr la sustentabilidad de la misma, minimizando las consecuencias negativas que la estacionalidad suele acarrear en la mayoría de los destinos turísticos.

El objetivo general de nuestro trabajo, exploratorio y descriptivo, es realizar una aproximación a la problemática de la estacionalidad turística en Ushuaia y reflexionar respecto de las condiciones necesarias para superarla.

El marco teórico que sustenta nuestro estudio referencia tanto las teorías humanistas (que ven el turismo como actividad integradora) como las teorías de la alienación con sus críticas al turismo de masas y la industria que lo genera, conjuntamente con el enfoque de desarrollo local.

El análisis bibliográfico incluyó material conceptual general sobre administración turística y modelos teóricos aplicados al turismo, un texto específico sobre estacionalidad en turismo (Carruitero, P. B., 2010), un trabajo de investigación sobre las características de los visitantes a Ushuaia (Acosta Manjarres, M., 2016) y los Informes Estadísticos de la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia.

## **2. ESTACIONALIDAD EN TURISMO: CAUSAS Y CONSECUENCIAS**

Circunscribiéndonos al turismo, la estacionalidad es un fenómeno que está asociado a la concentración de la demanda turística, de manera desproporcionada, en ciertos períodos del año. Entonces la estacionalidad expresa la variación de la demanda a través de las estaciones del año, definiendo lo que habitualmente conocemos como temporada baja, media y alta.

### **2.1. Causas**

Si bien las causas que dan origen a la estacionalidad pueden ser muchas, la clasificación más aceptada es la que establece las siguientes dos categorías: los factores naturales y los factores institucionales. Entre los factores naturales, el clima figura como principal, ya que determina modalidades turísticas tradicionales como de sol y playa y los deportes de nieve.

Los factores institucionales son determinantes en la configuración de los flujos turísticos porque recogen aspectos particulares de los potenciales turistas como ser el período de descanso de las personas (licencias laborales, receso escolar, feriados que prolongan los fines de semana), y aquellos otros aspectos que están vinculados a la realización de eventos sociales, culturales, religiosos y de negocios, sujetos a calendarios preestablecidos y a una fuerte inercia y tradición.

Se observan causas de estacionalidad tanto por el lado de la demanda (características del origen), como por el lado de la oferta (características del destino). Algunas tienen un carácter endógeno y pueden ser modificadas influyendo en las preferencias de la sociedad (levantando restricciones legales, sociales y/o culturales), y otras son exógenas, es decir, vienen impuestas y escapan de la acción humana.

## 2.2. Consecuencias

Entre las consecuencias más trascendentes de la estacionalidad turística, los diferentes autores coinciden en destacar: la inestabilidad laboral (se generan contrataciones temporales y de poca o nula calificación), la baja o nula rentabilidad en temporada baja, problemas de infraestructura (sobrecapacitada en temporada alta y ociosa en temporada baja), bruscas fluctuaciones en los precios y dificultades para evitar/controlar el daño al medioambiente en temporada alta por la excesiva afluencia de turistas, entre otros.

La estacionalidad es entonces, uno de los problemas más importantes que afecta a empresas y destinos turísticos, llevando a que, la realización de esfuerzos por desestacionalizar la actividad turística, se conviertan en un objetivo estratégico en la gestión del turismo.

Sin embargo, la estacionalidad en sí misma no siempre es el verdadero problema, sino que constituye una consecuencia muy visible de otros factores endógenos, como pueden ser una escasa diversificación del destino o una deficitaria o mal enfocada comercialización del mismo. Esta aseveración es la que sirve de punto de partida para la elaboración de un plan estratégico tendiente a superar la estacionalidad turística de Ushuaia, objetivo de nuestro trabajo.

## 3. USHUAIA COMO DESTINO TURÍSTICO

Ushuaia es la capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, una isla ubicada en el extremo sur de América, compartida por Argentina y Chile.

Mapa 1: Isla Grande de Tierra del Fuego



Fuente: <https://www.argentina-excepcion.com/es/mapas-argentina/mapas-patagonie-austral/mapa-tierra-del-fuego>

De acuerdo al último censo poblacional del año 2010, la población de Ushuaia era de 56956 habitantes.

La vegetación en el área está representada principalmente por el bosque subantártico, conformado por tres especies de árboles de la familia de los Nothofagus (“falsas hayas”): la lenga, el ñire y el guindo o coihue magallánico.

Entre los mamíferos terrestres nativos del área se encuentra el guanaco, el zorro colorado fueguino, el huillín, el ratón colilargo, y la rata chinchilla fueguina. Entre los mamíferos acuáticos marinos se destacan los lobos marinos, y ocasionalmente, el leopardo marino, la foca de Weddell, la ballena minke y la tonina vera. Dentro de los mamíferos introducidos que han podido adaptarse y sobrevivir en la isla, se destaca el Castor.

Tierra del Fuego permite conocer no solo la capital fueguina (Ushuaia) sino que existen otras áreas que receptan turistas a lo largo del año, siendo Ushuaia la “puerta de entrada” de los visitantes, el principal centro de estadía y el precursor de los flujos turísticos a las demás zonas (la Cordillera y Valles en el entorno de Ushuaia, la parte restante de la Isla Grande, la Isla de los Estados y la Antártida).

Entre de los circuitos turísticos más visitados de Ushuaia podemos mencionar el Parque Nacional Tierra del Fuego, el Museo del fin del mundo y el Tren del fin del mundo.

#### **4. TURISMO EN USHUAIA (LA ESTACIONALIDAD REVELADA)**

Con la intención de revelar la existencia de estacionalidad turística en el destino Ushuaia, se analizarán la llegada mensual de turistas por los distintos medios de arribo y la cantidad de visitantes a los atractivos turísticos mencionados en el apartado anterior, durante el año 2017.

##### **4.1. Análisis de las vías de arribo**

Se puede arribar a la ciudad de Ushuaia por vía terrestre, marítima y aérea. La Tabla 1 muestra las cifras de arribo en 2017, pudiéndose destacar los siguientes puntos:

Por vía terrestre se llega a través del paso fronterizo San Sebastián lindante con Chile, siendo enero con 21882 visitantes el mes con mayor ingreso de turistas y junio el mes con menor receptividad con solo 4418 visitantes.

Respecto del acceso a la ciudad de Ushuaia por vía marítima, cabe destacar que el puerto de Ushuaia permanece cerrado entre mayo y agosto de cada año. El mes con mayor ingreso de visitantes fue enero con un total de 23290 pasajeros.

Los arribos por vía aérea al Aeropuerto Internacional de Ushuaia, también muestran un mayor ingreso de pasajeros durante el mes de enero (52327) y la menor afluencia en el mes de junio (18073).

**Tabla 1. Ingreso de turistas a Ushuaia según vías de arribo**

INGRESO DE TURISTAS A USHUAIA AÑO 2017			
Mes	Vía Terrestre	Vía Marítima	Vía Aérea
enero	21882	23290	52327
febrero	20365	22957	41580
marzo	11666	13060	32772
abril	9302	216	25117
mayo	5418		18079
junio	4418		18073
julio	9738		34336
agosto	7468		30401
septiembre	7329	196	29517
octubre	10581	2298	32655
noviembre	10279	9798	42766
diciembre	12810	20275	44047
<b>TOTAL</b>	<b>131256</b>	<b>92090</b>	<b>401670</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Turismo – Municipalidad de Ushuaia.

#### 4.2. Visitantes a los principales atractivos turísticos de Ushuaia

Naturalmente, tal como lo muestra la tabla 2, las visitas a los atractivos turísticos son un reflejo de los movimientos evidenciados en los arribos a la ciudad de Ushuaia.

Durante 2017, el Museo del Fin del Mundo recibió 120733 visitas, siendo enero el mes más concurrido con 21034 visitas y junio el de menor afluencia con 4238 visitas. El Parque Nacional Tierra del Fuego recibió en idéntico año 214766 visitantes, de los cuales 63415 turistas lo hicieron en el mes de enero y la menor afluencia se dio en los meses de abril y mayo con 6147 visitantes. Durante junio recibió 6409 visitas. Finalmente, al atractivo Tren del fin del mundo concurren un total de 118273 visitantes, siendo de nuevo enero el de mayor afluencia con 18700 visitantes y junio el menos concurrido con 4304 visitas

**Tabla 2. Visitantes a los principales atractivos turísticos de Ushuaia**

VISITANTES A LOS PRINCIPALES ATRACTIVOS TURISTICOS DE USHUAIA			
Mes	Museo del fin del mundo	Parque Nacional Tierra del Fuego	Tren del fin del mundo
enero	21034	63415	18700
febrero	14881	37354	14600
marzo	10773	31211	10015
abril	7781	6147	7678
mayo	4673	6147	4425
junio	4238	8488	4304
julio	8402	6409	9871
agosto	6754	8000	6829
septiembre	8630	7093	8112
octubre	9817	16978	10651
noviembre	13300	10799	12010
diciembre	10450	12727	11078
<b>TOTAL</b>	<b>120733</b>	<b>214768</b>	<b>118273</b>

Fuente: Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia.

Como puede apreciarse, los meses de abril, mayo y junio muestran una menor receptividad turística medida por el arribo de pasajeros y el número de visitas a los principales atractivos turísticos, constituyendo la temporada baja del turismo en Ushuaia, mientras que los meses de Julio a Octubre definen la temporada media y de noviembre a marzo, la temporada alta.

### 4.3. Procedencia de los visitantes a Ushuaia

Otro aspecto a considerar en el análisis de la situación turística de Ushuaia es el lugar de procedencia de los visitantes. En términos anuales el turismo extranjero representa el 57,91% y el turismo nacional el 42,09% (sobre total de visitantes en temporada alta y media dado que no se realiza dicha discriminación para los meses de temporada baja). La tabla 3 muestra procedencia de los visitantes a Ushuaia para la temporada 2016-17.

Tabla 3. Procedencia de los visitantes a Ushuaia por temporada media y alta

PROCEDENCIA DE LOS VISITANTES A USHUAIA			
COMPORTAMIENTO DE LOS MERCADOS SEGUN PERIODOS DEL AÑO 2017			
Periodo	Temp. Verano (Oct 2016- Mar 2017)	Temp. Invierno (Jul a Sep 2017)	Anual
Visitantes Nacionales	33,87%	74,83%	42,09%
Visitantes Internacionales	66,13%	25,17%	57,91%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Secretaría de turismo de la Municipalidad de Ushuaia.

### 4.4. Principales características de los visitantes:

Según una reciente investigación que busca indagar sobre las características y motivaciones de los turistas que llegan a Ushuaia<sup>1</sup>, en su gran mayoría poseen ingreso medio-altos y altos y viajan acompañados, siendo el viaje en pareja el más frecuente. Aún más importante parece ser el hecho de que la mayoría de los visitantes vienen por primera vez, motivados en el turismo, utilizando para ello el transporte aéreo y permaneciendo en la ciudad entre 2 y 3 días en promedio, alojándose en hoteles.

Lo arriba señalado sobre la vía aérea como principal medio de arribo a la isla, es coincidente con los datos estadísticos que presentamos en un apartado anterior y exponen la necesidad de procurar mejoras en los servicios aéreos que llegan a la isla.

## 5. PENSANDO EL TURISMO COMO HERRAMIENTA DE DESARROLLO LOCAL

### 4.1. Actividad turística y desarrollo local

Sin dudas, la actividad turística debería pensarse en el marco del proceso económico y social implícitos en el concepto de desarrollo local. No obstante, no son pocos los proyectos turísticos disociados de la idea de generar beneficios sostenibles y perdurables para la comunidad local y no solo beneficios económicos para unos pocos.

Para verlo con más claridad, recordemos que, según se desprende del concepto dado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el desarrollo local es un proceso de transformación económico y social en un territorio para enfrentar las dificultades y exigencias del cambio estructural, la apertura de la economía y la globalización, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la

<sup>1</sup> ACOSTA MANJARRES, M. (2016) Conociendo a los visitantes del “Fin del Mundo”. *Anuario de Estudios en Turismo*. Investigación y Extensión. Vol. XI – pág. 36.

población. Es decir, un modelo de desarrollo local procura potenciar las capacidades al interior de la comunidad local con miras a fortalecer la sociedad y su economía, haciéndola sustentable y sostenible en el tiempo.

Resulta obvio que la actividad turística, basada en los atractivos que ofrece un destino, es susceptible de abordarse desde la perspectiva del desarrollo local, siendo de gran importancia el respeto por los recursos de la comunidad, de modo que las estrategias de desarrollo turístico prevean una utilización adecuada y responsable de los mismos. Los integrantes de la comunidad local deben ser parte esencial en la discusión de las estrategias y actividades turísticas a emprender, ellos forman parte de los recursos humanos que las llevarán adelante, evitando de esta manera las resistencias que la “invasión turística” puede generar, dejando de ser un peligro potencial.

Otro aspecto a considerar por un proyecto turístico enmarcado en estrategias de desarrollo local, es la cooperación de los diferentes actores que intervienen: los sectores público y privado y las organizaciones de la sociedad civil (fuerzas vivas de la comunidad). En definitiva, la gobernanza local en procura de beneficios conjuntos, mediante el uso criterioso de los recursos de la región, incluyendo a la población en la planificación y gestión de la actividad turística permitirá que veamos al turismo como una verdadera herramienta de desarrollo local.

## **5.2. Hacia un plan de desestacionalización del turismo en Ushuaia**

El análisis específico de la estacionalidad turística en Ushuaia permite extraer como conclusiones más importantes que:

- En temporada alta (de octubre a marzo) nuestro principal mercado es el internacional, turismo receptivo que utiliza a Ushuaia como destino intermedio de cruceros que se dirigen a la zona antártica.
- En temporada media (de julio a septiembre) los turistas que arriban a Ushuaia provienen del territorio nacional. Se trata de turismo interno sobre bases institucionales (fundamentalmente recesos escolares y de algunas actividades).

Esta identificación resulta de suma importancia para diseñar los nuevos productos turísticos y diagramar las actividades de difusión entre los visitantes de cada época del año.

Por otra parte, del análisis pormenorizado que diversos autores han realizado respecto del fenómeno de la estacionalidad podemos destacar dos hechos:

1. Que la persistencia de la estacionalidad en los diferentes destinos turísticos permite concluir que se trata de un fenómeno de difícil control.
2. Que la estacionalidad es menor en aquellos destinos con mayor diversificación de productos turísticos.

En primer término, es preciso señalar que desde la Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia se han emprendido algunas acciones para incrementar el nivel de actividad, aunque las mismas han sido insuficientes y han estado dirigidas a la población local, por lo que no han tenido efectos perceptibles en el combate contra la estacionalidad.

Nuestra hipótesis es que eliminar la estacionalidad del turismo en Ushuaia requiere la creación de productos turísticos innovadores que permitan una mayor diversificación de la oferta turística. Las claves de las estrategias de desestacionalización deben dirigirse especialmente a la desconcentración y aquí cobrarían vital importancia

los esfuerzos y medidas tendientes a modificar las pautas vacacionales del lugar de origen (mercados emisores del turismo hacia Ushuaia).

En el diseño de nuevas propuestas turísticas de temporada baja sería conveniente también, contar con información de los países que actualmente lideran el crecimiento económico (China, por ejemplo) y que, por lo tanto, pueden generar un potencial crecimiento del turismo. Debemos profundizar en el conocimiento de estos mercados, sus pautas y motivaciones; diseñar productos y estrategias de comercialización y promoción específicas, pensando fundamentalmente en vender el destino en nuestra temporada baja. Sin embargo, para captar estos nuevos mercados debemos romper la debilidad y dependencia de nuestras conexiones aéreas.

Sin mella de lo señalado, la elaboración de un plan de desestacionalización requiere, previamente, realizar un estudio del entorno físico de los proyectos turísticos por medio del inventario turístico, el que comprende componentes: a) Atractivo turístico (se define como la materia prima), b) Planta turística (aparato productivo), c) Infraestructura (dotación de apoyo al aparato productivo) y d) Superestructura turística (subsistema organizacional y recursos humanos disponibles para operar el sistema). Ello permitirá conocer nuestras fortalezas y debilidades con el fin de evitar la formación de cuellos de botella en el proceso de desarrollo turístico que se pretende.

Se espera que un plan contra la estacionalidad del turismo en Ushuaia, favorezca la optimización en el uso de la infraestructura, servicios, instalaciones y establecimientos turísticos, permitiendo una mejora de la percepción de la calidad turística y de los beneficios sociales y económicos de la actividad turística de la ciudad.

### **5.2.1. Estrategias y Acciones**

En la intención de no condicionar o limitar el proceso de participación (base de todo proyecto de desarrollo local) que tiene como finalidad conocer las necesidades y prioridades del sector y de la sociedad local, mediante la aportación de sus propuestas, no se ha descendido al nivel de proyecto (que debería incluir la forma de implementación de propuestas o actuaciones concretas), estructurando de las diferentes propuestas en torno a tres ejes: estrategias orientadas a la demanda, estrategias orientadas al producto (oferta) y estrategias orientadas a la competitividad (saber hacer).

Las estrategias de demanda incluirían:

1. Desconcentración estacional de los flujos turísticos del mercado nacional (temporada media), buscando influir desde los poderes públicos en las pautas de conducta estacional respecto de los períodos vacacionales (extensión y concentración).
2. Captación de nuevos flujos turísticos en temporada baja (tanto de origen nacional como extranjero), detectando variables clave para el diseño de productos, canales de comercialización y acciones promocionales especializadas y ajustadas a las necesidades del público objetivo.

Y entre las acciones a emprender podemos mencionar:

- Adopción de políticas institucionales - corporativas tendientes a la redistribución a lo largo del año de los períodos vacacionales conjuntamente con campañas de comunicación institucionales para crear tendencias de desconcentración vacacional.

- Comercialización y diseño innovador y diversificado de segmentos y productos menos estacionales (fomento de minivacaciones, viajes de egresados, eventos académicos, culturales, deportivos, etc., que coincidan con la temporada baja).
- Utilización de medios digitales (TICs), redes sociales y Apps para generar información accesible, atractiva, especializada y diferenciada dirigida a los mercados emisores donde se hayan identificado colectivos con un alto potencial desestacionalizador.
- Promoción de las actividades de temporada baja durante la alta y media a través del diseño de programas de fidelización que incentiven a los turistas a volver a Ushuaia en temporada baja.
- Sistematización de los sistemas de captación de datos para la elaboración y seguimiento de indicadores turísticos, que vincule directamente a la empresa con los servicios públicos de estadística.

Las estrategias de oferta comprenden:

1. Diversificación y especialización de la oferta de productos turísticos. Esta estrategia debe estar orientada a aquellos segmentos más estrechamente ligados a los conceptos de identidad y experiencia. sin olvidar que los segmentos no pueden ser compartimentos estancos. Transversalidad, complementariedad y cooperación (sinergias) entre segmentos, empresas, productos y territorios debe caracterizar los nuevos productos.
2. Compromiso con la accesibilidad universal y la sostenibilidad. Hacer de Ushuaia un destino turístico accesible adoptando estándares internacionales de accesibilidad global.
3. Fomento de los Programas de turismo social a nivel nacional. Los proyectos y medidas que finalmente integren los programas de esta Línea Estratégica serán los más visibles del Plan por su incidencia directa y a corto plazo en la ocupación hotelera en la temporada baja y consecuentemente en el empleo.

Las acciones que se enmarcan en esta estrategia pueden ser:

- Fomento de la oferta de viajes de estudios (v. gr. para el aprendizaje del español u otras disciplinas).
- Fomento de la oferta de paquetes turísticos para la práctica y aprendizaje de deportes de riesgo y otras disciplinas deportivas.
- Creación de productos Short Break (breve descanso), turismo de reuniones y eventos empresariales.
- Mejora del transporte aéreo de cabotaje para potenciar la comunicación con las provincias continentales.
- Organizar Talleres para creación de productos y fam trips (viajes de cortesía) internos que fomenten el conocimiento global de la oferta entre los profesionales del sector y contribuyan a la generación de sinergias entre destinos y segmentos en Ushuaia.
- Brindar Asistencia Técnica Gratuita para Empresas y Establecimientos Turísticos generando la adopción de un manual de buenas prácticas que ayuden a transitar el camino de la accesibilidad y la sostenibilidad, procurando la sensibilización ambiental del sector turístico.
- Garantizar la sostenibilidad del sistema turístico promoviendo la contracción de la oferta en aquellos segmentos donde se haya superado la capacidad de carga,



poniendo en peligro la sostenibilidad económica, social y medioambiental del destino.

Por último, las estrategias de competitividad tienen como objetivo que las empresas (en este caso nuestro sector turístico) puedan mejorar su posición competitiva respecto a las empresas del sector en otra región. Una estrategia competitiva tiene como objetivo fundamental la obtención de una ventaja competitiva, es decir, la definición de una característica o de una cualidad que haga que el sector turístico de Ushuaia supere a la competencia de manera genérica y sostenida. Entre las estrategias competitivas pueden mencionarse:

1. Aprendizaje, profesionalización y formación para la competitividad
2. Coordinación y cooperación en materia de promoción y comercialización.
3. Implantación de sistemas de calidad.
4. Fomento de beneficios económicos y fiscales a las empresas que permanezcan abiertas todo el año.
5. La visualización de la diferencia como factor clave para la competitividad (vivencias exclusivas de Ushuaia).

Dentro de las acciones tendientes a mejorar la competitividad podemos señalar:

- Profesionalizar el sector turístico potenciando la mejora de la gestión de las empresas turísticas.
- Analizar las tendencias e identificar los factores competitivos en cada segmento.
- Establecer medidas de comunicación y coordinación institucional y empresarial (público-privada) eficaces y permanentes para armonizar la puesta en marcha de las distintas actuaciones en materia de desestacionalización.
- Desarrollar un modelo de corresponsabilidad público-privada en la gestión turística.
- Potenciar la asociación de pymes turísticas como modelo de desarrollo del tejido empresarial, propiciando la unión de esfuerzos en procesos clave como la comercialización.

### **5.2.2. Implementación, recursos económicos y difusión**

Los importantes costos de elaboración y puesta en marcha de un plan integral contra la estacionalidad turística puede ameritar que el mismo se implemente por partes. Ello tiene la ventaja de que algunas acciones se podrán emprender de manera más inmediata, serán menos onerosas y permitirán, mediante su monitoreo en tiempo real, correcciones sobre la marcha que mejoren los resultados finales y eventualmente eviten un fracaso de las medidas ante dificultades sobrevinientes. En este sentido, el fomento de los programas de turismo social aparece como una alternativa preferible, dado que, las medidas que integran los programas de esta línea estratégica alcanzan rápida visibilidad por su incidencia directa y a corto plazo en la ocupación hotelera en temporada baja y consecuentemente en el empleo.

Minimizar la estacionalidad del turismo en Ushuaia, tendría múltiples beneficios para toda la comunidad. Por ello, resulta plausible afirmar que los recursos para poner en marcha un plan desestacionalizador deben ser aportados por todos los actores involucrados:

- El estado, contribuyendo con quitas impositivas sobre los nuevos productos que se desarrollen para la época otoñal y aportando recursos e infraestructura comunicacional para la difusión de estas propuestas en los mercados a los que esté dirigida.
- Los privados (empresarios hoteleros, gastronómicos, de servicios turísticos varios y empresas de viajes) desarrollando nuevos productos con el mayor grado de integración posible (lo ideal serían paquetes todo incluido), ajustando sus márgenes de utilidad para ofrecer productos competitivos.

Una estrategia de difusión del proyecto para la elaboración de un plan contra la estacionalidad turística en Ushuaia debe asegurar que los mensajes claves de la iniciativa lleguen a todos los involucrados en cada tramo de su elaboración, puesta en marcha y evaluación de los resultados, de manera que concurran a facilitar el logro de los objetivos planteados. Esto implica, realizar una amplia convocatoria a los actores del sector turístico para que propongan actividades, realicen sugerencias y expresen sus inquietudes sobre la posibilidad de que la afluencia de visitantes abarque todo el año.

Una vez elaborado el anteproyecto del plan, el mismo debe ser puesto a la consideración general (actores y población) para que se expresen sobre la viabilidad, conveniencia, oportunidad, etc., del mismo y posibiliten su corrección/adequación.

Reelaborado el proyecto en base a las sugerencias y recomendaciones recibidas, se dará amplia difusión a su redacción final a efectos que actores y población en general estén imbuidos de su contenido previo a su ejecución, minimizando la posibilidad de desvíos respecto de lo prescripto en el plan.

Finalmente, una vez puesto en marcha el plan estratégico, se requerirá de información pormenorizada sobre la evolución del turismo para monitorear su avance y la consecución del objetivo desestacionalizador perseguido.

## **CONCLUSIONES**

En el presente trabajo se analizaron algunas de las características que asume la actividad turística en la ciudad de Ushuaia con el objetivo de realizar una aproximación a la problemática de la estacionalidad turística que enfrenta y reflexionar sobre las condiciones necesarias para superarla o minimizar sus efectos.

Del estudio surge que los meses de abril, mayo y junio son los que corresponden a la temporada baja. La caída en la actividad turística en esa época del año es muy marcada y las consecuencias sobre el bienestar de la población fueguina de Ushuaia son perceptiblemente negativas. A modo de ejemplo, baste señalar la caída en el nivel de empleo (dado por la temporalidad y precariedad de los puestos de trabajo).

Desestacionalizar la actividad turística es de suma importancia para estabilizar la actividad económica en Ushuaia. Ello redundaría en beneficios no solo para los prestadores de servicios turísticos (hoteles, excursionistas, guías, transporte, etc.) sino también el comercio, la gastronomía y el resto de la actividad económica de la ciudad, permitiendo que empleos que hoy son temporarios se transformen en permanentes, eliminando la alta rotación y favoreciendo el afincamiento definitivo de habitantes en la ciudad (que hoy permanecen un tiempo y luego regresan a sus provincias de origen).

Los elevados costos que, un plan contra la estacionalidad del turismo, pueden implicar, aconsejan una implementación gradual del mismo. De las varias estrategias y acciones expuestas en este trabajo nos permitimos sugerir que los programas de turismo social resultan apropiados (por su alta visibilidad y la obtención de rápidos resultados) para iniciar la implementación de un plan más ambicioso e integral (que incluya las demás líneas estratégicas).

Minimizar o eventualmente terminar con la estacionalidad del turismo en Ushuaia, tendría múltiples beneficios para toda la comunidad. Sobre esa base, me permito afirmar que los recursos para poner en marcha un plan desestacionalizador pueden y deben ser aportados por todos los sectores involucrados.

Como se señaló, los recursos necesarios para llevar adelante un plan con las características señaladas pueden resultar muy elevados para ser afrontados solo por el sector turístico y, dado que, los beneficios de la desestacionalización son evidentes para toda la comunidad, aparece como oportuno que los mismos sean compartidos con el sector público (en representación de la comunidad).

No menos importante que lo hasta aquí señalado es la amplia y correcta difusión no solo del plan elaborado, sino que debe incluirse cada tramo hasta la conclusión final del mismo y su continua evaluación. El conocimiento de los resultados obtenidos por parte de los actores y la comunidad permitirá la readecuación y modernización permanente de las estrategias y acciones que él debe contener.

Finalmente, creemos que el compromiso y la acción conjunta de todos los actores involucrados en la actividad económica y turística de la región resultan insoslayables para alcanzar el éxito de cualquier plan o estrategia que se pretenda implementar para vencer la estacionalidad que el turismo presenta para la ciudad de Ushuaia.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Acosta Manjarres, M. (2016) Conociendo a los visitantes del “Fin del Mundo”. Anuario de Estudios en Turismo. Investigación y Extensión Vol. XI, universidad Nacional del Comahue, Nuequén, Argetnina.
- Carruitero, P. B. (2010). Estacionalidad de la demanda de turismo en Argentina (Tesis final Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales). Recuperada de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3472/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3472/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- de Oliveira Santos, Glauber Eduardo. (2007). Modelos teóricos aplicados al turismo. Estudios y perspectivas en turismo, 16(1), 96-110. Recuperado de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-17322007000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322007000100005&lng=es&tlng=es).
- Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia. Informe Estadístico 2017. Comportamiento de la demanda turística. (5. 2017. Ushuaia). Disponible en: <https://ushuaia.turismosmart.com/wp-content/uploads/2018/05/Comportamiento-del-turismo-receptivo17.pdf>
- Secretaría de Turismo de la Municipalidad de Ushuaia. Informe Estadístico 2017. Vías de Arribo. (5. 2017. Ushuaia). Disponible en: <https://ushuaia.turismosmart.com/wp-content/uploads/2018/05/Vias-de-arribo.pdf>

# **RELACIONES SOCIALES Y TURISMO ALTERNATIVO EN EL MARCO DEL DESARROLLO LOCAL DE LAS COMUNIDADES DE BELLAVISTA Y LA ESCONDIDA EN EL MUNICIPIO DE TEPIC, NAYARIT (MÉXICO)**

*Fabian René Hernández Cruz,  
Emma Lorena Sifuentes Ocegueda*  
Universidad Autónoma de Nayarit  
[fabianrene1@gmail.com](mailto:fabianrene1@gmail.com)

## **1. PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Planteamiento del problema**

Una de las estrategias para propiciar un desarrollo sustentable a través del turismo en México fue el Plan Nacional de Turismo 2001-2006, en éste se propone que el turismo se constituya como promotor del desarrollo regional, especialmente a través del turismo alternativo ya que dentro de uno de sus objetivos se plantea identificar alternativas de diversificación que respondan a diferentes grupos de demanda enfatizándose en mercados como el deportivo y náutico; salud; ferias y exposiciones; cultura; ecoturismo y aventura; negocios; congresos y convenciones, etc. Para su operación se expresó el interés, por parte del gobierno federal, de que los gobiernos estatales y municipales participaran activamente en el mejoramiento de la calidad de la planta turística de sus destinos, sin embargo en esta estrategia se otorgó mayor importancia a la planificación económica del turismo relegando a su planificación física que es la que garantiza la no degradación del espacio urbano y natural (Pereyra, 2002).

En el 2001 surge el Programa de Pueblos Mágicos (PPM) con tres objetivos iniciales: 1) estructurar una oferta turística complementaria y diversificada hacia el interior del país, basada en los atributos histórico-culturales de localidades singulares, aprovechando su singularidad para la generación de productos turísticos basados en las diferentes expresiones de la cultura local, poniendo en valor, consolidar y/o reforzar los atractivos de las localidades con potencial y actividad turística; 2) Constituir al turismo local como una herramienta del desarrollo sustentable de las localidades y; 3) que las comunidades receptoras de las localidades participantes aprovechen y se beneficien del turismo como actividad redituable (SECTUR, 2014).

Sin embargo, desde su implementación este programa ha presentado diversos problemas que demuestran que no se ha favorecido el desarrollo local sustentable de los municipios que cuentan con denominación de Pueblo Mágico, ya que las estrategias de desarrollo sustentable bien estructuradas intelectualmente y enriquecidas pueden beneficiar a todos aquellos que directa o indirectamente participan en las actividades turísticas (Jafari, 2005).

En el caso de Bellavista, ¿Representa el turismo alternativo una opción para el desarrollo local?. Cabe señalar que Bellavista es una zona conurbada con Tepic y cuenta con rasgos productivos que van desde la agricultura hasta la organización fabril y aunque estas etapas quedaron en el pasado actualmente se cuenta con grandes recursos arquitectónicos y actores locales con conocimiento en cuanto a historia de la comunidad de Bellavista se refiere.

Generacionalmente existen personas mayores que pueden dar cuenta de la evolución histórica de la localidad a través de los procesos sociales o culturales que caracterizan su historia. Aprovechando esa oportunidad se podría proponer a los actores locales el rescate y transmisión de forma oral de esas experiencias con la finalidad de formar guías de turistas entre la población joven del pueblo. Al mismo tiempo que se fomente la identidad local a través de dicha transmisión y se generan opciones de empleo.

Nayarit cuenta con historia y generaciones que transmiten dicha historia y que se encuentran asentados en poblaciones que hoy en día presentan rezagos a consecuencia de problemáticas sociales que afectaron la productividad de esa zona pero que se podría activar la economía y lograr un desarrollo a través de otras opciones como lo representa el turismo alternativo.

## **1.2 Pregunta de investigación**

¿Es el turismo alternativo una opción viable y factible socialmente en cuanto a los recursos culturales existentes para propiciar un desarrollo local en Bellavista, Nayarit?

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo general**

Determinar si el turismo alternativo es una opción viable y factible socialmente en cuanto a los recursos culturales existentes para propiciar un desarrollo local en las comunidades de Bellavista y La Escondida en el Municipio de Tepic, Nayarit.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

- Identificar formas de desarrollo local con un enfoque comunitario en el ámbito del turismo alternativo utilizando estrategias desde dentro.
- Analizar las posibilidades de incorporación de los actores locales al desarrollo territorial de Bellavista, Nayarit, con base en el turismo alternativo.
- Identificar opciones productivas complementarias al turismo que generen servicios y facilidades al visitante así como opciones de empleo para los actores locales.

## **1.6 Justificación**

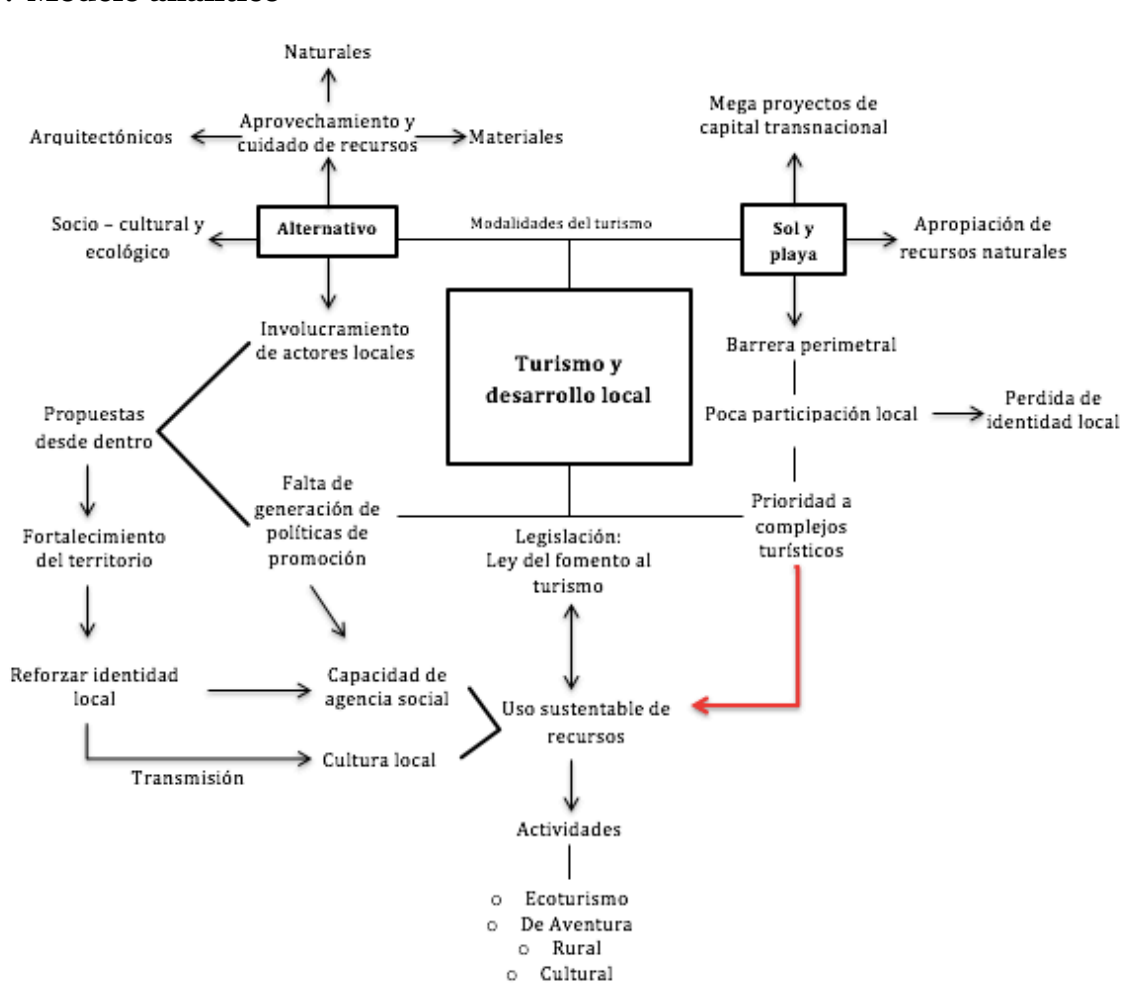
En la actualidad existen grandes problemas en cuanto a cuestiones ambientales se refiere, este problema ya es de índole global lo que representa una situación crítica para la supervivencia de la especie humana y el futuro de esta misma. Bajo esta premisa a lo largo de los últimos años se ha comenzado a tomar conciencia, desarrollar estrategias y acciones que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida, y a la implementación de actividades que reactiven la economía en localidades en donde siglos pasados fueron clave en el crecimiento y desarrollo económico del estado.

Una de estas estrategias es el turismo aplicado a localidades rurales que hoy en día no tienen un significativo desarrollo económico y social, y gracias al desconocimiento por parte de sus pobladores y la falta de atención por parte de las autoridades municipales no cuentan ni con recursos ni iniciativas para mejorar su entorno, como el

caso de Bellavista, Nayarit en donde se presentan distintas problemáticas encaminadas al deterioro de la zona y desaprovechamiento de recursos. En estos casos es cuando cobra relevancia la importancia de fomentar acciones para contrarrestar los problemas económicos, sociales y ambientales que afectan a estas localidades.

Con la apertura de un libramiento norte que facilita el acceso a Bellavista, Nayarit, con su emblemática historia y su infinidad de recursos para el desarrollo de actividades turísticas sustentables se podría decir que esta comunidad tiene potencial para generar propuestas desde dentro que permitan lograr un impacto en todos los ámbitos antes mencionados y poder fortalecer la identidad local a través del involucramiento de actores locales.

### 1.7 Modelo analítico



**Gráfico 1: Modelo analítico del turismo y desarrollo local. Elaboración propia.**

En el gráfico anterior se presenta el modelo analítico el cual trasciende la importancia del aprovechamiento de recursos arquitectónicos, naturales y materiales de las comunidades que cuentan con una historia amplia y la pérdida de la identidad local ya que dejan de lado a los actores locales, siendo estos potenciales en la transmisión de

historia y cultura a las nuevas generaciones y enfocado no solo a un turismo regional, sino a un impacto a nivel internacional.

A pesar de que las políticas y leyes existentes del estado de Nayarit estipulan una equidad en la gestión y colaboración en actividades turísticas, en los últimos años se les ha dado prioridad a los complejos turísticos impuestos en zonas costeras por empresas transnacionales creando un abismo entre dichos complejos y la comunidad en donde se desarrollan estos mismos perdiendo identidad local y limitando la participación de actores locales y además dañando el ecosistema del territorio provocando daños ambientales importantes que han repercutido en los últimos años, disminuyendo considerablemente las áreas verdes.

Desafortunadamente no se están aprovechando los contextos de historia y riqueza natural en nuestro estado y solo se están limitando a la creación de licitaciones que respalden grandes inversiones extranjeras, provocando que zonas con potencial turística y productiva sean abandonadas por falta de apoyo e implementación de propuestas desde dentro con énfasis en el desarrollo local.

## **1.8 Metodología**

El enfoque fue basado en el actor local (Long, 2007) pudiendo ser estos individuos o instituciones por lo que la generación de información se apoyará en diversos instrumentos.

El tipo de método para recabar la información es tanto cualitativo como cuantitativo, es decir, mixto ya que se analizaron en cuestiones que van desde sociales hasta estadísticos extraídos de portales oficiales como INEGI, CONEVAL, SECTUR, SEMARNAT, OMT, entre otros.

La estrategia metodológica es el estudio de caso propuesto por Yin (2003). Para la aplicación del estudio de caso, lo primero que hay que definir para concretar el diseño metodológico es el propósito de la investigación, esto resulta ser exploratorio ya que su función es realizar un acercamiento de las teorías, métodos e ideas del investigador a la realidad del objeto de estudio.

Un instrumento básico consiste en entrevistas semi estructuradas a los actores locales (personas mayores y jóvenes), quienes son los principales involucrados del territorio en el desarrollo de las actividades turísticas.

Mediante la observación se analizó la relación entre los pobladores con la misma comunidad para tratar de detectar de identificar la actitud de los pobladores al turismo como alternativa productiva.

Para el análisis y recopilación de información se utilizó un software llamado SPSS estadístico el cual es utilizado para realizar la captura y análisis de datos para la creación de tablas y gráficas, así como hacer intercepciones que faciliten la interpretación de información. Así mismo el software Atlas.Ti para el análisis de información de índole cualitativa.

## **2. DESARROLLO LOCAL, TURISMO ALTERNATIVO Y PROCESOS SOCIALES BÁSICOS**

### **2.1 Desarrollo local**

#### **2.1.1 Principales vertientes teóricas**

Como cualquier otro concepto, el desarrollo es una construcción social e histórica, como lo expresan Monreal y Gimeno (1999), el desarrollo es un producto de la imaginación de unos y otros, una imaginación que siempre es resultado de una historia social, cultural y material. Considerar el desarrollo como una construcción social e histórica es reconocer que es un producto contingente y, por lo tanto, puede ser modificado.

A partir de esta definición, se hace necesario acudir inicialmente a una definición concreta del término desarrollo. La Real Academia Española (RAE), define el desarrollo como la acción y el efecto de desarrollar o desarrollarse, por tanto se trata de acrecentar o dar incremento a algo de orden físico. En esta definición inicial, se puede dejar entrever la pretensión asignada a cualquier proceso de desarrollo que se haya articulado a lo largo del tiempo, de crecer, aumentar, incrementar o mejorar la situación actual, constituyéndose así en un anhelo permanente de la sociedad en general y de sus componentes estructurales en particular.

Los enfoques que se le han dado al concepto desarrollo han sido múltiples a lo largo de su evolución (Becattini, Costa-Campí, 2002). Tanto ha sido así, que la evolución en la elaboración de las distintas concepciones del desarrollo ha ido transitando de modo paulatino a través de valoraciones críticas que le han permitido ir poniendo en claro los verdaderos sustentos del término.

Para algunos autores el desarrollo local es, ante todo, una organización a construir, con la ayuda de la información que relaciona a actores públicos y privados, comprometidos en una dinámica común para un proyecto territorial; una acción global de movilización de los actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales de un territorio dado manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que dependen (Werner, 1999). Así, se entiende el desarrollo local/rural como “un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella” (Valcárcel- Resalt, 1999).

Por otro lado es de suma importancia retomar el concepto desarrollo económico local ya que contempla cuestiones de mayor profundidad y junta lo social con la economía convirtiéndolo aún más complejo pero más completo.

En el siguiente gráfico propuesto por Alburquerque (1995) se muestran el conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local el cual trata de mostrar las principales bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo local, así como la carencia o debilidad en alguno de estos componentes que da paso a la fragilidad de las iniciativas de desarrollo económico local.





Grafico 2: Bases de sustentación de las iniciativas de desarrollo local Fuente: La teoría y la práctica del enfoque de desarrollo local

En este contexto, autores como Sen (2000: 15) han señalado la necesidad de un cambio de enfoque, ya que estas perspectivas economicistas han creado una gran paradoja. Por una parte, nuestro mundo está caracterizado por una opulencia sin precedentes; además de los cambios en el terreno de lo económico, durante el siglo XX se ha consolidado el sistema de gobierno democrático y participativo, en tanto modelo superior de organización política. Vivimos más que antes, y el mundo está más vinculado que nunca, tanto desde el punto de vista de comunicaciones y comercio, como en el campo de las ideas. No obstante, la otra cara de la moneda muestra que también vivimos en un mundo de privaciones, miseria y opresión. Persiste la pobreza, existen necesidades básicas insatisfechas, hambrunas, violación de las libertades individuales, empeoramiento de las amenazas sobre el entorno natural, vulnerabilidad social, etc. Lo anterior ocurre tanto en los países ricos como en los pobres.

En los argumentos planteados por Sen (2000) encontramos un marco adecuado para situar el cambio que se experimenta en la noción de desarrollo. El autor lo plantea como un incremento de la participación de los actores locales en los procesos de desarrollo y preservación de una cultura local y una historia que trasciende e impacta en el interés de posibles visitantes. Algunos autores señalan que las bases principales para el crecimiento económico de las localidades consisten en factores como el espíritu de empresa local y las instituciones financieras locales (Ferrás y Paredes, 1999: 87). Como se observa, este planteamiento hace énfasis en los actores locales y en sus capacidades. Con ello se le agrega un componente territorial y específico a la idea del desarrollo: el punto focal es lo local.

#### **2.1.4. Importancia de los actores locales**

Según Arocena (1998) un actor social son individuos, grupos o instituciones cuyo sistema de acción coincide con los límites de la sociedad local, es decir son actores locales los vecinos organizados que intentan mejorar la calidad de vida de un barrio.

Para otros autores como Fernando Barreiro (1998): "Los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local", pero como sucede con la categoría de modelo de acumulación, en este caso existe también un riesgo de reduccionismo, si le adjudicamos al actor local un potencial de acción más allá de los límites y restricciones del sistema se pudiera generar resultados negativos y no se cumplirían los objetivos, es decir, conocemos las potencialidades de un lugar y el papel que juega un actor local, sin embargo, en la mayoría de los casos se necesitan agentes externos que lleven un control, orienten y hasta capaciten a las personas a que ejecuten las actividades adecuadamente con la única finalidad de cumplir con un protocolo que nos ayude a lograr el desarrollo deseado. En realidad se trata de una interacción permanente entre actor y sistema. En este juego, el actor desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones que le vienen del sistema o por el contrario, quedando más o menos paralizado por ellas.

Estas reflexiones sobre actor y modelo solo tienen sentido si las relacionamos con un estado real de la sociedad. No se trata de simples categorías abstractas, sino de formas de pensar un momento de la historia en el que la afirmación de la posibilidad de márgenes de acción se constituye en una respuesta a la crisis de un modelo de integración social. Es en función de esta relación con la historia presente, que tiene sentido hablar de desarrollo local, de singularidad, de diferencia. Recordemos entonces aunque sea brevemente algunas de las características centrales de nuestra sociedad contemporánea que nos llevan a plantear la temática del desarrollo local.

Esta postura se adapta perfectamente en el modelo de turismo alternativo en comunidades rurales donde el actor es el principal detonante junto al entorno llevando los procesos sociales al fortalecimiento directo de la identidad local y que sea una atracción para los visitantes no solos a nivel municipio y/o estado, sino nacional e internacional.

Las oportunidades no están al alcance de todos, suponen ciertas capacidades y ciertos niveles de desarrollo. Pero lo que importa señalar es que al aceptar la idea de la relevancia de las estrategias locales, se está abriendo la posibilidad -en teoría- de que toda sociedad local pueda jugar al interior de la estructura de acumulación capitalista.

Su éxito dependerá sin duda de los factores y situaciones anotados por Bervejillo (1995); pero en último análisis, esos factores pueden ser generados por políticas destinadas a crear las condiciones que permitan desarrollar las estrategias capaces de articular el potencial local con las oportunidades emergentes a nivel global. Es importante reforzar que aunque se pueden generar adecuadas propuestas se rigen por políticas públicas y condiciones que pueden llegar a dificultar el desarrollo de proyectos claves y en beneficio de las comunidades.

Al abordar el tema de las estrategias, estamos introduciendo de hecho, uno de los condicionantes más importantes de los procesos de desarrollo local: la capacidad de constitución de actores locales.

Es necesario tener presente el significado que abarca la palabra desarrollo llevado a un territorio en específico, rescatar que nos encontramos en medio de una actualidad de falta de oportunidades, crisis y creación de leyes obsoletas que entorpecen el sistema y provoca dañar las diversas sociedades de un territorio lo que provoca la falta de credibilidad en autoridades y el hartazgo por parte de la población en general.

Desarrollo implica tomar en cuenta las necesidades específicas de un territorio, aprovechar el entorno y cuidar los recursos de uso eficaz para la ejecución de actividades productivas.

## **2.2. El turismo como opción productiva del territorio**

### **2.2.1. Conceptualización del turismo**

El turismo es una de las principales actividades económicas en el mundo, genera una importante derrama económica, inversión, empleos directos e indirectos, y puede contribuir al crecimiento económico y al progreso social de los países en vías de desarrollo, favorece la realización de actividades que atienden la demanda de los turistas como el hospedaje, la alimentación, el transporte, la diversión, el conocimiento de tradiciones, atractivos y de la cultura, entre otras. Además, atrae inversión nacional y extranjera e impulsa la infraestructura regional mediante la construcción de urbanización y vías de comunicación aérea, terrestre o marítima (Secretaría del Turismo Federal, 2014).

Esta actividad se ha posicionado como una de las más relevantes dentro de las estrategias para el desarrollo de distintos países y regiones, especialmente aquellos en vías de desarrollo, ya que no sólo tiene la capacidad para contrarrestar problemas como la pobreza sino también de contribuir al desarrollo local y sustentable.

Distintos factores han fomentado que este protagonismo se amplíe y se consolide, entre otros los espectaculares avances en las comunidades que han permitido que prácticamente la totalidad del planeta se convierta en un destino turístico potencial, además de facilitar y abaratar el acceso a los destinos turísticos ya consolidados (Bosch, 2007).

El turismo requiere la participación de todos los sectores productivo, además es un instrumento de integración nacional, de fortalecimiento de una cultura nacionalista y de mayor conocimiento de las ricas y variadas culturas regionales (Anda, 2001).

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT, 1997) el turismo comprende las actividades que realizan las personas sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio por negocios y por motivos. Según la Secretaría de Turismo (2007), el turismo es la actividad que involucra el desplazamiento temporal de personas de su lugar de origen (turistas), y la recepción de los visitantes por una cierta comunidad local.

McIntosh y Gupta (1993) consideran que cualquier intento por definir el turismo debe comprender los diversos grupos que participan y son afectados por esta actividad, pues estiman que su incorporación es vital en el intento por plantear una definición completa. En este sentido identifican cuatro perspectivas: 1) el turista; 2) el negocio que proporciona bienes y beneficios turísticos; 3) el gobierno de la comunidad o área anfitriona, y 4) la comunidad anfitriona. Basándose en las mismas, definen al turismo como “la suma de turistas, comerciantes, gobiernos anfitriones y comunidades anfitrionas en el proceso de atraer y hospedar a esos turistas y a otros visitantes”.

En resumen, la actividad turística en conjunto comprende:

- Una demanda, el conjunto de necesidades y motivaciones que llevan a las personas

a visitar un determinado lugar;

- Una oferta, el conjunto de bienes y servicios puestos en el mercado para satisfacer la demanda. Para los fines del presente trabajo se incluye dentro de la oferta a los hoteles y restaurantes de la ciudad de Chacabuco.
- Recursos turísticos, todos aquellos recursos (históricos, culturales, naturales, monumentos y folclore) que atraen a las personas a conocer un lugar; constituidos por recursos naturales y/o culturales, tangibles e intangibles, eventos, festivales, etc. Los recursos turísticos son la materia prima del atractivo, y son la motivación principal de la visita.
- Una infraestructura, la dotación de bienes y servicios con que cuenta un lugar para sostener su estructura social y productiva. Forman parte de ella la educación, los servicios de salud, los transportes, las comunicaciones, la energía, la vivienda.

### **2.2.3 Contexto histórico del turismo en México**

El turismo ha sido considerado como factor de desarrollo en diversos países debido a la derrama económica significativa que se deriva de esta actividad y por su potencial para mitigar la pobreza y contribuir al desarrollo regional (Plata, 2007). De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2014), durante los últimos sesenta años este sector prácticamente ha crecido ininterrumpidamente convirtiéndose en uno de los sectores económicos más importantes. Para el año 2013 la actividad turística representó, a nivel mundial, el 10% del PIB, 1 de cada 11 empleos y el 7% de las exportaciones mundiales. En el caso de México, en el 2014 la industria turística representó el 8.5% del PIB, y generó el 5.8% de puestos de trabajo remunerados en el país (INEGI, 2015).

Sin embargo, la posibilidad de proyectar turísticamente poblados en modalidades del turismo alternativo no se ha explotado al máximo de tal manera de involucrar a los propios actores locales en acciones de ese tipo se podría esperar el fortalecimiento del desarrollo local desde una perspectiva turística.

### **2.2.4 El turismo como actividad económica en nayarit**

De acuerdo a datos de INEGI (2014), el estado de Nayarit posee la tercera economía más pequeña del país, sólo después de Tlaxcala y Colima, reportando un crecimiento de 2.3% el año pasado, lo que igualó el desempeño de la economía nacional.

El turismo es el tercer sector con mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) del estado, aunque registra un crecimiento a mayor ritmo que el resto de la economía estatal gracias a los complejos turísticos que se ubican en el municipio de Compostela y Bahía de Banderas, sin embargo, también se mencionan registros de turismo en la Sierra de Vallejo que ha colaborado al aumento de dicho crecimiento.

Aunque se discontinuó el programa de pueblos mágicos a nivel nacional que apoyaba el turismo en comunidades principalmente rurales, dando paso a actividades alternativas que además conservan el entorno y ofrecen diversión y desarrollo en un mismo lugar.

## **2.3 Relaciones sociales**

### **2.3.1. Procesos sociales básicos vinculados**

El contexto de los jóvenes hoy en día ha estado bajo la sombra de la crisis e incertidumbre a causa de las malas decisiones a nivel del poder tanto federal como estatal, es por ello que a través de las relaciones sociales se pretende lograr el bienestar de búsquedas de alternativas para lograr el bienestar no solo de jóvenes, sino de todas las generaciones.

Forquin (2003) afirma que el término generación es utilizado a menudo en el sentido de clase, categoría y característica, siendo común destacar la presencia de la joven generación, de las generaciones adultas y de la antigua generación. Según este autor, el concepto de generación en la concepción histórica y sociológica designa a un conjunto de personas que nacieron en una misma época y que tienen en común una experiencia histórica idéntica y con una proximidad cultural.

Forquin (2003) destaca que el concepto de generación no involucra sólo a personas de la misma edad y/o que nacieron en una misma época, sino que también hace referencia a aquellas que fueron modeladas en un determinado periodo histórico, por un mismo tipo de influencias educativas, políticas y culturales, o que vivenciaron y fueron impresionadas por los mismos eventos. Son personas que se desarrollaron y recibieron un conjunto de conocimientos similares, es decir, que perpetúan valores en común que pueden ser denominados sentimientos de generación o conciencia de generación.

Por otro lado Jeffries y Hunte (2003) afirman que la generación representa a un grupo de personas nacidas en un determinado periodo, que pueden compartir experiencias comunes en el proceso histórico y social, y que en una práctica similar de su vida están predispuestas a una modalidad común de pensamiento y experiencia, así como a un modo común de comportamiento. Estos autores destacan que las generaciones comparten vínculos y experiencias históricas, formando un colectivo de personas con la capacidad de reaccionar y/o dar respuestas de forma semejante.

## **2.4 Contexto sociocultural e histórico**

### **2.4.1. Bellavista**

La comunidad de Bellavista se ubica en el Municipio de Tepic y se encuentra a 9.5 Km de la capital del estado en donde viven 2291 habitantes (INEGI, 2013). Bellavista cuenta con grandes antecedentes históricos cuando la fábrica textil tomó auge generando cuantiosos empleos y que en aquella época impulsó el desarrollo de todo el municipio de Tepic. Según Luna (2017) ubicó la creación de la fábrica textil de Jauja, y posteriormente las de Bellavista, Puga y la Escondida, como el detonante del desarrollo económico de la región en el año de 1838.

A un costado de la comunidad se encuentra el río mololoa, el cual fue considerado como la fuerza motriz y clave en la transformación económica a nivel regional pues proveía agua a los distintas industrias que estaban asentadas cercanas a este, un ejemplo es la fábrica textil situada en la comunidad de bellavista. (Luna, 1997).

### **2.4.2. La Escondida**

El poblado de La escondida se encuentra a tan sólo 20 minutos de la ciudad de Tepic, cuenta con aproximadamente 379 habitantes dispersos en 105 hogares.

Además posee una ex hacienda que se construyó a principios del siglo XX con la intención de refinar la caña para convertirla en azúcar y distribuirla por todo México y hasta Europa. Este ingenio azucarero, consta de tres grandes construcciones, que en la actualidad se encuentran en un estado muy deteriorado por el paso del tiempo (INEGI, 2014).

### 3. BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2006). “Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo”, en: SEBRAE, CORFO, OTCA. Desarrollo Económico Local, Red de desarrollo territorial y empleo para América Latina y el Caribe, Fortaleza.
- Arocena, José (1998), El desarrollo local, un desafío contemporáneo, Taurus, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2002.
- Barreiro Cavestany, Fernando (1998). “Los agentes de desarrollo”. En: *Cuadernos del CLAEH*, No 45-46, Montevideo.
- Bervejillo, Federico (1995). “Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Territorios en la globalización”. En: *Revista Prisma*, No 4 Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Ferrás Sexto, Carlos y Xoan M. Paredes (1999), Reflexiones sobre justicia social y desarrollo alternativo en América Latina, en Román
- Gimeno, J.C. and Monreal, P. (1999) El problema del desarrollo: Críticas desde la antropología, la Catarata, Madrid, 239-263. INEGI. (2013). Censos Económicos 2013: metodología. México: INEGI.
- INEGI. (2015). Censos Económicos 2014: metodología. México: INEGI. Jafari, J. (2005). El turismo como disciplina científica. Política y sociedad.
- Jiménez Martínez, Alfonso (1998), Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México, Porrúa, México.
- Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, cieras / El Colegio de San Luis.
- Luna, Jiménez Pedro (1997). “Comerciantes y hacendados vascos en Tepic: 1821- 1840” en Revista UNIR, No. 13, Tepic, UAN, 1997
- Luna, Jiménez Pedro (2017). *Mesa de análisis: Nayarit, a 100 años de su nacimiento*. Retrieved 15 de Octubre de 2018 from Universidad Autónoma de Nayarit: <http://www.uan.edu.mx/es/comunicados/realizan-mesa-de-analisis-nayarit-a-100-anos-de-su-nacimiento>
- Navarra, G. d. (2018). El turismo como motor de desarrollo territorial y de apertura internacional, eje del Plan Estratégico de Turismo 2018-2025. *Gobierno de Navarra.es*.
- Navarro, M. (2017). inauguración del Libramiento norte y la autopista Tepic-San Blas. *Informativo Nayarit*.
- Plata, J. (2007). Turismo y Desarrollo Sustentable. Congreso internacional de derecho turístico. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Pereyra, C. (2002). El turismo como oportunidad de desarrollo regional y local. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Periodico Express. (17 de Julio de 2017). Periodico Express. Recuperado el 07 de Junio de

- 2018, de <http://www.periodicoexpress.com.mx/necesario-impulsar-eco-turismo-en-la-sierra-de-vallejo/>
- SECTUR Secretaria de Turismo. (2014) Agenda 21 para el Turismo Mexicano: Un Marco de acción para el desarrollo sustentable de la actividad turística, México DF, Secretaria de Turismo
- SEMARNAT Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2006). Introducción al Turismo Comunitario, México DF: Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Sen, Amartya (2000), Desarrollo y libertad, Planeta, México. Yin Robert K (2003), Applications of case study research methods, Stanford.
- Vázquez Barquero, Antonio (1993). *Política económica local*. Pirámide, Madrid. Madrid.
- Yin Robert K (2003), Applications of case study research methods, Stanford.

## **ACUICULTURA INTENSIVA DEL CAMARÓN, ESTRATEGIAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS AL SECTOR PRODUCTIVO: UNA ALTERNATIVA PARA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL MUNICIPIO DE TUMACO (NARIÑO, COLOMBIA)**

*Favio Andrés Noguera Muñoz*  
*Sergio G. Castillo-Vargasmachuca.*  
[sergioc@uan.edu.mx](mailto:sergioc@uan.edu.mx)  
*Jesús T. Ponce-Palafox.*  
*Omar Wicab Gutiérrez*  
*Álvaro J. Burgos Arcos*  
[alvaro.burgos@udenar.edu.co](mailto:alvaro.burgos@udenar.edu.co)

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Nayarit. Programa de Maestría en Desarrollo Económico Local. Unidad Académica de Economía. Tepic, Nayarit, México.

<sup>2</sup> Universidad de Nariño, Colombia; Ph.D. Biotechnology. Grupo Investigación BIOTA.

### **RESUMEN**

El municipio de Tumaco en 2018 produjo 860 toneladas de camarón por acuicultura, que representan 11% de la producción nacional, para esta actividad hay 1,783 hectáreas de espejo de agua para su cultivo, de las cuales solo operan 471.5 hectáreas. Aunque el territorio costero del Pacífico Nariñense tiene condiciones naturales y ambientales favorables para su explotación sostenible, este sector no se ha caracterizado como un cultivo consolidado y en crecimiento. Sin embargo, esta actividad puede mejorarse y generar mayores volúmenes, aplicando nuevas tecnologías en la producción super-intensiva de camarón, tal como sistemas: foto-heterotróficos y biofloc, mediante control permanente de variables zootécnicas, sanitarias y calidad del agua, permitiendo aumentar las densidades de siembra (hasta 500 camarones/m<sup>3</sup>) y por tanto, su productividad (5Kg/m<sup>3</sup>/ciclo). Actualmente la producción de sistemas extensivos utilizados en la Costa Pacífica del Departamento de Nariño, logran únicamente 0.5Kg/m<sup>3</sup>/90 días. Los sistemas acuícolas intensivos, son amigables con el medio ambiente, generan altos flujos de capital por hectárea cultivada y empleo rural formal, su rentabilidad es alta y puede ser capaz de competir con los ingresos obtenidos por los cultivos ilícitos presentes en el territorio. Este municipio tiene la mayor plantación de cultivos ilegales con 23,148 hectáreas, que representan 18% de toda el área cultivada en Colombia; por lo que debido a las condiciones biológicas favorables y al desarrollo de nuevas tecnologías en la industria, la producción de camarón en sistemas superintensivos, se presenta como una opción de alto potencial, generadora de crecimiento económico y justicia social en ese territorio.

**Palabras clave:** Acuicultura intensiva, cultivos ilícitos, territorio, desarrollo económico local.

### **ABSTRACT**

Municipality of Tumaco, in 2018, produced 860 tons of shrimp per aquaculture that represent 11% of the national shrimp production, for this activity, there are 1,783 hectares of water mirror for its cultivation, of which only in operation there are 471.5 hectares. Although the coastal territory of the Nariñense Pacific has favorable natural and environmental conditions for its sustainable exploitation, this sector has not been



characterized as a consolidated and growing crop. However, this activity can be better exploited and generate higher production volumes, applying new technologies in Super-intensive shrimp production, such as systems: photo-heterotrophic and biofloc, through permanent control of zootechnical, sanitary variables and water quality, allow increasing seedtime densities (up to 500 shrimp/m<sup>3</sup>) and, therefore, their productivity (5Kg/m<sup>3</sup>/cycle). The production of extensive systems currently used in the Pacific Coast of the Department Nariño, they achieve only 0.5Kg/m<sup>3</sup>/90 days cycle. The intensive aquaculture systems, are friendly to the environment, generate high capital flows for cultivated and rural employment, the profitability of this activity is high and may be able to compete with the earnings obtained by illicit crops, present in the territory. This Municipality has the largest plantation of unlawful crops with 23,148 hectares, which represent 18% of the entire cultivated area in Colombia; In addition, due to the favorable biological conditions and the development of new technologies in the shrimp industry, shrimp production in super-intensive systems is presented as a high potential choice that generates economic growth and social justice in that territory.

**Keywords:** Intensive aquaculture, unlawful crops, territory, local economic development.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el territorio rural colombiano, el conflicto armado, la propagación de cultivos ilícitos y el abandono del estado, han desencadenado modificaciones adversas en la dinámica económica, social, cultural y política de territorios rurales aislados y de difícil acceso, donde se evidencia un alto índice de violencia, un sector agropecuario en crisis, comunidades afro, indígenas y campesina sin tierras, altos índices de desempleo y baja inversión social. Con la llegada de los cultivos de hoja de coca (*Erythroxylum coca*) (Quechua: kuka), desde 1980 y su rápida expansión han permitido implantar una economía y un cambio de uso de suelo alrededor de una economía ilegal, con ingresos ilícitos superiores a cualquier producción agropecuaria, estos cultivos ilícitos se volvieron atractivos para pobladores rurales locales y externos, que encuentran en ello una oportunidad de trabajo bien remunerado.

Los cultivos ilícitos se han ubicado en escenarios estratégicos, desde el punto de vista biofísico, geográficos y de control político; en suelos agrícolas, con extensas áreas de selva forestada con suelos muy fértiles, por otra parte, estos cultivos se ubican en montañas alejadas de los asentamientos humanos y de vías de comunicación, siendo casi imposible su acceso y por ende, se presenta por parte del Estado una falla en su presencia y control en éstos territorios es escaso o nulo y el poder del territorio situación aprovechada por grupos al margen de la ley que financian su accionar antisocial.

Dadas las condiciones naturales hidrológicas potenciales del territorio del Pacífico nariñense, y la problemática generada alrededor de los cultivos ilícitos, es necesario desarrollar sistemas productivos que permitan sustituir de forma efectiva y la no repetición de la actividad ilícita, con actividades económicamente rentables y sostenibles social, económicas y ambientales propias del territorio, pero que se potencialicen de manera eficiente y eficaz con una tecnología efectiva, como es el caso del cultivo de camarón blanco (*Penaeus vannamei*). En el Departamento de Nariño, el impacto de la acuicultura no ha tenido gran éxito, debido a la presencia de enfermedades, bajo conocimiento técnico en técnicas de biotecnología avanzada, falta de apoyo gubernamental, además de la problemática ya descrita, han limitado su óptimo crecimiento y expansión. No obstante, la industria camaronera en la región latina ha crecido gracias a sus beneficios económicos, alto impacto social, demanda creciente en

los mercados mundiales; igualmente existe un sector privado que ve en esta actividad una oportunidad económicamente viable, además, en términos de seguridad alimentaria es de gran prioridad para combatir el hambre y la pobreza.

Por lo anterior, el presente trabajo pretende visualizar la problemática alrededor de la producción de la hoja de coca, sus altas rentabilidades comparadas con cultivos agropecuarios tradicionales, y la ineficiente labor de los programas de erradicación forzada y sustitución voluntaria, finalmente, se propone la incorporación de tecnologías de producción intensiva de camarón, como alternativas social y económicamente viables que equiparen las rentabilidades obtenidas por la actividad del cultivos ilícitos, cuyo daño y perjuicio ecológico es extremadamente delicado.

## **2. ANTECEDENTES.**

### **2.1 Cultivos ilícitos y conflicto armado en el territorio rural colombiano**

Colombia se ha convertido en el país con mayor producción de cultivos ilícitos en la región latina, Según el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI, para el año 2016, en el territorio nacional existían 146,000 ha dedicadas a la producción de hoja de coca; tuvo un incremento del 52% comparado con el año 2015 en el cual se registró 96,000 ha cultivadas. Aunque el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norte América reconoce las iniciativas que el gobierno colombiano en la lucha contra el narcotráfico y propagación de cultivos ilícitos, manifiesta que el problema no ha sido atendido de una manera satisfactoria, y, por el contrario, que el problema sigue creciendo (SIMCI, 2016).

Según registros de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, (2017), aunque en todo el territorio nacional se han encontrado prácticas de cultivos ilícitos, la mayor producción se concentra en dos departamentos: Nariño y Norte de Santander, en conjunto producen el 62% de la producción nacional. El Municipio de Tumaco es el que más hectáreas de cultivos de coca tiene en el país, con una cifra cercana a las 23,148 hectáreas sembradas, que representan el 18% del total nacional, cifra bastante considerable si consideramos que actualmente Colombia tiene 146,000 hectáreas cultivadas en todo el territorio, representando casi el 20% del total sembrado en el territorio nacional (Plan de desarrollo “Tumaco para todos, en los caminos de la paz” 2017-2019).

Los actores que inciden directamente en la cadena del cultivo de hoja de coca, son: extractores del alcaloide, cristalización y comercializadores y grupos armados ilegales que controlan el territorio. En el caso de los primeros, son campesinos y jornaleros que realizan prácticas agrícolas de siembra, cultivo y cosecha y obtención de la materia prima (base de clorhidrato de cocaína), y de acuerdo con (Gutiérrez, L. 2018), estos se clasifican en pequeños, medianos y grandes productores dependiendo de su extensión y sus niveles de producción, esta actividad genera rentabilidades superiores a las ofertadas por cultivos agroalimentarios propios de cada territorio, pero muy inferiores a las obtenidas por los narcotraficantes.

Los productores de la base del alcaloide, son campesinos locales o foráneos con conocimiento empírico sobre las técnicas de extracción artesanal de la pasta, pueden ser los mismos productores de la hoja de coca; cuando los cultivos son grandes y las vías de acceso son precarias para su traslado, optando por procesarla en la misma finca, también pueden ser terceros que compran a un conjunto de productores pequeños. (Ortiz, C. 2003), describe el proceso más detallado de la obtención del alcaloide, y asegura que este grupo de personas no son considerados narcotraficantes ya que los ingresos obtenidos son por el procesamiento primario, genera bajas rentabilidades y no hay enriquecimiento ilícito.

Quien posteriormente realizan prácticas de cristalización y tráfico, nacional e internacional del alcaloide, son quienes generan sus mayores ganancias al elevar sus precios por más del 200% del valor comprado a los campesinos productores de la base o de la hoja. Durante este proceso genera una ocupación y control del territorio por parte de grupos armados ilegales que controlan la cadena de producción con el fin de cobrar un impuesto (vacuna) y en otros casos son quienes realizan total o parcialmente el proceso de obtención y tráfico del alcaloide.

Lo anterior, permite tener una visión más amplia sobre el porqué la sustitución de cultivos ilícitos por cultivos agrícolas tradicionales no ha sido económicamente rentable, de igual forma la erradicación forzada lo único que produce es un aumento en la demanda y por ende un aumento en el precio de la hoja, siendo más atractiva la actividad y ampliando la frontera agrícola para tal fin. Además, de las problemáticas internas ya mencionadas, otra de las razones fundamentales del crecimiento tiene que ver con la depreciación del peso frente al dólar; pasamos de un dólar de \$1,800 a uno de \$3,000; ese es un incentivo atractivo de las mafias, para promover la siembra y producir más coca (Solano, J. 2018).

## **2.2. Ubicación geográfica, recursos naturales y sector agropecuario del municipio de Tumaco**

De acuerdo con el Plan de desarrollo “Tumaco para todos, en los caminos de la paz” 2017-2019, Tumaco está localizado al sur-occidente de Colombia y del Departamento de Nariño; presenta una extensión total de 3,778 Km<sup>2</sup> que representan un 11.4% del área total del Departamento, está integrado por 13 corregimientos, 15 consejos comunitarios y 15 resguardos indígenas. Su población según proyecciones estadísticas del DANE para el 2017 fue de 208,318 habitantes, de los cuales el 56.4% reside en el casco urbano y el 43.4% restante lo hace en la zona rural (Plan de desarrollo “Tumaco para todos, en los caminos de la paz” 2017-2019).

El municipio de Tumaco hace parte de la región más pluviosa de la costa pacífica colombiana, su precipitación aproximadamente de 2,191 mm anual. Además, cuenta con ubicación geográfica estratégica, Tumaco es una zona potencialmente rica en producción de cultivos tropicales, madera, y recursos acuícolas y pesqueros. La economía del municipio se basa principalmente en el sector primario, si bien la actividad portuaria y el sector de bienes y servicios también aportan, el sector agropecuario se ha consolidado como el eje dinamizador de la economía. Sin embargo, desde diferentes sectores se reconoce la necesidad de desarrollar un sector industrial fuerte que cuente con la capacidad de transformar las materias primas que se producen en el territorio.

Los dos principales productos cultivados en Tumaco son la palma de aceite, representando el 35.3% de las hectáreas cultivadas, y el cacao con el 30.5%. En menor proporción se presenta el cultivo de coco, plátano-banano, frutales, yuca, arroz, caña y maíz. En cuanto a la acuicultura, la actividad más representativa es la camaricultura. En menor proporción, existen aproximadamente 230 hectáreas dedicadas a la cría de peces en estanques, donde aproximadamente se está cosechando 144,46 Ton/año. Esta actividad puede representar una buena alternativa económica para la economía local (ORMET, 2016).

La industria del camarón puede consolidarse como un potencial motor de desarrollo para el municipio; sin embargo, se requiere desarrollar un modelo productivo planificado y tecnificado, que atienda a las condiciones estipuladas por el mercado interno y por la demanda internacional. Además, el sector de camarón hace parte de los cuatro renglones agroindustriales seleccionados por el Gobierno Nacional como sectores

de talla mundial del Programa 40 de Transformación Productiva, cuyo objetivo es acelerar el crecimiento de la economía y la generación de empleo a través de apoyo en la modernización del aparato productivo de este sector (López, J. 2018).

### **2.3. Contexto socioeconómico y cultivos ilícitos del territorio rural tumaqueño.**

A pesar que la región cuenta con inmensos recursos naturales, riqueza hídrica y una exuberante biodiversidad, presencia de grupos étnicos y una privilegiada ubicación geoestratégica; ideales para propiciar el desarrollo del territorio, no se ha avanzado en términos de desarrollo integral agropecuario, según datos proporcionados por el Censo Nacional Agropecuario, en Tumaco hay, 161,186 ha, de uso agropecuario, de este total, para el año 2014 tan solo se habían aprovechado 48,194, lo que significa que el 70% de la tierra apta para la producción agropecuaria estaba siendo subutilizada o simplemente no se estaba utilizando.

Este retroceso en el desarrollo rural ha ocasionado un crecimiento de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, que para el 2017, superan el 48.7% del total de la población y la incidencia de la pobreza multidimensional asciende al 84%, condición que se agudiza significativamente en la zona rural afectando al 96% de los campesinos. La baja competitividad de los productos agropecuarios en mercados locales, nacionales e internacionales, permitió el auge de cultivos ilícitos con rentabilidades superiores a las de productos agroalimentarios, creando una nueva actividad económicamente rentable en el territorio rural. (Plan de desarrollo “Tumaco para todos, en los caminos de la paz” 2017-2019).

La propagación de cultivos ilícitos, el narcotráfico, el contrabando y la presencia de distintos actores armados y estructuras criminales, han provocado una preocupante degradación social y económica del territorio. Los inicios de este fenómeno iniciaron a partir de 1999, cuando hubo un primer aumento drástico en las hectáreas de cultivos ilícitos en el pacífico nariñense y registrando para esa fecha 3.959 hectáreas de hoja de coca sembradas, este fenómeno de expansión se dio de acuerdo con los análisis de la ONU, por el denominado ‘efecto globo’: las fuertes intervenciones de erradicación forzada realizadas en el departamento de Putumayo, ocasionaron una migración de campesinos y narcotraficantes de ese departamento hacia Nariño (El País, 2016).

Para el año 2012, solo el municipio de Tumaco tenía 5,065 hectáreas de coca, y para 2016 esta cifra se había más que cuadruplicado. Esta situación ha convertido al municipio en el territorio del país con mayor cantidad de cultivos de uso ilícito, concentrando el 18% del total nacional con 23,148 ha, una cifra alarmante teniendo en cuenta que Puerto Asís, el segundo municipio en cantidad de cultivos, tan solo registra el 6%. Tumaco hoy cuenta con más hectáreas de coca sembradas que la totalidad de las que hay en Bolivia, su rentabilidad es tan atractiva que mientras un trabajador agrícola en Tumaco puede recibir cerca de COP 35,000 diarios por su trabajo en el marco de una actividad legal, un buen recolector de hoja de coca puede ganar hasta COP 70,000. Siendo así, una parte significativa de la población rural ha optado por dedicarse a esta actividad. (SIMCI, 2016).

## **3. DIAGNOSTICO DE LA CAMARONICULTURA EN TUMACO**

El inicio de la camaronicultura en Tumaco se dio hacia el año 1984, época en la que se instalaron la mayor parte de las empresas existentes hasta la actualidad, como una extensión de lo que sucedía en la economía ecuatoriana. Con una fuerte inversión

por el sector privado, para el año 2000, la acuicultura del camarón logró consolidarse como un motor de generación de empleo y bienestar, a través del establecimiento de 1,783 hectáreas, representadas en quince granjas camaroneras, con una producción cercana a las 2,500 toneladas año (López, J. 2018).

Esta producción consolidó al municipio de Tumaco, como el primer productor y exportador de camarón de cultivo en el país, situación que cambió substancialmente, hasta casi desaparecer por la aparición de problemas sanitarios en los cultivos. El crecimiento de la camaronicultura se interrumpió en 1996-1997 por la irrupción de las enfermedades llamadas “Taurus” y “mancha blanca”, hasta el año 2000 la acuicultura del camarón logró consolidarse como un motor de generación de empleo y bienestar. (Plan de desarrollo “Tumaco para todos, en los caminos de la paz” 2017-2019).

De acuerdo con la información sobre aspectos productivos, técnicos y económicos obtenidos mediante una entrevista realizada vía telefónica con la Sra. Bibiana Verónica Reina, representante de la Procesadora y Comercializadora Mar & Sol SAT. Nit: 900.445.183-4. Tumaco-Nariño, Colombia, se comentó que: Ahora son pequeños campesinos víctimas del conflicto armado con parcelas pequeñas propias o arrendadas quienes trabajan en esta actividad, los tamaños de las granjas son variables y dependen si son emprendimientos individuales que van desde de 1 a 3 hectáreas, por asociaciones de 7 hectáreas en adelante, otras de 30 a 70 hectáreas, según la capacidad y tamaño de la organización.

En términos zootécnicos, las densidades de siembra son bajas, 12 camarones/m<sup>2</sup>, generando rendimientos promedio de 600 kg/ha/ciclo, que de acuerdo a la clasificación realizada por (Tacón, A. 2002), corresponde a sistemas de producción extensivos, el ciclo de cultivo demora entre 90 a 100 días dependiendo del tamaño que se cosecha, la talla mínima de captura son 8 g y máxima de 20 g, dependiendo de los requerimientos del mercado.

La cadena de producción inicia con la adquisición de larvas, las cuales primeramente deben de ser importadas del vecino país Ecuador en fase de nauplios, en el municipio de Tumaco existen tres empresas dedicadas producción de semilla, una vez que se adquiere la larva ésta es sembrada en los estanques rústicos con las condiciones ya descritas, la alimentación es artificial, utilizando balanceado comercial, el cual es importado legalmente del Ecuador, ya que en Colombia no se produce desde el año 2013.

Para ello, existen dos organizaciones registradas como importadoras de alimento para cubrir la producción local, gracias a que el territorio tumaqueño es frontera con Ecuador, se facilita el acceso y la adquisición. Sin embargo, por la desvalorización del peso colombiano y el uso del dólar como moneda oficial en Ecuador los costos de adquisición se elevan, aumentando los costos de producción. Además, no hay una oferta comercial de diferentes casas proveedoras de insumos, teniendo que adecuarse a lo ofertado, generalmente se usa balanceado comercial de 28% de proteína, aunque es necesario utilizar los niveles de proteína en fases iniciales que cumplan los requerimientos nutricionales, por su baja oferta solo se comercializa en este nivel de proteína para todas las fases de cultivo, el valor por un bulto de 50 kg oscila entre los \$130,000 a los \$150,000 pesos colombianos.

Respecto al Factor de Conversión Alimenticia (FCA), según (Hernández, J. 2016) el FCA en sistemas extensivos oscila entre 1:1.3 a 1:1.5, la temperatura del agua está entre 25 a 26°C, la salinidad es variable dependiendo de la cercanía con los esteros, pero en general se registran niveles de entre 5 y 6 ppm; con estas características, es posible realizar hasta tres ciclos. En general, los parámetros encontrados representan ventajas competitivas, de acuerdo con (Ponce-Palafox, J. 2006), los parámetros de

calidad de agua y rendimiento productivo están dentro de las condiciones ideales para el desarrollo de la actividad.

La cosecha y el procesamiento depende de diferentes factores, los camarones pueden ser cosechados desde los 8 gr. de peso, acortando los días de cultivo, pero a su vez a mayor tamaño, el precio en el mercado aumenta; es entonces que el productor debe jugar con las variables productivas y las necesidades del mercado. El precio del camarón es directamente proporcional al peso promedio de cosecha, por ejemplo: un camarón de 8 gr, su precio en el mercado es de \$8,000 pesos, si su peso es de 15 g el valor por kg asciende a \$15,000; del camarón producido en este territorio el 80% es comercializado: descabezado, desvenado y congelado a un precio de \$25,000.

Como es de esperarse, durante el proceso, un kg. de camarón fresco tiene rendimiento del 45% y durante el proceso de glaseo por retención de agua aumenta otro 20%, lo que equivale a un rendimiento de un 65% en total este producto es comercializado en el mercado nacional, restaurantes regionales, comercializadores locales. El sector camaronero en Tumaco genera alrededor de 1,500 empleos directos en todos los eslabones de la cadena, pero es el renglón de la transformación donde genera el mayor empleo con una participación de 80% de los empleos totales, en dicha actividad prevalece personal con conocimientos empíricos, técnicos, tecnólogos y profesionales en menor proporción.

Actualmente se estima que el costo de producción por kg de camarón producido es de \$ 6,000, si recordamos que el FCA es de 1:1, y el costo por kg de balanceado es de \$3.000, encontramos que el 50% de los costos de producción son generados por el alto precio del balanceado importado, condición que se podría mejorar si se elaborara el balanceado en el territorio nacional. A pesar de los altos costos de producción y la baja productividad por hectárea, ésta actividad sigue siendo una de más rentables si la comparamos con la producción de otros productos agropecuarios.

Al igual que otros sectores de la producción agropecuaria, el sector camaronero tiene una serie de problemáticas, con la presencia en el territorio del conflicto armado, no se cuenta con las garantías para que genere inversión por el sector privado. Aunque el gobierno nacional ha priorizado al sector Tumaco, siendo elegido por las autoridades para ser piloto en la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), diseñado en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto firmado entre el Gobierno y las FARC. Para 2017, uno de los principales objetivos del Gobierno ha sido promover la sustitución voluntaria de 100 mil hectáreas de coca, meta cuyo cumplimiento parece poco probable.

#### **4. LA ACUICULTURA DEL CAMARÓN COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

De acuerdo con la (FAO, 2018) de los 110.2 millones de toneladas producidas en el año 2016, estimadas en un valor de primera venta de \$243,500 millones de USD, el cultivo del camarón aportó el 7.1% en volumen y un valor de primera venta de 23.4% del total, este comportamiento explica la alta rentabilidad de estas especies de crustáceos en la industria, ya que el porcentaje de ingresos por primera venta triplica el porcentaje en volumen producido.

Las tecnologías aplicadas al sector acuícola han generado un crecimiento acelerado de la actividad especialmente la dedicada a la producción de camarón, la transferencia de paquetes tecnológicos ha sido posible gracias a la alta rentabilidad que tiene la actividad comparada con otras formas de producción agropecuaria, lo que

solventan dichos costos generados. Sin embargo, los casos exitosos de transferencia o de incorporación de tecnologías por este gremio solo ha sido bien acogida por grandes empresas privadas que cuentan con el capital económico necesario para la inversión inicial; no obstante, para pequeños y medianos productores su implementación resulta muy limitada.

Según el nivel tecnológico aplicado en cultivo de camarón éste se clasifica en: extensivos, semi-intensivos, intensivos e hiper-intensivos. Los sistemas extensivos se caracterizan por la utilización de una baja o nula tecnología; la calidad de agua no es monitoreada ni controlada, no se hace recambio de agua (depende de lluvias o de la marea), las densidades de siembra y de cosecha son bajas (menor a 0.5 ton/ha), no se dispone de sistemas de aireación mecánica o artificial y la alimentación es suplementaria, ya que los organismos cultivados se alimentan de la productividad del estanque, generalmente son producciones artesanales de campesinos con poca experiencia limitada de asistencia técnica, que aprovechan una parte de su terreno inundándola con agua salobre con el fin de tener alimento para su seguridad alimentaria y venta de los excedentes.

Sistemas semi-intensivos, en este tipo de producción ya se incorpora algunas tecnologías para mejorar los rendimientos productivos, con bombas realizan recambios de agua de 5 a 20%/día, además se utilizan sistemas de aireación ocasional y es necesaria una alimentación suplementaria con balanceados comerciales, ya que la densidad de los organismos cultivados es mayor que en los extensivos y el alimento natural en los estanques ya no es suficiente, de igual forma ya se tiene algún control de parámetros en calidad del agua, control de enfermedades y el personal que trabaja en éstos sistemas debe de contar con un conocimiento técnico sobre la biología de la especie.

En los sistemas intensivos se implementan tecnologías en casi todos los procesos productivos, de igual forma para tener mayor control de las unidades productivas se diseñan estanques pequeños recubiertos con membrana plástica. Se caracterizan por hacer uso de una alta tasa de recambio de agua (20-100%/día) debido a las altas densidades utilizadas, con sistemas de aireación continua (24 h), la alimentación es 100% artificial, existe un control de parámetros de calidad del agua completo, el personal encargado de los diferentes procesos productivos debe de tener un conocimiento técnico y profesional sobre el manejo biológico, patológico, de calidad del agua y financiero sobre la actividad.

Finalmente los sistemas hiper-intensivos, en éstos modelos de producción se han implementado las tecnologías más completas que se conocen, tanto en la parte operativa, como en: sanidad, calidad del agua, de manejo técnico y administrativo; de igual forma el manejo técnico debe de estar a cargo por profesionales especializados en el área y su personal operativo en constante capacitación, en cuanto a su infraestructura física: se realiza en tanques de concreto o plástico de pequeñas dimensiones para su mayor control, sistemas de aireación permanentes, monitoreo y control de parámetros de calidad del agua, así como de enfermedades. Los rendimientos productivos son superiores comparados con los otros sistemas anteriormente mencionados, la utilización de agua es mínima para la remoción de contaminantes. Para lograr estas condiciones favorables es necesario simular una cadena trófica a escala microscópica para la remoción de desechos en el mismo sistema, principalmente compuestos nitrogenados y fosforados, la cual consiste en la adición de organismos autótrofos (microalgas) y organismos heterótrofos (bacterias, flagelados, ciliados, protozoarios) conocidos técnicamente como sistemas heterotróficos y sistemas de biofloc (Hernández, J. 2016).

Tabla 1. Clasificación de los diferentes sistemas de cultivo de acuerdo a su nivel tecnológico.

Concepto	Extensivo	Semi-intensivo	Intensivo	Super-intensivo
Área (ha)	 Hasta 100	 1-20	 0.1-1	 <0,5
Manejo técnico	Bajo o nulo	Conocimientos empírico	Conocimiento técnicos y Profesionales	Conocimiento Profesionales especializado
Rendimiento Ton/ha	< 0,5	0,5 - 5	5 - 15	15-80
Empleo	Familiar	Familiar Formal Informal ocasional	Formal Informal ocasional	Empleo formal
Comercio	Auto consumo Venta de excedentes rural	Venta en la región Producto fresco	Grandes superficies Valor agregado	Exportación y valor agregado
Benéfico	Baja	Media	Alta	Alta
Importancia en el territorio	Seguridad alimentaria	Seguridad alimentaria Empleo	Empresa rural	Empresa rural
Marco normativo	Poca relevancia	Algunos permisos	Documentación completa	Documentación completa

Fuente: Elaboración propia con datos de (Hernández, J. 2016)

## 5. CONSIDERACIONES GENERALES

Los cultivos de uso ilícito han configurado una economía de ilegalidad alrededor del sector rural en el Pacífico nariñense, su arraigo se debe a la rentabilidad por hectárea superiores a cualquier cultivo agrícola de la zona, lo que dificulta el desarrollo del sector agroalimentario local. En este sentido, la erradicación forzada de cultivos ilícitos no ha tenido éxito porque no se brindan las garantías a los campesinos para cultivar otro producto; por el contrario, con la erradicación, la oferta de la materia prima para la fabricación de los alcaloides disminuye y la demanda crece, por lo que resembrar y ampliar la frontera agrícola es mucho más redituable para los campesinos, que acogerse los programas del gobierno; si es que los hay. Por otra parte, la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos a lícitos, no ha tenido gran éxito, ya que la oferta de programas no cumple con las expectativas de los habitantes en los territorios afectados, ya que la mayoría de estos emprendimientos son diseñados desde escritorios y no se tiene en cuenta las verdaderas necesidades que se generan en el campo.

Ante ésta problemática, es necesario conocer el territorio, su dinámica, aprovechar sus ventajas competitivas, aprovechar de manera racional los recursos naturales y potencializar actividades productivas que generen altos ingresos económicos por unidad de cultivo, que equiparen las rentabilidades por cultivos ilícitos y así no depender de una economía de ilegalidad y avanzar en términos de desarrollo económico, social, cultural; donde los actores locales sean los propulsores en la elaboración y ejecución de sus políticas públicas, en beneficio de su comunidad.

El Pacífico nariñense cuenta con las condiciones naturales óptimas para la producción de especies acuícolas entre las que se destaca la producción de camarón, actualmente genera 1,500 empleos directos con tan solo 471.5 hectáreas en operación, al incrementar la producción, esta actividad generaría un impacto positivo en la economía del territorio rural.

Aunque los sistemas de cultivo de camarón tradicionales (sistemas extensivos y semi-intensivos) pueden generar un importante desarrollo económico en el territorio,



para lograr altas rentabilidades es necesario una extensa área ya que sus rendimientos por hectárea son muy bajos y solo son viables para grandes terratenientes, dejando por fuera a los campesinos de minifundio sin oportunidad competitiva. Además, crear nuevas empresas camaroneras con baja productividad, implica deforestar extensas áreas de bosques de manglar y otros ecosistemas estuarinos, generando un impacto negativo al ambiente.

Contrario a esto, los sistemas productivos tecnificados permiten aprovechar de forma sostenible los recursos naturales, ya que al tener alta productividad por unidad de cultivo (hasta 5 kg/m<sup>3</sup>/ciclo), en espacios reducidos se pueden producir altos volúmenes de producción, se tiene mejor control de enfermedades y se realiza un eficiente uso de los recursos hídricos, mediante mínimos recambios de agua en los sistemas de cultivo.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Censo nacional agropecuario, “Hay campo para todos”, Área de Comunicación DANE Bogotá D.C., Colombia noviembre de 2016.
- El País (2016): “Tumaco, un pueblo invadido por la coca”. Disponible en <http://www.elpais.com.co/judicial/tumaco-un-pueblo-invadido-por-la-coca.html>
- FAO. (2018): El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible. Roma, Italia. 233 pp.
- Gobernación de Nariño y Alcaldía de Tumaco (2018): “Bases para la construcción del Plan Especial de Recuperación Social y Económica del municipio de Tumaco: 2014 – 2018.”
- Gordillo Pérez, P. J. (2018). Narcotráfico en Colombia. Análisis a partir de la implementación del Acuerdo de paz. 29 p.
- Gutiérrez, L. F. V. (2018): Erradicar los cultivos de coca contradice la ley de la oferta y la demanda. Nuevos paradigmas de las ciencias sociales latinoamericanas. 9(18).
- Hernández Gurrola, J. A. (2016): Caracterización de la calidad de agua en un sistema intensivo de cultivo de camarón blanco *Litopenaeus vannamei*, en condiciones de alta salinidad con recambio de agua limitado. Tesis de Maestría. La Paz, Baja California Sur.
- López Arias, J. (2018): Una apuesta por la competitividad de Tumaco, construcción territorial, inclusión productiva y bienestar social. Bogotá DC. 63p.
- Ortiz, C. E. (2003): Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. Cuadernos de desarrollo rural, (50).
- Plan de desarrollo “Tumaco para todos, en los caminos de la paz” 2017-2019. Publicado por Concejo Municipal de Tumaco. 123p.
- Ponce-Palafox, J. T., García-Ulloa, G. M., Arredondo-Figueroa, J. L., Hernández-Ocampo, D., Díaz-Álvarez, J., Aldama-Rojas, G., & Esparza-Leal, H. (2006): El cultivo del camarón de agua dulce *Macrobrachium tenellum* en estanques rústicos. In Comunicación Científica. IV Congreso Iberoamericano Virtual de Acuicultura. 655-660 p.
- Red ORMET. (2016): “Documento complementario perfil productivo municipio San Andrés de Tumaco”. DOCUMENTO-COMPLEMENTARIO-SANANDRES-DE-TUMACO.pdf
- SIMCI. (2016): Informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos ilícitos, realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC.
- Solano, J. A. V. (2018): Las actividades ilegales de los actores armados del conflicto, que han sido fuente de desastres ambientales en Colombia. Cuaderno Activa. 10: 69-76.

- Tacón A. (2002): Thematic Review of Feeds and Feed Management Practices in Shrimp Aquaculture. Report prepared under the World Bank, NACA, WWF and FAO Consortium Program on Shrimp Farming and the Environment. Work in Progress for Public Discussion. Published by the Consortium. 69 p.
- UNODC. (2017): Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Monitoreo de Municipios Afectados por Cultivos Ilícitos. Bogotá.

## **EL IDIOMA INGLÉS, UNA NECESIDAD ENTRE EL EMPRESARIO TURISTICO Y EL TURISTA: EL CASO DEL TERRITORIO INDÍGENA BORUCA (COSTA RICA)**

Floria Ma. Sáenz Benavides  
Universidad Nacional, Costa Rica  
Sede Regional Brunca. Campus Pérez Zeledón  
[floria.saenz.benavides@una.cr](mailto:floria.saenz.benavides@una.cr)

### **RESUMEN**

La comunidad indígena de Boruca, desde hace más de dos décadas, ha venido desarrollando la actividad turística siendo consecuente con la presencia de ricas y diversas manifestaciones culturales de su territorio. Esta población se ha ocupado de ofrecer al visitante diversidad de productos como artesanías (jícara, tejidos, tallados en madera, máscaras); gastronomía a base de productos propios de su cultura y tours por su comunidad. Sin embargo, guías y empresarios presentan claras deficiencias en el manejo del idioma inglés que les permita transmitir un mensaje fluido y claro hacia el visitante.

El idioma inglés se considera como la Lengua Franca de la era de la globalización y muchísimos turistas que no poseen como lengua materna este idioma, lo hablan como forma de comunicarse con diferentes culturas alrededor del mundo. Al ser una herramienta básica en el campo turístico se procedió a aplicar instrumentos metodológicos que permitieran conocer qué población asociada a la comercialización de productos turísticos tenían dominio o conocimientos básicos sobre el idioma, se consultó el interés de iniciar un aprendizaje básico del idioma sea online, presencial, intercambio o pasantías en países de habla inglesa, aceptación de voluntarios entre otros. Así como cuáles serían las mejores estrategias pedagógicas para el aprendizaje. Finalmente, esta investigación pretende demostrar que el dominio de una segunda lengua, en este caso el inglés, viene a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos al turista no solo a la hora de comercializar sus productos sino tener la posibilidad de transmitir e intercambiar con el visitante su riqueza cultural.

**Palabras claves:** turismo rural, desarrollo local, idioma inglés, comunidad receptora y emisora.

### **ABSTRACT**

The indigenous community of Boruca for more than two decades has been developing the tourist activity being consistent with the presence of rich and diverse cultural manifestations of its territory. This people have taken care to offer the visitor diversity of products such as handicrafts (gourds, fabrics, wood carvings, masks); gastronomy, based on the products of their land and traditions, and offers community tours. However, guides and entrepreneurs present clear deficiencies in the proficiency of the English language that would allow them to transmit a clear and fluent message to the visitor.

The English language is considered as the Lingua Franca of the age of globalization and many tourists, who do not have this language as their mother tongue, speak it as a way to communicate with different cultures around the world. As a basic tool in the field of tourism, methodological tools were applied that would allow us to know which population associated with the marketing of tourist products had mastery or basic knowledge about the language. We consulted the interest to start a basic learning of the

language online, in-person, exchange or internships in English-speaking countries, and acceptance of volunteers among others. As well as what would be the best pedagogical strategies for learning.

Finally, this research aims to demonstrate that the dominance of a second language, in this case the English language, improves the quality of services offered to tourists not only when it comes to marketing their products but have the possibility to transmit and exchange with the visitor their cultural richness.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El idioma inglés se considera como Lingua Franca en la era de la globalización, es el idioma usado como herramienta para comunicarse, hacer negocios, compartir cultura y pensamientos alrededor del mundo. Una gran parte de los turistas que visitan Costa Rica se comunican usando el idioma inglés, aunque este no sea su lengua materna.

Desde principios del siglo XXI, los diferentes gobiernos de Costa Rica han propuesto vías para liderar a nuestro país hacia el bilingüismo, esfuerzos que han dado frutos ofreciendo oportunidades laborales a muchos jóvenes pero que no han llegado a la población de pequeños empresarios y emprendedores turísticos tan necesitados de comunicarse en la lengua inglesa para sus intercambios comerciales y culturales. Una nueva intención es la Abi (Alianza para el Bilingüismo) establecida por el Poder Ejecutivo como una estrategia para aumentar la cobertura del idioma inglés a nivel nacional (Azofeifa, M. MEP, 2019)

Siendo el turismo el mayor sector de desarrollo económico en Costa Rica se han venido implementando, en los últimos veinte años, distintas formas de brindar al turista un producto diferente concentrado en activar las economías familiares y comunales y compartir, desde las experiencias cotidianas y culturales, lo que diversos sectores tienen para ofrecer. La reserva indígena de Boruca es una de estas comunidades que a lo largo de veinte años ha venido desarrollando la actividad turística siendo consecuente con la presencia de ricas y diversas manifestaciones culturales de su territorio, pero con la limitación de no poseer los conocimientos de una segunda lengua, como el inglés, que les permita una mayor libertad en sus intercambios comerciales y culturales.

Esta investigación pretende demostrar que una segunda lengua, en este caso el inglés, viene a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos al turista no solo al comercializar sus productos sino para tener la posibilidad de transmitir e intercambiar con el visitante su riqueza cultural.

## 2. RESERVA INDÍGENA BORUCA (ANTECEDENTES)

El territorio o reserva indígena Boruca es el cuarto distrito del Cantón de Buenos Aires, Provincia de Puntarenas. Cuenta con veintidós comunidades para una población total de 2000 habitantes. Boruca se localiza al sudeste de Costa Rica, en lo que se conoce como Zona Sur y/o Pacífico Sur.



Los Borucas son en su mayoría mestizos, sus costumbres y creencias se mezclaron desde muy temprano con las de la dominación española, coexistiendo ambas de tal forma que son consideradas tan propias como las de sus orígenes. (Constenla, U, A. y Maroto E. 1986. 37) Son fervientes católicos, característica que contrasta con las descripciones encontradas en algunos textos antiguos en los que se habla de costumbres como el chamanismo, la desnudez y que los nombres eran escogidos por cada persona y no se otorgaban por un rito bautismal. \*

Debido al impacto de la conquista, las huellas profundas que quedaron se ven reflejadas en algunas de sus tradiciones que se relacionan con acontecimientos de aquella época, como la presión para la desestructuración social combatiendo abiertamente su cultura prehispánica.

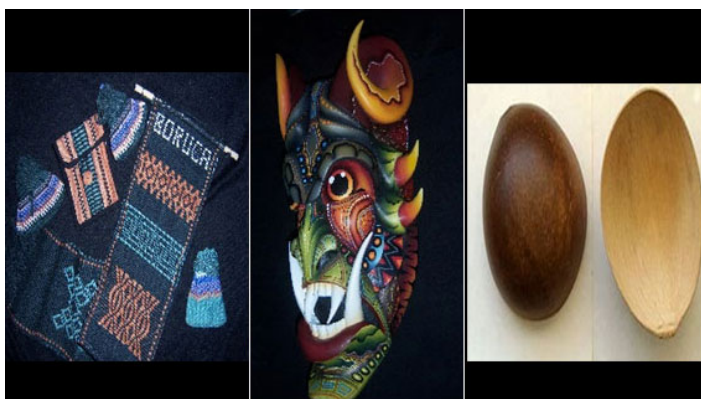
Estos acontecimientos se recuerdan y plasman en su principal festividad “El Juego de los Diablitos” en el que los indígenas, vestidos con sacos, hojas de banano y máscaras luchan por cuatro días contra la dominación hispánica, representada en la figura de un toro.



Para recuperar o evitar que esta y otras costumbres cayeran en desuso, la comunidad ayudada por diversas personas e iniciativas han vuelto a fomentar la cultura boruca mediante el rescate de celebraciones, proyectos para recuperar el idioma, la Radio Cultural Boruca y principalmente en el desarrollo de la artesanía con diversos grupos de mujeres y jóvenes, que ha convertido a esta comunidad en un centro de atención turística que ha sido aprovechado por diversas instancias de la comunidad. (Carballo, J. 2004. 5)



Dentro de los elementos más importantes que se desarrollan en la artesanía encontramos, máscaras (pintadas con temáticas de la naturaleza y siempre representado figuras de diablos); Tejidos o textiles (tejidos elaborados en algodón y teñidos mayormente con tintes naturales extraídos de plantas y un molusco marino llamado Murice, con los que se confeccionan bolsos, vestimenta Boruca, sandalias, pequeños monederos, caminos de mesa etc.), Tallas en Jícaras y madera (Balsa o balso), tambores y flechas. También hay pequeños emprendimientos en el área de alojamiento y alimentación.



Todas estas actividades atraen a una gran cantidad de turistas durante todo el año, aunque los meses de mayor afluencia son entre agosto y marzo. Es entonces que la comunidad Boruca se convierte en receptora de las más diversas culturas y ganancias económicas y a su vez se convierte en emisora de actividades, tradiciones y recuerdos

que viajan alrededor del mundo. Sin embargo, encontramos la limitante de poder comunicarse libremente con los turistas, que mayormente hablan inglés, y no solo poder llevar a cabo transacciones comerciales que son la base del desarrollo local, sino también poder transmitir la riqueza de su entorno, costumbres y visión de mundo.

Como se ha mencionado anteriormente el inglés se convirtió en la herramienta de comunicación más usada en la nueva comunidad mundial, y por ende en el sector de mayor y más rápido crecimiento en el país. Debe considerarse esta lengua como parte importante del turismo rural que impulsa el desarrollo local de las comunidades participantes en procesos de intercambio de cultura y tradiciones.

Se plantea la posibilidad entonces, de investigar si la comunidad posee conocimientos en la lengua inglesa que le permita una comunicación más fluida y gratificante con el turista y se procedió a aplicar instrumento metodológico que permitiera conocer qué población asociada a la comercialización de productos turísticos tenían dominio o conocimientos básicos sobre el idioma, se consultó el interés de iniciar un aprendizaje básico ya sea online, presencial, intercambio o pasantía en países de habla inglesa, aceptación de voluntarios entre otros.

### **3. METODOLOGÍA**

#### **3.1 Participantes**

Este estudio se realizó a 30 empresarios turístico de la reserva indígena Boruca, tomando en cuenta las diferentes formas de artesanía y el área de alojamiento y alimentación. En su mayoría trabajan en sus propios talleres, en familia y localizados en el centro de la comunidad. Se entrevistó a 20 hombres y 10 mujeres con edades que están entre los 20 años y los 58 años.

#### **3.2 Instrumento**

Se utilizó una entrevista como instrumento para recolectar información acerca de los productos que ofrecen los empresarios y la necesidad de incorporar el idioma inglés como medio de comunicación entre ellos y los visitantes turistas. La entrevista incluyó tres partes, a saber: perfil de la organización, valoración de comunicación entre empresarios y turistas y necesidades de capacitación. Además, el instrumento fue del tipo cuantitativo de preguntas cerradas para la determinación precisa de resultados y escrito y aplicado en español. Para asegurar la validez del instrumento, este fue revisado por la investigadora y modificado y revisado por colegas profesores especialistas en el área de turismo para dar confiabilidad a la investigación.

#### **3.3 Recolección y análisis de datos**

La recolección de datos fue llevada a cabo por la investigadora y administrada a los participantes entre marzo y abril del 2019. El proceso de análisis de los datos se llevó a cabo utilizando herramientas de gráfico que ofrece el sistema operativo Word.

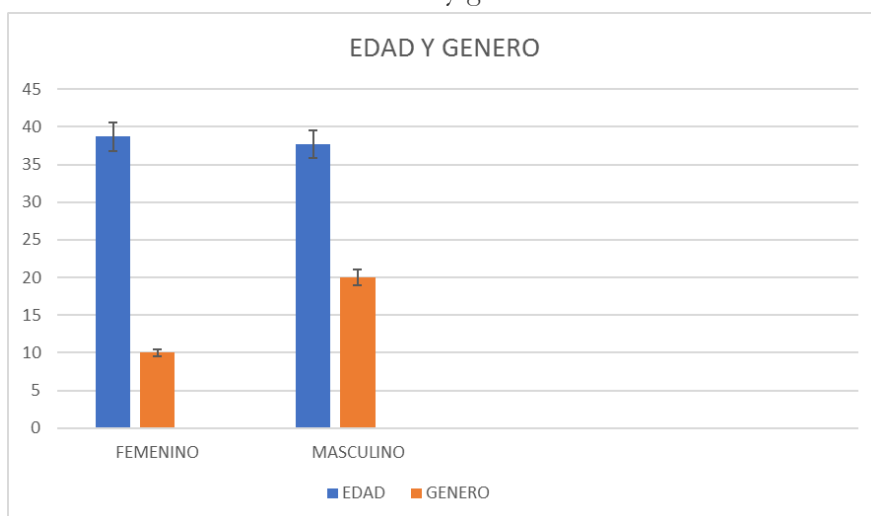
### **4. RESULTADOS**

De acuerdo con los fines de la investigación los resultados se muestran como sigue:

#### **4.1. Edad y Género**

Los entrevistados fueron 20 hombres y 10 mujeres con edades entre los 20 y 58 años, todos artesanos y en su mayoría dueños de los talleres en los que se trabajan los productos que se ofrecen a los turistas.

## 1. Edad y género



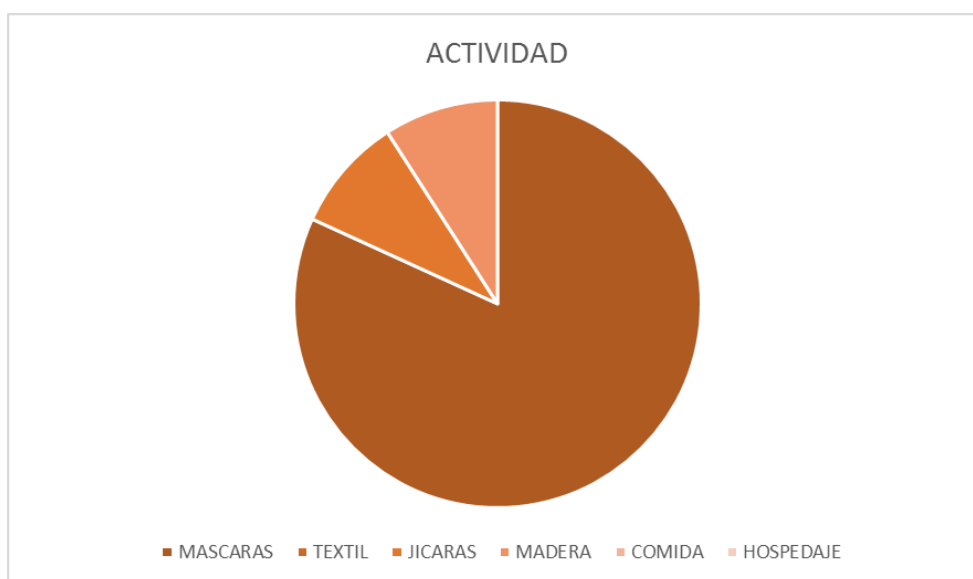
Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

### 4.2. Perfil de la organización

A la pregunta ¿A qué rama del turismo / artesanía se dedica? Vemos los siguientes resultados

De los 30 artesanos, 18 (17 hombres y 1 mujer) trabajan las máscaras. Este es un trabajo que se divide, los varones tallan y las mujeres pintan, aunque no es la regla. Se puede apreciar que la otra actividad más importante es el trabajo de textiles (tejidos) en donde encontramos 8 mujeres, seguido de la madera (tallas) (2), en menor porcentaje se da la talla en jícaras (2) y la actividad de hospedaje y alimentación que es una actividad combinada con el tejido y realizada por mujeres.

## 2. Actividad



Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.



¿Cuánto tiempo tiene de recibir turistas? Y ¿Cuáles nacionalidades son las que más le visitan?

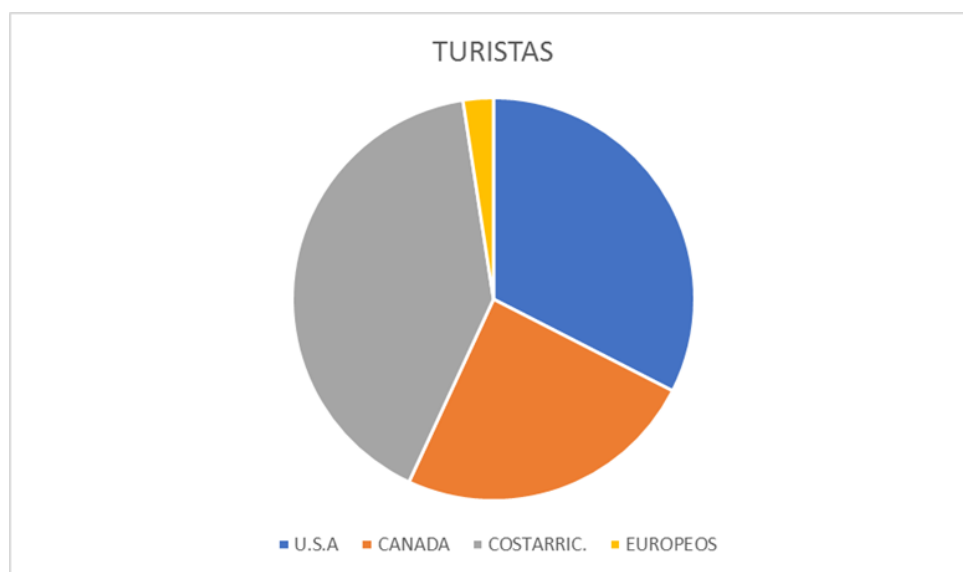
Todos los encuestados dicen tener entre 7 y 25 años de recibir turistas y concuerdan en que la mayoría de visitantes son costarricenses, estadounidenses, canadienses y europeos. Estos generalmente, concurren en un período de tiempo que podemos considerar como una temporada alta extensa, entre los meses de agosto y marzo de cada año, aunque en el transcurso de abril a julio siempre hay visitantes.

### 3. Atención de turistas

AÑOS DE RECIBIR TURISTAS	PERSONAS
1 - 3	0
4 - 6	0
7 -9	10
10 o MÁS	20

Entrevista artesanos. Boruca, abril 2019.

### 4. Turistas

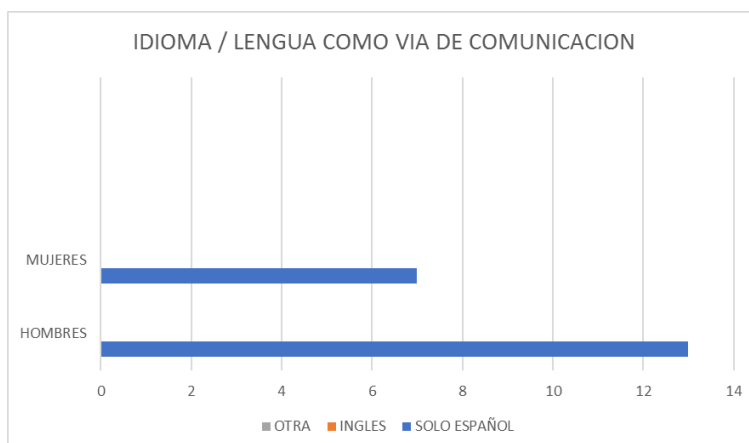


Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

### 4.3. Valoración de Comunicación entre Empresarios y Turistas

Siendo Boruca un pueblo originario, se tomó en cuenta en la pregunta ¿Cuántos idiomas/lenguas habla? la lengua Brunca sin embargo, ninguno de los entrevistados habla la lengua sólo saben palabras sueltas para identificar personas, animales o alimentos que son parte de su cotidianidad. El idioma que hablan todos es el español y ninguno habla otro idioma ni conoce muchas frases o palabras.

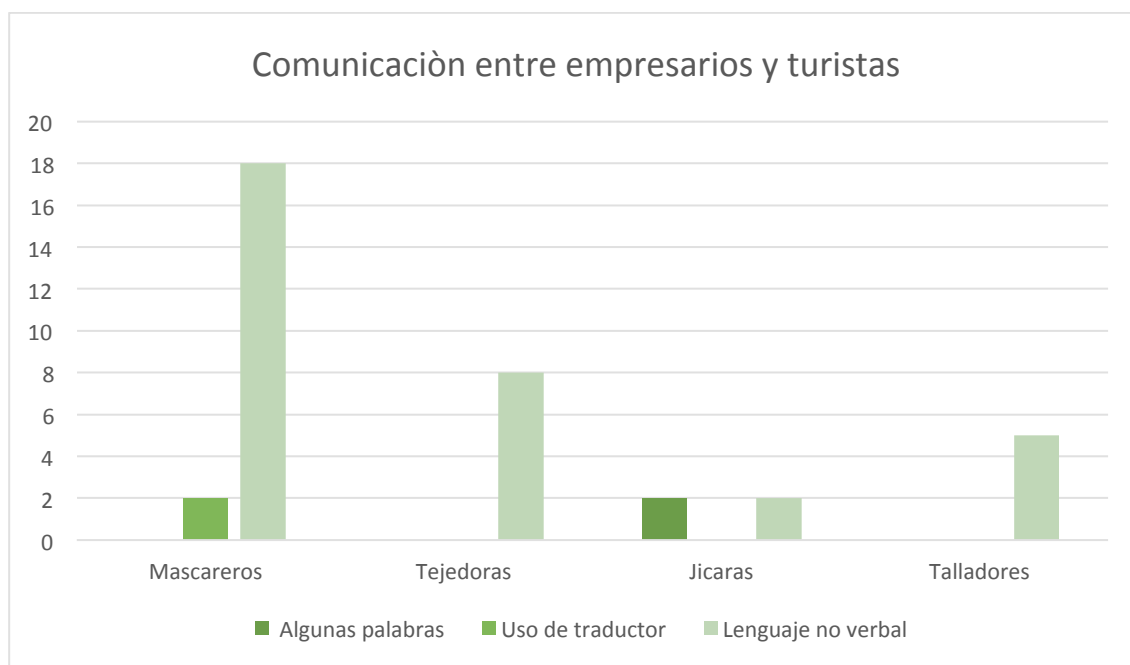
### 5. Idioma / lengua como vía de comunicación



Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

A la pregunta ¿Cómo se comunica con los turistas a la hora de hacer una transacción? Las respuestas fueron variadas, pero en su mayoría los artesanos apelan a la comunicación no verbal para comunicarse.

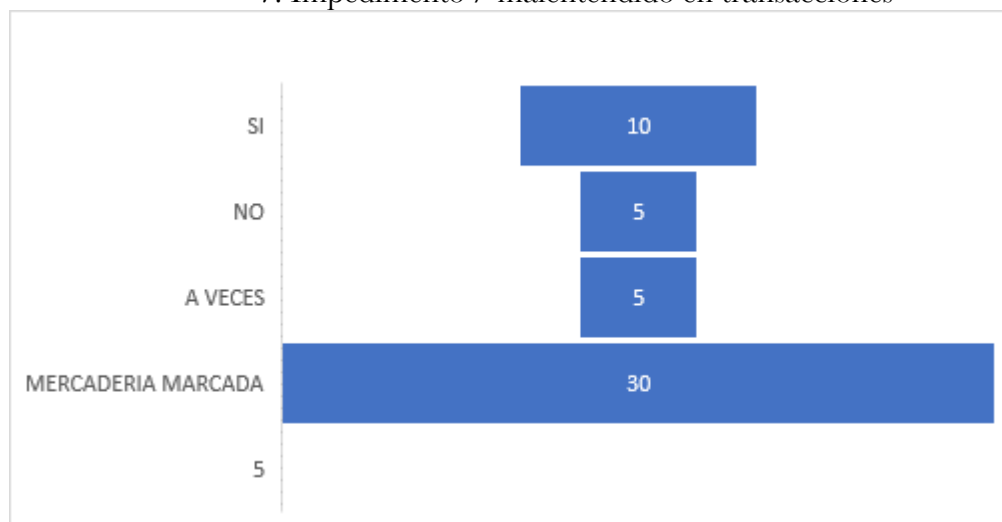
### 6. Comunicación entre empresarios y turistas



Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

En el cuadro siguiente se indica el resultado de las respuestas a la pregunta ¿Encuentra algún impedimento, restricción o malentendido cuando lleva a cabo una venta y el cobro de su mercancía?

### 7. Impedimento / malentendido en transacciones



Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

Para analizar este cuadro de resultados debemos aclarar que todos los artesanos tienen su mercancía marcada con su precio, aunque los turistas extranjeros encuentran justos los precios no siempre las ventas son fáciles ya que algunos quieren comprar varios artículos y piden un precio especial.

Cuando llega el tiempo del “Baile de los Diablitos” ¿Cómo se prepara para atender y comunicarse con tantos visitantes y de tan variadas culturas?

### 8. Preparación previa a la celebración del Baile de los Diablitos

<b>Preparación previa a la celebración del Baile de los Diablitos</b>	
No hay preparación	25
Alguien ayuda con el idioma	25
Trabajan más personas	3
Se organizan antes y buscan ayuda con el idioma	5

Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

De los treinta entrevistados veinticinco dijeron que no tenían preparación alguna para estas fechas, aunque todos mencionaron que por ser una época de gran afluencia de turistas siempre encuentran a alguien que pueda hacer las veces de traductor. En tres talleres se preparan teniendo más personas que ayuden en las ventas, aunque no siempre los que llegan a trabajar hablan algún otro idioma. Solo 5 toman las previsiones de buscar a alguien que les ayude con el idioma.

#### 4.4. Necesidad de Capacitación

Los entrevistados fueron cuestionados acerca de la necesidad de aprender inglés como medio de comunicación y de los beneficios que este idioma como instrumento traería a sus negocios.

¿Sería beneficioso para su negocio si hablara inglés?

##### 9. Sería beneficioso hablar Inglés

SI	30
NO	0

Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

¿Cuál sería el beneficio para usted y/o su negocio?

##### 10. Beneficios mencionados

Beneficios	# de personas
Poder comunicarse	15
Mejorar y avanzar	10
Poder transmitir mi cultura	5

Entrevista artesanos. Boruca, marzo - abril 2019.

¿Estaría de acuerdo en recibir un curso de inglés para mejorar su comunicación con los turistas?

##### 11. Querría recibir un curso de ingles

SI	30
NO	0

## 5. DISCUSIÓN

Después de exponer los resultados del instrumento aplicado para esta investigación podemos llegar a la discusión de los tres puntos eje.

### 5.1. Perfil de la organización

Los resultados muestran que una gran parte de la población de Boruca se dedica a alguna rama del turismo, sobre todo a la elaboración de artesanías. Los artesanos muestran diversidad en sus elaboraciones y cuentan con experiencia creando y vendiendo sus productos. Esta experiencia se da en un rango de entre 7 y 25 años o más de tratar con turistas locales y extranjeros, siendo los extranjeros quienes utilizan el idioma inglés como medio de comunicación.

## 5.2. Valoración de Comunicación entre empresarios y turistas

Como observamos en el análisis de datos, la comunicación de los empresarios con los turistas extranjeros es muy pobre o nula encontrando algunas veces dificultades en el momento de negociar sus productos. En la temporada de más visitación turística pueden contar con alguna persona que trabaje como traductor, pero este no es siempre el caso. Todos concuerdan en que sería de gran beneficio para su negocio si aprendieran a comunicarse en inglés.

## 5.3. Necesidades de capacitación

Se vuelve obvio entonces que la capacitación en el idioma inglés es una necesidad para los empresarios turísticos de Boruca. Por otra parte, muchos mencionan que los precios los acuerdan en grupos organizados pero que no han sido instruidos en cómo fijar los precios de sus productos. Estos factores inciden en la necesidad de tener una mejor comunicación con el turista y una mejor formación en aspectos de mercadeo y una segunda lengua, en este caso el inglés, sobre todo porque casi todo el año la comunidad es visitada por turistas.

## 6. CONCLUSIÓN

En conclusión, este estudio fue llevado a cabo con el propósito de tener una visión más amplia y cierta de la necesidad que los empresarios turísticos de Boruca, en su mayoría artesanos, presentan de comunicarse mejor con los turistas que los visitan. Queda demostrado entonces, que el dominio de una segunda lengua, en este caso el inglés, viene a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos al turista, no solo en el momento de comercializar sus productos sino tener la posibilidad de transmitir e intercambiar con el visitante su riqueza cultural.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, A. (2016). La competencia intercultural en la enseñanza del inglés dentro del contexto turístico. Encuentro, 16, 17-26. Obtenido de: [https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as\\_sdt=0%2C5&q=Alonso%2C+A.+%282016%29.+La+competencia+intercultural+en+la+ense%C3%Blanza+del+ingl%C3%A9s+dentro+del+contexto+tur%C3%ADstico.+Encuentro%2C+16%2C+17-26.+&btnG=](https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Alonso%2C+A.+%282016%29.+La+competencia+intercultural+en+la+ense%C3%Blanza+del+ingl%C3%A9s+dentro+del+contexto+tur%C3%ADstico.+Encuentro%2C+16%2C+17-26.+&btnG=)
- Azofeifa, M. 2018. Gobierno declara la enseñanza del Inglés como prioridad nacional. Ministerios de Educación Pública. Artículo. Obtenido de: <https://www.mep.go.cr/noticias/gobierno-declara-ensenanza-ingles-como-prioridad-nacional>
- Carballo, J. 2004. Los grupos indígenas Costarricenses. Proyecto GEIC. Recopilación de información. UNA. Heredia, Costa Rica.
- Constenla, A y Maroto, E. 1986. Leyendas y tradiciones Borucas. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José.
- Gobierno de Costa Rica. 2019. Alianza para el Bilingüismo. Obtenido de: <https://www.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=3086c818675b4990ba03d21f26a4c20e>
- Prachanant, N. 2012. Needs Analysis on English Language Use in Tourism Industry. Procedia, Social and Behavioral Sciences 66. Pp 117 – 125. Obtenido de: [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)

Quesada, M.A. 1996. Narraciones Borucas. Editorial de la Universidad de Costa Rica.  
Stone, D. 1961. Las Tribus Talamancañas de Costa Rica. Museo Nacional de Costa Rica. San José.

## **EL AGUA, FACTOR LIMITADOR O POTENCIADOR EN EL DESARROLLO LOCAL DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESPAÑA)**

Francisco José Morales Yago

[fjmorales@geo.uned.es](mailto:fjmorales@geo.uned.es)

María Luisa de Lázaro y Torres

[mllazaro@geo.uned.es](mailto:mllazaro@geo.uned.es)

Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Madrid (España)

### **RESUMEN:**

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ODS6) “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos” evidencia el problema existente con el agua en una escala global, el mundo, pero también en una escala local, que en España afecta especialmente a la mitad Sur y Sureste, por la escasez estructural de precipitaciones en ella. Sin agua no hay vida, por tanto, el estrés hídrico de una región obliga a la emigración (FAO), y sobrecarga a su vez a otras regiones.

La Región de Murcia, es uno de los espacios que presenta mayores problemas de disponibilidad de agua, y este hecho afecta principalmente a los sectores económicos de mayor desarrollo: la agricultura tradicional e intensiva y el turismo, centrado en las modalidades de sol y playa, turismo cultural y rural.

Para evaluar las ventajas e inconvenientes que se pueden presentar en relación al desarrollo local respecto al agua, se recopilarán evidencias sobre la situación del agua en la Región (artículos, textos, noticias...) y se contrastarán con una serie de entrevistas a expertos de la región para ver la eficiencia en el uso del agua en ella. Como resultado, se aportarán propuestas de mejora desde el punto de vista de la gestión local y estatal, también se abordará la problemática de falta de aula como instrumento dinamizador o de freno en las perspectivas de este espacio geográfico de cuyas conclusiones quizás sean exportables a otras zonas geográficas.

**Palabras clave:** Geografía, Objetivos Desarrollo Sostenible, Agua, Turismo, Agricultura

### **ABSTRACT**

The Sustainable Development Goal 6 (SDG6) “Ensure water availability and its sustainable management and sanitation for all” demonstrates the problem with water on a global scale, the world, but also on a local scale, than in Spain It especially affects the southern and southeastern half, due to the structural shortage of rainfall in it. Without water there is no life, therefore, the water stress of one region forces emigration (FAO), and in turn overloads other regions.

The Region of Murcia is one of the areas that presents the greatest problems of water availability, and this fact mainly affects the economic sectors of greater development: traditional and intensive agriculture and tourism, focused on the modalities of sun and beach, cultural and rural tourism.

To assess the advantages and disadvantages that may arise in relation to local development with respect to water, evidence will be collected on the situation of water in the region (articles, texts, news ...) and will be contrasted with a series of interviews with experts from the Region to see the efficiency in the use of water in it. As a result, proposals for improvement from the point of view of local and state management will be provided, the problem of lack of classroom as a dynamic or brake instrument will also be addressed in the perspectives of this geographical space whose conclusions may be exportable to others geographical areas.

**Key words:** Geography, Sustainable Development Goals, Water, Tourism, Agriculture

## 1. INTRODUCCIÓN

El agua está sobre nosotros, bajo nosotros, junto a nosotros; incluso podríamos afirmar que nosotros mismos somos agua ya que nuestro cuerpo está constituido al menos por un 65% de agua. La existencia de este elemento significa la presencia de vida y ello motiva la intervención de la acción humana que tiene capacidad para crear una nueva configuración y transformación del paisaje.

Las sociedades humanas desde la noche de los tiempos han recurrido al agua como garante de su bienestar y progreso e incluso le han rendido culto como un Dios capaz de proporcionales lo necesario para el sustento en el día a día. Las finalidades del agua son cada vez más numerosas y al mismo tiempo la dependencia es absoluta, siendo conscientes de que se trata de un bien limitado, finito y cuya ausencia puede dar origen a múltiples conflictos así como a la desaparición de la vida.

El espacio objeto de nuestro trabajo se centra en la Región de Murcia (España), un espacio de aproximadamente unos 11.313 km<sup>2</sup> y 1.478.509 habitantes (censo de 2018), es una comunidad autónoma uniprovincial española, situada en el sudeste de la península ibérica, entre Andalucía (provincias de Granada y Almería) y la Comunidad Valenciana (provincia de Alicante), y entre la costa mediterránea y Castilla-La Mancha (provincia de Albacete). Su posición geográfica es 38° 45' en el extremo norte, 37° 23' en el extremo sur, 0° 41' en el extremo oriental y 2° 21' en el extremo occidental.

Los factores naturales que imprimen carácter a este territorio y que condicionan la expansión y forma de sus pueblos y ciudades, generan expectativas capaces de impulsar o frenar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo social en donde precisamente el uso del agua es uno de los principales elementos que más trascendencia ha tenido en el pasado, presente y esencialmente futuro de este espacio geográfico, ya que de no asegurarse un abastecimiento suficiente se ponen en cuestión las expectativas de desarrollo y bienestar tan demandadas por nuestra sociedad actual

Armonizar el consumo de agua y desarrollo socioeconómico de las sociedades actuales pasa por avanzar hacia un casi denostado “desarrollo sostenible” (Raszkowski y Bartniczak, 2019), término aplicado al desarrollo económico y social que permite hacer frente a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus necesidades en este caso hídricas. Ante esta sencilla definición de cara al futuro estimamos que las iniciativas referidas al uso de los escasos recursos hídricos existentes en el espacio objeto de estudio, deben contener diversas acciones que colaboren hacia el uso racional del agua y un máximo rendimiento contribuyendo de forma eficaz a la creación de riqueza y al sostenimiento actual del consumo humano y de las diversas actividades económicas implantadas en este espacio tales como las tareas agrícolas tanto intensivas como extensivas y de ocio, en donde el turismo tanto de sol y playa, cultural o de interior son muy importantes y por tanto se requiere una búsqueda de la eficiencia en las demandas hídricas y una proyección futura indiscutible en un contexto globalizado, competitivo, donde el empuje de lo global no puede anular el desarrollo endógeno y la potencialidad local.

Acudiendo a su evolución histórica encontramos que los entre los restos arqueológicos de la Región se aprecia la que hoy en día continúa siendo una de las principales preocupaciones de la región: la captación y distribución del agua. Muchas ciudades de la Región presentan vestigios de sistemas de canalizaciones de llegada y evacuación de agua de la época romana, árabe y cristiana como serían restos de cisternas, termas, fuentes, tuberías de cerámica, acequias, adarbes y una extensa red de



alcantarillado que siempre ha ido asociada a la escasez de agua en la región es crónica y que como contrapartida ha aportado una gran concienciación sobre el uso del agua, con una cultura de respeto y ahorro que es digna de estudio y ejemplo para otros lugares del mundo en donde el derroche o mal uso son cotidianos.

## **2. OBJETIVOS**

Esta investigación procede de dos proyectos en marcha actualmente, el primero se desarrolla en la UNED bajo el título: “Acciones ciudadanas para la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6: Agua limpia y saneamiento para todos”, el segundo forma parte de un proyecto Europeo Erasmus + denominado MYGEO (2018-1-IT02-KA203-048195) bajo el título: “Geo tools for Modernization and Youth employment”, el cual participan cuatro universidades: UNED, Zaragoza, Gante y Padua y cuatro empresas que trabajan con SIG, en el mismo se aborda de forma muy amplia la implementación de los Objetivos de desarrollo sostenible y evidentemente el n° 6, dedicado a la problemática del Agua. Desde la ciencia geográfica se pretende impulsar el conocimiento y una mejor comprensión de los problemas de disponibilidad de agua en general, como recurso limitado que es, de la mejora de su gestión sostenible y del saneamiento para todos. Con ello se pretenden mostrar evidencias de los problemas principales de agua a escala de la Región de Murcia (España), en donde las soluciones posibles pasan por un trabajo común en el que la ciudadanía es el elemento clave más importante. Con todo ello se pretenden entre otros objetivos mejorar el conocimiento y sensibilidad sobre la problemática existente acerca de las necesidades hídricas, colaborar en la visualización de las evidencias que impiden su consecución, también detectar buenas prácticas ciudadanas y de las autoridades que administran este recurso y que serían exportables a otras áreas territoriales y por último llamar a la participación en la consecución del ODS 6 (Jama y Mourad, 2019) desde la corresponsabilidad tanto pública como privada ante la absoluta necesidad de promover un Plan Hidrológico Nacional que dinamice y contribuya al equilibrio socioeconómico del país.

## **3. METODOLOGÍA**

Planteamos una metodología mixta que combina junto a la necesaria búsqueda documental (textos y figuras), estadística y bibliográfica relevante, un trabajo de entrevistas en profundidad (m=17) realizado a personas expertas en la temática abordada. Las entrevistas fueron realizadas a representantes de diversos colectivos de actores sociales, económicos y políticos de la Región de Murcia, lo que nos ha permitido disponer de una información cualitativa muy valiosa y representativa con relación a los objetivos que se pretendían alcanzar. Del mismo modo, se buscaron personas relacionadas con el entorno, que acumulaban experiencias y poseían opiniones más que fundamentada sobre el tema objeto de investigación. Aunque los datos personales han sido eliminados por razones legales y de respeto, a cada encuesta se le asignó un código de forma que fuera posible identificar las opiniones de los participantes y de los colectivos a los que representaban (Cuadro 1).

Cuadro 1. Muestra seleccionada en las entrevistas

Colectivo	Nº entrevistas	Código
Técnicos de Turismo: Ayuntamiento de Murcia y Cartagena	4	TE1-TE4
Miembros de Cooperativas Agrarias: Lorca, Jumilla y Torre Pacheco	3	COA1-COA3
Comunidad de Regantes: Cieza, Abarán y Blanca	2	CR1-CR 2
Bodegueros denominación Origen: Yecla	2	BY1-BY2
Miembros de Sindicatos actividad turística	2	SI1-SI2
Miembros de Patronales de Hostelería	3	PH1-PH2
Responsables de la Administración municipal	2	AD1-AD2

Fuente: Elaboración propia

Se ha aplicado una técnica de triangulación estrechamente relacionada con la metodología cualitativa mediante dos procedimientos: la triangulación de fuentes, que permite contrastar la información obtenida por diversos procedimientos (cuestionarios, entrevistas, etc.); y la triangulación metodológica a través de la propia información reflejada en las entrevistas. La muestra de informantes, su larga experiencia, amplia y larga trayectoria profesional, la variedad de responsabilidades desempeñadas, les hace conocedores del sistema de organización del agua y sus implicaciones en la Región de Murcia. Estas características nos aseguran una información amplia y diversa, que, al proceder de fuentes variadas y complementarias, enriquecen la visión por nosotros pretendida, al igual que su diversidad en edades y funciones desempeñadas. A continuación en la presentación de resultados se aportará una matriz elaborada en la fase previa que utiliza la herramienta de análisis DAFO, incluyendo lo que se han considerado puntos clave para abordar los procesos estudiados. Las preguntas han sido estructuradas en dos bloques: uno cerrado, constituido por cuestiones que debían ser respondidas por los entrevistados conforme a criterios de valoración de nada a mucho (tipo likert), y otro abierto, compuesto por cuatro cuestiones de respuesta libre (Cuadro 2).

Cuadro 2. Items y preguntas para el desarrollo de entrevistas DAFO

	Nada	Poco	Regular	Bastante	Mucho
1.El abastecimiento de agua es vital para el desarrollo socioeconómico de la Región					
2. Se ha hecho del uso del agua un tema político más que técnico					
3. Los trasvases son la mejor solución para el problema del agua					
4.La desalinización debería ser la vía principal para obtener agua					
5. Es consciente de que la mayoría de los acuíferos están sobreexplotados					
6. Sería necesario limitar la agricultura intensiva					
7. Es consciente del gran consumo de agua que genera el modelo turístico					
8. Conoce la gestión del agua y sus deficiencias en los núcleos urbanos					
9. Las campañas de publicidad sobre ahorro de agua son efectivas					
10. En la Región están bien optimizados los recursos hídricos existentes					

¿Cuáles son de los anteriores items los aspectos más necesitados de una mejora urgente para atender a las necesidades hídricas?		
¿Cuáles serían dentro de estos aspectos lo más difíciles para poner en funcionamiento?		
A continuación, le pedimos lleve a cabo un análisis D.A.F.O. sobre el uso y gestión del agua en la Región de Murcia	DEBILIDADES	OPORTUNIDADES
	FORTALEZAS	AMENAZAS
Realice comentarios que entienda no se le haya formulado para la valoración actual y mejora de la sostenibilidad hídrica en la Región de Murcia en sus sectores clave: Abastecimiento humano, agricultura, industria y Turismo		

Fuente: Elaboración Propia

#### 4. SÍNTESIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Seguidamente, se muestran de forma sintética los resultados más destacados del análisis efectuado respecto al análisis DAFO (Cuadro 3), la aparición de un total de diez debilidades frente a diez fortalezas supone un importante equilibrio en la capacidad de un uso sostenible del agua.

Cuadro 3. Análisis interno DAFO

<i>Debilidades</i>	<i>Fortalezas</i>
1. Clima escasas precipitaciones (media de 280 mm)	1. Extraordinaria red de embalses y pantanos
2. Red hidrográfica con grandes periodos de estiaje	2. Sistemas de irrigación muy sofisticados
3. Mayores necesidades hídricas crecimiento urbano	3. Cultura de ahorro de agua implantada
4. Mayores necesidades hídricas crecimiento regadío	4. Sistema de captación de “aguas muertas” magnífico
5. Mayores necesidades hídricas crecimiento industria	5. Posibilidad recarga de acuíferos en régimen normal
6. Mayores necesidades hídricas crecimiento turismo	6. Aprovechamiento en la regulación de manantiales
7. Red urbana aguas en algunas ciudades deficiente	7. Formación continua del uso de agua a la población
8. Turismo con gasto hídrico poco concienciado	8. Clima que favorece la existencia de varias cosechas
9. Mejorar el uso del agua en los campos de Golf	9. Tierras fértiles muy rentables
10. Dependencia de otros territorios, es la Región más cara en el precio del agua de España	10. Abundancia de mano de obra agraria y turismo

Fuente: Elaboración propia

Respecto al análisis DAFO externo, en donde figuran amenazas y oportunidades, los resultados son los que se reseñan en la Cuadro 4 y también están compensados con un total de siete amenazas frente a ocho oportunidades.

Cuadro 4. Análisis externo DAFO

<i>Amenazas</i>	<i>Oportunidades</i>
1. Agotamientos por sobreexplotación acuíferos	1. Posibilidad de crear nuevos trasvases
2. Posibilidad cierre trasvase Tajo-Segura	2. Establecimiento de plantas desalinizadoras
3. Cambio climático	3. Buen aprovechamiento infraestructuras en crecidas
4. Competencia agrícola fuerte con otros territorios	4. Exportación de productos agrícolas a la UE
5. Creación de salmuera por la desalinización	5. Crecimiento turístico en la Región debido a su gran oferta de Sol y Playa, patrimonial, cultural y religioso
6. Conflicto político sobre el Agua debido a la vertebración del Estado tras la organización de la España Autónoma	6. Crecimiento del turismo termal
7. Densificación turística por falta de planificación y especulación	7. Desarrollo de productos ganaderos y avícolas
	8. Informatización creciente de superficies regadío

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1. Agua y desarrollo agrícola

El carácter árido de la Región de Murcia, con elevadas temperaturas e intensa radiación solar, precipitaciones escasas y de carácter torrencial, etc. ha determinado que a lo largo de varios milenios, los diferentes pobladores seleccionaran cuidadosamente sus asentamientos, generalmente próximos a cursos de agua. La utilización del agua, siempre escasa, ha hecho posible el desarrollo de una agricultura rentable, que constituye en la actualidad la base más sólida de la economía regional.

Cuadro 5. Datos relevantes de superficie de cultivos en la Región de Murcia (2018)

Superficie total tierras de cultivo	441.103	100 %
Superficie tierras cultivo secano	253.269	57,41 %
Superficie tierras cultivo regadío	187.834	42,59 %
Superficie con riego localizado	128.834	un 68% del regadío
Superficie de cultivos leñosos regadío	90.293	48,1 %
Superficie de cultivos herbáceos regadío	61.623	32,6 %

Fuente: Centro Regional estadístico de Murcia

- El eje principal del desarrollo agrícola ha sido el río Segura (Belmonte, 2007), por ser el único cauce con agua permanente y el que ha permitido la creación de una vega fructífera. No obstante, otros afluentes del Segura han contribuido también al aprovechamiento agrícola, así como el uso durante siglos de ramblas y vaguadas, fuentes, aguas subterráneas (Estrella, 2007), etc. Actualmente otras comarcas han ganado mucho peso en la producción agrícola, destacamos el Campo de Cartagena que tras la llegada del trasvase ha cambiado su fisonomía tradicionalmente de secano a cultivos intensivos, también las comarcas del valle de Guadalentín donde municipios como Lorca o Totana han experimentado grandes cambios en su rendimiento agrícola y ganadero; finalmente las tierras del norte: Jumilla y Yecla, grandes productoras de vino también están sufriendo un gran cambio con la llegada de cultivos intensivos que este caso son irrigados con aportes del subsuelo que están poniendo en riesgo la desaparición de unos importante acuíferos. Se estima un déficit hídrico en la Región de Murcia alrededor de unos 480 Hm<sup>3</sup>. (<https://www.crcc.es/wp-content/uploads/2012/11/El-regadio-en-la-Region-de-Murcia.Caracterizacion-y-analisis.pdf>)

Los regadíos más antiguos se ubican en aquellas áreas cuyas condiciones territoriales les otorgaban una especial vocación para el cultivo, debido sobre todo, a la

cercanía del agua para riego y la buena calidad del suelo. La mayoría de las huertas se asientan sobre las vegas o llanuras aluviales, construidas por sobre el eje del Segura y su principal afluente, el Guadalentín, dentro de su régimen de crecidas, quedando cubiertas por las aguas cuando se desbordaban. Durante las avenidas, estas llanuras actúan laminando la punta de las crecidas, y permitiendo la decantación y deposición de sedimentos y de nutrientes. En definitiva, las huertas existen puesto que el régimen las inundaciones ha sido aunque irregular, constante. Otros lugares donde encontramos asentadas las huertas serían las terrazas fluviales, llanuras de inundación que los ríos y ramblas ha ido modelando a lo largo del tiempo.

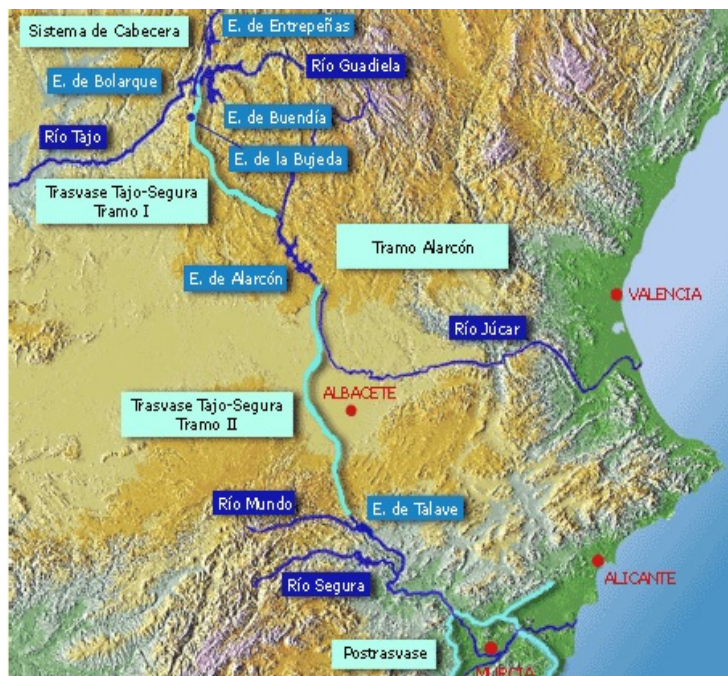
Los paisajes de vega y huerta, junto al medio urbano, se sostienen gracias a grandes aportes energéticos, que en muchos cultivos se aproxima más a los propios de las ciudades que a los de ecosistemas naturales, debido a la gran cantidad de energía auxiliar aportada, bien directamente, en forma de electricidad, combustible, trabajo humano etc., o indirectamente, con el uso de maquinaria, fertilizantes, herbicidas, pesticidas, semillas, materiales plásticos, etc. Se trata pues, sobre todo en las explotaciones más intensivas, de una agricultura energéticamente cara, y estrictamente dependiente de los aportes humanos. Y todo ello se produce a través de procesos muy tecnificados que no tienen del todo en cuenta aspectos ecológicos importantes.

Tres tipos principales de regadíos diferentes en función de los recursos hídricos disponibles se han llevado a cabo en nuestra Región: riegos de turbias, huertas tradicionales y nuevos regadíos. A falta de un suministro regular de agua, se aprovecharon durante siglos las precipitaciones torrenciales, mediante la derivación de ramblas por el sistema de boqueras, sangradores hacia terrazas con cultivos, etc. integrado plenamente dentro de los cultivos de secano, este tipo de regadío esporádico se encuentra actualmente en retroceso, dentro del proceso de abandono generalizado de los secanos, y en especial del cultivo en terrazas. Las huertas tradicionales, que atesoran una gran riqueza de especies y de paisajes, debido a la gran heterogeneidad de su entramado espacial, ceden paso también en la actualidad a la instalación de viviendas y espacios comerciales, dado un rápido crecimiento de Murcia, de sus numerosas pedanías, de nuevos núcleos de población en forma de “resorts”, y a las múltiples vías de comunicación y circunvalación, que van tapizando su fértil suelo configurando un área periurbana extensa y dispersa.

Los nuevos regadíos en cambio (Soto, Martínez y Martín, 2014), en forma de grandes explotaciones dedicadas al monocultivo de frutales o de hortalizas, tienen una gran homogeneidad interna, y se extienden ocupando incluso laderas de fuerte pendiente, sin protección alguna de los bancales con muros o setos, con la erosión y pérdida de suelo consiguiente cada vez que llueve torrencialmente, concluyendo en muchas ocasiones con el abandono del territorio a su suerte. Con 110 litros de consumo por habitante (CES, 1996), Murcia es la región de España que menos agua consume, aunque se consigue producir con la misma cantidad de agua tres cosechas y gran parte de ese éxito reside en la apuesta por el I+D+i desde la Región y desde las comunidades de regantes y productores (Calatrava y Martínez, 2012). El problema de la falta de agua encontró parte de su solución hace ya 40 años (en 1979) con el trasvase del Tajo-Segura bajo el principio de que las cuencas excedentes utilizan toda el agua que necesiten para su mantenimiento, consumo y disfrute, y que un 10% de lo que les sobre y vaya a ir al mar, se venda. El trasvase es por tanto actualmente una pieza fundamental dentro del sistema productivo agrícola de Murcia (Gómez, 2017), siendo esta Comunidad la mayor exportadora de frutas y verduras frescas a nivel mundial. Actualmente, hay más de 100.000 familias viviendo del trasvase que tiene un área de influencia no solamente

en Murcia, también se benefician las provincias de Almería (Andalucía) y Alicante (Valencia) tal como recoge el Memoradum firmado en el año 2013.

Figura 1. Localización trasvase Tajo-Segura (1979-2019)



Fuente: hidrojing.com

Otra estrategia que busca la captación de agua es la desalinización, la Región de Murcia es una de las más avanzadas en esta técnica con la implantación de un total de ocho plantas (Valdelentisco, Águilas, San Pedro del Pinatar I y II, Escombreras, Virgen del Milagro, Arco del Mar Menor y Mojón). generando al año como máximo unos 340 Hm<sup>3</sup>, destinado al uso agrícola unos 150 Hm<sup>3</sup>, aunque las desaladoras no son la panacea ya que son instalaciones caras por su elevado consumo energético y por el impacto que producen en el medio ambiente. Además, los agricultores deben mezclar el agua desalada con agua normal para poder utilizarla. Su impacto medioambiental reside en que la salmuera que se recoge tras el proceso de desalinización se vierte al mar, con el riesgo para la flora marina, como la amenazada posidonia, a causa de la alta concentración de sales en un espacio relativamente pequeño.

#### 4.2. Actividad turística y necesidades hídricas

El turismo es un dinamizador de la economía y de las personas. Mueve alrededor de 0,7 billones de euros y más de 10.000 millones de personas al año. La responsabilidad de este sector reside en su capacidad de generar soluciones sostenibles y contribuir a la sensibilización y concienciación medioambiental. El agua es el mejor aliado del turismo: que sea limpia y accesible es imprescindible para este sector, tanto en hostelería y restauración como en el turismo activo. La Región de Murcia ha experimentado un gran aumento de la demanda turística siendo su principal producto el Sol y Playa ubicado principalmente en La Manga y Mar Menor, también en municipios costeros como Águilas y Mazarrón. La modalidad de turismo cultural ha crecido mucho en ciudades monumentales como Cartagena, Murcia o Lorca; finalmente la oferta cultural y religiosa que ofrece la ciudad jubilar de Caravaca o la Semana Santa y otros

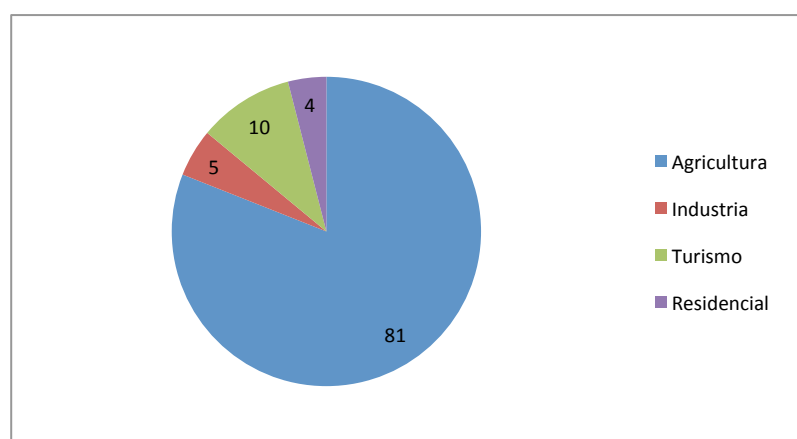
actos culturales y festivos han generado unas grandes expectativas turísticas, sin olvidar el turismo termal de larga trayectoria en la Región (Lillo, 2007). Evidentemente el uso del agua se ha incrementado notablemente en los municipios turísticos experimentado una alta demanda en los meses estivales en donde el consumo se multiplica varias veces. Baños, Vera y Díez (2010), estimaron que en el horizonte del año 2025 la demanda superará en este espacio de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla los 320 hm<sup>3</sup> /año, frente a los 216 hm<sup>3</sup> actuales y evidentemente la mayor parte de este incremento se localizaría en los municipios turísticos en donde la creación de viviendas y establecimientos hoteleros ha sido extraordinaria, por ejemplo el municipio de San Javier con 31.095 habitantes censados en 2018 tiene un número de viviendas total de 39.849 (censo de 2011), lo que significa que cada habitante tendría al menos 1,28 vivienda. Es necesario por tanto la búsqueda de un modelo turístico exigente con los criterios de cualificación y sostenibilidad del propio sector y sus repercusiones en la gestión del agua (Vera, 2006).

## 5. CONCLUSIONES

En el espacio estudiado, el uso del agua ha tenido un marcado carácter desde los primeros pobladores hasta nuestros días, tanto el espacio urbano como el rural se encuentran plagados de elementos que así lo atestiguan y patrimonializan. El agua fue un bien muy apreciado por nuestros antepasados ante las dificultades que planteaba su captación. Afortunadamente en la actualidad las dificultades para la captación y transporte del agua del pasado han sido superadas por la aplicación de tecnologías eficientes, este hecho junto a una sociedad más abocada al consumo ha repercutido la sobreexplotación de los acuíferos, único medio endógeno, por el momento, de abastecimiento en todos los sectores de actividad agraria, industrial y turística, así como poblacional.

La presencia del agua ha marcado la morfología del territorio estudiado y es uno de los principales factores en su desarrollo socioeconómico actual y de cara al futuro, en relación al uso se distribuye en gran parte por el uso agrícola (figura 2).

Figura 2. Distribución del agua por sectores en la Región de Murcia (2018)



Fuente: Econet

Precisamente de cara al futuro, este espacio del SE español debe avanzar hacia un crecimiento sostenible que pueda armonizar el desarrollo económico con las

posibilidades reales de consumo, con ayudas externas como se perfilaban en la aplicación del PHN (Tobarra, 2002) y que han quedado eclipsadas, esencialmente con la realización del trasvase del Ebro al levante español que fue derogada en el año 2004.

Figura 3. Trazado del Proyecto trasvase del Ebro al Levante



Fuente: jshn.blogspot.com

La puesta en marcha del Plan A.G.U.A., el cual propone la llegada de agua a través de los canales del Taibilla y la desalación todavía no han sido puestas en pleno funcionamiento, estas expectativas alcanzarán mayor viabilidad si existieran proyectos concretos no una declaración de principios que no se ha visto materializada en actuaciones relevantes. También la mentalización de los ciudadanos en el uso racional del agua y la mejora en las técnicas agrarias serán fundamentales en la producción de un espacio bien desarrollado y armónico, en definitiva sostenible de cara a los desafíos de futuro.

De cara a la consecución de los ODS y en concreto al número 6 sobre la garantía del uso del agua, estas conclusiones pasan por el imprescindible entendimiento entre todas las fuerzas políticas a la hora de plantear una política hídrica común, un “pacto nacional sobre el agua” que permitiera el uso del agua como un bien común en el conjunto nacional y no sectorizado por las distintas Comunidades Autónomas, muy pocos ríos nacen, se extienden y desembocan en la misma comunidad autónoma y aunque este caso también se produzca ha de entenderse el agua como un bien común para todos los habitantes del país, independientemente de su lugar de residencia, de hecho también son muchas las personas que nacen en una CC.AA. y por sus propias circunstancias viven en otra, es patente que la producción de riqueza, enriquece a todos si existe por parte del gobierno central una adecuada política que intente corregir desequilibrios y compensar a los territorios más desfavorecidos, por ello abogamos por el entendimiento y el deseo de compartir retos que repercutirán en su conjunto en la estabilidad de los ciudadanos de esta Región y en el conjunto del país, independientemente de su lugar de residencia.



El tema del agua ha tenido muchas veces un marcado carácter político que ha dificultado o frenado la llegada de soluciones reales y coherentes. La existencia de agua supone creación de riqueza, pero al mismo tiempo también se aprovecha para que proliferen negocios y especulación, que permiten un enriquecimiento inmediato de unos pocos e hipoteca el futuro o por lo menos perfila un futuro muy incierto para muchos. Es totalmente pertinente solicitar desde aquí, sosiego, diálogo, voluntad de entendimiento y mucho trabajo técnico que evalúe situaciones y proponga soluciones eficaces para buscar el bien común de las personas y el respeto a la naturaleza que nos sostiene.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Baños, C, J. Vera, F y Díez D. (2010): El abastecimiento de agua en los espacios y destinos turísticos de Alicante y Murcia. Investigaciones geográficas nº 51. Universidad de Alicante. pp. 81-105
- Belmonte, F. (2007): Los cursos de agua superficiales. En Atlas global de la Región de Murcia. Edita La Verdad. pp. 200-209.
- Calatrava J, Martínez-Granados D. (2012): El valor de uso del agua en el regadío de la cuenca del Segura y en las zonas regables del trasvase Tajo-Segura. Economía Agraria y Recursos Naturales 12 (1): 5-32
- Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (1996): Recursos hídricos y su importancia en el desarrollo de la Región de Murcia. Volumen I. Murcia. 677 págs.
- Estrella, T. (2007): Las aguas subterráneas. En Atlas global de la Región de Murcia. Edita La Verdad. Págs: 210-217.
- Gómez, J.M. (2017): El Trasvase Tajo-Segura. Propuestas para su continuidad y futuro: Usos del agua en el Alto Tajo (2015-2021). Cesiones de derechos y centros de intercambio de agua en el ATS. Ed. VDM Verlag. Saarbrücken 240 págs.
- Jama, A.& Mourad, K. A. (2019): Water Services Sustainability: Institutional Arrangements and Shared responsibilities. *Sustainability*, 11(3), 916.
- Lillo, M. (2007): Recursos y aprovechamientos termales. En Atlas global de la Región de Murcia. Edita La Verdad. Págs: 218-229.  
<https://doi.org/10.3390/su11030916>
- Raszkowski, A., & Bartniczak, B. (2019): On the Road to Sustainability: Implementation of the 2030 Agenda Sustainable Development Goals (SDG) in Poland. *Sustainability*, 11(2), 366. <https://doi.org/10.3390/su11020366>
- Soto García M, Martínez Álvarez V, Martín Górriz, B. (2014): El regadío en la Región de Murcia. Caracterización y análisis mediante indicadores de gestión. SCRATS, 267 pp. <http://repositorio.bib.upct.es/dspace/handle/10317/4069> (Recuperado 20-08-2019).
- Tobarra, M.A. (2002): Agua y plan hidrológico en la Región de Murcia. *Papeles de Geografía n°36*. Universidad de Murcia pp. 185-206.
- Vera, J.F. (2006): Agua y modelo de desarrollo turístico: la necesidad de nuevos criterios para la gestión de los recursos. *Boletín de la AGE*, nº 42. Madrid. pp. 155-178.

Webgrafía consultada:

- Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena: <http://www.crcs.es/>
  - Confederación Hidrográfica del Segura.: <http://www.chsegura.es/chs/index.html>
  - Confederación Hidrográfica del Tajo.: <http://www.chtajo.es/Paginas/default.aspx>
  - ECONET (Centro Regional de Estadística de Murcia): <http://www.carm.es/econet/>
  - PWC (PriceWaterhouseCoopers). 2013. Impacto económico del trasvase Tajo-Segura, 73 pp. <http://www.scrats.es/ftp/memorias/Impacto-economico-trasvase-Tajo-Segura.pdf>
  - Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura.: <http://www.scrats.es/>
  - Web Trasvase Tajo-Segura.: <http://www.trasvasetajosegura.com/>
- <https://www.crcs.es/wp-content/uploads/2012/11/El-regadio-en-la-Region-de-Murcia.Caracterizacion-y-analisis.pdf>

## **TURISMO Y DESARROLLO LOCAL EN LA CIUDAD DE CARTAGENA (ESPAÑA): UN PAISAJE CULTURAL Y PATRIMONIAL EN CRECIMIENTO**

Francisco José Morales Yago  
[fjmorales@geo.uned.es](mailto:fjmorales@geo.uned.es)

María Luisa de Lázaro y Torres  
[mllazaro@geo.uned.es](mailto:mllazaro@geo.uned.es)  
Universidad Nacional de Educación a Distancia  
Madrid (España)

### **RESUMEN.**

La Recuperación del patrimonio cultural, natural y paisajístico de la ciudad de Cartagena constituyen un elemento clave en el desarrollo local de esta ciudad, así como un cambio en el modelo de desarrollo económico tradicionalmente dedicado principalmente a los sectores industriales, militar y portuario que entró debido a diversas causas en una profunda crisis al inicio de los años 80 del pasado siglo XX. En la actualidad la preponderancia del turismo como actividad dinamizadora está generando la creación de muchos puestos de trabajo tanto en la atención directa a los visitantes como a la necesidad de recuperar y mostrar un patrimonio cultural en muchos casos oculto desde hace siglos que tiene su origen en el gran emplazamiento de la ciudad de Qart Hadasht, fundada por el Cartaginés Asdrúbal hacia el 227 a.C. y después romana, bizantina, árabe y cristiana. El presente trabajo ofrece desde el uso estadístico de datos y el propio análisis de encuestas en profundidad datos clarificadores sobre la actividad turística actual en Cartagena que está contribuyendo a modificar el sistema productivo con una intensa recuperación y puesta en valor tanto del extenso patrimonio cultural como de la creación de grandes eventos culturales que contribuyen a dinamizar la ciudad, promueven negocios innovadores o fidelizan otros existentes, creando expectativas de futuro muy favorables.

**Palabras clave:** paisaje; turismo, desarrollo local, valorización de recursos territoriales.

**Abstract:** The recovery of the cultural, natural and landscape heritage of the city of Cartagena constitute a key element in the local development of this city, as well as a change in the economic development model traditionally dedicated mainly to the industrial, military and port sectors that entered due to various causes in a deep crisis at the beginning of the 80s of the last century. At present, the preponderance of tourism as a dynamic activity is generating the creation of many jobs both in direct attention to visitors and the need to recover and show a cultural heritage in many cases hidden for centuries that has its origin in the great location of the city of Qart Hadasht founded by the Carthaginian Asdrúbal around 227 BC and then Roman, Byzantine, Arabic and Christian. The present work offers from the statistical use of data and the analysis of in-depth surveys clarifying data on the current tourist activity in Cartagena that is contributing to modify the productive system with an intense recovery and enhancement of both the extensive cultural heritage and the creation of great cultural events that contribute to revitalize the city, promote innovative businesses or retain existing ones, creating very prosperous expectations for the future.

**Key word:** landscape, tourism, local development, economic diversification

## 1. INTRODUCCIÓN

Cartagena ha sido una ciudad portuaria por excelencia, impulsada por la actividad minera e industrial así como la fuerte presencia del ejército, ha experimentado en las últimas décadas un cambio acelerado en su modelo productivo ya que de la crisis minera, el cierre de gran parte de los astilleros o la supresión de gran parte de la fuerza militar sumergieron a la ciudad en una crisis que le obligó a reinventarse y volver de nuevo a la senda del crecimiento. Entre las actividades que más han favorecido esta recuperación destacamos el turismo como una gran fuente en la creación de nuevos puestos de trabajo tanto en el sector hotelero, comercial o de servicios. Esta actividad está dejando su huella en la fisonomía urbana a través de la recuperación y rehabilitación urbana, la puesta en valor de restos arqueológicos, esencialmente de origen romano pero también de otras épocas más recientes. También se han acometido la realización de importantes infraestructuras de acceso, creación de museos, auditorium e incluso la conversión de edificios de origen militar o portuario en sede de la nueva Universidad Politécnica de Cartagena.

La puesta en valor emergente (Anton, 2004) del patrimonio cultural, natural y paisajístico del recinto de Cartagena (Soler, 2004) y su entorno geográfico constituyen un elemento clave en el desarrollo local de esta ciudad y su comarca, así como una afirmación en su identidad y mejora en el desarrollo económico de un espacio que ha sufrido grandes altibajos viviendo épocas de gran esplendor y otras de grave deterioro.

Figura 1. Vista General de Cartagena (España)



Fuente: [www.CARM.es](http://www.CARM.es)

## 2. OBJETIVOS

El objetivo principal de esta comunicación consiste en conocer y profundizar en como las políticas urbanísticas y una repercusión en la búsqueda de estos objetivos han dado como resultado en el transcurso de las últimas décadas, la recuperación urbanística y ambiental de una parte del interior de la ciudad de Cartagena, una urbe de tipo medio, con 213.943 habitantes (censo de 2018), situada al sur de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y bañada por el mar mediterráneo, un elemento natural imprescindible que hace posible entender el origen y desarrollo de esta ciudad que ha sido enclave comercial y defensivo por su estratégico puerto desde época

cartaginesa y especialmente romana a juzgar por la multiplicidad de restos existentes y que ahora ven la luz constituyendo el mayor elemento atractivo actual como ciudad histórica y destino de turismo cultural de primer orden.

## **2. METODOLOGÍA**

Este trabajo recoge la convergencia entre diversas áreas de la ciencia geográfica, tanto de Análisis Geográfico Regional como de Geografía Humana así como aspectos de Geografía Física a través del conocimiento del entorno natural. Se ha realizado una metodología mixta que emplea tanto métodos cualitativos como cuantitativos, como son el uso de estadísticas de turismo y de documentación relacionada con la ordenación territorial y el planeamiento urbano así como el análisis cualitativo a través de entrevistas y cuestionarios realizadas a expertos que viven y conocen el espacio objeto de estudio. Entre los diferentes métodos para la investigación se han utilizado la herramienta SIG (ArcGIS Online), la fotografía aérea y la cartografía como herramientas de localización, también se ha realizado una conceptualización entre las diferentes escalas de análisis así como de los diferentes elementos que influyen. Para obtener resultados concluyentes analizamos datos procedentes de las diferentes páginas web relacionadas con instituciones públicas como la CARM o ECONET, así como de las diferentes instituciones de la ciudad en relación a la puesta en marcha de incentivos turísticos como son el Portal de Turismo de Cartagena (<https://turismo.cartagena.es>). Con los datos recogidos llevamos a cabo un análisis estadístico y gráfico para poder avanzar en las diferentes cuestiones a investigar. También se realizó un análisis de como el patrimonio influye en la Ordenación Territorial a partir del Plan General de Ordenación Urbana anulado por sentencia judicial en 2016, así como del impacto de los descubrimientos arqueológicos realizados, su puesta en valor y la iniciativa del consorcio: “Cartagena, Puerto de Culturas”.(<https://cartagenapuertodeculturas.com>).

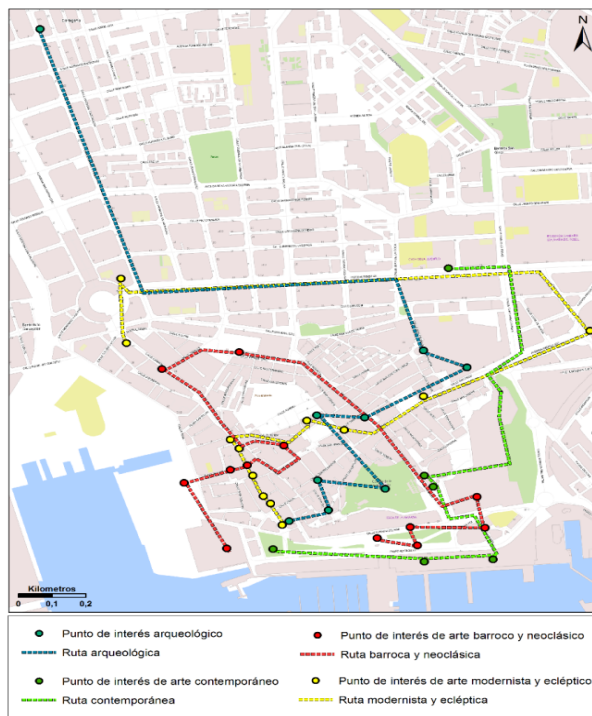
## **3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

El patrimonio existente en la ciudad (Grandal, 2010) ha influido de manera decisiva en el desarrollo urbano y la propuesta de planeamiento actual. La ciudad, desde tiempos recientes ha desarrollado iniciativas ante la necesidad de conservación del patrimonio para el desarrollo local, por lo que la vertebración en su conjunto está todavía en fase de consolidación (Meseguer y Morales, 2018).

Precisamente la disposición de este patrimonio monumental ha originado la creación de diferentes itinerarios turísticos en donde se puede observar como la calle Mayor ahora peatonalizada, es el eje más utilizado albergando grandes edificios modernistas que embellecen el paisaje de esta ciudad. El primer itinerario está relacionado con la arqueología, se localiza principalmente en el casco antiguo con lugares emblemáticos como el Teatro Romano, Foro, Casa de la Fortuna o muralla Púnica aunque también se extiende hacia la periferia al visitar la denominada Torre Ciega en donde aparecen restos funerarios romanos. El segundo itinerario reúne los restos del arte barroco y neoclásico, se ubica en el límite entre el casco antiguo y los barrios del Ensanche, el tercero recoge el arte modernista y ecléptico formado por una serie de casas-palacio ubicadas en la mayor parte de los casos en el casco antiguo, finalmente la cuarta ruta sería la que abarca los edificios contemporáneos, algunos de ellos de reciente creación como el nuevo Museo Nacional de Arqueología Submarina (ARQUA), El Batel o nuevo palacio de congresos, también la intensa recuperación de la

muralla de tierra de Carlos III y los antiguos establecimientos militares ahora convertidos en magníficos edificios ocupados por la Universidad.

Figura 2. Itinerarios turísticos en Cartagena (2019)



Fuente: Meseguer y Morales (2018)

También se puede encontrar estudiando el callejero urbano el patrimonio desaparecido en la ciudad, evidentemente su recuperación podría haber repercutido en el aumento del interés turístico de los visitantes. Generalmente se ha justificado la destrucción de este patrimonio como una solución para mejorar la organización del tráfico rodado o la movilidad interna dentro de un callejero intrincado y de complicada accesibilidad, mientras que en otras ocasiones esto mismo ha ocurrido debido a la escasa percepción y sensibilidad por la preservación del mismo y el interés especulador generado por la actividad constructiva.

Figura 3. Patrimonio desaparecido y organización viaria en Cartagena



Fuente: Meseguer y Morales (2018)

### Análisis DAFO

La aplicación de la herramienta DAFO contribuye a que la ciudad de Cartagena pueda alcanzar un mayor crecimiento como espacio eminentemente turístico, es decir, para definir el rumbo a la hora de desarrollar una estrategia turística (Millán, 2014). Para estudiar los riesgos y los desafíos a los que se enfrenta el entorno urbano de Cartagena se aplicará este análisis DAFO (Espejo, 2008). Se planteará el estudio de las debilidades y fortalezas con las que cuenta la ciudad; y la capacidad para saber eliminar amenazas y desarrollar oportunidades (González, 2012). En la realización de este análisis DAFO nos hemos ayudado no solo por las encuestas realizadas a la población, sino también por las realizadas a los diversos técnicos del Ayuntamiento de Cartagena (tabla 1), así como de espacios culturales en los que se han realizado preguntas como: *¿Qué mejorarías de tu ciudad? ¿Qué punto fuerte destacarías de la misma? ¿En qué debería basarse el desarrollo local de la ciudad de Cartagena? ¿Qué sucesos o causas pueden provocar el deterioro de la ciudad?* A continuación se muestran una tabla en donde de forma sintética se mostrarán las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades más significativas en la ciudad de Cartagena:

Tabla 1: Análisis DAFO de la ciudad de Cartagena

<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
<p><b>Ordenación Territorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de áreas degradadas en el Casco Antiguo.</li> <li>- Ausencia de ejes de vertebración principales longitudinales para mejorar la comunicación del casco antiguo.</li> <li>- Deficiente interrelación entre distintos tipos de transporte: terrestre, aéreo y marino.</li> <li>- Deterioro medioambiental en muchas áreas de la ciudad, causado por el desordenado urbanismo y la ausencia de planes de regeneración.</li> <li>- Necesidad de mayor coordinación por parte de las administraciones y asociaciones de la ciudad.</li> <li>- Ausencia de líneas estratégicas enfocadas al futuro del sector relacionando el sector privado y público.</li> </ul> <p><b>Turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiencia de líneas de transporte público y deficiencia de horarios.</li> <li>- Patrimonio histórico pendiente de rehabilitación.</li> <li>- Estacionalidad del turismo y pernctaciones mínimas.</li> <li>- Excesiva madurez de los servicios de restauración.</li> <li>- Sector servicios poco profesionalizado.</li> <li>- Pérdida de competitividad en costes frente a competidores extranjeros.</li> <li>- Reducida dimensión de los establecimientos, debilitando su poder negociador y reducen sus canales de venta.</li> <li>- Dependencia de la coyuntura económica de los principales países emisores de turistas.</li> </ul> <p><b>Paisaje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Combinación de buenos paisajes monumentales y edificios con mala calidad ambiental.</li> <li>- Paisajes principales deformados por ausencia de hitos en sombra visual.</li> </ul>	<p><b>Ordenación Territorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agresión a bienes patrimoniales o medioambientales.</li> <li>- Detrimento de las actividades económicas no turísticas.</li> <li>- Falta de inversión en infraestructuras necesarias para reducir el impacto económico debido al escaso gasto turístico.</li> <li>- Escasez de suelo dirigido al sector hotelero.</li> <li>- Recrudescimiento de la normativa urbanística y elevado precio en el centro de la ciudad.</li> <li>- Insuficiente aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de cara a la ordenación urbana de la ciudad.</li> <li>- Mala gestión de los Planes Especiales de Casco Urbano debido a la falta de coordinación.</li> </ul> <p><b>Turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Difícil vertebración del Casco Antiguo.</li> <li>- Desarrollo de ciudades turísticas cercanas.</li> <li>- Ausencia de oferta lúdica complementaria a la cultural.</li> <li>- Dificultad de extender la oferta turística a otras estaciones del año.</li> <li>- Escasa oferta de servicios de restauración vinculados a visitantes extranjeros.</li> <li>- Necesidad de mejora del servicio de las Oficinas de Turismo.</li> <li>- Disminución del gasto medio por turista.</li> <li>- Dificultades para garantizar el turismo sostenible.</li> <li>- Desarrollo de programas turísticos en países competidores mediterráneos.</li> </ul> <p><b>Paisaje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Degradación en entornos patrimoniales o medioambientales debido a basuras.</li> <li>- Ausencia de políticas de conservación medioambiental y del entorno.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>
<p><b>Turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de importante patrimonio monumental rehabilitado.</li> <li>- Oferta turística de sol y playa cerca de la ciudad.</li> <li>- Desarrollo de turismo de congresos debido a la existencia del auditorio y centro de congresos "El Batel".</li> <li>- Existencia de un puerto turístico en buenas condiciones.</li> <li>- Creciente reconocimiento e importancia del turismo.</li> <li>- Atractivo de España como destino turístico y de negocios.</li> <li>- Gran oferta gastronómica.</li> <li>- Presencia creciente en Internet.</li> <li>- Importante desarrollo del patrimonio cultural inmaterial.</li> </ul> <p><b>Paisaje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Situación geográfica anexa al mar.</li> </ul> <p><b>Ordenación Territorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de grupos de desarrollo local.</li> <li>- Existencia de campus universitarios dentro de la ciudad (UPCT, UCAM, UNED).</li> <li>- Reciente apoyo a la dotación de infraestructuras turísticas.</li> <li>- Proyectos de la administración local vinculados con el desarrollo turístico de la ciudad.</li> </ul>	<p><b>Turismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de nuevas Oficinas Turísticas.</li> <li>- Puesta en valor de nuevos hallazgos arqueológicos.</li> <li>- Construcción de nuevas plazas hoteleras y servicios de restauración.</li> <li>- Desarrollo del centro comercial abierto en el Casco Antiguo.</li> <li>- Renovación de los servicios por parte de las administraciones acciones.</li> <li>- Enfoque progresivo hacia la calidad de servicios turísticos.</li> <li>- Búsqueda de nuevos nichos de clientes.</li> </ul> <p><b>Paisaje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entorno en colina de la ciudad convertible en zonas verdes.</li> <li>- Políticas de renovación paisajística a través de lugares de sombra visual.</li> <li>- Iniciativa empresarial hacia la integración de políticas de conservación medioambiental y del entorno.</li> </ul> <p><b>Ordenación Territorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes Especiales de accesibilidad para nuevos hallazgos arqueológicos.</li> <li>- Existencia de un Plan de Excelencia Turística.</li> <li>- Aumento de la coordinación Público- Privado.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.



Cartagena necesita superar importantes debilidades y amenazas para prosperar como ciudad turística; a pesar de ello posee gran cantidad de fortalezas para superarlas y consolidarse en el mercado turístico. De cara al turismo existen deficiencias importantes en relación a la falta de vertebración, la necesidad de rehabilitación del patrimonio o la obsolescencia de los servicios lo que provoca una falta de competitividad en relación a otras ciudades turísticas cercanas y que conlleva ciertas amenazas como la disminución del gasto medio de turistas o la dificultad de sobrepasar la estacionalidad, etc. A pesar de ello la ciudad posee importantes oportunidades de marketing (Bigné, Font y Andreu, 2000), debido a la existencia de un importante patrimonio monumental (Bosque, 2014), o el desarrollo de turismo de congresos o deportivo que genera un atractivo muy importante en la ciudad, sin pasar por alto la alta actividad generada en la última década por la llegada de cruceros (Tamajón y Valiente, 2019) que para 2019 prevé un total de 174 y más de 250.000 cruceristas y de importantes repercusiones asociadas (Esteve, García, y Gutiérrez, 2014). (<https://www.apc.es/webapc/actAPC/cruceros/prevision>).

Es imprescindible la mejora de los espacios que todavía poseen mala calidad ambiental, o están deformados por la ausencia de elementos en sombra visual, a pesar de ello en los últimos años están apareciendo políticas de conservación medioambiental que tratan de aprovechar el enclave geográfico de la ciudad debido al aperebimiento de la necesidad de un paisaje bello que influya directamente en la elección de la ciudad como destino turístico. Existe una importante ausencia de ejes de vertebración que mejoren la comunicación del casco antiguo, así como una deficiente interrelación de los diferentes medios de transporte a la ciudad, ausencia de suelo dirigido al sector hotelero, un recrudescimiento de la normativa urbanística, etc. Actualmente se está logrando una coordinación por parte de la administración con las asociaciones de la ciudad, así como el desarrollo del Planes Especiales del Casco Urbano, o proyectos vinculados al desarrollo turístico de la ciudad, de cara a paliar las deficiencias y fortalecerse en el plano turístico nacional y europeo.

#### **4. DISCUSIÓN**

La implantación del modelo turístico en Cartagena empezó a desarrollarse a partir del planeamiento urbanístico municipal debido al descubrimiento del teatro romano en 1988, a través del cual se pueda apreciar la diversidad de modelos de gestión así como en su desarrollo tanto del paisaje como del entorno, la administración pública trató de establecer una localización de las estructuras arqueológicas, posibilitando la mayor funcionalidad en el territorio planificado. Debido a la importancia del entramado urbano, este debe tenerse en consideración en el desarrollo de políticas de ordenación territorial y provisión de servicios, no se debe olvidar que el turismo no es motor de desarrollo aislado, sino que se encuentra en relación con el desarrollo de un territorio y una sociedad, tratando de aprovechar oportunidades a partir de la planificación y el desarrollo de estructuras y recursos.

En cuanto al aprovechamiento del paisaje y el entorno de un lugar, dependen de un gran número de agentes que intervienen en el destino turístico (patrimonio, servicios, naturaleza, eventos, etc.) así como la estrategia comercial de las diferentes empresas participantes en el lugar. Las distintas administraciones no deben olvidar que estas estrategias deben desarrollarse a largo plazo, desarrollando una planificación que muestre rentabilidad a lo largo de los años y en conexión con los intereses locales de desarrollo y turísticos. El Plan General de Ordenación y Protección del Conjunto Histórico, ahora anulado, llevaba consigo una serie de normas vinculadas con la

protección del conjunto histórico-artístico del casco antiguo. Por lo tanto, las actuaciones que pueda ocurrir en el futuro en el Casco Antiguo irán sujetas a remodelaciones en el espacio público y en el viario, reurbanización, intervenciones en las diferentes fachadas, dotación de servicios públicos, acondicionamiento de edificios, etc.

Figura 4. Teatro Romano

Figura 5. Termas romanas

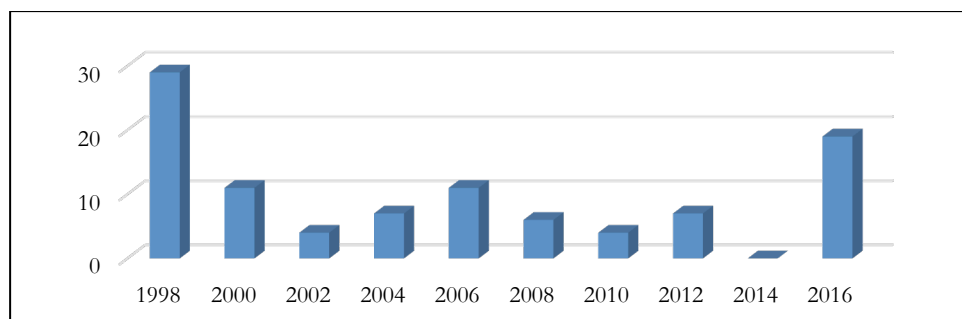
Figura 6. Muralla de tierra



Fuente: Autores

Progresivamente se aprecia cómo existen importantes diferencias en los edificios en función de su localización, ya que algunos se encuentran rehabilitados, mientras que otros presentan un importante estado de ruina, en concordancia con las calles en las que se encuentran, lo que no beneficia la imagen del casco antiguo. El PGOPCH estableció en diferentes grados de protección para el patrimonio del Casco Antiguo, dividiéndolo en tres grados, integral, estructural y ambiental de cada a su recuperación. La protección integral implica la conservación total del edificio debido a poseer un carácter arquitectónico, histórico o artístico con interés cultural, la protección estructural implica la conservación de elementos característicos del edificio como pueden ser patios, escaleras, pórticos, etc. y que requieren un tratamiento específico; y por último, la protección ambiental corresponde a la protección de fachadas de los edificios que posean un valor arquitectónico, histórico o artístico acordes a la tipología característica del área y que merece la pena conservar el paisaje, la evolución en el plan de fachadas ha resultado muy positiva a tenor de los resultados alcanzados (Morales, 2016).

Tabla 2. Evolución del número de viviendas rehabilitadas en el Casco Antiguo



Fuente: Ayuntamiento de Cartagena

Figura 7. Ayuntamiento



Figura 8. Casino



Figura 9. Casa Riquelme



Fuente: Autores

## 5. CONCLUSIONES

El análisis efectuado sobre la influencia del patrimonio en el paisaje, el turismo y la Ordenación Territorial en el Casco Antiguo de Cartagena nos ha permitido llegar a establecer una serie de conclusiones que indicamos seguidamente y deseamos puedan servir como propuesta de mejora.

1. El caso de Cartagena es relevante en su aspecto paisajístico, por tanto la recuperación y puesta en valor de su patrimonio cultural (Pérez, 2003), es el principal atractivo turístico de la ciudad y uno de los principales recursos económicos ante la necesidad de un turismo de calidad (Robles y López, 2009) y de interés nacional (Martín y Timón, 2006).

2. Las políticas urbanísticas, bajo la figura de los PERIS y URBAN desarrolladas ha impulsado la puesta en valor del patrimonio local, ello se ha visto reflejado en la recuperación progresiva de entornos y monumentos que ahora favorecen el atractivo turístico y ambiental de la ciudad.

3. Como resultado de las actuaciones acometidas se reconoce una importante mejora en las tres últimas décadas en los edificios de uso civil, militar, universitario o de propiedad del municipal (Casas consistoriales, auditorio, teatro romano, casino, etc.) así como en la remodelación de entornos urbanos de gran simbolismo para los ciudadanos (Plaza de la Merced, San Francisco, Puerto, etc.) o viales centrales como calle Mayor-Puertas de Murcia y El Carmen. Todo ello supone una considerable mejora de los paisajes culturales urbanos del interior de la ciudad. No obstante urge continuar la recuperación de otros espacios emblemáticos que añadirán valor al paisaje e incrementarán los atractivos turísticos de la ciudad, señalamos especialmente el caso del anfiteatro romano, oculto bajo la plaza de toros construida en 1853. También se encuentran en esta situación espacios material y socialmente deprimidos que necesitan estrategias de recuperación e integración con el conjunto de la ciudad, como los cerros del Molinete, San José o monte Sacro, lo que evitaría, entre otras cosas, su percepción todavía actual como espacios de marginación y exclusión social.

4. Los edificios o monumentos propiedad de la Iglesia se encuentran en un estado progresivo de deterioro por falta de recursos y medios económicos para su conservación y puesta en valor. No existen planes futuros que acometan su recuperación, a pesar de su significado como hitos paisajísticos y de su valor patrimonial y turístico. El ejemplo más relevante es la catedral antigua de Santa María de Gracia, en estado de ruina desde los bombardeos de la Guerra Civil Española entre 1936-1939.

5. Es imprescindible continuar con la remodelación de las infraestructuras urbanas del casco antiguo. Se sugiere la sustitución del asfaltado actual por empedrado

así como la recuperación de una iluminación acorde con la morfología de las calles y edificios, todavía existe mucho cableado en fachadas que precisa soterramiento. No debe entenderse el casco antiguo como un conjunto de monumentos desconectados sino todo lo contrario, la tendencia debe ser la recuperación integral, creando armonía constructiva, mitigando el deterioro progresivo de los inmuebles situados en las calles adyacentes o secundarias.

6. Sería conveniente revisar la normativa urbanística actual para promover y agilizar las acciones de rehabilitación urbana, lo que, a su vez, debería de ir acompañado, entre otras medidas, de incentivos fiscales (licencias de obras, asesoramiento técnico, subvenciones, etc.).

7. Habría que contemplar la puesta en marcha de un nuevo plan de revitalización del casco antiguo, con la concesión de ayudas a las actividades comerciales y de ocio, evitando el declive de estas funciones centrales en el interior de la ciudad y su desplazamiento al ensanche y la periferia, a las nuevas superficies comerciales como el Parque Mediterráneo. Gran parte del comercio tradicional y de cierta calidad ha sido sustituido por la proliferación de pequeños locales regentados por personas orientales que no respetan el horario comercial. La calle de la Caridad, que ha perdido su esplendor comercial de épocas anteriores, es un buen ejemplo de esta nueva situación.

8. Gran parte del casco antiguo sigue ocupado por una población de bajos niveles de renta y todavía persisten actividades marginales, como la prostitución y el menudeo de drogas. El vaciamiento poblacional, aunque ralentizado, prosigue. Todo ello repercute en que no sea fácil recuperar una imagen de calidad del centro de la ciudad. La estrechez de las calles y lo abigarrado del entramado construido dificulta la adecuación de estos espacios para la vida moderna por lo que convendría su vaciamiento y nueva configuración, esencialmente suprimiendo edificios en ruina y de prácticamente imposible rehabilitación, que no tienen valor patrimonial. También han aparecido los “okupas” en inmuebles abandonados, lo que perjudica gravemente la imagen del casco antiguo y contribuye al deterioro del mismo.

9. A pesar de las dificultades económicas que pueda suponer la recuperación y mantenimiento del patrimonio cultural es necesario buscar la colaboración tanto de la iniciativa pública como la privada, para ello se requiere creatividad, diálogo y convencimiento, hasta el momento ha sido la iniciativa pública la que ha sufragado la mayor parte de los gastos de recuperación de la ciudad.

10. Por último, a pesar todas las dificultades señaladas anteriormente, hay que destacar el enorme valor del camino recorrido y el importante esfuerzo de los agentes públicos por recuperar el paisaje urbano y el patrimonio cultural. Los logros son más que evidentes y la gestión realizada puede considerarse como modélica dentro del conjunto nacional. Uno de los resultados más positivos es el cambio palpable del ambiente urbano, Cartagena había llegado a ser una ciudad “oscura y triste” por el declive de los astilleros y de la actividad industrial en las década de los 1970 y 1980, de nuevo tras una larga crisis se ha convertido en una ciudad dinámica por las razones aducidas a lo largo del texto, actualmente es una ciudad turística como lo pone de relieve el progresivo aumento de visitantes (Martínez, 2015), de 280.108 en 2012 se ha pasado a 502.269 en 2018, dato que duplica sobradamente el número de visitante en menos de seis años, según datos de la Concejalía de Turismo del Ayuntamiento de Cartagena.

Las actuaciones en el centro de la ciudad han repercutido también en mayor calidad de vida para sus habitantes y en la apuesta por unas estrategias que se orientan a

preservar el pasado, adecuar el presente y planificar un desarrollo sostenible para el futuro. En este sentido, resulta significativo que la ciudad mereciera en 2011 ser premiada como “ciudad sostenible española”, hecho impensable dos décadas anteriores, cuando los problemas de contaminación, elevado nivel de ruido y escasez de espacios habían hecho del conjunto histórico un entorno degradado, inseguro y marginal.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antón, S. (2004): De los procesos de diversificación y cualificación a los productos turísticos emergentes. Cambios y oportunidades en la dinámica reciente del turismo litoral, en Papeles de Economía Española, nº 102 (monográfico sobre Turismo), FUNCAS, pp. 316-332.
- Ayuntamiento de Cartagena (2005): Plan Especial de Ordenación y protección del conjunto histórico. Memoria justificativa y explicativa.
- Bigné, J. E., Font, X., & Andreu, L. (2000): *Marketing de destinos turísticos: análisis y estrategias de desarrollo*. Esic editorial.
- Bosque, J. (2014): Patrimonio turístico e identidad cultural. El Patrimonio de la Humanidad. *Polígonos. Revista de Geografía*, (5), 173-180.
- Espejo, C. (2008): *El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales*. REF. LIBRO: Turismo y desarrollo local, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 161-170. CLAVE: CL.
- Esteve, J. A., García, A. y Gutiérrez, J. E. (2014): Agentes asociados a la configuración de un itinerario de cruceros, hinterland turístico y puertos de crucero en España.
- González, G (2012): Evolución y retos del sector hotelero en España INEDITO
- Grandal, A. (2010): Historia de Cartagena para principiantes. Ed. Áglaya. Cartagena
- Martín, L. G. y Timón, D. A. B. (2006): Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España. *Investigaciones geográficas*, (39), 73-94.
- Martínez, N. (2015): Análisis de la actividad turística en España, la Región de Murcia y el Municipio de Cartagena. Ejercicio comparado a través del Punto Turístico en la Encuesta de Ocupación Hotelera.
- Meseguer, M.J. y Morales, F.J. (2018): El casco antiguo de Cartagena: transformaciones urbanísticas y patrimoniales ante la recuperación de su paisaje cultural. *Espacio, Tiempo y Forma*. UNED, Departamento de Geografía (11). pp. 169-194
- Millán, M. (2014): Renovación y reposicionamiento de los destinos turísticos. El caso de la ciudad de Cartagena (Murcia). *Gran tour, Revista de investigaciones turísticas*, (8).
- Morales, F. J. (2016): La puesta en valor del patrimonio y el paisaje como estrategia para el desarrollo local en Cartagena (Murcia). En *Paisajes culturales a través de casos en España y América* (pp. 121-168). Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.
- Pardo P, J. B., Mora, H. A., y Rojas, M. (2013): Las estrategias de innovación en empresas del sector cosmético de Bogotá.
- Pérez, N. G. (2003): Huellas. Repercusiones del turismo cultural en la Región de Murcia. *Cuadernos de Turismo*, (12), 119-130.
- Robles, C. F., y López, A. M. G. (2009): La apuesta por la calidad como elemento diferenciador en los destinos turísticos: planes renovados. *Cuadernos de Turismo*, (23), 89-110.
- Soler, J (2004): El recinto de Cartagena. Impre. Fotocard. Cartagena.

- Tamajón, L. G. y Valiente, G. C. (2012): Turismo de cruceros en Barcelona. De la marginalidad al liderazgo internacional. *Boletín de la asociación de Geógrafos Españoles*, (60), 253-272.
- Vera, J. F. (2005): El auge de la función residencial en destinos turísticos del litoral mediterráneo: entre el crecimiento y la renovación. *Papers de Turisme* (37), Universidad de Alicante. pp. 95-114

## **ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO**

Genaro Aguilar Gutiérrez  
Sección de Estudios de Posgrado e Investigación,  
Escuela Superior de Economía;  
Instituto Politécnico Nacional- México

### **RESUMEN**

El relativo éxito del sector agrícola mexicano, de los últimos 15 años, oculta la desestructuración de las cadenas agroalimentarias, por un lado, y la monopolización de la estructura productiva de los principales alimentos en uno de los países más grandes de América Latina. De acuerdo con esta investigación, en México la concentración de la riqueza en el campo se ha profundizado en los últimos 15 años. El modelo de desarrollo agroalimentario se ha traducido en que en la agricultura, los cien más grandes productores concentran el 55% de la producción de tomate, el 77.9% de la producción de papa y el 40.8% de las manzanas (Aguilar:2019). Es decir, se trata de mercados agrícolas muy distorsionados, donde millones de agricultores no tienen prácticamente nada, mientras que muy pocos, lo tienen todo. En el sector ganadero, los veinte mayores productores en el campo concentran el 65.8% de la carne de puerco del país, el 53.3% de la producción de huevo y el 24% de la carne de res; es decir, se trata de verdaderos monopolios en el sector agroalimentario mexicano, que determinan las variaciones de precios y existencias. Donde la ineficiencia en la distribución de alimentos se ha traducido en el incremento de los desperdicios de alimentos. De acuerdo con cálculos realizados a partir del Sistema de Cuentas Nacionales y de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares; todos los años se desperdician 20.4 millones de toneladas de alimentos en México; representando un costo económico aproximado a los 24 mil millones de dólares anuales y con efectos ambientales tales, que el agua desperdiciada equivale al agua que requiere toda la población del país durante 2.4 años. Con los alimentos desperdiciados sería posible abatir la inseguridad alimentaria de al menos 10.4 millones de mexicanos.

Por otro lado, mientras que se ha llegado a niveles muy elevados de pérdidas y desperdicios de alimentos, la carencia alimentaria en México va de moderada a grave, colocando a más de 21.4 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.

Esta investigación aporta y desarrolla una metodología innovadora de cuantificación de pérdidas y desperdicios de alimentos y de sus impactos económicos, sociales y ambientales. Se aplica dicha metodología al caso de México. Con base en los resultados se propone una Estrategia de Desarrollo Regional que garantice la Seguridad Alimentaria a partir de la disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos en México.

**Palabras clave:** Seguridad Alimentaria, desarrollo regional, pérdidas y desperdicios de alimentos y pobreza extrema

## 1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales desafíos contemporáneos es el de alimentar al mundo de manera eficiente y de alcanzar la seguridad alimentaria para todos, preservando el medio ambiente. La amenaza de escasez relativa de alimentos como consecuencia de la inadecuada distribución y del desperdicio de alimentos configura el principal problema de seguridad alimentaria de nuestros días.

En 1798, Thomas Robert Malthus, economista inglés, intentó traducir la cuestión alimentaria en una fórmula matemática que probaría la inminencia de una catástrofe demográfica. De acuerdo con Malthus, mientras que la producción agrícola crecía en progresión aritmética, la población aumentaba a una progresión geométrica. Resultado: hambre. Solución: contener el crecimiento poblacional. Esta interpretación de la relación entre población y alimentos, a partir de la combinación de una serie de teoremas muy simples, es una de las explicaciones que más han perdurado sobre la cuestión de los alimentos. Elogiada y refutada desde que apareció, la permanencia de esa teoría se refleja por la inherente capacidad de resurgir periódicamente a través de diferentes expresiones, pero con principios similares.

Para los neo-malthusianos, el hambre es vista como producto de la superpoblación y según su punto de vista, el control demográfico es, por lo tanto, la única salida contra la barbarie y el fin de la civilización. A pesar de esta teoría, entidades de la Organización de las Naciones Unidas que trabajan sobre este tema afirman que hoy en día la producción mundial de alimentos es superior a las necesidades de la humanidad en aproximadamente 10% y que las muertes por subalimentación podrían ser eliminadas con la redistribución de 2% de la producción mundial de cereales (FAO:2011) y que el verdadero problema son las pérdidas y desperdicios de alimentos.

El desperdicio de alimentos causa un gran impacto en la sociedad y en el medio ambiente. Las pérdidas observadas en toda la cadena productiva es lo que origina la necesidad de aprovechamiento tanto de los alimentos de manera integral como la posibilidad de mantenimiento del consumo habitual con utilización de residuos para nuevos productos alimenticios.

El aprovechamiento de los alimentos hoy desperdiciados tendría grandes beneficios para el conjunto de la sociedad. En teoría, tanto los productores como los consumidores se beneficiarían al recuperar alimentos que de otra forma se desperdiciarían. Los productores podrían garantizar la calidad del producto comercializado sin que los excedentes no comercializables derrumbaran los precios y sin que los costos de desecho de productos fuera de los estándares de calidad pudiesen presionar los márgenes de ganancias. Los consumidores, a su vez, podrían beneficiarse con la buena calidad de producto y posiblemente con los precios más bajos. Para los consumidores que por razones sociales o problemas económicos fuera de su control hoy están al margen del mercado; tendrían acceso a una alimentación de calidad, atendiendo sus necesidades alimenticias.

Una de las vías más eficaces para el combate al desperdicio de alimentos es la elaboración de una Estrategia Nacional para garantizar la Seguridad Alimentaria en México



## 2. METODOLOGÍA

La metodología propuesta para la cuantificación de pérdidas y desperdicios de alimentos es la siguiente: a la producción nacional de un alimento; debemos agregar las importaciones de ese mismo alimento y restar todas las exportaciones; para obtener el consumo nacional aparente de ese producto. Una vez que se tiene el consumo nacional aparente de un alimento, debe restarse lo que efectivamente llega a los consumidores para obtener, por diferencia, el nivel de desperdicio de ese alimento. El consumo de los mexicanos, dentro de los hogares, se puede calcular con datos desagregados provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.<sup>1</sup>

Como resultado, entonces, el residuo es la diferencia entre todo lo producido y todo lo consumido. Sin embargo, en una estrategia metodológica tradicional; se asumiría que todo el consumo de alimentos de un país es realizado en los hogares. La evidencia muestra que solo una parte del consumo de alimentos es realizado por las familias; otra parte es realizada en los restaurantes, hoteles, hospitales, instalaciones militares, comedores comunitarios, comedores en escuelas y universidades. La disponibilidad de información en México no permite llegar a captar todo el consumo, pero sí la mayor parte. ***De ahí que un refinamiento para el cálculo del nivel de pérdidas y desperdicios de alimentos, es la imputación del alimento de esos otros consumidores y agregarlo al consumo nacional en hogares; de forma a obtener el consumo total.***

La fórmula:

El Consumo Nacional Aparente de cualquier producto alimenticio se expresa de la siguiente manera:

$$CNA_{i,t} = Y_{i,t} - X_{i,t} + M_{i,t} \dots \dots (1)$$

Donde:

$CNA_{i,t}$  = es el consumo nacional aparente del producto i, en el período t;

$Y_{i,t}$  = es la producción nacional del producto i en el período t;

$X_{i,t}$  = Es la exportación nacional del producto i en el período t;

$M_{i,t}$  = son las importaciones nacionales del producto i en el período t

Para cualquier producto i (leche, huevo, carne, frijol, arroz, etc) se obtendrá el Consumo Nacional Aparente en el año t.

Sin embargo, a esa cantidad se debe restar el consumo real, para obtener el desperdicio:

$$D_{i,t} = CNA_{i,t} - CR_{i,t} \dots \dots (2)$$

Donde:

$D_{i,t}$  = es el desperdicio nacional del producto i en el período t; y

$CR_{i,t}$  = es el consumo real del producto i, en el período t

---

<sup>1</sup> El Consumo Nacional Aparente es una forma de medir la cantidad de producto de que dispone un país para su consumo. En esta estimación se considera la producción nacional, las importaciones así como las exportaciones de un producto. Se trata de medir, entonces la cantidad disponible para consumo final. Sin embargo, disponer de una determinada cantidad no equivale a que dicha cantidad sea, efectivamente, consumida. Por esta razón en este estudio se cuantifica el "consumo real" es decir, descontar al consumo nacional aparente, el consumo realmente efectuado por los consumidores finales ya sea dentro, o fuera del hogar (en restaurantes, hospitales, comedores comunitarios e instalaciones militares, entre otros).

Se puede obtener una aproximación al consumo real de cada producto:

$$CR_{i,t} = c_{i,t}^1 + c_{i,t}^2 + c_{i,t}^3 + \dots + c_{i,t}^4 \dots (3)$$

Es decir la cantidad realmente consumida de un producto es la agregación de las cantidades consumidas en los hogares, restaurantes, hoteles, etc:

$$CR_{i,t} = \sum_{i=1}^n c_{i,t} \dots (4)$$

Se sabe que la mayor parte del consumo de los alimentos, en todos los países del mundo, se da dentro de los hogares. Este último, el consumo de cada alimento dentro de cada hogar de México, puede ser calculado mediante el empleo de los micro-datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). Sustituyendo (4) en (2) tenemos:

$$D_{i,t} = CNA_{i,t} - \sum_{i=1}^n c_{i,t} \dots (5)$$

***Esta fórmula es una aportación de este estudio y su aplicación genera el índice de desperdicio del alimento i en México.***

Para derivar la fórmula del cálculo del desperdicio nacional de alimentos se seleccionaron 79 productos representativos de la Canasta Básica de Alimentos de los mexicanos; descontando acumulación de existencias.<sup>2</sup>

Adicionalmente, se debe calcular el peso que cada uno de esos alimentos tiene en la dieta de las personas en pobreza extrema. De tal forma que la fórmula del Índice General de Desperdicio de Alimentos en México es:

$$DN = \frac{D_{1,t} \pi_{1,t}}{Ct \ 1} + \frac{D_{2,t} \pi_{2,t}}{Ct \ 1} + \frac{D_{3,t} \pi_{3,t}}{Ct \ 1} + \frac{D_{4,t} \pi_{4,t}}{Ct \ 1} + \dots + \frac{D_{k,t} \pi_{k,t}}{Ct \ 1}$$

Donde  $Ct$  es el consumo total de alimentos de la población mexicana

Es decir, el Desperdicio Nacional de alimentos (DN) es una suma ponderada de los desperdicios de cada alimento, el factor de ponderación es la participación ( $\pi$ ) de cada alimento en la dieta de la población de México.

Para el cálculo del nivel de desperdicio de alimentos; se construyó una base de datos con 79 conceptos genéricos de consumos de alimentos en México.

Se construyó también una base de datos con la producción, exportaciones e importaciones de cada uno de los alimentos seleccionados. Los datos de producción, exportación e importación, para cada alimento, provienen de las estadísticas consolidadas del Sistema de Información Agroalimentaria (SIAP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de México para el año 2014. Los datos de consumo

<sup>2</sup> Se debe precisar que el cálculo del índice de pérdidas y desperdicios de alimentos en México no se hizo para productos enlatados o para granos que pudieran estar almacenados. Es decir, no se consideran alimentos que pudieran resultar en un consumo intermedio, tales como alimentos enlatados. A partir de una depuración de 240 conceptos genéricos de alimentos, se seleccionaron únicamente aquellos productos para los cuales fuera posible desagregar entre productos en fresco y productos enlatados o granos almacenados. Una vez que se logró eso, a la estadística se le incluyeron exclusivamente datos de producción, importación, exportación y consumo dentro y fuera del hogar de productos frescos, no enlatados y por lo tanto no almacenables. Así, el cálculo de los índices de desperdicio aplican, por tanto, sin tomar en cuenta acumulación de existencias.

dentro y fuera del hogar resultan del procesamiento de los micro-datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2014; del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de México.<sup>3</sup>

### **3. RESULTADO DEL ÍNDICE DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN MÉXICO**

Los datos para realizar los cálculos provienen de los micro-datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2014 (ENIGH); que tienen representatividad a nivel nacional. Adicionalmente, el consumo total fuera del hogar en restaurantes, hoteles, escuelas y hospitales; también puede ser obtenido de la ENIGH; mismo que al ser agregado al consumo en hogares, da como resultado el consumo total de la columna 4 del cuadro 2.

***Una aportación relevante del presente estudio es la generación completa de información nueva, no procesada y no divulgada hasta hoy sobre la naturaleza de las pérdidas y desperdicios de alimentos en México; cuya metodología de cálculo se basa en la sección anterior y cuyos resultados presentaremos a continuación.***

Para cuantificar el nivel de pérdidas y desperdicios por tipo de alimento, se aplicó la fórmula (2) de la metodología. El primer hallazgo importante es que en México pierden o desperdician, (para un grupo de 79 alimentos), cada año, 20.4 millones de toneladas de alimentos, que equivalen al 34.5% de la totalidad de esos alimentos disponibles para consumo humano. Es decir, se constata que en México la situación no es muy diferente de lo que ocurre en otras partes del mundo y se confirman los principales hallazgos de la FAO (2011).<sup>4</sup>

Existen algunos alimentos para los cuales la pérdida o desperdicio anual supera los 2 millones de toneladas de producto: tortillas (2.8 millones de toneladas de desperdicio al año); pan (2.6 millones de toneladas) y leche (4.5 millones de litros de desperdicio al año).

Asimismo, estos resultados muestran que 552 mil toneladas anuales de carne de res se pierden o desperdician y 275 mil toneladas de carne de pollo. Adicionalmente, otros datos de pérdida o desperdicio anual en productos importantes son: huevo (con 1.3 millones de toneladas); jitomate (925 mil toneladas); naranja (927 mil toneladas); papa (778 mil toneladas); chile (358 mil toneladas); frijol (329 mil toneladas); aguacate (312 mil toneladas); mango (468 mil toneladas); plátano (281 mil toneladas) y arroz (249 mil toneladas desperdiciadas anualmente).

Esto equivale a que cada día se tiren a la basura en México, por ejemplo, 37 trailers llenos de carne de res; o su equivalente en 19 trailers con 40 toneladas de carne de pollo.

Estas cantidades equivalen a un tercio o más de la cantidad anual producida de cada alimento: 28.7% de todas las tortillas que se producen en México se pierden o desperdician;

<sup>3</sup> En este estudio se reconoce que los datos provenientes del Sistema de Cuentas Nacionales de México no serían coincidentes con los datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Ambos instrumentos de contabilidad nacional conducen a resultados diferentes. Pero las cifras de producción de alimentos provienen directamente del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) del gobierno mexicano que cada mes capta la información de producción de alimentos proveniente de 192 distritos de desarrollo rural de todo el país.

<sup>4</sup> El cálculo de pérdidas y desperdicios de alimentos en México (PDA) se realizó con una base de datos robusta donde sólo fue posible consolidar información de 79 alimentos. Sin embargo, estos 79 alimentos constituyen una canasta alimentaria representativa de la dieta de todos los mexicanos. Si fuera posible tener información completa de todos los alimentos que se producen, importan y consumen en México, las PDA serían superiores a las aquí cuantificadas. Por lo tanto, incluso se puede afirmar que este cálculo es conservador.

43.1% de pan blanco se pierde o desperdicia; 35.4% de carne de res es perdida o desperdiciada al igual que el 37.2% del arroz o el 40.2% de la carne de puerco producidas. De igual forma, se pierden o desperdician en México el 38.7% de pescado producido y el 48.7% del camarón; al igual que el 43.1% de la leche.

También se pierden o desperdician, en México, el 39.3% del jitomate producido; el 37.3% del pepino, el 33.1% de las zanahorias y el 27.1% del frijol. En frutas, las PDA son 37.8% de la guayaba; el 39.8% del mango e igual proporción de la papaya; el 38.9% de las manzanas; el 31% del melón; el 22.3% de la naranja; así como 38.3% del plátano y 28.3% de la sandía.

Estas cantidades anuales perdidas o desperdiciadas de 79 alimentos en México son referidas en el cuadro 1 (Anexo).

#### **4. IMPACTO AMBIENTAL Y ECONÓMICO**

Con base en esta metodología desarrollada tenemos los siguientes hallazgos:

En México, cada año se pierden, debido a las pérdidas y desperdicios sólo de 22 alimentos; alrededor de 39 billones de litros de agua. La generación de algunos productos específicos implica un gasto directo de agua muy elevado. Así, por ejemplo, producir 552,382 kilos de carne de res que cada año se pierden o desperdician en México tuvo un requerimiento de alrededor de 8,561 millones de litros de agua. De igual forma, la producción de 2.8 millones de kilos de tortillas que se perdieron o desperdiciaron en México durante un año, requirió más de 2,571 millones de litros de agua; durante el año 2016. La producción anual de 1.32 millones de kilos de huevo; de 4.5 millones de litros de leche y de 275,955 kilos de carne de pollo implicó el gasto conjunto de más 11 mil millones de litros de agua; de principio a fin del ciclo productivo de esos alimentos que, lamentablemente, fueron perdidos o desperdiciados en México en el año 2016. Es decir, los impactos que actualmente tiene sobre el medio ambiente en México, la pérdida o desperdicio de alimentos, son de una gran magnitud.

##### **4.1 Impacto económico**

Una forma de medir los costos económicos de las pérdidas y desperdicios de alimentos en México es cuantificar la cantidad de dinero que habría podido llegar a manos de los comerciantes de alimentos en caso de que dichos alimentos se hubieran efectivamente vendido. A precios de mercado promedio nacionales, los costos económicos anuales se puede observar que cada año, en México, las pérdidas y desperdicios (de 76 alimentos) implican un costo monetario de alrededor de 491 mil millones de pesos, (unos 24,562 millones de dólares, utilizando un tipo de cambio de 20 pesos por dólar).

#### **CONCLUSIÓN:**

Estas cifras nos remiten a la necesidad de emprender una estrategia para monitorear y generar propuestas para gestionar adecuadamente las pérdidas y desperdicios de alimentos en México y llevarlas a ser un eje de la Seguridad Alimentaria en comunidades pobres. Esta propuesta ya está desarrollada y será presentada en el VII Congreso Cubano de Desarrollo Local.

**ANEXO**

Cuadro 1. Pérdida o desperdicio anual de 79 alimentos en México (1 de 3)

	Pérdida o Desperdicio (toneladas)	Pérdida o Desperdicio %
Todo México	20,418,214	34.57
Tortillas	2,857,388	28.70
Sopas	115,863	31.00
Galletas	44,954	21.80
Pan blanco	2,633,392	43.10
Arroz	249,372	37.20
Cereales	50,661	31.00
Carne de res	552,382	35.41
Carne molida	77,534	31.29
Carne de puerco	41,391	40.19
Jamón de puerco	57,200	38.90
Salchichas y salchichón	81,999	43.19
Carne de pollo	275,955	29.80
Embutidos	78,868	43.91
Pescado	99,115	38.71
Atún enl	18,128	18.00
Camarón fresco	15,257	48.79
Leche	4,590,189	43.12
Leche en polvo	11,035	13.12
Queso	154,637	36.78
Crema	47,521	27.93
Mantequilla	5,520	23.10
Huevo	1,320,862	37.98
Aceites	84,128	13.23
Betabel y camote	4,601	25.30
Papa	788,057	37.89
Acelgas, espinacas y verdolagas	15,817	23.20
Aguacate	312,812	39.80
Ajo	7,670	31.20
Brócoli	21,405	30.20
Calabacita y calabaza	153,677	36.50
Cebolla	277,126	33.10
Chayote	61,549	28.70

Fuente: cálculos propios

Cuadro 1. Desperdicio anual de alimentos en México (2 de 3)

	Pérdida o Desperdicio (toneladas)	Pérdida o Desperdicio %
Chícharo	9,716	23.30
Chile jalapeño, poblano y serrano	358,957	28.97
Col y repollo	19,330	29.30
Ejote	32,381	31.30
Elote	59,473	31.23
Jitomate	925,968	39.30
Lechuga	62,058	24.30
Nopal	76,768	37.30
Pepino	62,016	33.20
Tomate verde	174,114	31.30
Zanahoria	117,566	33.10
Legumbres envasadas	14,567	21.30
Frijol	329,386	27.13
Garbanzo en grano	1,080	19.30
Haba amarilla o verde en grano	8,361	31.30
Lenteja en grano	24,531	33.00
Frijol procesado	33,989	31.30
Chabacano, durazno, melocotón	12,890	31.30
Guayaba	63,687	37.83
Limón	88,022	27.30
Mandarina, nectarina, tangerina	61,573	34.33
Toronja	11,597	31.23
Mango	468,570	39.83
Manzana y perón	218,170	38.93
Melón	106,007	31.03
Naranja	927,370	22.30
Papaya	171,458	39.83
Pera	26,704	31.23
Piña	50,926	29.30
Plátano	281,336	38.30
Sandía	77,246	28.30
Uva	15,384	13.90
Azúcar	109,833	13.00

Fuente: cálculos propios

Cuadro 1. Desperdicio anual de alimentos en México (3 de 3)

	Pérdida o Desperdicio (toneladas)	Pérdida o Desperdicio %
Miel de abeja	776	13.00
Café	14,749	22.30
Chocolate	4,337	12.33
Canela	1,357	33.00
Concentrados de pollo y tomate	4,708	21.30
Mayonesa	13,003	23.30
Mostaza	191	13.30
Sal	10,349	9.33
Vinagre	1,189	33.00
Cereal y papillas para bebé	3,426	33.00
Hongos frescos: champiñones, huitlacoche y setas	6,225	31.90
Flanes, gelatinas y pudines en polvo	24,176	31.30
Jugos naturales	38,379	31.33
Jugos y néctares envasados	188,249	29.30

Fuente: cálculos propios

## PEREGRINACIÓN Y TURISMO RELIGIOSO. EL SANTUARIO DE CAACUPÉ (PARAGUAY)

*Gladys Estela Zorrilla Delvalle*  
Universidad Nacional de Asunción (Paraguay)  
glazo63@gmail.com

### RESUMEN:

El turismo religioso en Paraguay se centra en la ciudad de Caacupé, capital de departamento, y declarada “capital espiritual de este país”, por establecerse aquí la Basílica Menor. Especialmente, cada 8 de diciembre, en el día de la Inmaculada, se recibe a miles de creyentes y turistas provenientes de diferentes lugares del país.

Es muy importante este turismo religioso por su trascendencia económica en esta región cercana a la capital del país y, especialmente, en la propia ciudad de Caacupé.

Por tanto, este trabajo trata de investigar y analizar este producto turístico, diagnosticar sus problemas y barajar algunas propuestas de mejoras.

**Palabras clave:** Turismo religioso, enclaves religiosos, Paraguay

### 1. INTRODUCCIÓN

Una peregrinación es un viaje que se inicia para llegar a un lugar sagrado y no es un viaje insólito. A lo largo de la historia y entre las culturas, el deseo de conocer lugares mágicos, entre lo divino y humano ha sido una constante. Santiago de Compostela y El Rocío en España, Lourdes en Francia, Fátima en Portugal, La Meca en Arabia o Jerusalén en Israel constituyen realidades socioeconómicas que no se podrían explicar sin esos históricos peregrinajes. Estos viajes, emprendidos por motivos religiosos, ya sea por sentimiento o curiosidad, puede considerarse como un viaje turístico, explotable desde el punto de vista económico. La Organización Mundial del Turismo estima que entre 300 y 330 millones de turistas visitan los principales enclaves religiosos cada año y generan un importante impacto económico (OMT 2019)<sup>1</sup>.

En este sentido, en los últimos años, el turismo religioso se considera un sector puntero de la actividad turística paraguaya, sirviendo de excusa para dinamizar otros sectores e impulsando el desarrollo local. El caso del turismo religioso de Caacupé (Paraguay) es notorio e interesante como modelo para mostrar el nervio económico del mismo y los beneficios que deja a la comunidad local, tanto a la iglesia, como a comerciantes, artesanos, vendedores informales y familias.

El turismo religioso es un nicho de mercado turístico en crecimiento. Los destinos de esta tipología turística son lugares santos de devoción y de peregrinaje, con peculiaridades histórico-culturales.

Con todo, las peregrinaciones y romerías religiosas-festivas son una fuente considerable de ingresos para el lugar que los organiza. Por ejemplo, en España<sup>2</sup> se evidencia en los casos del Santuario de Montserrat, del Camino de Santiago<sup>3</sup> y de la

---

<sup>1</sup> OMT (2019). “El turismo religioso moverá 300 millones de personas”, en <https://www.hosteltur.com/119201>. En línea 21-08- 2019.

<sup>2</sup> Cànoves, Gemma y Blanco, Asunción (2011). “Turismo religioso en España: ¿la gallina de los huevos de oro? Una vieja tradición, versus un turismo emergente”. Cuadernos de Turismo, 27, 115-13.

<sup>3</sup> Esteve Secall, R. (2005): «Turismo y religión: el impacto económico del turismo religioso», en Pardellas



Virgen del Rocío<sup>4</sup>, entre otros; en México destaca las peregrinaciones al Santuario de la Virgen de San Juan de Los Lagos, en el Estado de Jalisco<sup>5</sup>. El turismo religioso es una expresión más del turismo cultural y de la diversificación del turismo cultural emergente.

El turismo religioso puede contener una parte espiritual y emocional, pero además supone una comercialización de la religión y la devoción popular que aporta efectos colaterales de enorme interés para el desarrollo local como lo es el cuidado y restauración del patrimonio material e inmaterial, en imágenes, santuarios, creencias, devociones e identidades. En los espacios sagrados normalmente se desarrollan actividades de ocio, naturaleza y cultura. El turismo, religioso en su vertiente de peregrinaje que deja de ser una actividad frívola para ser espiritual, sufrida y vivida. La experiencia religiosa puede rememorarse con los recuerdos que se venden en los espacios aledaños a ermitas e iglesias.

Mientras que el análisis del turismo religioso tiene una larga tradición en Europa y España (Cànoves, Gemma y Blanco, Asunción: 2011)., su estudio en Paraguay es dificultoso. Para su análisis se ha realizado entrevistas, encuestas a la gente del municipio, a los artesanos, a personas responsables del área de la pastoral de la iglesia, comerciantes, al sector hotelero y posadas campestres. Además de la consulta bibliográfica y visita a la Secretaría Nacional de Turismo para recabar las informaciones sobre la importancia económica y los beneficios que deja el Turismo Religioso en la Ciudad de Caacupé.

Foto n° 1. Basílica Menor de Caacupé (Paraguay)



Fuente: Elaboración propia

---

de Blas, X. (Dir.) Turismo religioso: o Camiño de Santiago, pp. 137-156. Universidade de Vigo.

<sup>4</sup> Galeano, A. (2007): «A vueltas con el turismo cultural y religioso en Andalucía: el caso de la Romería del Rocío (Almonte- Huelva)», en Ponencia Jornadas El fenómeno religioso. Presencia de la religión y la religiosidad en las sociedades avanzadas. Sevilla.

<sup>5</sup> Arce Chávez, Bertha A. (2016). Uso del territorio, impacto ambiental y actividades religiosas itinerantes: Incidencia de la peregrinación al Santuario de la Virgen de San Juan de los Lagos en los Altos de Jalisco, México. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, España. Director Valentín Cabero.

## 2. EL TURISMO EN PARAGUAY

“Un número creciente de destinos de todo el mundo se han abierto al turismo y han invertido en él, haciendo del mismo un sector clave para el progreso socioeconómico, a través de la creación de puestos de trabajo y de empresas, la generación de ingresos de exportación y la ejecución de infraestructuras” OMT (2016)<sup>6</sup>. Estas palabras justifican diferentes acciones en favor del turismo, máxime si se tiene en cuenta que, según la OMT, los cerca de 1.186 millones de turistas de 2015, se convertirán en 1800 millones de 2030.

Aunque Paraguay presenta un turismo poco significativo a escala internacional, la trayectoria de los últimos años presenta una evolución muy positiva para considerar que esta actividad puede ser motora de grandes cambios en Paraguay, especialmente en el mundo rural. Paraguay recibe poco más de un 1,2 millón de turistas internacionales, pero en el contexto suramericano es el país que más incremento posee en estos últimos años.

Igualmente, los ingresos por turismo internacional, ha experimentado el mayor crecimiento de Suramérica. Los 484 millones de dólares de ingresos de este tipo de turismo supone una inyección económica nada despreciable para un país con elevado grado de pobreza (Ver tabla n° 1).

Tabla n° 1. Evolución del turismo internacional en Suramérica (2010-2015)

Llegadas de turistas internacionales en miles			Índice	Ingresos por turismo internacional en millones		
	2010	2015	2010=100	2010	2015	2010=100
<b>Total</b>	<b>23.229</b>	<b>30.773</b>	<b>132,48</b>	<b>20.599</b>	<b>25.555</b>	<b>124,06</b>
América del Sur						
Argentina	5.325	5.736	107,72	4.942	4.400	89,03
Bolivia	679	Sd	sd	379	711	187,60
Brasil	5.161	6.306	122,19	5.261	5.844	111,08
Chile	2.801	4.478	159,87	1.645	2.408	146,38
Colombia	2.385	2.978	124,86	2.797	4.245	151,77
Ecuador	1.047	1.542	147,28	781	1.551	198,59
Guyana	152	207	136,18	80	65	81,25
Guyana francesa	189	199	105,29	sd	sd..	sd
<b>Paraguay</b>	<b>465</b>	<b>1.215</b>	<b>261,29</b>	<b>217</b>	<b>484</b>	<b>223,04</b>
Perú	2.299	3.456	150,33	2.008	3.320	165,34
Surinam	205	228	111,22	61	88	144,26
Uruguay	2.349	2.773	118,05	1.509	1.777	117,76
Venezuela	526	sd	sd	831	575	69,19

Fuente: Organización Mundial del Turismo. Cifras procedentes de la OMT-UNWTO, julio 2016. Elaboración propia

En el campo del turismo religioso, Paraguay “lidera un proyecto internacional junto a Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia, para dar a conocer las misiones que los jesuitas construyeron entre los siglos XVII y XVIII en la región y que entre los cinco países incluyen 15 monumentos declarados Patrimonio de la humanidad” (Efe,

<sup>6</sup> OMT (2016). Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2016

2017)<sup>7</sup>. Precisamente, el proyecto Rutas Jesuíticas presenta un itinerario por las misiones jesuíticas levantadas entre los siglos XVII y XVIII, para evangelizar a poblaciones guaraníes.

Junto con esta oferta de turismo religioso de trascendencia internacional, Paraguay completa su oferta de turismo religioso con la promoción de santuarios, entre los que destaca el destino, algo menos conocido hasta ahora, de Caacupé, que ha sido impulsado por el operador de turismo religioso más grande del mundo. Efectivamente, la Opera Romana Pellegrinaggi ha incluido *en su Catálogo de recomendación como destino turístico religioso a nivel mundial la Ruta de las Misiones Jesuíticas y la peregrinación a Caacupé (Opera 2019)*<sup>8</sup>. Aparecer en el catálogo de Opera Romana Pellegrinaggi es un hecho histórico que pone a Caacupé como un destino de primer nivel en materia de turismo religioso<sup>9</sup>.

### 3. EL PEREGRINAJE EN EL TERRITORIO DE CAACUPÉ

Caacupé es un municipio, capital del Departamento de Cordillera, y que se extiende por 196 km<sup>2</sup>, atravesado por la Cordillera de los Altos. Dista de Asunción apenas 54 kilómetros y es tenida como la capital espiritual del Paraguay porque, cada 8 de diciembre concentra miles de personas, en peregrinación, que buscan los favores de la Virgen India de Caacupé. El punto de encuentro es la iglesia de Caacupé, santuario denominado Basílica Menor, tras la visita del Papa Juan Pablo II<sup>10</sup>.

*“El relato popular cuenta que, en el año 1600, en un pueblo llamado Tobatí de Paraguay evangelizado por los franciscanos, un nativo guaraní perteneciente a la misión fue a buscar materiales para sus tallas y se vio acorralado por un grupo de mbyás (población originaria del lugar) que querían matarlo. El artista guaraní asustado se escondió detrás de un árbol y le rezó a la Virgen de la Inmaculada Concepción prometiendo que si lo libraba de sus enemigos le tallaría una imagen del mismo tronco que lo había protegido. Los perseguidores pasaron delante del árbol donde se encontraba y “milagrosamente” no lo vieron, éste es considerado el “primer milagro” de la Virgen de Caacupé y el inicio de la advocación. Luego, el artista cumplió su promesa, talló dos imágenes, la más grande destinada a la comunidad de la iglesia de Tobatí y una más pequeña para su devoción personal. Sin embargo, producto de una inundación en la zona, la imagen más grande desapareció y la única que sobrevivió fue la más pequeña. Cuenta la leyenda que un indio llamado José, perteneciente al pueblo vecino de Atirá, rescató a la Virgen de madera que estaba flotando en una caja de cuero en las aguas del río y bajo su protección se dio inicio la devoción popular a la Virgen. Luego, con el correr de los años, y después de varias situaciones donde la Virgen se salva “milagrosamente” de inundaciones, tormentas y guerras, en 1770 se construyó el primer santuario de Caacupé y en ese mismo año, Carlos Morphy fundó la ciudad de Caacupé. Santuario que padeció la Guerra de la Triple Alianza y quedó destrozado. Por ello, en 1883 se construyó un nuevo santuario que se terminó en 1885 y es el que se conserva actualmente.”*

<sup>7</sup> Efe (2017). Paraguay apuesta por el turismo religioso, en <https://www.efc.com/efe/conosur/turismo/paraguay-apuesta-por-el-turismo-religioso-en-2017/50000833-3154245>. En línea 25-08-2019

<sup>8</sup> Opera (2019). Rutas de turismo religioso, en <http://viagensdefe.com.br/roteiro-de-turismo-religioso-da-opera-romana-pellegrinaggi-inclui-brasil/>. En línea 21-08-2019

<sup>9</sup> Vaticano (2016). El Vaticano incorpora a Paraguay como destino turístico-religiosos, en <http://www.paraguay.com/turismo/el-vaticano-incorpora-a-paraguay-como-destino-turistico-religioso-145049.html>. En línea 21-08-2019

<sup>10</sup> El Pensar (2018). Santuario de la Virgen de Caacupé, en <http://diarioelpensar.com/blog/2018/08/24/santuario-de-la-virgen-de-caacupe/>. En línea 21-08-2019

Fuente: REINGOLD, Paula Verónica (2000). “Nuestra Señora de los Milagros de Caacupé”, *Buenos Aires, Santa María, citado por Barelli, Ana I. (2015, pp. 235): La Virgen de Caacupé como símbolo de paraguayidad en Bariloche, Argentina (1970-2012), en Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, n° 58, 2014, pp 205-236. En línea 21-08-2019

El territorio de Caacupé ofrece elementos naturales (Dionisi, A. 1999)<sup>11</sup> modelados a lo largo de la historia por las gentes que lo habitan. Sin embargo, la forma festiva en que los peregrinos irrumpen en los espacios sagrados y los caminos, ya sea de forma religiosa o profana viene creando una mixtura cultural de la forma de ver la vida y sus paisajes. Se comparten compañías en el camino y se viven experiencias consensuadas del espacio mágico sagrado que son confrontadas por los usuarios permanentes. La apropiación de leyendas y del espacio público constituye un primer paso para consolidar los procesos identitarios.

Este relato le confiere una identidad local propia que pasó a reconocerse con el nombre de la Virgen Caacupé que significa en guaraní “detrás del monte”. La práctica religiosa en torno a la devoción de esta Virgen se organiza en torno a la novena (un tipo de misa), peregrinación, y almuerzos, desde los cuales se inicia un proceso de identificación que consolidan la comunidad.

Los peregrinos llegan en largas caravanas de caminantes con el fin de cumplir sus promesas formuladas a la Virgen. Cerca de la Basílica menor se encuentran la antigua capilla y el Pozo de la Virgen, el famoso Tupasy Ykua, del que se dice que sus aguas naturales de manantial tienen propiedades curativas, y son causa de múltiples relatos pues “todos los peregrinos que acuden a Caacupé beben el agua que mana del pozo e incluso se lavan con ella asegurando que produce un gran bienestar espiritual y hasta puede curar males físicos<sup>12</sup>.

La caminata propicia un contacto religioso colectivo donde se cantan canciones a la Virgen de Caacupé, principalmente en guaraní, construyendo un relato identitario muy vinculado a los sectores populares.

Días antes de 8 de diciembre de cada año, “más de un millón de paraguayos de todos los rincones del país, realizan su peregrinación rumbo a la Iglesia de Caacupé”<sup>13</sup>. Sería muy interesante conocer la procedencia de los peregrinos, pero, como apuntamos, la ausencia de estadísticas lo impiden. No obstante, podemos calibrar y extrapolar la procedencia interior de los peregrinos paraguayos, ya que, entre ellos, se encuentran cientos de jóvenes del Movimiento Juvenil Salesiano (MJS), que son contabilizados por la propia congregación. En las siguientes tablas aparecen unos datos que podrían ser extrapolables

---

<sup>11</sup> Dionisi, A. (1999). Mapa Geológico de la República de Paraguay. Escala 1:100.000. Hoja Caacupé 5470. Dirección de Recursos Minerales, en <http://www.geologiadelparaguay.com.py/Caacup%C3%A9.pdf>. En línea 21-08-2019.

<sup>12</sup> Paraguayos (2019). Paraguayos en Málaga, en <http://www.paraguayosmalaga.org/conociendo-paraguay/el-pozo-de-la-virgen>. En línea 21-08-2019.

<sup>13</sup> En <http://www.infoans.org/es/secciones/noticias/item/6892-paraguay-miles-de-jovenes-peregrinaron>. En línea 21-08-2019.

Tabla n° 2. Lugares de donde provienen los jóvenes peregrinos del MJS

Diócesis	Cantidad	Porcentaje (%)
Alto Paraguay	100	4,55
Cordillera	400	18,18
Coronel Oviedo	300	13,64
Encarnación	300	13,64
Misiones	200	9,09
Paraguarí	400	18,18
San Lorenzo	500	22,73
Total	2.200	100,00

Fuente: Departamento de Prensa del Santuario de Caacupé

Tabla n° 3. Motivos que mueven a los turistas religiosos a realizar las visitas al Santuario

	Porcentaje (%)
Crecimiento personal	10
Desarrollo espiritual	20
Pagar las promesas a la virgen	50
Agradecer por los milagros recibidos	20
Total	100

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada a los peregrinos.

El turismo religioso en Caacupé tiene como motivación “el pago de las promesas a la virgen”, pero en general la visita se realiza para ofrendar, pedir un favor o cumplir con una tradición. El tipo de viajes de este sector suele corresponder a estancias cortas, de tres o cuatro días, generalmente coincidentes con fines de semana o puentes festivos.

Según estadística de la Secretaría Nacional de Turismo los peregrinos provienen de diferentes países, un 30% son extranjeros y 70% son paraguayos que visitan el Santuario y vienen desde distintos puntos del país. Llegan en diferentes medios de transportes: avión, vehículo, caballos, motos, bicicletas y los más jóvenes vienen caminando. Los extranjeros que más visitan el santuario provienen de las regiones de Iguazú e Itati en Argentina, Santa Cruz en Bolivia y Aparecida en Brasil.

#### 4. PERFIL ECONÓMICO DE ESTE TIPO DE TURISMO

Tradicionalmente, la actividad económica de Caacupé se concentraba en la agricultura y la ganadería, sin embargo, hoy, son los sectores de servicios y actividades comerciales los que agrupan el mayor empleo. “A pesar de que en la última década el volumen cosechado de caña de azúcar no ha tenido un aumento significativo, Cordillera es el tercer productor a nivel nacional de este rubro. En producción ganadera, la vacuna presenta la mayor proporción de cabezas en el Departamento, seguida de la porcina” (Caballero, A. M<sup>a</sup> y Parini, P., 2015)<sup>14</sup>.

En este contexto, el Santuario de la Virgen de Caacupé se convierte en un activo importante para el sistema local productivo. Aparte de las visitas aleatorias, cada 8 de diciembre acuden a la ciudad miles de peregrinos que requieren servicios de

<sup>14</sup> Caballero, Ana M<sup>a</sup> y Parini, Paola (2015). Estudio de Impacto Ambiental Preliminar Proyecto: “Extracción de Areniscas” - Propietaria: Mandy Krentz, en [http://mades.gov.py/sites/default/files/users/control/cantera\\_paola.parinni.pdf](http://mades.gov.py/sites/default/files/users/control/cantera_paola.parinni.pdf). En línea 21-08-2019.

alojamiento y comidas. Ante este evento, la Municipalidad, junto con los vendedores, artesanos, hoteleros y dueños de posadas campestre, organizan sus ubicaciones y el cobro de tasas. La Iglesia también se beneficia de las donaciones, limosnas, ofrendas, bautismos, ritos litúrgicos y misas.

Sin duda, la presencia de peregrinos estimula e impulsa la economía local. Se estima que los artesanos, comerciantes y vendedores ambulantes de comidas y otras mercancías tienen elevados ingresos durante esta fiesta mariana. Entre los vendedores se considera como productos más interesantes por sus mayores ganancias, la venta de comidas típicas, con el 70% de su valor.

Tabla n° 4. Estimaciones de ganancias sobre su valor de venta

	Porcentaje (%)
Artesanía en cuero	30%
Sombreros	20%
Comidas Típicas	70%
Venta de Rosarios	40%
Cerámicas	50%

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada a los peregrinos.

Con ayuda de la Gobernación y el Municipio, los artesanos se organizan para ofrecer sus productos a los turistas. Abonan mensualmente sus impuestos para poder tener acceso a una casilla donde la Municipalidad les brinda comodidades como la iluminación, el agua potable, sanitarios, resguardo policial y otras comodidades y ventajitas.

De otra parte, el turismo religioso se convierte en un yacimiento de empleo porque moviliza grandes cantidades de personas en los servicios, especialmente para los jóvenes.

Tabla n° 5. Estimaciones de ganancias sobre su valor de venta

Empleo requerido	Empleo	lugar
Cocinera	100	Hotel y posadas
Mozo	200	Hotel
Lava copas	100	hotel
Parrillero	200	Parrillada
Mesera	300	Parrillada
Cajeros	200	Restaurant
Limpiadoras	500	Hotel, restaurante
Total	1.600	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada a los peregrinos.

Con todo, se estima que los gastos generados por cada turista es el que sigue (Tabla n° 6):

Tabla n° 6. Gasto medio generado por cada turista en la peregrinación

Motivo	Guaraníes (1)
Alimentación	500.000
transporte	300.000
Limosna	100.000
Recuerdos	200.000
Hotel	450.000
Diversión en romería	300.000
<b>Total</b>	<b>1.850.000</b>
1 dólar USD = 6.293,7 guaraníes PYG (a agosto de 2019)	

Fuente: Elaboración propia. Encuesta realizada a los peregrinos.

Al contrario del sistema productivo local, donde la contabilidad se diluye en múltiples estamentos empresariales, la Iglesia cuenta con una organización económica sólida para recaudar fondos y, posteriormente, reutilizar para el sostenimiento de la misma. La iglesia reinvierte lo recaudado en mantenimiento de sus equipamientos, pago de personal, electricidad, limpieza, agua, basura, seguridad, etc. Por otra parte, los ingresos de este evento le sirven a la Municipalidad para mejorar el mantenimiento de parques, plazas y avenidas, iluminación, seguridad y suministro de agua potable.

Foto n° 2. Ventas de artesanía y promoción turística



Fuente: Elaboración propia

## 5. LA MINGA AMBIENTAL

Cuando cae la tarde, la presencia de los peregrinos deja toneladas de basuras, la mayoría son plásticos que contaminan valles y ríos, poniendo en peligro la sostenibilidad ambiental, especialmente los trabajos de recuperación del Lago Ypacaraí<sup>15</sup>.

Al igual que en otros eventos mundiales, como el del Rocío en España, donde se implementa un plan Romero de seguridad y limpieza ambiental<sup>16</sup>, la preocupación por el medio ambiente está dando lugar a varias iniciativas. No solo en el municipio de Caacupé, sino en otros como Itapú y varias organizaciones, entre ellas la iglesia, de tal forma que se ha conformado una minga ambiental de especial significación por los ejemplarizante. En 2018, ITAIPÚ “retiró 25.000 kg de residuos entre el km 48 y 50 de la Ruta 2, tras la peregrinación a Caacupé. La minga ambiental y los trabajos de limpieza contaron con el apoyo de la Municipalidad de Atyrá y voluntarios de Caacupé con el equipo de Educación Ambiental de la Entidad”<sup>17</sup>.<sup>16</sup> Con los lemas “la fe sin basura” y “Basura Cero en Caacupé” se induce a los peregrinos para que utilicen los basureros colocados a lo largo del trayecto a la Basílica. Asimismo, los técnicos ambientales trabajaron con los vendedores ambulantes en educación ambiental.

Sin embargo, a pesar de la preocupación por la naturaleza y la puesta en marcha de mingas ambientales, queda un largo camino por recorrer para organizar con un plan integral de protección y respeto al medio con más éxito.

## 6. CONCLUSIONES

En la actualidad, el turismo religioso es considerado como un fenómeno de fuerte nervio social y económico. La peregrinación, como forma de viaje espiritual genera sinergias y activa el tejido productivo local.

En Caacupé el turismo religioso es de suma importancia para los comerciantes, posadas campestres, cadenas hoteleras, artesanos y para la propia Iglesia, por la trascendencia económica que tiene. Además, es un yacimiento de empleo formal e informal para muchas familias que sobreviven de las ventas que realizan alrededor del santuario.

Caacupé es el Santuario nacional paraguayo con mayor número de visitantes, sobre todo los días 7 y 8 de diciembre. Este evento trasciende los aspectos económicos y espirituales porque gran parte de los impuestos recaudados en él, se reinvierte en infraestructuras, con la mejora de plazas, parques y reparación de caminos. Sin embargo, con frecuencia, son necesarios más servicios que hagan la vida agradable al peregrino y al habitante local. La municipalidad tiene un serio reto para poner en mayor medida en valor el recurso turístico del Santuario de la virgen de Caacupé, organizándolo para cimentar su desarrollo sostenible.

---

<sup>15</sup> (Die (2019). ITAIPU colaboró con el retiro de residuos, tras peregrinación a Caacupé. En [https://die.itaipu.gov.py/print\\_node.php?secao=turbinadas1&nid=28410](https://die.itaipu.gov.py/print_node.php?secao=turbinadas1&nid=28410). Diario Itaipú Electrónico. En línea 26-08-2019.

<sup>16</sup> El Plan Romero es el marco organizativo y funcional elaborado como un Plan Territorial de Emergencias de Andalucía para seguridad de los romeros, la protección del medio ambiente y el bienestar animal, en: [juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/administracion/142822/JuntadeAndalucia/PlanRomero2019/](http://juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/administracion/142822/JuntadeAndalucia/PlanRomero2019/). En línea 28-08.2019

<sup>17</sup> En <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/itaipu-colaboro-con-el-retiro-de-residuos-tras-peregrinacion-caacupe>. En línea 28-08-2010



## **BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES**

- ARCE CHÁVEZ, BERTHA A. (2016). Uso del territorio, impacto ambiental y actividades religiosas itinerantes: Incidencia de la peregrinación al Santuario de la Virgen de San Juan de los Lagos en los Altos de Jalisco, México. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, España. Director Valentín Cabero.
- BARELLI, ANA I. (2015). La Virgen de Caacupé como símbolo de paraguayidad en Bariloche, Argentina (1970-2012), en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* n° 58, 2014, pp 205-236. En línea 21-08-2019.
- CABALLERO, ANA Mª Y PARINI, PAOLA (2015). Estudio de Impacto Ambiental Preliminar Proyecto: “ Extracción de Areniscas” - Propietaria: Mandy Krentz, en [http://mades.gov.py/sites/default/files/users/control/cantera\\_paola.parinni.pdf](http://mades.gov.py/sites/default/files/users/control/cantera_paola.parinni.pdf). En línea 21-08-2019.
- CÀNOVES VALIENTE, G. (2006): “Turismo religioso en Montserrat: montaña de fe, montaña de turismo”, en *Cuadernos de Turismo*, n° 18, pp. 63-76.
- CÀNOVES, G. Y BLANCO, A. (2011). “Turismo religioso en España: ¿la gallina de los huevos de oro? Una vieja tradición, versus un turismo emergente”, en *Cuadernos de Turismo*, 27, 115-13.
- DIE (2019). ITAIPU colaboró con el retiro de residuos, tras peregrinación a Caacupé. En [https://die.itaipu.gov.py/print\\_node.php?secao=turbinadas1&nid=28410](https://die.itaipu.gov.py/print_node.php?secao=turbinadas1&nid=28410). Diario Itapú Electrónico. En línea 26-08-2019.
- DIONISI, A. (1999): Mapa Geológico de la República de Paraguay. Escala 1:100.000. Hoja Caacupè 5470. Dirección de Recursos Minerales, en <http://www.geologiadelparaguay.com.py/Caacup%C3%A9.pdf>. En línea 21-08-2019
- EL PENSAR (2018). Santuario de la Virgen de Caacupé, en <http://diarioelpensar.com/blog/2018/08/24/santuario-de-la-virgen-de-caacupe/> En línea 21-08-2019
- ESTEVE SECALL, R. (2005): «Turismo y religión: el impacto económico del turismo religioso», en Pardellas de Blas, X. (Dir.) *Turismo religioso: o Camiño de Santiago*, pp. 137-156. Universidade de Vigo.
- GALEANO, A. (2007): «A vueltas con el turismo cultural y religioso en Andalucía: el caso de la Romería del Rocío (Almonte- Huelva)», en Ponencia Jornadas El fenómeno religioso. Presencia de la religión y la religiosidad en las sociedades avanzadas. Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2019). El Plan Romero es el marco organizativo y funcional elaborado como un Plan Territorial de Emergencias de Andalucía para seguridad de los romeros, la protección del medio ambiente y el bienestar animal, en [juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/administracion/142822/JuntadeAndalucia/PlanRomero2019/](http://juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/administracion/142822/JuntadeAndalucia/PlanRomero2019/). En línea 28-08.2019
- OMT (2016). Panorama OMT del turismo internacional. Edición 2016
- OMT (2019). El turismo religioso moverá 300 millones de personas, en <https://www.hosteltur.com/119201>. En línea 21-08-2019
- OPERA (2019). Rutas de turismo religioso. En <http://viagensdefe.com.br/roteiro-de-turismo-religioso-da-opera-romana-pellegrinaggi-inclui-brasil/> En línea 21-08-2019

PARAGUAYOS (2019). Paraguayos en Málaga, en <http://www.paraguayosmalaga.org/conociendo-paraguay/el-pozo-de-la-virgen>. En línea 21-08-2019

VATICANO (2016). El Vaticano incorpora a Paraguay como destino turístico-religioso en <http://www.paraguay.com/turismo/el-vaticano-incorpora-a-paraguay-como-destino-turistico-religioso-145049.html>. En línea 21-08-2019

## **IMPORTANCIA DE LA GASTRONOMÍA TRADICIONAL EN LA ZONA COSTERA EN CENTLA (TABASCO, MÉXICO)**

*Jaime Carrillo Contreras  
Carlos Martín Jiménez Arano  
José Andrés Chávez Pérez  
Beatriz Hernández Luciano.*

Universidad Intercultural del Estado de Tabasco  
[jimmycicca@hotmail.com](mailto:jimmycicca@hotmail.com)

### **1. INTRODUCCIÓN**

La alimentación ha jugado un papel importante en la historia de la humanidad, desde las culturas antiguas hasta la actualidad y una de las formas de estudiarla ha sido la gastronomía la cual como menciona (Reyes, A. et al 2017: 18), no es sinónimo de comer sólo por necesidad. Su alcance es más profundo porque se trata de una expresión cultural construida socialmente, que otorga identidad a grupos de personas que comparten una tradición culinaria en territorios locales y regionales, y permite el desarrollo mediante el aprovechamiento de recursos de flora y fauna.

Sin embargo, en la forma de aprovechar los recursos de las comunidades rurales surge la cocina tradicional regional la cual constituye un patrimonio construido social e históricamente dado. Se trata de un acervo o cumulo de información que se ha ido enriqueciendo y modificando generacionalmente y que se ha recreado y transformado localmente (Meléndez, T. y Cañez, D. F. 2010: 186).

En México Mejía, L. et al, 2014: 29 menciona que la cocina mexicana es considerada como patrimonio intangible de la humanidad, por ello es importante mencionar que merece el reconocimiento nuestro país, por la variada creación continua de platillos y nuevas formas o tendencias gastronómicas, pues tanto pasado como presente se unen por medio de sabores y técnicas en contextos muy específicos para formar productos que dan origen a creaciones gastronómicas del futuro.

Precisamente hablando de ese reconocimiento de México por su historia y diversidad de ingredientes y técnicas, pero también por su importancia social y familiar, la cocina tradicional mexicana es Patrimonio de la Humanidad<sup>1</sup> desde el 16 de noviembre de 2010. La UNESCO le dio esta categoría para proteger los métodos tradicionales de elaboración y celebrar la contribución de México a la cocina universal.

Por lo tanto, la gastronomía es tan diversa culturalmente como la diversidad natural de nuestro país, es por ello que en este presente trabajo se muestran los resultados obtenidos de platillos elaborados en una comunidad costera Emiliano Zapata,

---

<sup>1</sup>A partir de la implementación de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial 2003, debe de entenderse por patrimonio inmaterial "todo aquel patrimonio que debe salvaguardarse y consiste en el reconocimiento de los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas transmitidos de generación en generación y que infunden a las comunidades y a los grupos un sentimiento de identidad y continuidad, contribuyendo así a promover el respeto a la diversidad cultural y la creatividad humana. En este caso en el año 2010 se reconoce la tradición gastronómica de Michoacán cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva - El paradigma de Michoacán. Citado en <http://www.unesco.org/new/es/mexico/work-areas/culture/intangible-heritage/>.

Cuauhtémoc, Centla en base a los recursos naturales principalmente de organismos silvestres para resaltar la importancia de la cocina tradicional de Tabasco.

## 2. JUSTIFICACIÓN

Este trabajo de investigación nace a finales del 2005, a partir de talleres por parte de la Red Temática CONACYT, patrimonio biocultural<sup>2</sup> con la finalidad de realizar trabajos relacionados con poblaciones indígenas de Tabasco y fue entonces que se comenzó a indagar sobre los saberes de los Choles en la sierra de Tabasco con respecto a los caracoles acuáticos que existen en esta zona (Carrillo, J. et al. 2017). Posteriormente nace la preocupación por la realización de trabajos de la cocina tradicional debido a que en la parte Norte de Tabasco, en Centla se encontró que el 10% de la población total habla la lengua indígena Yokot'an y sin embargo se han encontrado comunidades donde existen solo dos o menos personas que hablan esta lengua. Además, los cambios ocurridos a partir de 1950 con el advenimiento de la industria petrolera hubo muchos cambios en el uso del suelo, las actividades productivas actualmente se están dirigiendo hacia los servicios, la agricultura y sobre todo los granos básicos como el maíz y frijol de importancia mundial no se producen de tal forma que puedan abastecer las poblaciones. Es así como los cambios también han ocurrido en las prácticas de la agricultura y en detrimento de la conservación de los recursos naturales y culturales de estas comunidades. Por todo ello es importante encontrar esa relación entre la cocina tradicional y el consumo de especies silvestres que aun sustentan parte de la economía de comunidades que aún conservan rasgos culturales indígenas.

## 3. CONTEXTO

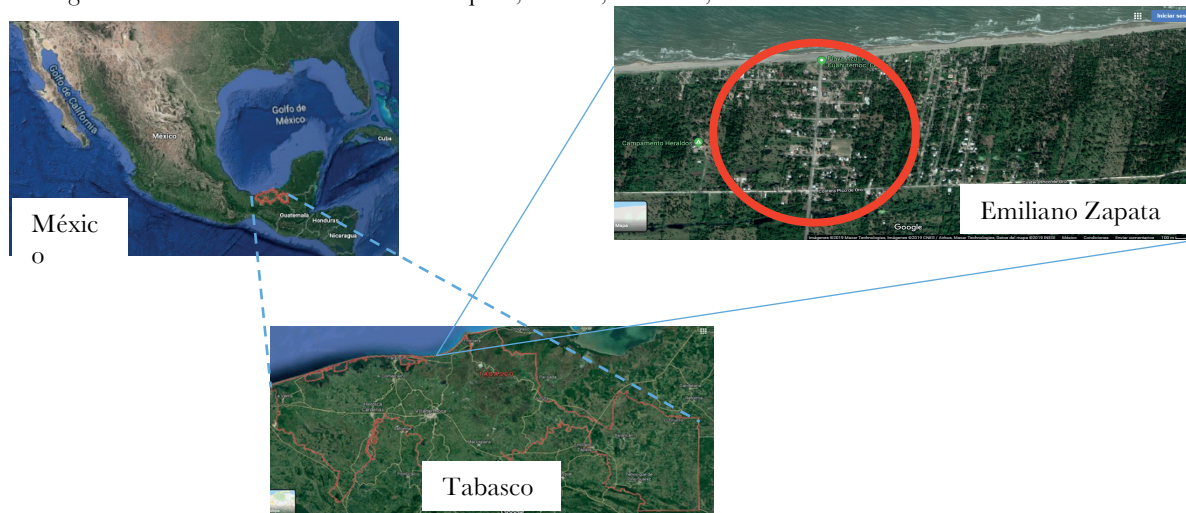
La comunidad de Emiliano Zapata (ver figura 1) está situada en la Villa Cuauhtémoc en el Municipio de Centla (en el Estado de Tabasco), cuenta con 419 habitantes (SEDESOL, 2013). En esta localidad hay 211 hombres y 208 mujeres. El ratio entre mujeres y hombres es de 0,986, y el índice de fecundidad es de 2.69 hijos por mujer. Del total de la población, el 3,58% proviene de fuera del Estado de Tabasco. El 6,92% de la población es analfabeta (el 2,84% de los hombres y el 11,06% de las mujeres). El grado de escolaridad es del 8.39 (9.16 en hombres y 7.71 en mujeres). El 5,73% de la población es indígena, y el 2,63% de los habitantes habla una lengua indígena. No hay hablantes monolingües indígenas. El 28,16% de la población mayor de 12 años está ocupada laboralmente (el 45,97% de los hombres y el 10,10% de las mujeres). En Emiliano Zapata hay 177 viviendas, el 97,94% cuentan con electricidad, no tienen agua entubada, el 96,91% tiene excusado o sanitario, el 63,92% radio, el 81,44% televisión, el 76,29% refrigerador, el 57,73% lavadora, el 7,22% automóvil, el 7,22% una computadora personal, el 6,19% teléfono fijo, el 50,52% teléfono celular (Pueblos de América).

En esta zona costera habita el grupo mayas chontales, con presencia de tierras tropicales y húmedas (pantanos) de la porción centro norte del estado de Tabasco, en Nacajuca y Centro donde tienen mayor número de HLI, también existen en otros

<sup>2</sup> Boege, E. (2008:13) conceptualiza al PB, como recursos naturales bióticos intervenidos en distintos gradientes de intensidad por el manejo diferenciado y el uso de los recursos naturales según patrones culturales, los agroecosistemas tradicionales, la diversidad biológica domesticada con sus respectivos recursos fitogenéticos desarrollados y/o adaptados localmente. Estas actividades se desarrollan alrededor de prácticas productivas (*praxis*) organizadas bajo un repertorio de conocimientos tradicionales (*corpus*) y relacionando la interpretación de la naturaleza con ese quehacer, el sistema simbólico en relación con el sistema de creencias (*cosmos*) ligados a los rituales y mitos de origen.

municipios como Centla y Macuspana, y un poco más dispersos en otros municipios, como Jonuta y Jalpa de Méndez. Los chontales de Tabasco se les conoce como yoko yinikob “hombres verdaderos” y yoko ixikob “mujeres verdaderas”, que hablan el yoko t’aan “la lengua verdadera”. El vocablo “chontal” proviene del náhuatl *chontalli*, extranjero en español, y fue impuesto por los antiguos mexicanos a poblaciones localizadas allende sus fronteras (Flores, L. 2006:6).

Figura 1. Zona de estudio. Emiliano Zapata, Centla, Tabasco, México.



Fuente: Google imágenes 2019. Maxar Technologies imagines 2019 CNES airbus Maxar Technologies Datos del Mapa 2019 INEGI.

#### 4.METODOLOGÍA

La metodología utilizada fue la cualitativa, a partir de la cual se describe la información sobre los recursos que se utilizan en las comunidades desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto (Hernández, R. et al. 2010:364); a partir del método etnográfico aplicado sobre las personas consideradas como cocineras, quienes tienen los saberes de los platillos que se elaboran. Se propuso criterios para la selección como mujeres de más de 30 años de edad, hablantes de la lengua indígena y originarias de la comunidad. El muestro consistió en aplicar la técnica de bola de nieve, este tipo de selección permite que por recomendación de una persona se pueda acceder a otra, de tal forma que se obtenga información precisa sobre el sujeto de estudio. Para la aplicación de las entrevistas se diseñó un formato con información de datos personales de las cocineras tradicionales, el trabajo se realizó durante el mes de mayo y junio del año 2019; los elementos de las entrevistas abarcaron los temas sobre tipos de platillos, especies silvestres utilizadas, utensilios y la descripción de recetas; también se tomaron fotografías para evidenciar el trabajo en campo. Por último, la información obtenida se capturó en una base de datos para su análisis.

#### 5.RESULTADOS

Los resultados muestran que se identificaron siete cocineras tradicionales en la comunidad Emiliano Zapata ubicadas en la zona costera de Tabasco; con un promedio de edad de 47.7 años de edad (Máx.73-Mín. 30), de todas solo una entiende la lengua indígena Yokot’an, todas son amas de casa, solo una no es originaria de la comunidad y utilizan principalmente el fogón para cocinar, aunque

tengan cocinas con gas LP; con respecto a la escolaridad una de ellas no tiene, dos estudiaron nivel primaria, tres nivel secundaria y una nivel superior (ver tabla 1).

**Tabla 1. Información de las cocineras de Emiliano Zapata, Tabasco, México.**

<b>s</b>	<b>Cocinera</b>	<b>Edad</b> (Años)	<b>Escolaridad</b>	<b>Ocupación</b>	<b>Platillo</b>	<b>Lugar</b>
	FMDJ	73	Primaria		Iguana en torta	
	MICH	37	Secundaria		Robalo en caldo Pescado	
	MCA	51	Secundaria		empapelado	
	VAR	50	Secundaria	Amas	Huliche de pollo	
	OHR	57	Ninguna	de casa	Huliche de iguana Chirmol de	Fogón
	RDG	30	Superior		cangrejo	
	MCSR	42	Primaria		Empanada de pescado	
					Empanada de pavo	

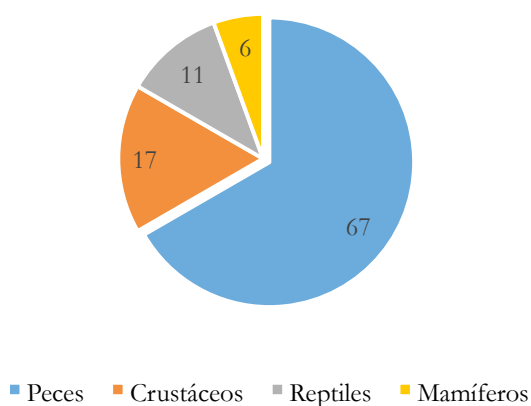
Fuente: Jaime Carrillo Contreras

En las entrevistas con las cocineras se pudieron documentar 8 recetas que las cocineras refieren son las que preparan para sus familias, encontrándose dos con animales domésticos y el resto con silvestres (Iguana en torta, robalo en caldo, pescado empapelado, huliche de pollo y de iguana, chirmol de cangrejo, empanada de pescado y pavo); y con respecto a los ingredientes más utilizados en estas preparaciones fue la cebolla, tomate, ajo y sal. A partir de la información obtenida de todos los platillos que elaboran utilizando fauna silvestre se encontró 18 formas de preparación. La diversidad de usos en conjunto con el uso de fauna silvestre se encontró un total de 107, entre estas las mayores frecuencias fueron para el frito 15.9%, asado 13.1%, sancochao 12.1%, minilla y sopas 9.3%, y caldos 7.5%; los que menos se utilizan fueron enchipotlado, ceviche y verde con 0.9% (ver figura 2).

Fuente: Jaime Carrillo Contreras

El número de fauna utilizada fue de 19 animales, entre las frecuencias destacan los grupos de peces con 67% (Jurel, robalo, ronco amarillo, sierra, bandera, sábalo, chopa, guachinango, curbina, bonito, pejelagarto, liseta y topen), crustáceos 17% (Jaiba, cangrejo azul y rojo), reptiles 11% (Iguana y cocodrilo de pantano) y con menor uso los mamíferos 6% representado solo por el mapache (ver figura 3). Aunque el grupo de peces fue el mayor, en este trabajo se encontró que los organismos que más se consumen en la comunidad de maneras diferentes son la jaiba, iguana, jurel, cangrejo azul y rojo.

Figura 3. Porcentaje de grupos de fauna silvestres utilizados en platillos tradicionales en E. Zapata,



Fuente: Jaime Carrillo Contreras

Con respecto a las creencias religiosas relacionadas a la fauna se encontró que el Cangrejo azul y rojo se asocia con la abundancia de alimentos y la tradición del día 24 de junio “San Juan Bautista”, la cual se conoce como “turbonada<sup>3</sup>”, que consiste en un cambio de condiciones meteorológicas, con presencia de precipitación pluvial y tormentas eléctricas que hace salir o migrar a los cangrejos hacia la playa y es precisamente en este momento cuando las personas capturan los organismos; los pobladores mencionan que regularmente el cangrejo lo compran o capturan en lugares cercanos como Aquiles Serdán, Paraíso, esto se realiza con conocidos o familiares, otros lo compran en la Villa Cuauhtémoc.

## 6. DISCUSIÓN

### 6.1. La gastronomía de la costa

La gastronomía mexicana ha sido reconocida a nivel mundial por la variedad de platillos que se elaboran en diferentes regiones, esto apegado a la gran diversidad de alimentos que se utilizan principalmente en zonas indígenas. Tabasco se encuentra dentro de la Región Golfo Centro según la enciclopedia (SEP-INAH, 1988:86); sin embargo, hay que hacer mención que la conservación de estos depende del uso y la práctica que tienen las cocineras tradicionales, esto hace que los alimentos que se encuentran disponibles sean utilizados con sus propias técnicas.

<sup>3</sup>Méndez, D. (2004:89). Menciona en entrevistas realizadas a pescadores de Nuevo Campechito, Campeche...que se refieren a vientos mayores a 40 km por hora, los pescadores no van a pescar (cuando los vientos vienen del norte). Cuando son turbonadas de tierra adentro, no salen cuando son mayores de 40 a 60 km por hora.

Además, que algunos se encuentran ligados a ciertas creencias religiosas o especialmente en algún momento especial para las familias.

En este trabajo de investigación se pudo obtener que, a partir de las entrevistas realizadas a las cocineras tradicionales hay ciertos platillos que tienen una mayor presencia tradicional como la preparación de iguana en torta, robalo en caldo, huliche de iguana; este último se considera ancestral porque en la región Yokot'an se elabora con diferentes ingredientes bases como pavo y pollo (CONACULTA, 2010:296) nombrando a Tabasco como la Ruta el misterio y el origen de los mayas. La señora OHR señaló que se prepara el huliche de iguana principalmente para los días 01 y 02 de noviembre "Día de todos los santos" y que se comparte con la familia que los visita en estas fechas; a pesar de que no es muy abundante la iguana, en caso que no haya, su yerno las trae del lugar donde vive en El Espino, les gusta que se los prepare. En este sentido, estos platillos se pueden seguir elaborando por la continuidad cultural que se tiene, pero con respecto a las poblaciones de estas especies, se han visto reducidas porque se consume en muchas partes de la región Yokot'an. Algo importante dentro de la gastronomía es la cocina, en este caso nos referimos al fogón, lugar donde cocinan las cocineras, este dato es interesante porque se encontró que todos los lugares que se visitaron las señoras lo utilizan para preparar los alimentos, en algunos casos tienen hasta dos fogones y sus dimensiones son grandes aproximadamente de 3X7 m como el ejemplo de FMDJ y OHR; en sus relatos ellas mencionan que a veces *se junta toda la familia*; cuando se realizan fiestas y por eso se requiere de lugares grandes para cocinar aceptando lo que remarca Marcelli, A. (2003:110), que las cocinas populares constituyen uno de los lazos poderosos de identidad cultural; atraviesan todo el espectro simbólico y emotivo de las culturas vivas. Aunque nuestro objetivo principal en el proyecto fue identificar la fauna silvestre, no se pudo separar de obtener algunos animales domésticos que prefieren las personas, en este caso como la preparación de huliche de pollo y empanadas de pavo. Otro de los elementos principales dentro de la cocina tradicional fue el maíz, que no sobresale en esta investigación, pero que si está presente como consumo normal (diario) en la población (Gutiérrez, H. 2005:152), como parte del acompañamiento de los platillos, en este caso se refiere a las tortillas.

Cuanto nos referimos a los ingredientes principales que se utilizan para preparar los platillos en la comunidad de E. Zapata la cebolla, tomate y ajo fueron los que obtuvieron mayor presencia; estos coinciden como los ingredientes utilizados en México por la mayoría de los hogares; esto coincide con PIDES, (2016: 131) donde señala que los alimentos prehispánicos como el frijol, maíz y jitomate.

## **6.2. Formas de preparación**

Las diferentes formas en las cuales las cocineras tradicionales preparan los platillos, tienen una relación estrecha con los recursos naturales que se tienen alrededor de su contexto próximo; para la localidad se presentó que la mayoría se prepara asado, frito y sancochado, sopas, minilla y caldos, esto en relación a los animales obtenidos de la parte costera; estas preparaciones son más comunes durante la semana debido a que se encuentran aproximadamente a 200 metros de la línea de costa en Tabasco, donde se obtiene el alimento. Sin embargo, los menos presentes fueron enchipotlado, ceviche, verde, tamal, chilpachole, empanizado, adobo, huliche, entomatado, pushcagua, deshebrado, chirimol y empapelado. Algunos de estos se preparan en ocasiones especiales como el huliche y tamales. Finalmente se



pudo encontrar que a partir de las diferentes formas de preparación con un total de 18 y con la fauna silvestre encontrada con 19 organismos, resultó que se pueden hacer 107 platillos.

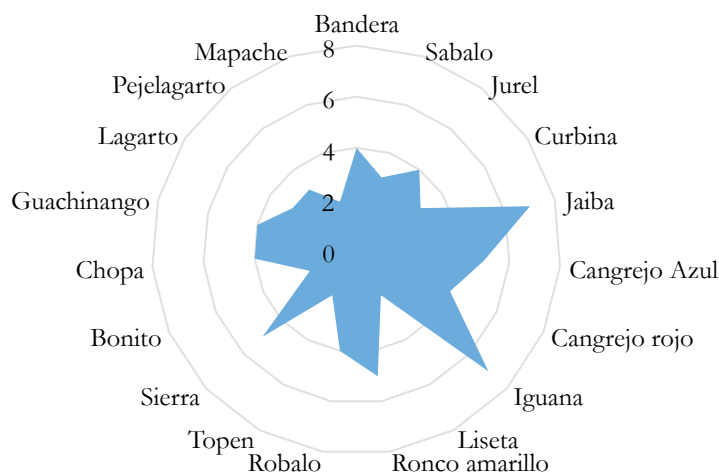
### **6.3. Fauna silvestre y platillos en la zona costera**

Este apartado analiza la fauna silvestre utilizada en los diversos platillos que se preparan en la comunidad, de forma general los peces de agua marina son los que sobresalen como grupo en este caso son el robalo *Centropomus sp*, es un pez eurihalino migratorio (Hernández, V. et al. 2014:173) que se encuentra en muchos ambientes acuáticos y de gran valor comercial. Los otros peces que fueron mencionados son ronco amarillo, sierra, bandera, sábalo, chopo, guachinango, curubina, bonito y liseta. Con respecto a los peces de agua dulce se nombraron al pejelagarto y el topen, estos se encuentran asociados a la alimentación de forma ocasional, porque se encuentran en cuerpos acuáticos dulceacuícolas que forman parte de los Pantanos de Tabasco como la Laguna Santa Anita que se encuentra cercano a la comunidad aproximadamente 10 km hacia el sur de la comunidad. En este caso el topen tiene presencia en los meses de octubre a diciembre, el cual está relacionado con las temporadas de lluvias en el estado. En el segundo grupo de fauna se encuentran los crustáceos, en esta investigación se hace mención de la jaiba principalmente, los lugareños refieren que existen dos tipos de jaibas que consumen las de mar y de agua dulce *Callinectes sp*, estas se colectan con redes en la playa, en el caso de las jaibas de mar y en la laguna Santa Anita las jaibas de agua dulce, utilizando trampas. Otro de los organismos encontrados fue el cangrejo azul *Cardisoma sp* como uno de los principales, sin embargo este organismo no se encuentra con mayor frecuencia en la comunidad, sino que refieren que se encuentra en zonas que tienen presencia de manglar como en Aquiles Serdán, comunidad que se encuentra en el municipio de Paraíso a unos 20 km de distancia hacia el oeste de E. Zapata; la captura del cangrejo se hace de forma manual y por las noches, asociado a las *turbonadas* que se presentan en el mes de junio, julio y agosto, y que tiene relación con las precipitaciones en el Estado, con presencia de tormentas eléctricas. El cangrejo rojo *Gecarcinus sp*, se encuentra disponible en la comunidad, en la orilla de la playa o entre los pastizales o escondidos entre la vegetación, su captura se realiza manualmente, el consumo de este es alto pero debido a su tamaño se necesitan más organismos; este se consume en forma cocida o sancochao, este se considera de alimentación prehispánica (Rodríguez, B. et al. 2017: 68). En el caso de los reptiles, se nombraron a la iguana y el cocodrilo de pantano; la iguana *Iguana iguana* es un reptil que se consume en casi todo el territorio tabasqueño y las personas del lugar mencionan que no es muy abundante en la zona, como anteriormente. Entre los organismos tuvo aceptación en el consumo; para FMDJ este organismo le gusta mucho a su familia y lo prefieren en torta, forma tradicional; se puede capturar en la comunidad y en caso contrario se compra en otras comunidades que se encuentran cerca. Para el caso del cocodrilo de pantano *Crocodylus moreletii* se encontró poco su consumo, en tres formas de preparación diferente; esto porque es un organismo que no es de esa zona de costa; es ubicado más hacia los pantanos, lagunas o ríos de Tabasco; con respecto a la procedencia de este alimento no se mencionó referencia.

Por último, el grupo de los mamíferos con el aprovechamiento del mapache, se hace en adobo y sancochao; sin embargo, para otros municipios de Tabasco como Teapa y Tacotalpa se captura, porque son especies indeseables debido a las

afectaciones que provocan en las cosechas de cultivos (Centurión, D. et al, 2003: 22). Finalmente, la Jaiba y la iguana fueron los organismos que las familias prefieren porque se prepara de 7 formas diferentes, pero debido a que son organismos que están más presente en la zona en la playa o en la laguna para el caso de la jaiba y la iguana con un valor de 7, porque está presente en todo el territorio tabasqueño; seguido del cangrejo azul, ronco amarillo y sierra con valores de 5 (ver figura 4).

Figura 4. Fauna silvestre utilizada en diversas preparaciones en la zona costera de E. Zapata, Tabasco, México



Fuente: Jaime Carrillo Contreras

#### 6.4. Importancia económica

Para las personas de la comunidad es importante contar con recursos naturales que ayuden con su alimentación y la economía; con respecto a esta zona costera se encontró que la fauna marina contribuye a la economía de la comunidad (Barba, E. 2010:153); como señala MCSR *el robalo acá vale \$140.00 pesos y se encuentra en los meses de mayo hasta agosto y la chopa llega a costar \$40.00 pesos; el jurel también se vende a veces mi esposo saca hasta 1 tonelada, se vende en el mismo día y el bonito se pesca entre abril y julio*. Esto indica que los recursos pesqueros que tiene la zona permite que en ciertos momentos haya mayores ingresos para la familia y además se alimentan con especies marinas de importancia comercial. También consumen especies de agua dulce como MCA menciona *nosotros comemos aquí la mojarra criolla, cuesta el kilo hasta \$70.00 pesos el kilogramo*.

Para los crustáceos (cangrejos y jaibas), MCA mencionó que el cangrejo también es uno de los organismos que buscan las personas de la comunidad *el cangrejo azul lo traen a vender, te dan 3X\$100.00 pesos; coincide con RDG que menciona que nosotros lo compramos en Cuauhtémoc o Chiltepec, los mazos tienen de 5 a 6 cangrejos y lo venden a \$100.00 o \$200.00 pesos; con respecto a las fechas en las cuales se encuentra el cangrejo azul dijo que 24 de junio San Juan Bautista, 29 de junio San Pedro, 16 de julio La Virgen del Carmen; por el lado contrario mencionó que el cangrejo rojo de ese agarramos medio bushel aquí en la playa, hasta los niños salen a buscarlo*. La jaiba también se consume mucho en E. Zapata, OHR menciona *la jaiba de mar tiene color amarillito con gris; aunque la jaiba de agua dulce se vende en Villa Vicente Guerrero, Centla y llega alcanzar el precio de \$40.00 a \$50.00 pesos por Kg (comunicación personal)*.

## 7. CONCLUSIONES

Se concluye que las cocineras tradicionales identificadas fueron 7, de las cuales solo una entiende la lengua indígena Yokot'an, resultando una pérdida cultural por diferentes procesos de desarrollo y de educación en Tabasco.

La fauna silvestre tiene gran importancia en la gastronomía porque contribuye a la economía con alimentos al obtenerlo de su comunidad; en este caso corresponde principalmente a los peces marinos como el robalo y algunos crustáceos de importancia comercial, como las jaibas y los cangrejos rojos.

También otros organismos de fauna como reptiles tienen gran aceptación en la alimentación como la iguana, pero está se encuentra poco abundante en la zona costera.

Las preparaciones de platillos resaltan las formas como frito y asado, estos tienen relación con los peces que más se consumen en la comunidad.

Se encontró la creencia basada en la abundancia de los recursos relacionados principalmente con el cangrejo azul y rojo, como la celebración del 24 de junio de San Juan Bautista.

Por último, podemos mencionar que el patrimonio biocultural se encuentra amenazado por diversas causas, y que la gastronomía sigue perdurando, aunque hay otros elementos culturales que se están perdiendo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barba, E., Juárez, F. J. y Estrada, L. F. (2010). Distribución y abundancia de crustáceos en humedales de Tabasco, México. *Revista Mexicana de Biodiversidad*. 81. pp 153- 163.
- Boege, S. E. (2008). El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. 1ª Edic. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, D.F. 334 p.
- Carrillo, C. J., De los Santos, R. C. P., Reyes, C. E. y Ramírez, M. R. E. (2017) Saberes de la cultura CH'ol sobre los caracoles acuáticos en la Sierra de Tabasco. *Revista Transdisciplinaria de Estudios Migratorios*. Vol.3 No.9. pp 17-25.
- Centurión, H. D., Espinosa, M. J., Poot-Matu, J. E. y Cázarez, C. J. G. (2003). *Cultura Alimentaria Tradicional de la Región Sierra de Tabasco*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. 102 p.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. CONACULTA. (2010). *Patrimonio Cultural y Turismo. Cuadernos 17. Catálogo de Recursos Gastronómicos de México*. 320 p.
- Flores, L. J. M. (2006): *Chontales de Tabasco pueblos indígenas del México contemporáneo*. 1ª Edic. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). México. 52 p.
- Google imágenes (2019). Maxar Technologies imagines 2019 CNES airbus Maxar Technologies Datos del Mapa 2019 INEGI.
- Gutiérrez, V. H. 2005. La cocina de los mexicanos, en CONACULTA. *Patrimonio Cultural y turismo. Cuadernos 10. Pueblo de maíz. La cocina ancestral de México. El expediente ante la UNESCO*. México. pp 149-152.
- Hernández, S. R. Fernández, C. C. y Baptista, L. M. P. (2010). *Metodología de la Investigación*. 5a edición. McGraw-Hill. México. 656 p.

- Hernández, V. U., Chiappa, C. X., y Contreras, S. W. (2014). Variabilidad reproductiva del robalo común, *Centropomus undecimalis*, en ambientes de salinidad contrastante interconectados por el sistema fluvial Grijalva-Usumacinta. *Ciencias Marinas*.40(3). pp 173–185.  
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=270030022>.
- Marcelli, A. (2003). La comida y los recetarios como parte de un proceso cultural, en CONACULTA. Patrimonio Cultural y Turismo. Cuadernos 7. 5° Congreso sobre Patrimonio Gastronómico y Turismo Cultural. Puebla. Memorias. 1ª Edic. México. pp 109-115.
- Mejía L. L. S., Mejía, C. S. E. y Bravo, R. M. (2014). Tendencias gastronómicas: La encrucijada entre lo tradicional y lo innovador. UAEM. Revista virtual especializada en Gastronomía. Culinaria. 8. pp 27 – 40.
- Meléndez, T. J. M. y Cañez, D. F. G. M. (2010). La cocina tradicional regional como un elemento de identidad y desarrollo local. El caso de San Pedro El Saucito, Sonora, México. Centro de investigación en alimentación y desarrollo, A.C. Estudios sociales. Número especial, pp 181-204.
- Méndez, G. D. N. (2004). Nuevo Campechito, Campeche: Ambiente, Economía y Cultura en una sociedad de pescadores. Tesis de grado de Maestra en Antropología Social. Universidad Iberoamericana. México. 302 p.
- PIDES innovación social. (2016). Sabores prehispánicos en la cocina contemporánea. Secretaría de Cultura. pp 134.
- Pueblos América. <https://mexico.pueblosamerica.com/i/emiliano-zapata-125/>.
- Reyes, U. A. C., Guerra, A. E. A. y Quintero, V. J. M. (2017): Educación en gastronomía: su vínculo con la identidad cultural.
- Rodríguez, G. B., Valadez, A. R. y Martínez, M. M. (2017). Restos de cangrejo rojo (*Gecarcinus lateralis*) y cangrejo azul (*Cardisoma guanhumi*), en el contexto Arqueológico Teotihuacano de Teopancazco. TIP Revista Especializada en Ciencias Químico-Biológicas. 20(1). pp 66-73.
- Secretaría de Desarrollo Social. SEDESOL. (2013). Catálogo de localidades. Sistema de Apoyo para la Planeación del PDZP. Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional.
- Secretaría de Educación Pública-Instituto Nacional de Antropología e Historia. (1988), Atlas cultural de México. Gastronomía. 1ª Edic. Grupo Editorial Planeta. México. 190 p.
- Turismo, Recreación y Servicio de la Universidad de Guadalajara, México, pp 1-22.

## **DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE VIVERO Y SENDERO ECOTURÍSTICO EN ARCHIPIÉLAGO DE ISLAS DEL ROSARIO (COLOMBIA)**

Jorge Sánchez Hoyos<sup>1</sup>.

Jotty Arroyo <sup>1,2</sup>.

Leonor Cervantes Ceballos<sup>1</sup>.

Harold Gómez Estrada<sup>1</sup>

1. Grupo de Investigación en Química de Medicamentos.

2. Grupo de Investigación Fisiología y Neurociencia.

Universidad de Cartagena

[hgomez@unicartagena.edu.co](mailto:hgomez@unicartagena.edu.co)

### **RESUMEN**

En el caribe colombiano la fragmentación del bioma causado por el cambio climático genera repercusiones ambientales a corto y largo plazo. El archipiélago de Islas del Rosario está formado por 28 islas, siendo Isla Grande con 200 hectáreas de extensión terrestres. Sus habitantes aprovechan de los recursos para el ecoturismo y la pesca. El objetivo de este estudio es la generación de estrategias de ingreso sostenibles y la preservación de los ecosistemas nativos en la región caribe. Se realizó la caracterización vegetal del Bosque seco tropical y manglar. La metodología empleada está basado en el análisis plantas leñosas, plantas de uso medicinal a través de encuestas etnobotánicas según la metodología TRAMIL, implementación de sendero interpretativos para identificar las especies vegetales, clasificación de semillas y esquejes de 28 especies de planta con índice de valor de importancia más relevante, para su posterior siembra y reforestación, diseño de marcaje de las especies de árboles a lo largo de los senderos y capacitación a los ecoguías sobre los ecosistemas y biodiversidad de plantar por medio del manual de plantas y animales de Isla Grande.

**Palabras claves:** Conservación, Bosque seco, manglar, sendero y vivero.

### **INTRODUCCIÓN**

El cambio climático es un fenómeno de carácter global causado por factores antropogénicos, como es el aumento de la temperatura atmosférica y su efecto en el ciclo del agua, que es traducido, en un aumento cercano al 60% en la tasa anual de tormentas tropicales, Los impactos generados por este cambio pueden ser mitigados por las coberturas de manglar costeras y bosques secos, puesto que éstas, ayudan a reducir las velocidades de los vientos y corrientes de agua que rompen en el litoral. A pesar de esta importancia, los bosques del Caribe Colombiano están sufriendo una alteración a gran escala debido al aumento no controlado y poco organizado de asentamientos humanos aledaños a los mismos. Como mecanismo para prevenir y contrarrestar este fenómeno, se han desarrollados estudios dirigidos a obtener conocimientos de forma sistemática que generen información de alto valor para la conservación de ecosistemas estratégicos, este es el caso de los inventarios de las especies de flora, que, como actividad científica, generan grandes aportes sobre la biodiversidad (Mittermeier, 1997). En mayoría de las comunidades no se maneja nocimiento de su biodiversidad, con el paso de tiempo se pierde información valiosa, sin duda una de las mayores fuentes de apropiación de nuestro recursos naturales

es en el ámbito de la salud, es la medicina tradicional basada en productos silvestres, esto formar las bases primario en la atención de los problemas de salud, gran parte de estos avances fueron posibles gracias a la etnobotánica, lo que nos ha permitido un uso adecuado de nuestros ecosistemas, por lo cual se encontrándose arraigado en nuestra cultura. El archipiélago de Islas del Rosario está formado por 28 islas de las cuales, se tomó como zona de estudios Isla Grande, esta islas cuentan con más de 200 hectáreas en, entre los ecosistemas terrestres más destacados podemos de esta islas, tenemos el bosque seco tropical y manglar, que provén buena fuente de recurso a los nativos en estas en distrito de Cartagena de Indias-Bolívar, en las coordenadas 10°25'9.3"N y 75°31'30.0"W, sus condiciones de temperatura varían desde los 25 °C hasta los 32°C grados en el año, presenta precipitaciones llegan desde 1000-1500 mm de lluvias por año (INVEMAR-MADS, 2012).

## **METODOLOGÍA**

### **Caracterización del Bosque seco Tropical (BST)**

En primera instancia se realizó la caracterización vegetal del bosque seco tropical, La metodología a utilizar en el Análisis será la de plantas leñosas (Villareal, H., M 2004). Tomando plantas con DAP mayores a 2,5 cm dentro de transectos. Se determinará la Abundancia (A) , que es la cantidad total de individuo por área o por hectárea; a subes la Abundancia Relativa (AR) ,Es el porcentaje de abundancia por especie, con relación a la abundancia de individuos totales en área; la Frecuencia (F) Nos indica que tan frecuente es una especie dentro del área de estudio y la Frecuencia relativa (FR) Nos indica el valor porcentual de la frecuencia de una especie: el Área basal (AB) Es área ocupada en metros cuadrados del tronco del árbol en el terreno; Cobertura (C) la suma de todas las áreas basales de una especie (C), cobertura total (CT), es la suma de todas las áreas basales de los individuos; Cobertura relativa (CR) Nos indica el área de cobertura en porcentaje del tronco de una especie; por último se establecera Índice de Valor de Importancia (IVI) que Nos indica la importancia de cada una de las especies en el ecosistema, se determina de la siguiente manera:

$$\mathbf{AR+FR+CR=IVI}$$

### **Establecimiento de parcela en manglar**

En cada punto de muestreo se fijaron parcela de 10 x 10 m ubicadas cada 20m de longitud para determinar la estructura (>2,5m de altura o DAP > 2,5 cm) (Mendoza, 1999) por el método RAP (Gentry 1982) Cada transecto se trazó perpendicular al borde de agua y se calculara el índice de valor de importancia IVI, además de se calculó la biomasa o cantidad de materia acumulada por parcelas. Calculando la densidad de cada árbol a partir del volumen del tronco por la densidad de la madera.

### **Establecimiento de parcelas de regeneración**

La tasa de regeneración del ecosistema indica la capacidad del manglar de producir nuevos individuos que puedan llegar a constituir árboles establecidos con capacidad reproductiva y así garantizar la dinámica natural del bosque. Para esto se tuvo en cuenta la altura de cada individuo para categorizarlo de la siguiente manera, renuevos - R (0-30 cm),

plantones tipo 1 - U1 (30 – 150 cm), plantones tipo 2 – U2 (150 – 300 cm), arboles establecidos - E (Altura mayor de 3,0 m y diámetro menor de 5,0 cm). Estas categorías de tamaño se toman de la metodología propuesta por Restrepo y (Vivas-Aguas 2007) y (Ulloa-Delgado, *et al.* 1998), quienes la usaron en estudios de regeneración natural en el pacífico y el caribe colombiano.

### **Encuesta etnobotánica**

se estableció el uso medicinal de las plantas por medio de encuestas etnobotánicas según la metodología TRAMIL, El formato de encuesta fue previamente validado para la población de Isla Grande, en la población de Orika. Las encuestas fueron basadas en la metodología TRAMIL y fueron aplicadas (por espacio de 2 meses) personas mayores de 40 años. La información fue posteriormente sistematizada y ordenada, así como sustentada con sus respectivas muestras botánicas recolectadas in situ, a las cuales se les aplicó las técnicas de herbario. Las plantas fueron analizó utilizando la frecuencia de citación o reporte (FC), portemente se compara la información con la farmacopea vegetal caribeña con la finalidad de escoger las especies que coincidieran con el uso en este libro.

### **Senderos interpretativos georreferenciados**

Se establecieron una ruta georreferenciada con la principal especies nativas y medicinales en isla grande, generando su identificación a lo largo del sendero; cada una de estas especies centrara con una ficha técnica que contendrá su nombre científico, nombre común, familia y un código QR que direccionara a las personas a la página interactiva de TRAMIL; con la finalidad de mostrar información relevante de la especie, se realizó un mapa interactivo para socializar los datos con los acogías.

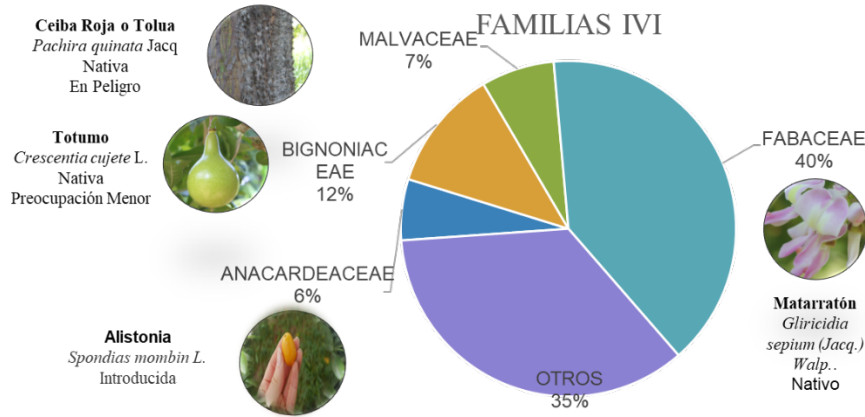
### **Establecimiento de vivero**

Se genero un vivero con las principales especies nativas y medicinales de la zona, se tuvo en cuenta el índice de valor importancia para resaltar las especies más representativas del ecosistema, de las cuales se tomaron esquejes y semillas a lo largo de los muestreos, se establecieron zonas de plantas medicinales propuestas por los sabedores de la zona.

## **RESULTADOS**

### **Índice de Valor de Importancia (IVI)**

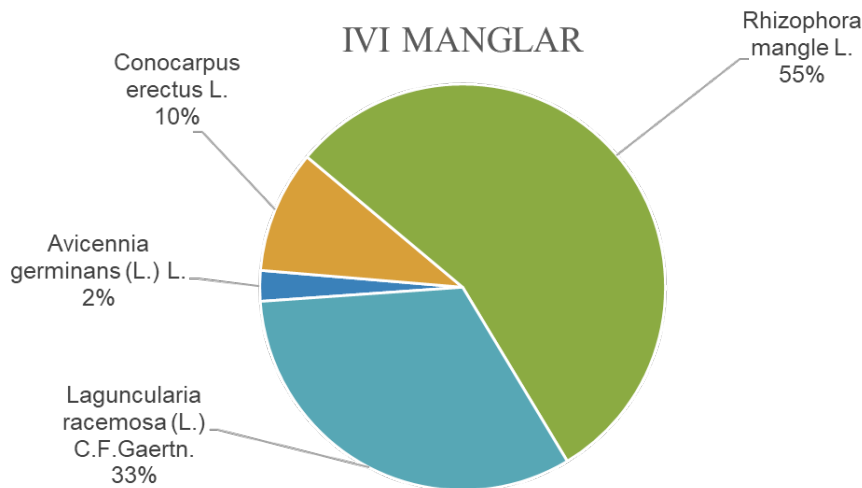
En rasgos generales en el bosque seco obtuvimos 4 familias que se caracterizaron por su importancia, donde tenemos en primera instancia a la familia de las FABACEAE, donde podemos resaltar al Mararaton (*Gliricidia sepium* (Jacq.) Walp.) como la especie más característica de este ecosistema, seguido de la familia MALVACEAE donde la especie (*Pachira quinata* Jacq aesar) de que no posee un alto IVI esta especie se encuentra reportada em el libro rojo de Colombia como una especie en peligro; seguido tenemos a las BIGONIACEAE y ANACARDIACEAE como familias representativas (ver grafica 1).



5

**Grafica 1.** Índice de Valor de importancia de las especies de BST en Isla Grande.

En el ecosistema de manglar podemos ver la gran diferencia de las especies en estos ecosistemas, tenemos que el mangle Rojo (*Rhizophora mangle* L), ester es el que presenta mayor importancia en la mayoría de las lagunas internas y las que conectan con el mar, seguido tenemos que el mangle Blanco (*Avicennia germinans* (L.) L. se presenta un mayor índice, resaltando que esta especie se encuentra mayor mente en las lagunas internas y rara vez con las lagunas que comunican con el mar, por ultimo tenemos al mangle Zaragoza (*Conocarpus erectus* L.) y Negro (*Avicennia germinans* (L.) L.) (ver Grafica 2)



**Grafica 2.** Índice de Valor de Importancia de las especies de manglar en Isla Grande.

### Renuevos y biomasa

Entre las lagunas con un mejor nivel de regeneración, podemos resaltar a la laguna del níspero ,donde los renuevos por metro cuadrado superan los 8 individuos por área lo que nos indica que esta laguna (ver tabla 1), lo que nos indica que esta laguna se encuentra intervenida por diferentes factores como lo es la tala y sedimentación por las basuras, sumado a esto la laguna del caracol es una de las lagunas con mayor biomas y menor índice de regeneración y pose una gran cantidad de biomasa, En cuanto a la biomasa, a nivel



panropical esta puede oscilar entre 100 y 200 Mg/ha (Lacher, 1977). En Africa la biomasa aérea de los manglares puede variar entre 72 Mg/ha y 207 Mg/ha por lo que esta zona cuenta con una bimsa de hasta 50,2 Mg/ha.

**Tabla 1.** regeneración de manglar.

Lagunas	Renuevos (árbol x m <sup>2</sup> )	Plantón Tipo 1 (árbol x m <sup>2</sup> )	Plantón Tipo 2 (árbol x m <sup>2</sup> )
Níspero	8,2	7,3	0.9
Caracol	2,2	2,01	1,3

**Etnobotánica:**

El inventario Etnobotánico se realizó con base en 82 reportes de encuestas semi-estructuradas realizadas a 28 participantes lo que a rojo un reporte de 48 especies en particular. se analizó utilizando la frecuencia de citación o reporte (FC), de estas especies con FC más relevantes, solo 20 especies se encontraron los mismos usos de la farmacopea vegetal caribeña, de lo cual se generó un afiche que se socializo con la comunidad (ver figura 1)



**Figural.** Afiche de plantas medicinales

**Sendero**

Se realizó la caracterización de más de 183 indivisos y 17 especies con código QR (ver figura 2), el sendero conto con 1,2 kilómetros de extensión abarcando tanto ecosistema de bosque seco como manglar, muchas de estas especies fueron reportadas en la medicina tradicional de los isleños, en base al mapa se capacito tanto a los ecoguias como a los sabedores locales de sus manejo e interpretación.



**Figura 2.** Sendero interpretativo

**Vivero**

Se estableció un vivero nombrado por los nativos “los Hobos”, cuenta con las especies vegetales más representativas y se generó la simpar de más de 2000 individuos y 28 especies para regeneración entre manglar, bosque seco y plantas medicinales, se generó un banco de semillas que contiene aproximadamente 46 especies extraídas de la misma isla (ver figura 3).



**Figura 2.** Vivero los Hobos en isla grande.

## **CONCLUSIÓN**

Durante el estudio observamos el grado de intervención antropogénica por el mal manejo de los recursos naturales en esta zona, debido a actividades como la tala y quema del bosque que degeneran en gran medida la cobertura vegetal. Actualmente, la productividad del ecosistema es baja dado que la biomasa en la zona de muestreo alcanza niveles de entre 5 a 50 Tons/ha. La tala y defoliación de árboles se evidencia también en las bajas tasas de densidad de dosel, lo que condiciona la respuesta del ecosistema en la dinámica natural de regeneración. Debido a que en los claros de luz aumenta la regeneración por efecto de la luminosidad, la tasa de regeneración mencionada, la sobrevivencia de las plántulas es muy reducida, puesto que las plántulas no alcanzan a llegar al estado reproductivo, donde se garantice la dinámica sucesiones del ecosistema. Por último, se debe resaltar la importancia del los viveros y caracterizaciones como un ejercicio de educación y ciencia ciudadana que partir de metodologías científicas provee datos de interés para futuras investigaciones y para los entes que tiene como función la protección y cuidado de este ecosistema estratégico.

## AGRICULTURA FAMILIAR Y DESARROLLO LOCAL

José Arturo Méndez Espinoza  
Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México.  
[jamendez@colpos.mx](mailto:jamendez@colpos.mx)

Itzel Valencia Bastida  
Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, México.  
[Itzelvb17@gmail.com](mailto:Itzelvb17@gmail.com)

### RESUMEN

El trabajo analiza las dinámicas socioeconómicas de unidades domésticas campesinas (UDC) en la construcción histórica de la cadena productiva maíz-tlacoyo (tortilla de maíz gruesa de forma ovalada rellena de diversos alimentos de origen prehispánico) en una localidad del altiplano central de México, como una experiencia de desarrollo local en un contexto de agricultura familiar que les ha permitido el mercadeo directo de sus productos alimenticios en la ciudad de México. El proceso se analiza en un entorno adverso de políticas públicas, mercados y medios de producción limitados en las UDC. Metodológicamente se abordó como un estudio de caso; para ello, se realizaron recorridos de campo y 56 entrevistas a UDC para conocer sus prácticas socioeconómicas y culturales, así como la base de recursos que sostienen la cadena. Los resultados principales muestran que la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo utiliza en su totalidad recursos locales para su reproducción –tierra, fuerza de trabajo familiar, semillas criollas, agua, tecnología y conocimiento tradicional principalmente–, lo que ha permitido su autonomía, consolidación y permanencia. Asimismo, se identificó que 83% de las UDC entrevistadas presentan diferentes niveles de inserción relacionados con sus activos productivos en los eslabones de la cadena productiva; también, se identificó que la cadena ha permitido emplear, visibilizar y remunerar el trabajo femenino doméstico; así como la integración de los hombres no solo en el proceso productivo, sino también en la transformación y comercialización de los tlacoyos.

Palabras clave: cadena productiva, desarrollo local y agricultura familiar

### ABSTRACT

This paper analyzes the socioeconomic dynamics of peasant domestic units (UDC) in the historical construction of the corn-tlacoyo production chain (thick oval corn tortilla filled with various foods of pre-Hispanic origin) in a locality in the central highlands of Mexico, such as a local development experience in a family farming context that has allowed them to directly market their food products in Mexico City. The process is analyzed in an adverse environment of public policies, market and limited means of production in the UDC. Methodologically it was approached as a case study; for this, field visits and 56 interviews were conducted to UDC to learn about their socio-economic and cultural practices, as well as the resource base that supports the chain. The main results show that the corn-tlacoyo agrifood chain uses entirely local resources for its reproduction –land, family labor force, creole seeds, water, technology and traditional knowledge mainly–, which has allowed its autonomy, consolidation and permanence. Likewise, it was identified that 83% of UDC interviewed present different levels of insertion related to their productive assets in the links of the productive chain; also, it was identified that the chain has allowed the employ, visibility and remuneration of female domestic labor; as well as the integration of men not only in the productive process, but also in the transformation and commercialization of the Tlacoyos.

Keywords: productive chain, local development and family farming

## 1. INTRODUCCIÓN

La agricultura familiar ha sido identificada por diversos organismos internacionales, como una actividad que permite el anclaje de procesos de desarrollo local a partir de sus múltiples atributos que presenta en materia social, económica, cultural y ambiental. Particularmente, el artículo analiza las dinámicas sociales y económicas de unidades domésticas campesinas (UDC) en la construcción histórica de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo<sup>1</sup>, que les ha permitido el mercadeo directo de sus productos alimenticios en el mercado más grande de consumo de alimentos en el país –la Ciudad de México–.

Cabe resaltar para el caso mexicano, la importancia del minifundio en la ruralidad, no solo por sus múltiples facetas, sino también, por el número de unidades productivas que son identificadas por su dimensión como Agricultura Familiar (AF). De acuerdo al Censo Agropecuario 2007 y el IX Censo Ejidal, en México existen un total de 5,548,845 unidades de producción rural, de las cuales el 81.3% conforman el segmento de AF (FAO y SAGARPA, 2012). En el estado de Puebla, se identifican 535,457 unidades de producción, que equivalen a 9.64% a nivel nacional, y el 83.34% pertenece a AF; y para el municipio de Huejotzingo se identifican 8,908 unidades de producción, de las cuales 8,747 unidades corresponden a AF, lo que equivale al 98.19 % (INEGI, 2007).

En consecuencia, el estudio se desarrolló en un contexto de AF en la Junta Auxiliar de San Miguel Tianguizolco del municipio de Huejotzingo, Puebla, ubicada en el altiplano central de México. Se abordó como un estudio de caso a partir de la identificación y análisis de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo, la cual ha generado una cultura productiva, identidad y empoderamiento de los actores locales que han permitido su anclaje territorial, y la generación de procesos de desarrollo local en un entorno adverso de políticas públicas y de mercado.

La elaboración y consumo del tlacoyo, presenta antecedentes históricos que se remontan al periodo prehispánico, el cual ha perdurado en la gastronomía tradicional local; aunado al mercadeo de productos agrícolas y venta de fuerza de trabajo en la ciudad de México por pobladores del municipio desde 1950. De este modo, ambos elementos han contribuido a la afirmación de la identidad cultural y a la producción local de insumos necesarios para la producción sostenida de tlacoyos, no solo para el autoconsumo de la población, sino también para su comercialización.

La construcción sociohistórica de la cadena de valor maíz-tlacoyo, es representativa de un proceso de innovación social liderado por la propia comunidad, que ha permitido resolver problemas de exclusión en los mercados de insumos, alimentos y empleo principalmente; así como visibilizar y valorar el trabajo femenino, y la posibilidad de construir circuitos cortos de comercialización. De este modo, es posible observar el mejoramiento en las condiciones de vida de las UDC articuladas a la cadena maíz-tlacoyo, y dinámicas que permiten visualizar un desarrollo local alternativo al modelo neoliberal predominante.

Para De la Maza (2003), las innovaciones sociales tienen dimensiones tangibles (puestos de trabajo creados, productos, mejoramiento de las condiciones de vida, formas organizacionales, etc.), pero también dimensiones intangibles: confianza, vínculos, información y desarrollo de las capacidades propias. En adición, para autores como

---

<sup>1</sup> Tortilla de maíz gruesa de forma ovalada rellena de diversos alimentos producidos con origen estrictamente local, con antecedentes prehispánicos.

Asián, Fernández y Montes (2013: 18), “la innovación social ha de ser social tanto en su proceso como en sus resultados. Para ello, la ciudadanía deberá cambiar su comportamiento pasando de ser meros beneficiarios de innovaciones a ser partícipes o promotores de éstas. Las soluciones alcanzadas deberán responder a las necesidades sociales existentes”.

El desarrollo local es, “ese conjunto de procesos económicos, sociales, culturales, políticos y territoriales a través de los cuales una comunidad, a partir de sus propias potencialidades y de las oportunidades que le brinda el entorno, accede al bienestar, sin exclusiones ni discriminaciones y garantiza las condiciones para que futuras generaciones también puedan hacerlo” (Velásquez, F. 1998: 136, Citado por Burbano, A. 2009).

## **2. METODOLOGÍA**

### **2.1. Proceso metodológico**

La investigación se abordó como un estudio de caso, ya que permite la aproximación a los actores, de tal manera que se puede realizar la comprensión e interpretación de sus acciones en su contexto, pero sobre todo, contribuye a la producción de conocimiento relevante (Coller, X. 2000); aunado a la profundidad del conocimiento que se deseaba conocer del fenómeno, ya que considera estrategias que permiten enriquecer la investigación (Yin, R. 1984). En consecuencia, se realizó una revisión bibliográfica, –documental y estadística– con el objetivo de conocer que es lo que se sabe sobre el tema y las condiciones socioeconómicas de la región.

Se realizó un primer acercamiento a través de un grupo focal en el mes de abril de 2016, con seis productores de tlacoyo, con el objetivo de identificar las condiciones y características del proceso productivo del tlacoyo, como estrategia de reproducción social de pobladores de la junta auxiliar de San Miguel Tianguizolco. Posteriormente, en los meses de enero y febrero de 2017, se realizaron cuatro recorridos para delimitar el polígono de la Junta Auxiliar de San Miguel Tianguizolco, con un dispositivo GPS. Estas actividades se realizaron con participación de informantes claves para precisar los límites de la localidad, y así conocer los sistemas productivos, particularmente los asociados al maíz.

La recolección de información primaria se realizó en los meses de septiembre y octubre de 2017. Durante este periodo se aplicaron 56 entrevistas estructuradas y ocho entrevistas semiestructuradas a las UDC que participan de manera parcial o total en la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo. Finalmente la información se capturó en una base de datos para su concentración, posteriormente fue procesada y analizada en el Programa Excel (versión 2013).

### **2.2. Área de estudio**

El ámbito geográfico del estudio fue la Junta Auxiliar de San Miguel Tianguizolco, en el municipio de Huejotzingo, Puebla, México. Sus coordenadas geográficas son: 19.15861 de latitud norte y 98.440833 de longitud oeste y se ubica a una altitud de 2,340 msnm. Está comunicada por autopista de cuota y por carretera federal con la Ciudad de México (CDMX), principal centro de consumo en el país con 8 ,918,653 habitantes; y localizada a 4.4 km de distancia de la cabecera municipal y aproximadamente a 30 km de la capital del estado, y a 139 km de la CDMX.

En el municipio de Huejotzingo, históricamente la mayor concentración poblacional la reporta la cabecera municipal y la Junta Auxiliar de Santa Ana Xalmimilulco, seguido de Santa María Nepopualco y Santa María Atexcac; San Miguel Tianguizolco se ubica en el quinto lugar. De acuerdo al volumen de población –63,404

habitantes–, identificada en el municipio de Huejotzingo por INEGI en el año 2010, la Junta Auxiliar de San Miguel Tianguizolco representa el 3.7 % del municipio (2,364 habitantes para el año 2010), y de acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2016), se identifica una mayor población femenina, debido a que 1,178 son hombres (49.8 %) y 1,186 mujeres (50.2 %). San Miguel Tianguizolco es considerada con un grado medio de marginación, y calificada con grado bajo en cuanto a rezago social, esto debido a las carencias sociales reconocidas dentro de su población; en la Junta Auxiliar se han identificado aproximadamente, 538 viviendas particulares habitadas (Ibíd.).

Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social, el porcentaje de analfabetismo entre los adultos de la junta auxiliar es del 3.52 %; siendo identificado que 2.05 % corresponde a los hombres y un mayor porcentaje se encuentra en las mujeres, ya que se considera que el 4.87 % en las mujeres son analfabetas. El grado de escolaridad promedio referido es de 6.51 años, siendo los hombres quienes obtienen un año más en promedio que las mujeres –7.02 en hombres y 6.08 en mujeres– (SEDESOL, 2016).

En relación a los apoyos gubernamentales se encontró una mínima presencia; ya que con datos de PROCAMPO –principal programa de apoyos en el campo mexicano hasta el año de 2018– para 2014, solo 22 % de las pequeñas unidades en Huejotzingo recibían este apoyo, y de estas el 93.4 % producían maíz, lo que denota su importancia municipal.

Las principales actividades económicas de Huejotzingo están representadas principalmente por la agricultura, con un patrón diversificado de cultivos, entre los que destacan: frijol, avena, alfalfa, calabacita, calabaza, chícharo, chile, cilantro, col, trigo y zempoalxochitl; y frutales como la pera, ciruela, chabacano, durazno, tejocote y nogal; en la ganadería se da la cría de bovino de carne, bovino de leche, porcino, caprino, ovino, equino, incluyendo otras especies como el asnal, mular y cuenta con gran variedad de aves. En la industria, destaca la fabricación de insumos y acabados textiles, como la fabricación de equipo de transporte; y, en segundo lugar, las industrias especializadas en la fabricación de prendas de vestir (De Arellano, R. 2015: 59).

### **3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

#### **3.1. Características sociodemográficas y económicas de las UDC**

A partir de los resultados, se encontró que las UDC entrevistadas (N=56) que participan en la cadena productiva maíz-tlacoyo, en San Miguel Tianguizolco, presentan las siguientes características sociodemográficas y económicas que se detallan a continuación.

Se encontró una edad promedio de los jefes (as) de familia de 33 años, y las UDC están integradas por 3.5 integrantes y 2.3 hijos en promedio, y se identificó una mayor presencia del género femenino, ya que el 53.6% corresponde a mujeres y el 46.4% a hombres. La escolaridad promedio de la población de 15 años y más, es de 8.4 grados – solo 0.1 grados por debajo del nivel estatal y 0.8 grados por debajo del nivel nacional– (INEGI, 2015).

Las principales actividades identificadas fueron en un 20.2% estudiantes, 19.1% productor de tlacoyos, 16.3% amas de casa, 12.8% agricultura, 12.4% comercialización de tlacoyos y 7.1% oficios.

De las UDC que cuentan con tierras agrícolas, se identificó que la superficie promedio es de 1.4 ha, de las cuales el 53% cuenta con propiedad ejidal, el 52.75% cuenta con propiedad privada y solo el 18% renta tierras. Para desarrollar actividades agrícolas el 80.55% de las UDC utilizan mano de obra familiar, principalmente del cónyuge e hijos, y en caso de ser insuficiente, contratan fuerza trabajo de la localidad ó

de otras localidades cercanas, con un pago promedio de \$170 por día. También se contrata fuerza de trabajo local para la producción de tlacoyos, ya que la familiar resulta insuficiente por el volumen de producción –72,300 tlacoyos semanalmente en las UDC entrevistadas–, por lo que el 62.35% de las UDC contrata mano de obra para dicha actividad.

También se identificó en las entrevistas realizadas a los jefes (as) de UDC, que el 48% de las UDC participan en la fase de producción de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo; 84% participa en la fase de transformación, y 64% participa en la comercialización. Así, es posible afirmar que existen diferentes niveles de inserción de las UDC en la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo, ya que participan en uno, en dos ó en los tres eslabones de la cadena, dependiendo el nivel de capitalización que observan.

### **3.2. Cadena productiva maíz-tlacoyo: antecedentes y situación actual**

La cadena productiva maíz-tlacoyo, en San Miguel Tianguizolco, presenta como principal antecedente, la movilidad de los miembros de las UDC para comercializar productos agrícolas y la búsqueda de empleo e ingresos en el Distrito Federal –a partir de 2016, Ciudad de México–. Entre los principales empleos mencionados por los hombres destaca el oficio de albañil –y otros oficios tales como, carpinteros, plomeros, electricistas, entre otros– y las mujeres como empleadas domésticas; pero fue a partir de la comercialización de productos agrícolas y alimenticios que se inició el desarrollo de la cadena productiva maíz-tlacoyo.

De acuerdo con testimonios de los entrevistados, la comercialización de productos agrícolas tuvo sus inicios a finales de los años cincuenta y principios de los años sesenta con productos locales, como las frutas y verduras de temporada. A finales de esta etapa, las mujeres buscan incrementar sus ingresos derivados de la comercialización de frutas y verduras, a través de la oferta de otro tipo de productos. De forma particular, aquellos que culturalmente les habían enseñado a elaborar desde pequeñas y que formaban parte de su alimentación e identidad; y es aquí cuando se inicia la comercialización de tortillas de maíz hechas a mano, iniciativa que fue impulsada principalmente por las mujeres de UDC que contaban con tierras para la producción de maíz. Así, transformaron el maíz para su venta, aumentando su valor comercial.

Posteriormente, en los años setenta y durante los ochenta, ante el evidente éxito en la comercialización de productos agrícolas por las UDC de San Miguel Tianguizolco, se incrementó el flujo de UDC dedicadas a la comercialización de estos productos en la Ciudad de México. Para finales de los años ochenta, en otro intento por destacar de la competencia, inician la producción comercial y venta de tlacoyos y otros productos similares, dándole valor agregado y en consecuencia obteniendo mayores ingresos.

A finales de los años ochenta e inicios de los noventa, inicia la consolidación de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo, ofertando no sólo productos locales iniciales – frutas y verduras–; sino a partir de una mayor diversificación en su oferta de productos, ahora de origen culinarios tradicionales, y ligados a pautas de consumo de origen local – como tortillas, sopes, tamales– pero principalmente tlacoyos, y teniendo como insumo principal, el maíz. Inicialmente, en la elaboración de tlacoyos como de otros productos derivados del maíz, se utilizaban productos locales disponibles en las UDC, tales como leña para su cocción que se recolectaba en el camino hacia el lugar donde se sembraba maíz; comales de barro que eran habituales en las cocinas de las UDC de San Miguel Tianguizolco; y en cuanto a la elaboración se realizaba manualmente, así como otras técnicas derivadas de la cocina ancestral, como la nixtamalización, la molienda del maíz, entre otros. Es decir, el proceso tenía como base, recursos locales y conocimiento tradicional en la preparación de los productos a comercializar.



### **3.3 Innovación social y desarrollo local: cadena agroalimentaria maíz tlacoyo**

En el análisis de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo, se identificó la participación de cinco tipos de UDC, considerando variables como: producción de maíz, fuerza de trabajo y principalmente nivel de participación en la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo: 1) UDC productoras de maíz tradicionales, 2) UDC productoras de maíz con trabajo asalariado en UDC que elaboran tlacoyos para su comercialización, 3) UDC que elaboran tlacoyos de forma asalariada para su comercialización, 4) UDC que elaboran tlacoyos y los comercializan, y 5) UDC productoras de maíz que elaboran y comercializan tlacoyos. A partir de la tipología descrita, se encontró que los elementos que definen la inserción de las UDC en la cadena son: posesión de tierra, fuerza de trabajo familiar y asalariada, producción de insumos (maíz blanco y azul, frijol y ayocote, requesón, haba, papa, chicharrón, hojas de aguacate, agua, sal, chile de árbol entre otros), y elaboración de tlacoyos, que puede ser como asalariados en las UDC productoras; y como elaboradoras de tlacoyos con recursos propios para su venta local o en la CDMX.

Es importante precisar, que la estructuración y anclaje socioterritorial de la cadena, se fundamenta mediante la apropiación de un conjunto de procesos sociohistóricos, económicos y culturales, en interacción con recursos locales tangibles e intangibles que han posibilitado su construcción, autonomía, consolidación y permanencia.

Fundamentalmente, es posible identificar como origen de la cadena maíz tlacoyo, la movilidad de población de San Miguel Tianguizolco a la Ciudad de México, con el propósito del mercadeo de productos agrícolas y fuerza de trabajo en la década de los cincuenta del siglo pasado; generando así, una tradición de mercadeo que establece las bases que en el devenir del tiempo, especializa e identifica a San Miguel Tianguizolco, con la producción y comercialización de tlacoyos.

De la misma forma, la producción de maíz en pequeña escala con diferentes valores de uso por parte de las UDC, ha permitido la construcción histórica de una identidad y modos de vida asociados con las actividades agrarias locales. Estas prácticas socioeconómicas, subyacen en una producción local de maíz que abastece entre otros, a la cadena maíz-tlacoyo de forma sostenida. Aunado a que permite la gestión local de los paisajes productivos que develan el arraigo, control y organización de los territorios por la población local; lo cual alude a una forma de convivencia, relaciones, sentimientos y valores específicos generalmente ligados directamente con el espacio y con la tierra (García, B. 2008).

Socialmente se identificó que para desarrollar sus actividades, las UDC utilizan mano de obra familiar, y en caso de no ser suficiente, contratan en la misma localidad o de otras; por lo que para la producción de maíz y otros cultivos, el 80.5% de las UDC utiliza solamente la mano de obra de de la UDC, principalmente del conyuge e hijos.

A partir de la cultura productiva, a finales de los ochenta y principio de los noventa, las UDC inician un proceso de diversificación de sus productos basado en la producción y comercialización de tlacoyos, lo que origina una reorganización de las unidades productivas con una división específica del trabajo de acuerdo al sexo y la edad, y tiempo disponible para dicha actividad; en la que destaca la centralidad y una mayor intensidad de trabajo del sexo femenino en innovaciones asociadas al proceso de elaboración y presentación de tlacoyos (enchilados, blancos y azules). Como resultado, se genera una mayor variedad de sabores que atiende una demanda creciente de los consumidores en los mercados de la Ciudad de México.

Los miembros de las UDC que elaboran tlacoyos expresaron que el 75% aprendió a través de la observación en el núcleo familiar, el resto señaló que por algún integrante de la familia –tías, abuelas u otra persona–, es por ello que se considera al núcleo familiar el principal generador y trasmisor de conocimientos generacionales de tipo tradicional.

Asimismo, como en el caso de la producción de maíz, las UDC que elaboran tlacoyos y otros productos para la venta, utilizan principalmente mano de obra familiar, pero no siempre es suficiente, por ello, el 62.35% de las UDC contrata mano de obra para dicha actividad, que depende principalmente de la cantidad de tlacoyos que se comercializa.

En la fase de comercialización se identificó que un elemento central para la realización de este proceso es el transporte, debido a que más del 50% de la comercialización de tlacoyos de San Miguel Tianguizolco, se realiza en la CDMX. El transporte se realiza por tres medios: con transporte propio, en camionetas tipo VAN dedicadas exclusivamente a trasladar productores de tlacoyos, y el transporte comercial de pasajeros. Para el caso de aquellas UDC que realizan la comercialización de tlacoyos regionalmente, el traslado es por medio del transporte público local.

Respecto a los puntos de comercialización, los miembros encargados de realizar esta actividad, comentan que necesitan en promedio de cinco a siete años para consolidarse en un punto de venta, y así, tener un lugar permanente para afianzar a sus clientes. Los puntos de venta se obtienen principalmente por recomendación de otros miembros de UDC, y por herencia de los patriarcas.

La mayoría de los comerciantes además de llevar tlacoyos ofrecen otros productos derivados del maíz, (tortillas, sopes, tamales, harina, masa, entre otros); también verduras, frutas de temporadas y otros productos como comidas preparadas para garantizar un mayor ingreso.

Si bien los pequeños productores se enfrentan a grandes desafíos y limitantes en la comercialización, para los habitantes de la junta auxiliar de San Miguel Tianguizolco, el mercadeo directo de sus productos es un proceso relativamente afianzado de forma histórica, debido a que han sabido desenvolverse en mercados competitivos, principalmente con mucha afluencia en la Ciudad de México, tales como: La Merced, Chalco, Ixtapaluca y San Juan de Aragón. Actualmente, algunas UDC están en un proceso de búsqueda de otros compradores como son los restaurantes.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

En resumen, la construcción social de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo, afianzada en un proceso de innovación social liderada por unidades domésticas campesinas, representa un desarrollo local alternativo al modelo neoliberal; en tal sentido, ha permitido la inclusión social de la población local en mercados de productos alimenticios, a partir de la construcción de circuitos cortos de comercialización – mediante la venta directa de tlacoyos al consumidor–; y de fuerza de trabajo, mediante la integración directa de miembros de la familia y asalariados en las fases de la cadena. Asimismo, ha permitido la visibilización, valoración económica y empoderamiento del trabajo femenino.

Destaca también, en el anclaje territorial de la cadena, la valorización y utilización de un conjunto de recursos locales tangibles como la tierra, el capital humano, el medio físico-biológico, entre otros; e intangibles como el conocimiento tradicional y la cultura productiva que han posibilitado la satisfacción de necesidades locales mediante la construcción, autonomía, consolidación y permanencia de la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo.

También, la cadena agroalimentaria maíz-tlacoyo ha favorecido la permanencia y fortalecimiento de la agricultura familiar, contribuyendo así, en la retención de fuerza de trabajo transferible en las UDC en San Miguel Tianguizolco. Asimismo, se identificó que la pluriactividad es fundamental en las dinámicas económicas de las UDC que participan parcial o totalmente en la cadena.

Finalmente, la experiencia en marcha ha posibilitado el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida, particularmente la atención a necesidades básicas como la salud y la educación.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Coller, X. (2000): Estudios de caso. Cuadernos Metodológicos, Madrid.
- De la Maza, G. (2003): Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile. *Reforma y Democracia*, N° 26, Caracas, pp. 1-7.
- Chaves, A., Fernández, T. y Montes, Pineda, O. (2013): Más allá de la RSC. hacia un nuevo paradigma de desarrollo a través de la innovación social, en *Prismasocial*, N° 10, Revista de Ciencias Sociales, España, pp. 0-30.
- De Arellano, R. (2015): Servicios públicos y localización industrial: el caso del Parque Industrial Ciudad Textil en Huejotzingo, Puebla. Tesis de Maestría en Economía, Centro de Investigación y Estudios de Postgrado en Economía, BUAP, Puebla, pp. 9-88.
- FAO y SAGARPA (2012): Agricultura familiar con potencial productivo en México. México.
- García, B. (2008): Agricultura y vida rural, en Pérez, V. (coord.): Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura. Mediterráneo Económico, Colección Estudios Socioeconómicos. Fundación Cajamar, pp. 55-70.
- INEGI. (2007): Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal. Laboratorio de Análisis de Datos del INEGI, Aguascalientes.
- INEGI (2015): Encuesta Intercensal revisada, en <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/pue/poblacion/educacion.aspx?tema=me&e=21>. Recuperado el 15-07-2019.
- Yin, R. (1984): Case study research: design and methods, applied social research methods series. Sage publications, s/l.
- SEDESOL. Secretaria de Desarrollo Social (2016): Catalogó de localidades, en <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=210740024>. Recuperado el 04-08-2019.

## **TURISMO SOSTENIBLE EN TERRITORIOS DESÉRTICOS, ¿PARADOJA O REALIDAD?**

*José Jardani Giraldo Uribe*<sup>1</sup>

Universidad Surcolombiana

[jose.giraldo@usco.edu.co](mailto:jose.giraldo@usco.edu.co)

*Héctor Hugo Ruiz Agudelo*<sup>2</sup>

Universidad Surcolombiana

[hechura1@usco.edu.co](mailto:hechura1@usco.edu.co)

*María del Pilar Sánchez Muñoz*<sup>3</sup>

Universidad Surcolombiana

[madpilarsanchez@gmail.com](mailto:madpilarsanchez@gmail.com)

### **RESUMEN**

El turismo en desiertos en los últimos años se ha visto beneficiado por el interés de los turistas de visitar sitios exóticos, apoyados en el mejoramiento de los medios de transporte y estrategias de marketing, por lo que es importante relacionar dicho crecimiento con criterios de sostenibilidad ambiental y participación comunitaria. Esta ponencia presenta el desarrollo de las principales ideas, procedimiento y teorías sobre el turismo sostenible en territorios desérticos. La metodología utilizada consiste en la revisión y análisis de textos procedentes de las bases de datos científicas. Los instrumentos de matriz bibliográfica y matriz analítica de contenido son de gran utilidad para este propósito. Con la presente ponencia se establece un punto de partida sobre el tema, con el fin de profundizar el conocimiento del turismo sostenible en territorios desérticos y, en un segundo momento, proponer un conjunto de indicadores ambientales sostenibles específicos para este tipo de territorios, con el fin de disponer de un instrumento de gestión que facilite la operacionalización del turismo sostenible en desiertos, para que esta actividad no tienda a ser una paradoja.

**Palabras clave:** Desierto, Turismo, Turismo en desiertos, Turismo sostenible, Participación comunitaria.

---

<sup>1</sup> Economista, Universidad Libre, Pereira, Colombia. Magíster en Administración Económica y Financiera, Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira, Colombia. Doctor en Desarrollo Sostenible, Universidad de Manizales, Caldas, Colombia. Docente a tiempo completo de la Universidad Surcolombiana, Huila, Colombia. Investigador del Grupo Iguaque. Correo electrónico: jose.giraldo@usco.edu.co.

<sup>2</sup> Administrador de Empresas, Especialista en Alta Gerencia. Docente a tiempo completo de la Universidad Surcolombiana, Huila, Colombia. Investigador del Grupo Iguaque de la Universidad Surcolombiana de Neiva (Colombia). Correo institucional: hechura1@usco.edu.co.

<sup>3</sup> Economista, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, Colombia. Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Doctora en Desarrollo Sostenible, Universidad de Manizales, Caldas, Colombia. Docente Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas, Universidad de Manizales, Caldas, Colombia; y de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Investigadora del Grupo Economía y Desarrollo Humano de la Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Asesora metodológica y de desarrollo Sostenible, Universidad Surcolombiana, Neiva, Colombia. Correo electrónico: madpilarsanchez@gmail.com.

## ABSTRACT

The tourism in deserts in the last years has been benefitted by the interest of the tourists of visiting exotic places, supported in the improvement of the means of transport and marketing strategies, for what is important to relate this growth with approaches of environmental sostenibilidad and community participation. This paper presents the main ideas, procedure and theories about the sustainable tourism in deserted territories. The used methodology consists on the revision and analysis of texts coming from the scientific databases. The instruments of bibliographical and analytic womb of content are of great utility for this purpose. With the present paper a starting point settles down on the topic, with the purpose of deepening the knowledge of the sustainable tourism in deserts territories and, in a second moment, to propose a group of specific sustainable environmental indicators for this type of territories, in order to have an management instrument that facilitates the operacionalización of the sustainable tourism in deserts, so that this activity doesn't spread to be a paradox.

**Key Words:** Desert, Tourism, Tourism in deserts, Sustainable Tourism, Community Participation.

## INTRODUCCIÓN

El turismo en los desiertos conlleva toda una serie de paradojas: puede ser a la vez vector del desarrollo si se tiene en cuenta la especificidad y la vulnerabilidad de los ecosistemas desérticos, pero también puede destruir rápidamente tanto los modos de vida de las poblaciones locales como de los medios naturales, si no se controla como se debe (OMT, 2007, p. 9). El turismo en desiertos se ha convertido en un importante impulsor de la economía de países desérticos. Es así como Egipto recibió 8,1 millones de turistas, Túnez 7.0 millones de turistas y Marruecos 11,3 millones de turistas en el año 2017, con un incremento con respecto al año 2016 de 55,1%, 23,1% y 9,8% respectivamente (Knoema, 2017)

El país que más destaca por el número de turistas es Dubai que recibió un total de 15,9 millones de turistas en el año 2018 con un incremento de 1% con respecto a 2017 (Dubai, 2019a). Este país pretende, según su estrategia turística, convertirse en el país con más rápido crecimiento turístico del mundo con un objetivo de 20 millones de turistas para el 2020, duplicando el número de turistas con respecto al 2012 (Dubai, 2019b).

Este documento presenta una revisión de las principales ideas, procedimiento y teorías sobre el turismo sostenible en territorios desérticos, se procura identificar y analizar las investigaciones realizadas durante el periodo 2003 – 2019, correspondiente a 16 años.

Los resultados encontrados apuntan a que los principales temas investigados son sobre desarrollo sostenible y ecoturismo; los principales tipos de muestra de las investigaciones relacionadas con el tema se encuentran alrededor de los hoteles, oasis y marketing turístico.

La producción científica es liderada por Australia, Irán y Egipto. Las metodologías más utilizadas son de tipo cuantitativo (88%), de tipo cualitativo (10%) y de enfoque mixto (2%), encontrándose como principales herramientas de análisis descriptivo

(entrevistas y encuestas), los sistemas de información geográfica y el estudio de caso. Con la presente ponencia se establece un punto de partida sobre el tema, con el fin de profundizar el conocimiento del turismo sostenible en territorios desérticos y, en un segundo momento, proponer un conjunto de indicadores ambientales sostenibles específicos que tenga en cuenta las características propias de estos territorios. Por lo anterior, el documento presenta además de esta introducción, una breve explicación de la metodología y la presentación de los resultados, para terminar con las conclusiones.

## **1. EL TURISMO SOSTENIBLE Y LOS DESIERTOS**

En el año 1993, la Organización Mundial de Turismo (OMT) define por primera vez el concepto de desarrollo sostenible del turismo (DST) de la siguiente manera: “El desarrollo del turismo atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones, receptoras, y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. El DST se concibe como una guía hacia la gestión de todos los recursos, de forma que puedan satisfacer las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integración cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida” (OMT, 1993).

Con motivo de Cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en la ciudad de Johannesburgo, África, en septiembre de 2002. La OMT a diez años de la primera definición, presenta una nueva definición y pone énfasis en el equilibrio entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales y la necesidad de aplicar principios de sostenibilidad en toda la industria turística. “El turismo debe por tanto: 1. Dar un uso óptimo a los recursos ambientales (...) conservando. 2. Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas (...) y contribuir al entendimiento y a la tolerancia intercultural. 3. Asegurar unas actividades económicas viables a largo plazo, que reporten a todos los agentes beneficios socioeconómicos bien remunerados (...) y contribuyan a la reducción de la pobreza” (Aceranza, 2013, p. 15).

Las principales conclusiones específicas para zonas desérticas emanadas en la conferencia fueron:

1. El reconocimiento de que los desiertos tienen un gran potencial de desarrollo ecoturístico.
2. Dicho potencial debe explotarse conforme a criterios estrictos de sostenibilidad.
3. Las comunidades locales son el fundamento de toda decisión, por lo que deberá consultárselas sistemáticamente.
4. Todos los agentes de la cadena ecoturística deben actuar concertadamente.
5. Asimismo, es esencial sensibilizar a los consumidores a la necesidad de supeditar las infraestructuras ecoturísticas al respeto del entorno natural, cultural y social de los destinos desérticos, en detrimento a veces de las comodidades (OMT, 2002).

En el año 2006 con motivo del Año Internacional de los Desiertos y la Desertificación, la Organización Mundial de turismo presenta la guía “Desarrollo sostenible del turismo en desiertos” en la cual expone que “En los desiertos, el turismo se lleva a cabo en entornos fragilizados desde el punto de vista ambiental y humano por lo que, más que en cualquier otra parte del mundo, urge encarar el reto de la sostenibilidad de sus destinos, que hasta el momento se han mantenido relativamente preservados de estos efectos nocivos”. Dentro de las conclusiones que muestra el

documento sobre el concepto de turismo sostenible en desiertos afirma “debe darse al turismo en los desiertos el tratamiento excepcional, adecuado y específico que corresponde a los territorios desérticos”.

En el año 2017, La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 70º período de sesiones, declaró este año como el Año Internacional del Turismo Sostenible para el Desarrollo poniendo énfasis en cinco elementos fundamentales: 1) Crecimiento económico inclusivo y sostenible. 2) Inclusión social, empleo y reducción de la pobreza. 3) Uso eficiente de los recursos, protección ambiental y lucha contra el cambio climático. 4) Valores culturales, diversidad y patrimonio, 5) Entendimiento mutuo, paz y seguridad (UN, 2016).

Definir el término de desarrollo sostenible del turismo presenta en realidad una gran dificultad (Aceranza, 2013, p. 16). En un documento técnico preparado por la OEA que aborda este aspecto en particular, se menciona “es difícil definir el desarrollo sostenible del turismo porque debe vincular las necesidades actuales del turismo con la preocupación por el futuro, una ardua tarea en un mundo de gran dinamismo turístico” (OEA, 2003). “Aunque es claro que existe un consenso en reconocer los tres elementos básicos en los cuales debe fundamentarse la sostenibilidad del desarrollo turístico: sostenibilidad económica, sostenibilidad social y sostenibilidad ambiental” (Aceranza, 2013, p. 17).

Para el caso específico de turismo en desiertos, el gobierno australiano en 2004 plantea tres estrategias para alcanzar la sostenibilidad: 1. Alianza comunidad – gobierno en busca de un mejor futuro para el interior de Australia. 2. Promover el uso del conocimiento del desierto en el marco del turismo. 3. Contribuir al mejoramiento del bienestar de la comunidad local mediante propósitos educativos. Lo anterior, dado que este territorio desértico se caracteriza por una población limitada y esparcida en grandes áreas de territorio con baja productividad, además de un transporte relativamente limitado y caro (Tremblay, 2004).

Asimismo, (Giraldo Uribe, 2018) define el turismo sostenible en desiertos “como aquel turismo en el cual la comunidad local, mediante una visión colectiva, participa en las decisiones sobre la gestión turística, el ecoturismo y la mercantilización turística, para aprovechar los beneficios económicos, controlar los efectos socioculturales y ambientales, en especial lo relacionado con la degradación y la desertificación del territorio”. Dicha definición hace énfasis en la comunidad local y no desde la percepción del turista y el turismo de masas. Además de tener en cuenta las especificidades de los territorios desérticos.

## **2. METODOLOGÍA**

La metodología utilizada en este estudio se basa en la revisión de la literatura relacionada con el tema y consiste en “detectar, obtener y consultar la bibliografía u otros materiales que sean útiles para los propósitos del estudio, de donde se tiene que extraer y recopilar la información relevante y necesaria que atañe a nuestro problema de investigación” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2007, pp. 23-24). En función del objetivo propuesto sobre conocer las principales características en torno a la producción científica sobre turismo sostenible en desiertos, se revisaron diferentes bases de datos, identificando 48 artículos publicados. Los resultados presentan el análisis realizado a los documentos explorados.

### 3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS EN TORNO AL TURISMO SOSTENIBLE EN DESIERTOS: RESULTADOS

La Tabla 1 presenta un resumen de los 48 artículos publicados en revistas científicas internacionales relacionados con el turismo sostenible en desiertos, se toma como intervalo de tiempo desde el 2003<sup>4</sup> hasta el agosto de 2019.

Teniendo en cuenta el área geográfica se observa que 9 artículos corresponden a Oceanía, principalmente a investigaciones realizadas en Australia, lo cual se corresponde con la realidad ya que la mitad occidental de esta isla – continente es una extensa meseta árida. 15 artículos se encuentran en el continente asiático, entre ellos dos a China, país que tiene casi un cuarto de su territorio cubierto de desiertos y arenales que afectan la forma de vida de 400 millones de personas (IPS, 2017), cuenta con seis desiertos (Desierto de Badan Jaran, Desierto de Tengger, Desierto de Gobi, Desierto de Mu Us, Desierto de Taklamakán y el Desierto de Zungaria).

**Tabla 1. Artículos relacionados con el turismo sostenible en desiertos**

("4th International Conference on Harmonisation between Architecture and Nature, ARC 2012" 2012); Al-Sulbi, 2010; Amara, 2010; Andersen, 2010; Baker & Mearns, 2017; Bethune & Schachtschneider, 2004; Bouacuate, Beckedorf, & Popp, 2008; Cameron, Conway, & Washeba, 2012; Car, Miyliyev, Sabzaliev, & Paulus, 2018; Carson & Taylor, 2008; Clements, 2004; Connell, 2009; Consuelo, Carlos, & Álvaro, 2010; Chaouni, 2007; Chhetri, 2006; De Urioste-Stone, Scaccia, & Howe-Poteet, 2015; Del Bon et al., 2019; Dhaher, 2017; Dluzewska & Dluzewski, 2017; Eshraghi, Ahmad, & Toriman, 2012; Esmacili, Esmacili, & Sichani, 2016; Estelaji & Shariat Panahi, 2008; Ferguson, 2012; Ghazi & Ghadiri, 2012; Hakem, Abahussain, & Abdo, 2005; Jihong, 2007; Khalaf, Wahed, Maged, & Mokhtar, 2019; Khosseini, Rubtsov, Gabdrakhmanov, & Bulatova, 2016; Magomedov & Abdulaev, 2018; Mahgoub, 2007; Mganga, Musimba, & Nyariki, 2015; Miralles & García-Ayllón, 2013; Mirsanjari et al., 2013; Narayanan & Macbeth, 2009; Newsome, Dowling, & Leung, 2012; Odendaal & Shaw, 2010; Popp, 2004; Raffaelli et al., 2016; Ramzy, 2013; Reichel, Uriely, & Shani, 2008; Sabokkhiz & Sabokkhiz, 2010; Safriel, 2009; Sallam, Abd El-Aal, Fedorov, Bobrysheva, & Ruban, 2018; Smith, Moran, & Seemann, 2008; Tomaselli, 2017; Wassenaar et al., 2013; Woyo & Amadhila, 2018; Yu et al., 2005)

Fuente: Elaboración del autor con base en la revisión de la literatura

Por su parte, Irán tiene 6 artículos, otros países ubicados en la Península Arábiga los cuales presentan extensas regiones desérticas como Arabia Saudita, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos e Israel presentan 1 artículo. En el continente africano se destacan países como Namibia con 4 artículos, Sudáfrica con 3 artículos y Egipto con 4 artículos, otros países con 1 artículo son Marruecos, Botswana y Túnez. En el continente americano resaltan Estados Unidos con 3 artículos; algunos de sus desiertos son el Desierto de Amargosa, Desierto de Mojave, Desierto de Sonora y el Desierto del Colorado y Chile con 2 artículos en donde se destaca el desierto de Atacama. En el

<sup>4</sup> Con la Resolución 58/211 de 2003, la ONU declara el 2006 como el Año internacional de los desiertos y la desertificación, impulsando las investigaciones científicas sobre territorios desérticos y actividades turísticas en desiertos.



continente europeo se presentan investigaciones por parte de Alemania, Austria y España con 2 artículos respectivamente e Italia con 1 artículo.

Con respecto a la ubicación del término turismo sostenible, dicha expresión es utilizada en todos los artículos haciendo parte esencial de los mismos sobre todo en las conclusiones y discusiones. Por otro lado, el término viene acompañado del concepto de ecoturismo y en algunos artículos se consideran ambos conceptos estrechamente vinculados.

En la revisión de la literatura sobre turismo sostenible en desiertos, existe consenso general en las tres dimensiones básicas: social, económica y ambiental. Sin embargo, definen el concepto de acuerdo a un nicho específico de mercado, que puede ser paisaje, aves o lujo. Para el caso del paisaje se puede citar a Dluzewska & Dluzewski (2017), Dhaher (2017), Khosseini, Rubtsov, Gabdrakhmanov, & Bulatova (2016), Long & Dong (2015), Wassenaar et al. (2013), y Odendaal & Shaw (2010).

También se hace énfasis en identificar factores que permitan atraer visitantes buscando una estabilidad financiera por medio de la planificación turística (Newsome, Dowling, & Leung, 2012; Eshraghi, Ahmad, & Toriman, 2012; Cameron, Conway, & Washeba, 2012; Consuelo, Carlos, & Álvaro, 2010; Sabokkhiz & Sabokkhiz, 2010 y Al-Sulbi, 2010) y un alto nivel de satisfacción de los turistas.

Se expone también el concepto de turismo sostenible como una herramienta que no solo debe involucrar un tipo específico de turismo, sino que debe extenderse a toda la industria turística en general. Por otro lado, Esmacili, Esmacili, & Sichani (2016), Andersen (2010), Smith, Moran, & Seemann (2008) y Chaouni (2007) hacen un llamado a involucrar a la comunidad local, el sector privado y el sector estatal en la definición de políticas conjuntas que permitan equilibrar el uso de la naturaleza, el beneficio de la comunidad, la satisfacción del turista y el apoyo del estado.

Con respecto al territorio, éste es visto en sus funciones básicas de permitir la realización de la actividad turística y cumplir el papel de proveedor de recursos naturales, en especial agua (Del Bon et al., 2019), para actividades como turismo geológico, avistamiento de aves, experiencias espirituales y de aventura. También Tomaselli (2017), Mirsanjari et al. (2013), Mahgoub (2007) y Ferguson (2012) critican la actitud del capitalismo de apropiarse del territorio desértico y su consecuente mercantilización turística, poniendo su énfasis en las voces de los actores sobre la concepción actual y futura de turismo en desiertos.

Cabe resaltar un aspecto importante que es el llamado no solamente en el sentido de lo sostenible y del equilibrio mediante la gestión turística, entendida esta como el manejo adecuado de los efectos de la actividad turística, la planificación turística, el papel del capital (Khosseini, Rubtsov, Gabdrakhmanov, & Bulatova, 2016; Al-Sulbi, 2010 y Estelaji & Shariat Panahi, 2008; Car et al., 2018) y los acontecimientos históricos y políticos sino en el sentido de la participación de la comunidad local buscando involucrarla en las instancias de decisión y gestión, y también señalándola como destinataria de los beneficios.

Baker & Mearns (2017), Wassenaar et al. (2013), Borsdorf, Santiago, & Sánchez (2012), L. Li, Wan, & Wei (2011), Zhang, He, & Guo (2010), Safriel (2009), Carson & Taylor (2008), Jihong (2007) y Hakem, Abahussain, & Abdo (2005), llaman la atención sobre los efectos positivos de la actividad turística, sin embargo, también exponen la cara negativa del turismo en desiertos, (conflictos entre los turistas y los residentes locales, la destrucción de los ecosistemas, los problemas con el manejo del agua, la falta de gestión y planificación de estos espacios turísticos). Se presentan diferentes propuestas

como analizar las percepciones, opiniones de turistas y residentes, conocer la demanda y los diferentes segmentos utilizando herramientas como los sistemas de información geográfica y estudio de casos.

El ecoturismo es visto como sinónimo de turismo sostenible y como una herramienta que favorece el equilibrio entre la actividad económica, conserva la dimensión ambiental y favorece la dimensión social (Mahgoub, 2007; Chaouni, 2007; Hakem, Abahussain, & Abdo, 2005; Beigi & Zangiabadi, 2010; Eshraghi, Ahmad, & Toriman, 2012; Mirsanjari et al., 2013 y Esmacili, Esmacili, & Sichani, 2016). También se observa la tendencia de superar el concepto de conservación y mantener el equilibrio por un concepto de regeneración donde incluye recuperar la flora, la fauna, la cultura y la naturaleza de los espacios en donde se ejerce el turismo, superando el concepto de “frágil equilibrio” por un concepto de “fuerte superávit” en favor de un turismo sostenible. Se evidencia en los artículos la utilización del ecoturismo en forma general con diferentes énfasis (productos turísticos) y nichos de mercado.

Con relación a los indicadores de turismo sostenible en desiertos se identifican 5 artículos, dos de los cuales tratan sobre indicadores sociales, económicos y ambientales aplicados específicamente a un territorio (Khalaf et al., 2019; Woyo & Amadhila, 2018), uno aplicado a las empresas turísticas (Del Bon et al., 2019), otro a degradación de tierras (Sallam et al., 2018) y finalmente solo uno al uso de indicadores ambientales (Car et al., 2018). Aspecto que evidencia la poca producción científica alrededor de medir el impacto de la actividad turística en el territorio desértico.

#### **4. CONCLUSIONES**

El turismo sostenible en desiertos (TSD) está enmarcado por varias dimensiones entre las que se destacan: Primero, los efectos (tanto positivos como negativos) de la actividad, la planificación turística, el capital en su forma de inversión financiera y los acontecimientos históricos y políticos sin los cuales no se tendría contexto para analizar las relaciones con la comunidad local. El rol del territorio solo es visto desde la función de servir de soporte a la actividad del turismo. La comunidad local juega un rol pasivo en la toma de decisiones con respecto al TSD y no se evidencian investigaciones científicas reconocidas.

Los indicadores de turismo sostenible están siendo poco utilizados para medir el avance de esta actividad con respecto al desarrollo sostenible. Paradójicamente el discurso está siendo utilizado en diferentes ámbitos sin hacer una medición y evaluación periódica que permita verificar los alcances de las estrategias que se están utilizando para hacer coherente la actividad turística con los objetivos propuestos.

Finalmente, se hace énfasis en que el producto turístico está en función del ecoturismo y que la mezcla de productos turísticos persigue igual fin (Magomedov & Abdulaev, 2018; Sallam et al., 2018; Woyo & Amadhila, 2018). La dimensión educativa es mencionada en De Urioste-Stone, Scaccia, & Howe-Poteet (2015) y en (Khalaf et al., 2019), a través de geoeducación y geoturismo, como una base importante para alcanzar los resultados del turismo sostenible en desiertos.

#### **5. BIBLIOGRAFÍA**

- 4th International Conference on Harmonisation between Architecture and Nature, ARC 2012. (2012). *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 165.  
Aceranza, M. Á. (2013). *Desarrollo Sostenible y Gestión del Turismo*. México: Trillas.

- Al-Sulbi, A. O. (2010). Potentialities planning of sustainable ecotourism in the Kingdom of Saudi Arabia. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 139, 205-214. doi: 10.2495/ST100181
- Amara, D. F. (2010). Tourism as a tool of development: The case study of Siwa oasis - Egypt western desert. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 139, 537-549. doi: 10.2495/ST100461
- Andersen, L. (2010). Magic light, Silver City: The business of culture in Broken Hill. *Australian Geographer*, 41(1), 71-85. doi: 10.1080/00049180903535584
- Baker, M. S. P., & Mearns, K. (2017). Applying sustainable tourism indicators to measure the sustainability performance of two tourism lodges in the Namib Desert. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 6(2).
- Bethune, S., & Schachtschneider, K. (2004). How community action, science and common sense can work together to develop an alternative way to combat desertification. *Environmental Monitoring and Assessment*, 99(1-3), 161-168. doi: 10.1007/s10661-004-4016-4
- Bouacuate, A., Beckedorf, A. S., & Popp, H. (2008). A question of sustainability: Desert tourism at Erg Chebbi (Southern Morocco). *Geographische Rundschau*, 60(7-8), 20-25.
- Cameron, R., Conway, S., & Washeba, P. (2012). Sustainable tourism in an urban desert. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 161, 105-114. doi: 10.2495/ST120091
- Car, A., Miyliyev, R., Sabzaliev, T., & Paulus, G. (2018). Design of a geodatabase for tourism infrastructure in central Asia. *International Journal of Geoinformatics*, 14(1), 43-52.
- Carson, D. B., & Taylor, A. J. (2008). Sustaining four wheel drive tourism in desert Australia: Exploring the evidence from a demand perspective. *Rangeland Journal*, 30(1), 77-83. doi: 10.1071/RJ07036
- Clements, A. (2004). An ecosystem approach to combat desertification on the Colorado Plateau. *Environmental Monitoring and Assessment*, 99(1-3), 233-243. doi: 10.1007/s10661-004-4024-4
- Connell, J. (2009). Birdwatching, twitching and tourism: Towards an Australian perspective. *Australian Geographer*, 40(2), 203-217. doi: 10.1080/00049180902964942
- Consuelo, C. A., Carlos, M. R., & Álvaro, Z. D. (2010). Natural hazards in patrimonial geosites on the southern coast of Atacama. *Revista de Geografía Norte Grande*(45), 21-39.
- Chaouni, A. (2007). Desert ecotourism: Investigation ecolodges in the Sahara. *Open House International*, 32(4), 64-74.
- Chhetri, P. B. (2006). Sustaining agriculture in Upper Mustang: Challenges and opportunities. *Journal of Sustainable Agriculture*, 27(4), 109-124. doi: 10.1300/J064v27n04\_08
- De Urioste-Stone, S. M., Scaccia, M. D., & Howe-Poteet, D. (2015). Exploring visitor perceptions of the influence of climate change on tourism at Acadia National Park, Maine. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 11, 34-43. doi: 10.1016/j.jort.2015.07.001
- Del Bon, A., Burri, E., Ragni, P., Ferrari, A., Doulati Ardejani, F., & Younesian, A. (2019). The management of water resources between traditions and

- sustainability: The Qanats of Shahrood province (north-eastern Iran). *Rendiconti Online Societa Geologica Italiana*, 47, 31-35. doi: 10.3301/ROL.2019.06
- Dhaher, N. (2017). The Tunisian Saharan heritage in the challenge of a sustainable tourism: The case of Tozeur and Nefta. *Arbor*, 193(785). doi: 10.3989/arbor.2017.785n3004
- Dluzewska, A., & Dluzewski, M. (2017). Tourism versus the transformation of ksours- Southern Morocco case study. *Bulletin of Geography*, 36(36), 77-86. doi: 10.1515/bog-2017-0015
- Dubai. (2019a). Dubai Tourism 2018: Performance Report. Retrieved July, 2019, from <https://www.visitdubai.com/en/tourism-performance-report>
- Dubai. (2019b). Tourism Vision. Retrieved June, 2019, from <https://www.visitdubai.com/en/department-of-tourism/about-dtcm/tourism-vision>
- Eshraghi, M., Ahmad, H., & Toriman, M. E. (2012). Contribution of geomorphological assessment for sustainable geotourism: A case of Iran's Desert. *Advances in Environmental Biology*, 6(3), 1188-1195.
- Esmaceli, B., Esmaceli, H. R., & Sichani, A. M. (2016). Desert ecotourism strategic planning with an emphasis on the sustainability of peripheral desert settlements: A case study of the dasht-e kavir. *International Journal of Environmental Sustainability*, 12(3), 21-32.
- Estelaji, A. R., & Shariat Panahi, M. V. (2008). A model for environmental management in arid areas, with focus on tourism development: A case study of desert areas in Iran. *WSEAS Transactions on Environment and Development*, 4(12), 1089-1098.
- Ferguson, J. (2012). A sustainable future for the Australian rangelands. *Rangeland Journal*, 34(1), 27-32. doi: 10.1071/RJ11056
- Ghazi, I., & Ghadiri, N. (2012). Assessing geotourism capabilities of Kavir National Park by applying the "Freeman" management strategy model. *Journal of Environmental Studies*, 37(60), 65-78.
- Giraldo Uribe, J. J. (2018). *Aportaciones a la comprensión de las relaciones entre el turismo sostenible y el territorio sostenible en el Desierto de La Tatacoa*. (PhD Doctoral), Universidad de Manizales, Manizales.
- Hakem, S., Abahussain, A. A., & Abdo, A. S. (2005). Ecotourism in the state of Kuwait impact analysis and sustainable strategy. *Journal of the Social Sciences*, 33(2), 291-312.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2007). *Fundamentos de la Metodología de la Investigación*. Madrid: McGraw Hill.
- IPS. (2017). Guerra de China contra el desierto. from <http://www.ipsnoticias.net/2012/07/la-guerra-de-china-contra-el-desierto/>
- Jihong, D. (2007). Investigation on the degradation of natural heritage of singing sand mountain and crescent moon spring at dunhuang city, china. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 5(4), 85-91. doi: 10.1080/10042857.2007.10677536
- Khalaf, E. E. D. A. H., Wahed, M. A., Maged, A., & Mokhtar, H. (2019). Volcanic Geosites and Their Geoheritage Values Preserved in Monogenetic Neogene Volcanic Field, Bahariya Depression, Western Desert, Egypt: Implication for Climatic Change-Controlling Volcanic Eruption. *Geoheritage*, 11(3), 855-873. doi: 10.1007/s12371-018-0336-6

- Khosseini, S. S., Rubtsov, V. A., Gabdrakhmanov, N. K., & Bulatova, G. N. (2016). Determination of Priority Zones of the Desert Tourism Development by Using Geoinformational Systems: a Case Study of Iran, Isfahan Province. *Izvestiya Rossiiskaya Akademii Nauk, Seriya Geograficheskaya*(5), 109-118. doi: 10.15356/0373-2444-2016-5-109-118
- Knoema. (2017). Egipto - Turismo internacional, número de turistas. Retrieved August, 2019, from <https://knoema.es/atlas/Egipto/topics/Turismo/Indicadores-Clave-de-Turismo/N%c3%bamerode-arribos>
- Magomedov, A. M., & Abdulaev, K. A. (2018). Ecological approaches of agro-recreational land use. *South of Russia: Ecology, Development*, 13(2), 156-164. doi: 10.18470/1992-1098-2018-2-156-164
- Mahgoub, Y. (2007). Towards sustainable desert eco-tourism in Kuwait: Learning from the regional experience. *Open House International*, 32(4), 75-82.
- Mganga, K. Z., Musimba, N. K. R., & Nyariki, D. M. (2015). Combining Sustainable Land Management Technologies to Combat Land Degradation and Improve Rural Livelihoods in Semi-arid Lands in Kenya. *Environmental Management*, 56(6), 1538-1548. doi: 10.1007/s00267-015-0579-9
- Miralles, J. L., & García-Ayllón, S. (2013). The economic sustainability in urban planning: The case of La Manga. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 173, 279-290. doi: 10.2495/SDP130231
- Mirsanjari, M. M., Naghizadeh, M., Farzamfar, N., Baghi, H., Gharabagh, V. A., & Sultani, A. (2013). Assessment of scientific and additional values of sustainable ecotourism for desert areas by using Pralong method (Case Study: Khor and Biabanak, Iran). *Advances in Environmental Biology*, 7(2), 269-277.
- Narayanan, Y., & Macbeth, J. (2009). Deep in the desert: Merging the desert and the spiritual through 4WD tourism. *Tourism Geographies*, 11(3), 369-389. doi: 10.1080/14616680903032783
- Newsome, D., Dowling, R., & Leung, Y. F. (2012). The nature and management of geotourism: A case study of two established iconic geotourism destinations. *Tourism Management Perspectives*, 2-3, 19-27. doi: 10.1016/j.tmp.2011.12.009
- Odendaal, N., & Shaw, D. (2010). Conservation and economic lessons learned from managing the NamiBrand nature reserve. *Great Plains Research*, 20(1), 29-36.
- OEA. (2003). Sostenibilidad del turismo mediante la gestión de recursos naturales y culturales. Guatemala: Organización de Estados Americanos.
- OMT. (1993). Desarrollo Sostenible del Turismo, Conceptos y Definiciones.
- OMT. (2002). Seminario sobre desarrollo y ecoturismo en las zonas desérticas. Argel: Organización Mundial del Turismo.
- OMT. (2007). Desarrollo Sostenible en el turismo en desiertos. Madrid - España: Organización Mundial del Turismo.
- Popp, H. (2004). Sustainable trekking and desert tourism in Southern Morocco? *Erdkunde*, 58(2), 118-136.
- Raffaelli, G., Robles-Marín, P., Guerrero, F., Martín-Martín, M., Alcalá, F. J., Amadori, M. L., . . . De León, J. T. (2016). Archaeometric study of a typical medieval fortified granary (Amtoudi Agadir, Anti-Atlas Chain, southern Morocco): A key case for the maintenance and restoration of historical monuments. *Italian Journal of Geosciences*, 135(2), 280-299. doi: 10.3301/IJG.2015.25

- Ramzy, Y. H. (2013). Sustainable tourism development in AlFayoum Oasis, Egypt. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 175, 161-173. doi: 10.2495/ECO130141
- Reichel, A., Uriely, N., & Shani, A. (2008). Ecotourism and simulated attractions: Tourists' attitudes towards integrated sites in a desert area. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(1), 23-41. doi: 10.2167/jost711.0
- Sabokkhiz, M., & Sabokkhiz, S. (2010). Sustainable development through desert tourism planning: A SWOT approach. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 139, 359-366. doi: 10.2495/ST100311
- Safriel, U. (2009). Deserts and desertification: Challenges but also opportunities. *Land Degradation and Development*, 20(4), 353-366. doi: 10.1002/ldr.935
- Sallam, E. S., Abd El-Aal, A. K., Fedorov, Y. A., Bobrysheva, O. R., & Ruban, D. A. (2018). Geological heritage as a new kind of natural resource in the Siwa Oasis, Egypt: The first assessment, comparison to the Russian South, and sustainable development issues. *Journal of African Earth Sciences*, 144, 151-160. doi: 10.1016/j.jafrearsci.2018.04.008
- Smith, M. S., Moran, M., & Seemann, K. (2008). The 'viability' and resilience of communities and settlements in desert Australia. *Rangeland Journal*, 30(1), 123-135. doi: 10.1071/RJ07048
- Tomaselli, K. (2017). Picking on the poor: the contradictions of theory and neo-liberal critique. A response to Stasja Koot's paper on the contradictions of capitalism for Indigenous tourism in the South African Kalahari. *Journal of Sustainable Tourism*, 25(8), 1182-1196. doi: 10.1080/09669582.2016.1276918
- Tremblay, P. (2004). Desert Knowledge Cooperative Research Centre (Desert Knowledge CRC). Darwin: Charles Darwin University.
- UN. (2016). International Year of Sustainable Tourism for Development, 2017 *A/RES/70/193*. New York: United Nations.
- Wassenaar, T. D., Henschel, J. R., Pfaffenthaler, M. M., Mutota, E. N., Seely, M. K., & Pallett, J. (2013). Ensuring the future of the Namib's biodiversity: Ecological restoration as a key management response to a mining boom. *Journal of Arid Environments*, 93, 126-135. doi: 10.1016/j.jaridenv.2012.05.012
- Woyo, E., & Amadhila, E. (2018). Desert tourists experiences in Namibia: A Netnographic Approach. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure*, 7(3), 1-13.
- Yu, X. X., Lu, S. W., Jin, F., Chen, L. H., Rao, L. Y., & Lu, G. Q. (2005). The assessment of the forest ecosystem services evaluation in China. *Acta Ecologica Sinica*, 25(8), 2096-2102.

## **DESARROLLO TURÍSTICO SOSTENIBLE DE IMBABURA (ECUADOR), UNA CONTRIBUCIÓN DESDE EL MARKETING DIGITAL**

*Juan Guillermo Brucil Almeida*

[jgbrucil@utn.edu.ec](mailto:jgbrucil@utn.edu.ec)

*Isis Alejandra Camargo Toribio*

[iacamargo@utn.edu.ec](mailto:iacamargo@utn.edu.ec)

*Lucia Maribel Pinargote Yépez*

[lpinargote@utn.edu.ec](mailto:lpinargote@utn.edu.ec)

Universidad Técnica del Norte, Ibarra, Ecuador

### **RESUMEN**

La difusión actual de las ofertas turísticas a nivel mundial se realiza a través del marketing digital por cuanto, la mayoría de personas que viajan por turismo primero buscan información en estos medios, antes de tomar la decisión de viajar, de esta manera, también tiene un papel relevante para los dueños de negocios turísticos. Esta situación hoy no tiene un comportamiento positivo en la provincia, respecto al escaso uso de las herramientas tecnológicas, por parte de los empresarios, lo cual adquiere mayor connotación, con el otorgamiento reciente de la declaratoria de Geoparque Imbabura. El problema planteado hace que los autores tengan como propósito de la investigación identificar las falencias en el uso del marketing digital, para una oferta turística sostenible, que alinee el trabajo del sector público y privado. Para alcanzar la meta, se han tomado los resultados de dos proyectos de investigación, donde se realizó el levantamiento de la línea base, mediante la aplicación de un censo a todos los establecimientos turísticos registrados y una muestra estadística a los visitantes. Entre los principales hallazgos del diagnóstico se determinó que la oferta turística no utiliza, en su mayoría, una herramienta digital para ofrecer sus productos y servicios; carencia de asociatividad; insuficientes empleo de buscadores turísticos y adolecen de un plan de marketing. En contraposición, los turistas utilizan la recomendación de familiares y amigos para realizar actividades sostenibles relacionadas con la naturaleza y la cultura local, sin pernoctar, ya que no encuentran información en los medios digitales.

Palabras clave: sostenibilidad, oferta turística, demanda turística, marketing digital, Geoparque.

### **ABSTRACT**

The current dissemination of tourism offers worldwide is done through digital marketing because, most people who travel for tourism first seek information in these media, before making the decision to travel, in this way, it also has a Relevant role for tourism business owners. This situation today does not have a positive behavior in the province, with respect to the scarce use of technological tools, by businessmen, which acquires greater connotation, with the recent granting of the Imbabura Geopark declaration. The problem

posed makes the authors have the purpose of research to identify the shortcomings in the use of digital marketing, for a sustainable tourism offer, which aligns the work of the public and private sector. To achieve the goal, the results of two research projects have been taken, where the baseline survey was carried out, by applying a census to all registered tourist establishments and a statistical sample to visitors. Among the main findings of the diagnosis, it was determined that the tourist offer does not use, for the most part, a digital tool to offer its products and services; lack of associativity; insufficient employment of tourist search engines and suffer from a marketing plan. In contrast, tourists use the recommendation of family and friends to carry out sustainable activities related to nature and local culture, without staying overnight, since they do not find information in digital media.

Keywords: sustainability, tourism supply, tourism demand, digital marketing, Geopark.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el siglo XXI, denominado la sociedad del conocimiento, la evolución en el uso de herramientas tecnológicas para el desarrollo de las actividades del hombre, resulta un requerimiento imprescindible.

De esta forma, el turismo ha aprovechado el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para brindarle al turista la oportunidad de conocer a priori las especificidades del producto que puede comprar en el mercado, lo cual minimiza las desventajas de éste, con respecto a la adquisición de otros productos.

Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2016), citado por Calle Lituma, N. S. (2017), los medios digitales han impactado en su gestión, destacando que los canales de comercialización para la realización de los viajes suponen el 65% de las reservas mundiales, con una tendencia de crecimiento anual de un 10%, superando los mecanismos tradicionales de realizar esta operación.

Ante este panorama, las empresas turísticas están utilizando el marketing digital, el cual les facilita una comunicación bidireccional con el cliente de manera más directa, efectiva y controlable. Salazar-Corrales, A. M.; Paucar-Coque, L. M.; Borja-Brazales, Y. P. (2017).

El Ecuador ha sido uno de los países de América Latina que ha decidido apostar por el desarrollo del turismo y una muestra de ello son los resultados alcanzados desde el año 2004 hasta la actualidad (Encalada, E. 2018), en varias ediciones de la World Travel Awards (WTA) Sudamérica, considerados los “Oscar de Turismo”.

Unido a lo anterior está la incorporación estratégica para convertir al país en una potencia turística que se muestran en los objetivos del “Plan de Desarrollo Turístico Sostenible para Ecuador 2020”, Ministerio de Turismo (2007).

Los esfuerzos por desarrollar el turismo a nivel nacional encuentran obstáculos, como sucede en la provincia de Imbabura, donde existe un insuficiente uso de las herramientas tecnológicas, por parte de los propietarios, para la comunicación a los turistas reales y potenciales, de sus productos; situación que no se presenta con igual comportamiento en el caso de la demanda, en el momento de conocer los sitios turísticos provinciales.



Lo anterior justifica la presentación de esta investigación que tiene por objetivo: identificar las falencias en el uso del marketing digital, para una oferta turística sostenible, que alinee el trabajo del sector público y privado; máxime ante el nuevo reto que se tiene en mantener el reconocimiento de Geoparque Mundial, otorgado por la UNESCO (UNESCO, 2019), siendo el primer sitio del Ecuador que obtiene esta certificación.

Los parámetros que evalúa la UNESCO para conceder el reconocimiento resaltan el potencial geológico, paisajístico y cultural que se gestiona mediante la protección, educación y el desarrollo sostenible de un espacio geográfico, que pone a prueba sus atributos para el desarrollo del turismo.

## 2. METODOLOGÍA

El desarrollo del trabajo toma como base los resultados del proyecto de investigación 2018 “Análisis mercadológico de servicios turísticos de la provincia Imbabura”, que en este año tiene su continuidad en el “Plan de comunicación como estrategia de desarrollo de la actividad turística en la provincia Imbabura”; ambos desarrollados por el grupo de investigación Marketing Innova y aprobados por la autoridad competente para este fin, en la Universidad Técnica del Norte.

La metodología a seguir para elaborar de esta ponencia se estructura en la denominación de pasos y su correspondiente contenido, los cuales se relacionan a continuación:

Paso 1. Selección de los resultados del proyecto “Análisis mercadológico de servicios turísticos de la provincia Imbabura”.

Contenido: en el proyecto del 2018 se realiza una caracterización de la oferta y la demanda turística en la provincia de Imbabura; así como, el uso del marketing digital. Los resultados permitieron presentar varios productos de investigación al cierre del mismo. En este año se aprueba otro proyecto que es la continuidad del citado anteriormente, con la elaboración de una propuesta a las autoridades provinciales acerca de un plan de comunicación, el cual requiere de nuevas valoraciones, tales como las que se expresan en este trabajo.

En el proyecto del 2018 los cuestionarios tienen varias variables y se hizo necesario identificar aquella que están directamente relacionadas con el tema de este trabajo para cumplir el objetivo de la investigación.

Paso 2. Resultados

En el primer proyecto se aplicó una encuesta a turistas nacionales (segmento más representativo) y a los dueños de establecimientos turísticos. El instrumento de diagnóstico a los propietarios se les designó al 100% de todos los establecimientos que se encuentran registrados en el Catastro del Ministerio de Turismo (2015), con un total de 413. En el caso de la demanda, se hace el cómputo mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia, cuyo resultado fue de 385 individuos a encuestar, calculadas con una confiabilidad del 95% y error máximo permisible de 0,05.

Como parámetro evaluador se calcula el  $I_{vr}$  (Índice de valor relativo) expresado en por ciento, cuyo cálculo se hizo mediante el software Statistical Package For Social Science (SPSS), versión 23 del año 2014 y la zona seleccionada para el estudio es la provincia de Imbabura, Ecuador.

### Paso 3. Análisis de los resultados.

Contenido: el análisis, para ambas unidades de estudio, se inicia con la descripción general de los encuestados denominada ficha técnica, mediante el cálculo del  $I_{vr}$  de mayor valor, posteriormente se valora el resto de las preguntas del cuestionario, agrupadas por dimensiones.

Las dimensiones se indican como nP y nD y contemplan variables denominadas  $V_n$  y  $D_n$  (preguntas); así como, los indicadores  $I_m$  y  $N_m$  (opciones de respuesta). En este caso el  $I_{vr}$  que se examina puede ser la mayor y menor cifra; aunque en algunos casos solo es de interés la primera. Los resultados se muestran en tablas y figuras indistintamente.

### Paso 4. Elaboración del documento final.

Contenido: se consultan las normativas para la elaboración de las ponencias en el V Congreso Internacional de Desarrollo Local 2019 “Sistemas socioeconómicos con anclajes territoriales” y se procede a la construcción de la ponencia, aportando con la participación en este encuentro de investigadores, la socialización de uno de los resultados del proyecto “Plan de comunicación como estrategia de desarrollo de la actividad turística en la provincia Imbabura”.

## 3. RESULTADOS Y ANÁLISIS

### 3.1. Resultados de la encuesta a propietarios

Se divide en tres dimensiones: 1P: datos generales; 2P: implementación de las actividades de marketing; 3P: acciones medioambientales, las cuales se detallan a continuación.

#### 3.1.1 Dimensión 1P: datos generales de los propietarios

Las características principales de los encuestados (ficha técnica) son las siguientes (ver tabla 1):

Tabla 1. Ficha técnica de los propietarios

$N_0$	VARIABLES E INDICADORES	$I_{vr}$ (%)
1.	$V_1$ : categoría de los establecimientos $I_1$ : ejecución directa	81,36
2.	$V_2$ : organización a la que pertenecen $I_2$ : No	87,65
3.	$V_3$ : registro de la empresa $I_{3.1}$ : Ministerio de Turismo (Si) $I_{3.2}$ : GAD <sup>1</sup> Municipal (Si) $I_{3.3}$ : Ministerio del Trabajo (Si) $I_{3.4}$ : Ministerio de Salud (Si) $I_{3.5}$ : SRI (Si)	82,8 78,5 67,8 69,0 86,4
4.	$V_4$ : ubicación zonal $I_4$ : Urbano	80,1

<sup>1</sup> GAD: Gobierno Autónomo Descentralizado.

5	V <sub>5</sub> : tipo de propiedad I <sub>5</sub> : familiar	57,9
6	V <sub>6</sub> : cantidad de trabajadores I <sub>6</sub> : 1- 5	63,7
7	V <sub>7</sub> : edad de los propietarios I <sub>7</sub> : más de 56 años	16,5
8	V <sub>8</sub> : género del propietario I <sub>8</sub> : masculino	56,2
9	V <sub>9</sub> : nivel de estudio I <sub>9</sub> : superiores	52,3
10	V <sub>10</sub> : años de fundación I <sub>10</sub> : 2-10	47,5

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

La mayoría de propietarios tienen las características de que son: masculinos; de más de 56 años; con estudios superiores; tienen un negocio familiar en la categoría de ejecución directa; fundados en el período de 2 a 10 años; la cantidad de trabajadores está entre 1 a 5; no pertenecen a ninguna organización y están registrados en el: Ministerio de Turismo, GAD Municipal, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y SRI.

### 3.1.2. Dimensión 2P: implementación de las actividades de marketing

La dimensión es medida mediante 15 variables, cuyos resultados más significativos del  $I_{VT}$  corresponden al valor mayor o menor del indicador que se mide. Los valores se muestran en la tabla 2.

Tabla 2. Resultados del  $I_{VT}$  en las variables relacionadas con el marketing.

N <sub>0</sub>	Variables e indicadores	I <sub>VT</sub> (%)	
		Mayor	Menor
	V <sub>11</sub> : qué grado de confianza le asigna a las actividades de marketing		
	I <sub>11.1</sub> : muy confiable		
	Atención al cliente	49,2	---
1	Comunicación a través de la prensa	---	10
	I <sub>11.2</sub> : nada confiable		
	Aplicaciones para móviles	26,4	---
	Redes sociales	---	8,7
	V <sub>12</sub> : cuál de los siguientes medios de comunicación son los que utiliza en su establecimiento		
2	I <sub>12.1</sub> : atención a clientes	52,1	---
	I <sub>12.2</sub> : actividades promocionales	---	32,9
	V <sub>13</sub> : cuánto dinero usted invierte mensualmente en las actividades de publicidad y promoción		
3	I <sub>13.1</sub> : 0- \$ 250	35,4	---
	I <sub>13.2</sub> : más de \$ 1 000	---	1,5

4	V <sub>14</sub> : considera Ud. que su servicio satisface a sus clientes en los aspectos siguientes		
	I <sub>14.1</sub> : orden y limpieza	76,3	---
	I <sub>14.2</sub> : presencia en la Web	---	14,8
5	V <sub>15</sub> : en qué feriado tiene usted mayor concurrencia de turistas		
	I <sub>15.1</sub> : carnaval	34,8	---
	I <sub>15.2</sub> : fiestas de Pimampiro	---	11,36
6	V <sub>16</sub> : cuál es el mecanismo que utiliza para contactar y conocer a sus clientes		
	I <sub>16.1</sub> : ninguno	37	---
	I <sub>16.2</sub> : agencias de viaje	---	8,2
7	V <sub>17</sub> : número aproximado de clientes a la semana		
	I <sub>17</sub> : 0- 50	44,3	---
8	V <sub>18</sub> : ¿su negocio trabaja con algún operador turístico?		
	I <sub>18.1</sub> : ninguno	58,5	---
	I <sub>18.2</sub> : Yuratours	---	32
9	V <sub>19</sub> : ¿tiene su establecimiento algún plan de marketing y/o negocios?		
	I <sub>19.1</sub> : no	52	---
	I <sub>19.2</sub> : no conocen del tema	---	15
10	V <sub>20</sub> : cuál es el monto de ventas semanal		
	I <sub>20.1</sub> : \$ 1- \$ 500	29	---
	I <sub>20.2</sub> : más de \$ 2 000	---	9
11	V <sub>21</sub> : grado de identificación de los competidores		
	I <sub>21.1</sub> : conoce algunos	45,04	---
	I <sub>21.2</sub> : no sabe	---	11,14
12	V <sub>22</sub> : ¿de las siguientes opciones, cuáles considera que marcan la diferencia frente al de sus competidores?		
	I <sub>22.1</sub> : atención al cliente	77,7	---
	I <sub>22.2</sub> : promociones y presencia en la Web	---	11,1
13	V <sub>23</sub> : producto y/o servicio más demandado o vendido		
	I <sub>23.1</sub> : alojamiento	16,22	---
	I <sub>23.2</sub> : comida interaccional	---	0,24
14	V <sub>24</sub> : cuál de las siguientes instituciones cree usted han apoyado al sector		
	I <sub>24.1</sub> : Ministerio de Turismo	20,1	---
	I <sub>24.2</sub> : GAD Provincial	---	44,6
15	V <sub>25</sub> : qué acciones de marketing se deberían implementar para impulsar a su establecimiento		
	I <sub>25.1</sub> : publicidad	29,54	---
	I <sub>25.2</sub> : promoción	6,78	---

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

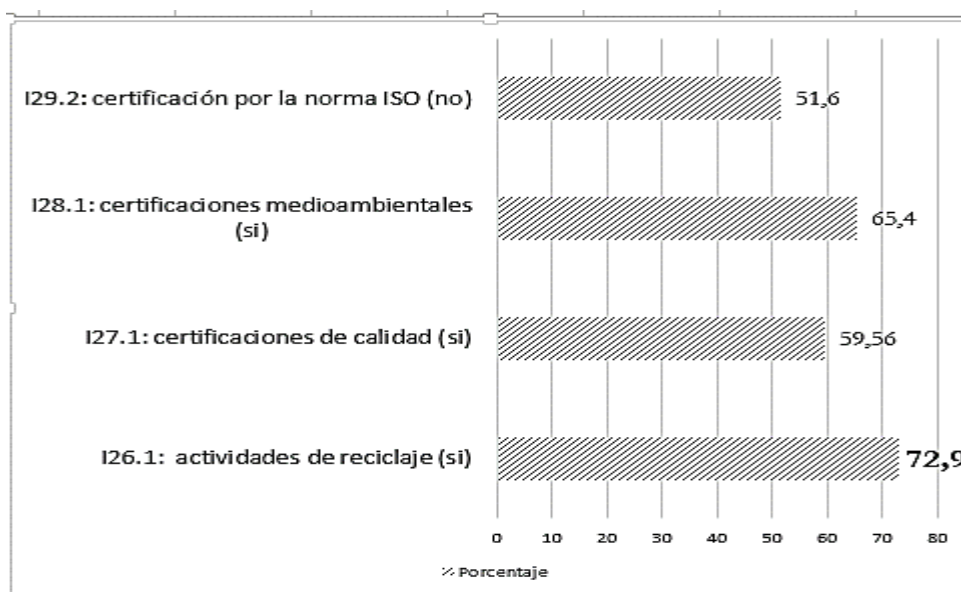
Las cifras de la tabla 2 manifiestan resultados de interés para el análisis sobre la utilización del marketing digital en las empresas turísticas de Imbabura, entre lo que se encuentran:

- La limitada confiabilidad en el uso de las aplicaciones para móviles, en la realización de actividades de marketing. Estas se han convertido en una de las herramientas de mayor utilización, debido a varias ventajas: el crecimiento de la utilización de teléfonos inteligentes (smart phones) a nivel nacional e internacional; la posibilidad de personalizar los contenidos; la dinamización de las interacciones cliente-empresa; los bajos costos asociados a su utilización y la facilidad de obtención e instalación por el usuario.
- La presencia en la Web no se considera un factor de satisfacción de los clientes. Si bien no está directamente relacionado con el servicio turístico, sí es un aspecto que influye en el proceso de decisión de los turistas y en la formación de expectativas sobre la oferta.
- Un 37% plantea no utiliza ningún mecanismo para contactar y conocer a sus clientes, lo que refuerza la necesidad de implementar herramientas de marketing digital. Además casi dos tercios plantean que no trabajan con operador turístico, lo cual demuestra una débil en la gestión de comercialización y de clientes. La utilización del marketing digital, que ofrece herramientas y variantes en muchos casos gratuitas; puede contribuir a fortalecer estos procesos y tributar a una mayor demanda y niveles de ingresos.

### 3.1.3. Dimensión 3P: acciones medioambientales

Los indicadores de las variables se plantean en las categorías de: si, no y no sé. Los resultados se muestran en la figura siguiente, contemplando los valores mayores del  $I_{vr}$ .

Figura 1.  $I_{vr}$  de los indicadores relacionado con las acciones medioambientales.



Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

Se aprecia en la figura 1 como las acciones que se realizan para el cuidado y conservación del ambiente, le han valido para que más del 60% de los establecimientos obtengan reconocimientos, a través de certificaciones (I<sub>28,1</sub>). Un comportamiento diferente lo tiene el indicador I<sub>29,2</sub>, lo cual denota que se debe seguir trabajando por el incremento en la calidad de los servicios.

### 3.2. Resultados de la encuesta a turistas nacionales

Las dimensiones establecidas son tres (1T: producto turístico, 2T: comunicación y 3T: cliente), los cuales se desarrollarán en cada uno de los sub- epígrafes siguientes.

#### 3.2.1. Dimensión 1T: datos generales de los turistas

Las características principales de los visitantes (ficha técnica) son las siguientes (ver tabla 3):

Tabla 3. Ficha técnica de los turistas nacionales.

N <sub>0</sub>	Variable e indicador	I <sub>vr</sub> (%)
1	D <sub>1</sub> : edad	
	N <sub>1</sub> : 26- 30	18,9
2	D <sub>2</sub> : género	
	N <sub>2</sub> : masculino	57,04
3	D <sub>3</sub> : nivel de instrucción	
	N <sub>3</sub> : superior	52,51
4	D <sub>4</sub> : ocupación	
	N <sub>4</sub> : independiente	37,44

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

Las principales características de los turistas son: individuos que su edad oscila entre 26 y 30 años, del género masculino, con un nivel superior y cuya ocupación es independiente.

#### 3.2.2. Dimensión 2T: producto turístico

El desarrollo de esta dimensión se realizará mediante el uso de figuras y tablas que se muestran a continuación.

Figura 2. Resultados significativos del I<sub>VT</sub> de la variable D<sub>5</sub> (sitios más visitados).

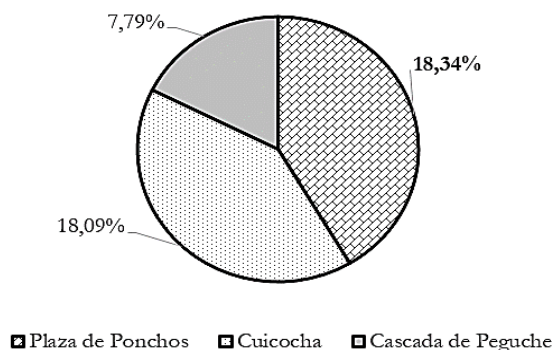
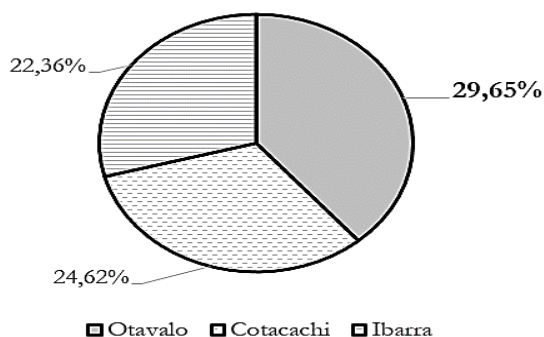


Figura 3. Resultados significativos del I<sub>VT</sub> de la variable D<sub>6</sub> (cantones más visitados).



Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

Las figuras 2 y 3 muestran una correspondencia en los resultados, ya que el cantón más visitado (Otavalo), es el que tiene los sitios turísticos más frecuentados (Plaza de los Ponchos, y la cascada de Peguche).

Tabla 4. Resultados del I<sub>VT</sub> de las variables D<sub>7</sub>, D<sub>8</sub> y D<sub>9</sub>.

N <sub>0</sub>	Variables e indicadores	I <sub>VT</sub> (%)	
		Mayor	Menor
1	D <sub>7</sub> : dónde se aloja		
	N <sub>7.1</sub> : casas de familiares y amigos	59,8	---
2	D <sub>8</sub> : cuántas noches pernocta en el lugar		
	N <sub>8.1</sub> : 0 noches	38,69	---
	N <sub>8.2</sub> : más de 3	---	10,55
3	D <sub>9</sub> : qué servicios deben ser mejorados		
	N <sub>9.1</sub> : información	25,63	---
	N <sub>9.2</sub> : guianza	---	8,79

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Mercadotecnia, Contabilidad y Auditoría (2018).

Son significativas las cifras de los indicadores N<sub>8.1</sub> y N<sub>9.1</sub>, debido a la escasa pernoctación y la deficiente información.

### 3.2.3. Dimensión 3T: comunicación

Tabla 5. Resultados del  $I_{vr}$  de las variables  $D_{10}$  y  $D_{11}$ .

$N_0$	Variables e indicadores	$I_{vr}$ (%)	
		Mayor	Menor
<b><math>D_{10}</math>: cómo se enteró de la existencia del lugar</b>			
1	$N_{10.1}$ : por un amigo o familiar	66,83	---
	$N_{10.2}$ : internet	17,59	---
<b><math>D_{11}</math>: medios utilizados para informarse antes de viajar</b>			
2	$N_{11.1}$ : redes sociales	34,17	---
	$N_{11.2}$ : internet	27,14	---

Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

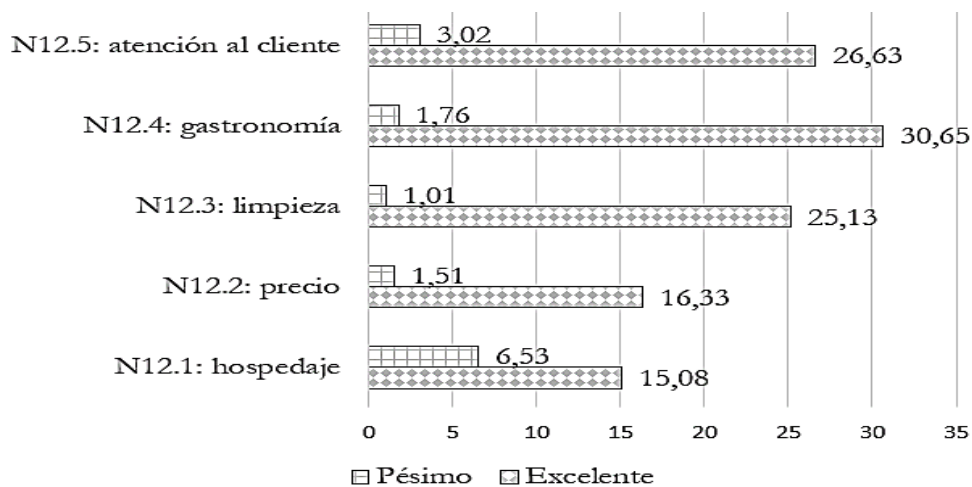
Mercadotecnia, Contabilidad y Auditoría (2018).

Se observa en la tabla 5 como los lugares mejores de las variables  $D_{10}$  y  $D_{11}$ , presentan una situación desfavorable para los ofertantes en cuanto al escaso uso del marketing digital, ya que conocen de los sitios turísticos de Imbabura por los amigos y antes de visitarlo se informan por las redes sociales e internet.

### 3.2.4. Dimensión 4T: cliente

Los indicadores se evalúan en cinco categorías, en la figura 4 solo se reflejarán los resultados de: excelente y pésimo.

Figura 4. Resultados del  $I_{vr}$  de la variable  $D_{12}$  (percepción del turista), respecto a los indicadores  $N_{12}$ ,  $N_{13}$ ,  $N_{14}$ ,  $N_{15}$  y  $N_{16}$ .



Fuente: Elaboración de los autores, a partir de los Grupos de Investigación de Marketing INNOVA, Contabilidad y Auditoría (2018).

El servicio con mayores problemas resultó ser el hospedaje (mayor valor en pésimo y menor en excelente), resultado que se corresponde con el menor  $I_{vr}$ , en cuanto al



otorgamiento de certificaciones de la norma ISO (ver figura 1) y el indicador N<sub>8.1</sub>: pernотaciones (ver tabla 4).

#### 4. CONCLUSIONES

Los análisis anteriores expresan una limitada gestión por parte de los propietarios, de marketing en general, y de marketing digital en particular, unido a una débil cultura de esta filosofía comercial e inexistente preparación para la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, en el proceso de comercialización de las entidades turísticas objeto de estudio. Estos factores impiden el acceso a mercados nacionales e internacionales. No tener presencia en el mundo digital a través de directorios, sitios web, redes sociales y aplicaciones móviles; constituye un grave error estratégico, especialmente en un sector altamente intensivo en información como el turismo y que es uno de los que mayor uso hace de estas herramientas.

En cuanto a las opiniones de los turistas se observa como desconocen los sitios turísticos de la provincia y la información llega principalmente a través de amigos o familiares, cuando expresan que antes de visitar los lugares hacen uso de la tecnología. Además, es necesario resaltar la percepción de menor puntaje que tiene el servicio de alojamiento, que influye en que las pernотaciones sean muy bajas y por ende los reconocimientos en este sentido no sean satisfactorios.

Toda esta situación motiva a la reflexión de que las autoridades provinciales deben aunar esfuerzos para que junto a la academia, los propietarios y las comunidades involucradas, se logre incrementar la cultura para un turismo sostenible, desde la perspectiva del marketing digital y con ello contribuir a que el Geoparque Imbabura sea por siempre un espacio físico y cultural de elevados valores, que contribuya a satisfacer las expectativas de la demanda nacional e internacional.

#### 5. REFERENCIAS

- Calle Lituma, Numa Sebastián: (2017). Plan de Marketing digital para el destino turístico Cuenca-Ecuador [Tesis de Maestría], en <http://www.dspace.espol.edu.ec/xmlui/handle/123456789/39179>. Recuperado 21-07-2019.
- Encalada, Edwing: (14 de septiembre del 2018). Ecuador obtuvo 131 premios en 14 años en los World Travel Awards. Diario el Comercio en <https://www.elcomercio.com/viajar/ecuador-turismo-world-travel-awards.html>. Recuperado 21-07-2019.
- Grupos de Investigación de Auditoría y Marketing Innova: (2018). Aporte al sector turístico de la provincia de Imbabura. Diagnóstico de la oferta y la demanda (sin publicar).
- Ministerio de Turismo (2007): Plan de Desarrollo Turístico Sostenible para Ecuador 2020, en <https://www.turismo.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/02/PLANDETUR-2020.pdf>. Recuperado 01-07-2019.

Salazar-Corrales, Angelita. M.; Paucar-Coque, Lorena. M.; Borja-Brazales, Yadira. P:  
(2017): El marketing digital y su influencia en la administración empresarial. Revista  
Dominio de las Ciencias, Vol.4, nº 3, pp.1161-1171, en  
<http://dx.doi.org/10.23857/dom.cien.pocaip.2017.3.4.jul.1161-1171>. Recuperado  
18-07-2019.

UNESCO. (2019): Once nuevos espacios en la Red Mundial de Geoparques, en  
[http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-  
release/news/11\\_new\\_sites\\_added\\_to\\_global\\_geoparks\\_network/](http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/11_new_sites_added_to_global_geoparks_network/). Recuperado 21-  
07-2019.

## **FINCA ORGÁNICA EL JARDÍN, MODELO DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA COMUNIDAD DE SAN MIGUEL DE PEJIBAYE (COSTA RICA)**

Katherine Araya Blanco  
Cristopher Araya Segura  
Alejandro. Barrantes Moraga  
Jesús Carrillo Abarca  
Estrella García Rivera  
Universidad Nacional de Costa Rica.  
Sede Región Brunca. Campus Pérez Zeledón.  
*kathyarayablanco@gmail.com*

### **RESUMEN**

Se analizará la finca orgánica el Jardín y el manejo que dan a su producción agrícola, este análisis se hace con la finalidad de implementar en la Comunidad de San Miguel las buenas prácticas agrícolas utilizadas en la finca, lo cual contribuye a un aprovechamiento sano de las tierras ya que la comunidad está dedicada a la agricultura. Primeramente, se hace un planteamiento de problema que se desea resolver mediante la investigación. Seguido se hace un análisis de los datos encontrados durante la investigación, donde se hace una caracterización de la comunidad, que involucra aspectos importantes de la misma, como lo son su población y servicios con los que cuentan, también se exponen los agentes de organización comunal y los diversos grupos que trabajan en el progreso de San Miguel. También se lleva a cabo un análisis de otras fincas de la comunidad que tienen interés en trabajar de manera sostenible la tierra e implementar estas prácticas en el desarrollo de turismo rural comunitario, el cual sería una actividad complementaria a las ya realizadas y contribuiría a generar ingresos económicos. Finalmente, según los datos encontrados, se da respuesta al problema planteado el cual arroja dos propuestas, una en base a un manual de buenas prácticas agrícolas, el cual involucra aspectos tales como el manejo que se le debe dar al suelo y a las fuentes hídricas en la labranza y el riego. Y la otra propuesta está basada en implementar el turismo rural comunitario para generar fuentes de empleo.

**Palabras clave:** Comunidades rurales; buenas prácticas; sostenibilidad; turismo; agricultura.

### **ABSTRACT**

The organic farm El Jardín and the management that they provide to agricultural production will be analyzed. With the purpose to implement the sustainable good practice in the community of San Miguel which contributes to healthy use of the lands. Since this community is dedicated to the agricultural jobs. Firstly, the approach of the problem is made through the investigation, then provides an analysis of the data found where it's done a profile, community, here become involved important aspects of it as they are the population and services. It also, sets out the members of the community organization and the diverse groups who work on San Miguel development. In addition, other surrounding farms will be analyzed who are interested in work the land in a sustainable way. Also, to

implement these practices in the development of rural community tourism, which can be a complementary activity contributing to the economic incomes.

Finally, according to the information response is given to the problem, which shows two proposals: one based on a manual of agricultural best practices, this one involved aspects as they are the treatment of the land and the tillage and irrigation water sources. And the second is about how to involve the rural community tourism to generate employment sources.

**Keywords:** Good practice, sustainability, tourism, rural communities, agriculture.

## 1. INTRODUCCIÓN

Se busca conocer de mejor manera las buenas prácticas de sostenibilidad que aplica la finca orgánica El Jardín y que de paso sirvan de modelo para la comunidad de San Miguel, lo cual resulta de gran relevancia ya que no todo el pueblo lleva a cabo un manejo sostenible; debido a su escaso conocimiento en el tema. El hecho de implementarlas traería beneficios sociales y económicos, en el ámbito de poder en un futuro obtener un valor agregado en sus cultivos al ser orgánicos. De la misma forma, se busca brindar conocimiento a la comunidad sobre prácticas sostenibles, que puedan ser implementadas en un futuro a la hora de buscar nuevas oportunidades de trabajo en el agroturismo, las cuales puedan incluirse sin que afecte sus actividades diarias y los que se verían beneficiados son las personas que viven en esta comunidad y propietarios de fincas, ya que van a tener un conocimiento más amplio sobre sostenibilidad, podrán poner en práctica. Por tanto, se plantea como objetivo investigar de qué manera se puede involucrar la finca orgánica El Jardín como modelo para incentivar actividades de buenas prácticas en la comunidad de San Miguel de Pejibaye, como insumo para desarrollar turismo rural.

La comunidad de San Miguel se ubica en el distrito de Pejibaye del cantón de Pérez Zeledón, provincia de San José; se localiza a 40 kilómetros m al sureste del centro urbano de San Isidro del General. Habitan un aproximado de 80 familias dedicadas a labores de campo, son gente humilde y trabajadora donde en su mayoría cuentan con tierras para labranza dirigida a actividades agrícolas y pecuarias, sobresaliendo la siembra de granos básicos y la producción de ganadería y especies menores.

En cuanto a edificaciones cuentan como con una escuela, iglesia católica, iglesia evangélica, salón comunal, centro de acopio, plaza de deportes, casa de salud, cementerio y un minisúper donde las personas compran los productos necesarios para el día a día. Lo cual facilitaría el desarrollo de la actividad turística, ya que entre sus principales atractivos destaca la presencia de gran riqueza hídrica y natural. La cual se ve reflejada en ríos, pozas, cataratas. Además de hermosas montañas, fincas orgánicas, ecológicas y una gran diversidad de producción agrícola, agropecuaria, avícola y en apicultura lo que convierte a este pueblo en un lugar con mucha riqueza.

## 2. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

### *Investigación y Desarrollo Participativo (I&DP)*

Al reconceptualizar el proceso de investigación y desarrollo, existe un creciente interés en el uso del enfoque participativo en el manejo de los recursos naturales, la agricultura y los medios rurales de sustento. Estos han incluido: la evaluación con participación de los habitantes de las zonas rurales, la investigación participativa de los agricultores, el desarrollo participativo de tecnologías, la investigación en acción

participativa, el aprendizaje y el análisis de género y de los interesados directos, el manejo comunitario de recursos naturales y el enfoque de medios sostenibles de sustento. Estas diversidades de enfoques aún interrelacionados colectivamente representan la investigación y el desarrollo participativo (I&DP): un conjunto de conceptos, prácticas, normas y actitudes que permiten a las personas mejorar su conocimiento sobre agricultura y manejo sostenible de recursos naturales. Su meta fundamental es buscar una participación amplia y significativa de los grupos de usuarios en el proceso de investigar y buscar mejoras para situaciones locales, necesidades y oportunidades. La I&DP ha evolucionado en parte gracias a los esfuerzos por mejorar el desarrollo y la difusión de tecnologías.

Sin embargo, las experiencias de campo muestran que las innovaciones para mejorar la agricultura y el manejo de recursos naturales necesitan no sólo de dirección tecnológica, sino también de dimensiones socio-culturales, políticas y económicas como son: las estructuras de la comunidad, el género, la acción colectiva, los derechos de propiedad, la tenencia de tierra, las relaciones de poder, la política y la gobernabilidad.

### ***Promoción y Desarrollo de la Capacidad de I&DP.***

Si bien hay un interés creciente en la I&DP, aún sigue siendo percibida en amplios sectores como incompatible con normas y prácticas aceptadas por la comunidad de investigación. En el campo, la I&DP exige un conjunto de conocimientos, actitudes y aptitudes que van más allá de las típicas capacidades humanas y de la organización de la investigación de arriba hacia abajo y otros paradigmas de desarrollo. Además, el valor agregado potencial del enfoque participativo tiene que ser plenamente explorado por los profesionales de investigación y desarrollo. Existe una necesidad principal de documentar los casos empíricos y de evaluar sistemáticamente la repercusión de la I&DP. De manera análoga, hay todavía una comprensión limitada sobre la función complementaria de la I&DP para enfoques más convencionales de investigación, y en el mantenimiento de una vinculación efectiva con la ciencia principal para facilitar los procesos locales de innovación. No obstante, el enfoque participativo gradualmente está ganando terreno a través de la investigación institucional, desde organizaciones académicas y de investigación a organismos no gubernamentales (ONGs), agencias de desarrollo y unidades de gobierno locales. Para promover y desarrollar aún más las capacidades de la I&DP, es necesario crear más oportunidades para el intercambio de información, la capacitación y la formación de redes entre el número creciente de profesionales y organizaciones, en busca de explorar el valor agregado potencial de la I&DP.

### **3. MARCO METODOLÓGICO**

Este estudio se enmarcó en el enfoque cualitativo ya que, según (Hernández et al., 2010 Pág. 5). Este enfoque consiste en una corriente influida en parte por el constructivismo, este propone que no hay una realidad objetiva, sino que está modificada socialmente a través de construcciones medibles. El conocimiento es construido por las personas que participan en la investigación, de tal forma que los individuos y el investigador se involucren en un proceso interactivo”. Y su alcance obedece a una investigación de tipo exploratorio debido a que los estudios desarrollados en la zona son muy pocos y casi no se encuentra información actualizada de los lugares; se recurrió a fuentes primarias lo cual se logró desde entrevistas directas a los habitantes de la comunidad de San Miguel y con respecto a fuentes secundarias se hizo uso de manuales, libros y páginas de internet (noticias y periódicos), los cuales tomaron en cuenta para reforzar la información.

La población y muestra seleccionada fue acorde a los habitantes que conforman la comunidad, entre ellos, propietarios de las fincas. Con una población aproximada de 400 habitantes. Y una muestra por juicio, ya que según (Navarrete, 2014): “Este procedimiento consiste en una aproximación conceptual al universo de estudio mediante una definición clara de las características más importantes que delimitan sus niveles estructurales. Los parámetros que miden la composición estructural de la muestra se basan en criterios teóricos. Posteriormente, sobre lo anterior se eligen sistemáticamente a los entrevistados.” La entrevista fue dirigida a 5 dueños de fincas, una entrevista a uno de los dueños de la finca orgánica El Jardín y otra al presidente de la Asociación de Desarrollo Integral.

Tabla 1

Nombre de la finca.	Extensión territorial.
Finca Orgánica el Jardín.	25 hectáreas.
Granja Vargas.	4 hectáreas.
Finca Pedro Elizondo.	5 hectáreas.
Trapiche de quico.	6 hectáreas.
Finca ARQUESA	7 hectáreas.
Finca Domingo Araya.	3 hectáreas.

Fuente: Elaboración propia.

La muestra representativa a nivel de la comunidad, equivale a un 50.28% de la población. Teniendo en cuenta que son 88 dueños de fincas, de los cuales, a 5 se les aplicó una entrevista.

#### 4. RESULTADOS

Estos se enfocaron en describir de forma integral el quehacer de la finca el Jardín en materia de buenas prácticas, así como identificar las fincas de la comunidad que permita utilizar los potenciales lugares o sitios para implementar las buenas prácticas y generar propuesta a partir un plan de acciones agroecológicas que permita a los habitantes de la comunidad liderar y dirigir procesos en pro de buenas prácticas.

##### 4.1 Finca Orgánica el Jardín

Esta es una tierra apta para el cultivo, crianza de animales y con una gran riqueza hídrica, la cual cuenta con una extensión aproximada de 25 hectáreas donde se da el cultivo de banano y café orgánico, así como siembra de árboles frutales granos básicos, hortalizas y legumbres. Los cuales son vendidos a cooperativas de productos orgánicos y los demás para gasto del hogar. Parte de la actividad que se realiza en la finca es la producción pecuaria donde trabajan ganado y cabras para el uso de la familia y la crianza de cerdos.

Además, han sustituido el uso de productos químicos y se han dado a la tarea de elaborar alternativas de productos orgánicos como lo son el caso de nematicidas, fungicidas insecticidas, fertilizantes y foliares. Todos hechos con bases naturales como lo son los microorganismos, miel de purga, semolina, frutos, entre otros. En cuanto a prácticas orgánicas han planteado nuevas metas, en los cuales se aprovecha de una manera sostenible

los recursos de la finca. Uno de estos planes que tienen a futuro es el uso del agua de las lagunas, de la granja de cerdos, que después de ser debidamente tratadas piensan implementar este recurso para el riego de pastos y caña.

Como se ha podido evidenciar la finca orgánica El Jardín es un excelente modelo de buenas prácticas agrícolas, en la cual trabajan por una mejora continua de sus labores. Y es esta propiedad un ejemplo a seguir ya que trabajan de una manera conjunta, pensando no solo de una manera personal, sino en conjunto. Reflejo que se debe transmitir al resto de la comunidad, se quiere lograr un día implementar nuevas acciones sostenibles y de paso el turismo rural comunitario como actividad alterativa.

#### **4.2 Fincas de la comunidad**

Las fincas de la comunidad analizadas, cuentan con diversas extensiones territoriales que junto con la calidad de los terrenos permiten se desarrollen diversas actividades productivas, entre las que destacan las agrícolas como siembra de granos básicos y ganadería, que son para consumo propio o su posterior comercialización, lo cual ayuda al desarrollo de los pobladores, ya se convierte en la principal fuente de ingresos y de donde obtienen su sustento diario.

En cuanto al implemento de prácticas agrícolas han trabajado en:

- La conservación de los suelos mediante curvas a nivel, barreras vivas que frenan los vientos que pudieran dañar las plantaciones

- Reforestar las orillas de los ríos para que estos no lleguen a desbordarse y ocasionen que las tierras se laven y pierdan nutrientes.

- Prácticas orgánicas o sostenibles que los pobladores han implementado es la creación de abonos orgánicos a partir de el uso de lombrices rojas californianas, que se encargan de procesar cascara de frutas, verduras, desperdicios de la hortaliza, así como estiércol de animales que luego son convertidos en abono, el cual implementan en plantas del jardín y hortalizas.

- Disminución en las quemas a la hora de preparar los terrenos para la siembra de los cultivos

- A partir del proceso de la molienda de la caña, lo que queda lo utilizan para atizar el fuego de la paila donde se cocina el jugo de la caña, además lo utilizan como abono para sus plantaciones.

#### **4.3 Capacitaciones**

A partir de la experiencia obtenida de las labores diarias los pobladores cuentan con conocimientos empíricos, en diversos temas, como es el caso del manejo de los productos que aplican a sus cultivos. Los cuales en muchos casos han sido poco a poco sustituidos por productos orgánicos que generen un menor impacto al medio ambiente, y la salud de las personas que los aplican. Por ello es que se planteaba la idea de que recibieran capacitaciones en términos orgánicos, de manera que tengan conocimientos sólidos de cómo prepararlos. Además, se planteaba que la comunidad pudiera recibir asesoramiento en la implementación de turismo rural como actividad complementaria.

#### **4.4 Sostenibilidad e implementación de prácticas orgánicas**

Vivir en un lugar libre de contaminación, rodeado de gran belleza natural, arboles, plantas, animales silvestres, paisajes hermosos, así como contar con fuentes hídricas que aún

son consumibles para el ser humano, donde se pueden bañar son algunos de los muchos beneficios que ha traído a la comunidad el utilizar buenas prácticas agrícolas.

Se podría implementar el uso de microorganismos para la elaboración de alternativas de fungicidas, nematocidas, insecticidas, fertilizantes o foliares que sean libres de químicos los cuales beneficien su salud al no tener que estar en contacto con productos altamente tóxicos.

## **5. PROPUESTA**

La comunidad hace uso de muchas buenas prácticas, tanto en agricultura, como en las otras labores a las que se desempeña. Pero a su vez carecen de conocimientos de cómo preparar sus propios abonos orgánicos ya que hasta el momento no utilizan microorganismos, sino otros métodos, por lo que se podría implementar el uso de estos para la elaboración de alternativas de fungicidas, nematocidas, insecticidas, fertilizantes o foliares que sean libres de químicos, lo cual pudiera crear u cultura de producción amigable con el ambiente, donde se vean beneficiados tanto los habitantes como las especies silvestres.

Es por ello que se propuso la creación de un manual de buenas prácticas agrícolas y pecuarias para la comunidad de San Miguel, el cual serviría como herramienta de cuáles son los mejores métodos para preparar la tierra, de manera que se haga uso sostenible de los recursos con los que se cuenta, los cuales puedan ser también disfrutados por las generaciones futuras.

Y en base al gran potencial natural con el que cuenta la comunidad, se planteaba la creación de una asociación de turismo rural comunitario, ya que durante ciertas épocas del año los ingresos económicos de los pobladores se ven reducidos, debido a que es cuando se está preparando los terrenos para las cosechas. Por lo que la integración del agro ecoturismo, representaría una fuente de ingresos económicos que no afectaría a la actividad económica principal.

### **5.1. Justificación**

La organización alimentaria y agrícola de las naciones unidas (FAO) se refiere a las buenas prácticas agrícolas como el conjunto de principios aplicables tanto en el cultivo en campo como en la posterior producción industrial, dando como resultado productos alimentarios y de consumo seguros, a la vez que se respeta la sostenibilidad ambiental, económica y social.

Consultado en (FAO, 2015), luego de analizar los resultados de la investigación se concluye que gran parte de los individuos tienen conocimientos en relación a sostenibilidad que de una forma consiente y razonable han encontrado que a través de diferentes acciones se ven beneficiados su salud, el pueblo y su entorno. De manera que se pudiera utilizar esta riqueza en la implementación del turismo.

Esto de manera que los turistas pudieran vivir la experiencia de convivir con familias dedicadas a labores de campo, por lo que los miembros de la comunidad concuerdan en que no sea solo una familia la que se dedique al turismo, sino una actividad inclusiva para todos los habitantes del pueblo. Sin embargo, se presenta la situación de que muchas familias no saben o desconocen de como ofrecer todo el potencial que poseen, además del hecho de que no se les ha brindado capacitaciones ni se les ha llegado a preguntar o incluir en proyectos turísticos, por ello surge la necesidad de crear una asociación de turismo rural comunitario.



## 5.2 Objetivo general

- Proponer un manual de buenas prácticas de manejo mediante el cual se implementen conocimientos de sostenibilidad, como base para la creación de una asociación de turismo en la comunidad de San Miguel de Pejibaye.
- Sugerir la conformación de una asociación de turismo en la comunidad de San Miguel de Pejibaye.

## 5.3 Desarrollo de las propuestas

### *Manual de buenas prácticas agrícolas y pecuarias para la comunidad de San Miguel de Pejibaye, Pérez Zeledón*

A continuación, se presenta acciones agroecológicas que permitirían a los habitantes de la comunidad liderar y dirigir procesos en pro de buenas prácticas.

Tabla 2

<b>Eje estratégico</b>	<b>Propuesta de trabajo</b>	<b>Resultados</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Actividades</b>
Manejo que se le debe dar al suelo y a las fuentes hídricas en la labranza y el riego.	Análisis de los suelos y drenajes adecuados.	Determinar el uso que se le da al suelo y fuentes hídricas.	Curvas a nivel. Rotación de cultivos. Barreras vivas.	Visitación de funcionarios del MAG a las fincas.
Adecuar los procedimientos de buenas prácticas a las actividades agrícolas y pecuarias	Implementar técnicas de sostenibilidad.	Técnicas que más se ajustan a las labores de las fincas.	Actividad productiva y manejo de desechos orgánicos.	Implementar prácticas sostenibles.
Mejora continua de las fincas	A través de capacitaciones y un adecuado seguimiento de los quehaceres	Aprovechamiento de desechos orgánicos.	Impacto de las actividades productivas.	Capacitaciones con instituciones dedicadas a la mejora en agricultura y producción pecuaria.

### *Propuesta para una asociación de turismo en la comunidad de San Miguel de Pejibaye.*

#### **Presencia de recursos y atractivos turísticos.**

- Categorizar todos los atractivos turísticos con los que cuenta la comunidad.
- Evaluar el estado del acceso a las fincas que cuentan con potencial para desarrollar turismo.
- Incentivar a los propietarios de fincas a conservar y mantener una buena relación con la finca, de manera que esta sea sostenible y de paso a llegar a obtener una certificación de sostenibilidad.

**Turismo como actividad complementaria.**

- Acercar a las fincas que deseen trabajar en turismo.
- Dar a conocer que se puede implementar nuevas actividades sin perjudicar las existentes.

**Capitaciones**

- Buscar asesoramiento en relación a turismo.
- Brindar a la comunidad charlas acerca de cómo utilizar el potencial de las fincas de una manera sostenible.
- Promover capacitaciones de manejo de prácticas amigables con el ambiente y de beneficio personal con respecto a la salud.
- Dar a conocer que las prácticas orgánicas generan un valor agregado a los cultivos.

Tabla 3

<b>Eje estratégico</b>	<b>Propuesta de trabajo</b>	<b>Resultados</b>	<b>Indicadores</b>
Crear una asociación de turismo a través de la cual se promueva el turismo rural comunitario y agro ecoturismo en la comunidad de San Miguel de Pejibaye.	Asociación encargada de buscar asesoramiento en el campo del turismo, así como posible financiamiento para proyectos.	Desarrollar un grupo de propietarios y habitantes de la comunidad dedicada a fomentar la actividad turística en la comunidad.	Propietarios de finca que tienen interés en crear un proyecto turístico.
Presencia de recursos y atractivos turísticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Categorizar todos los atractivos turísticos con los que cuenta la comunidad.</li> <li>• Evaluar el estado del acceso a las fincas que cuentan con potencial para desarrollar turismo.</li> <li>• Incentivar a los propietarios de fincas a conservar y mantener una buena relación con la finca, de manera que esta sea sostenible y de paso a llegar a obtener una certificación de sostenibilidad.</li> </ul>	Análisis exhaustivo de montañas, ríos y demás potenciales que se encuentran en la comunidad	Fincas dedicadas a distintas actividades agrícolas, pecuarias, avícolas, apícolas, entre otras.
Turismo como actividad complementaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acercar a las fincas que deseen trabajar en turismo.</li> <li>• Dar a conocer que se puede implementar nuevas actividades sin perjudicar las existentes.</li> </ul>	Comunicar o dar a conocer que el turismo puede ser utilizado sin perjudicar las labores diarias de la comunidad	Crear una segunda actividad como lo es el turismo y que sea una fuente de ingresos para las familias.

Capacitaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buscar asesoramiento en relación a turismo.</li> <li>• Brindar a la comunidad charlas acerca de cómo utilizar la potencia de las fincas de una manera sostenible.</li> <li>• Promover capacitaciones de manejo de prácticas amigables con el ambiente y de beneficio personal con respecto a la salud.</li> <li>• Dar a conocer que las prácticas orgánicas generan un valor agregado a los cultivos.</li> </ul>	Interés presentado en los habitantes acerca de adquirir nuevos conocimientos.	Enriquecimiento de nuevos temas, que además son fuente de poder obtener recursos económicos.
----------------	---	---	--

Fuente: elaboración propia.

## 6. CONCLUSIONES

La comunidad de San Miguel de Pejibaye ha trabajado en conjunto para crecer en aspectos como infraestructura y bien comunitario, de la mano con los grupos organizados que se dedican y procuran el bienestar de la comunidad, a su vez se dedican a actividades meramente de campo como lo son la agricultura, entre otras como la producción pecuaria y apícola.

La Finca Orgánica El Jardín ha implementado ya durante varios años procesos amigables con el ambiente que benefician la salud, aparte de su economía no tanto a la hora de generar ingresos, sino que se pueden cultivar una gran variedad de productos. Además, ha hecho que se unan como familia para trabajar de forma conjunta. Actividades que también han implementado el resto de las fincas de la comunidad que trabajan de manera orgánica y lo hacen a la hora de implementar buenas prácticas agrícolas.

Cabe destacar que los entrevistados a la hora de consultarles acerca de incorporar el turismo como actividad complementaria concordaron en que es algo que durante muchos años les ha interesado y ha atraído pero que no quieren hacerlo de forma individual ni solo para beneficio propio, ya que desean que se integren todas y cada una de las familias de la comunidad y que represente esto una actividad económica que venga ayudar al crecimiento del pueblo, ya que hay épocas del año donde se les dificulta o hace imposible recibir ingresos económicos lo que hace más difícil su subsistencia.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Barrantes, M. G. (2016). *Elementos de estadísticas descriptiva*. San José: EUNED.
- FAO, o. d. (julio de 2015). *www.fao.org*. Obtenido de [www.fao.org: http://www.fao.org/home/en](http://www.fao.org/home/en)
- Navarrete, J. M. (2014). el muestreo en la investigación cualitativa. *investigacion.unmsm.edu.pe*, 169-170.
- Sampieri, R. H. (2014). *Metodología de la Investigación*. México, D.F: Apolo S.A.
- Investigación y desarrollo participativo para la agricultura y el manejo sostenible de recursos naturales, Volume 3: Investigando Investigación y Desarrollo Participativo, edited by Julian Gonsalves, et al., International Development Research Centre, 2006. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/sidunalibro-ebooks/detail.action?docID=289466>

# **FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN LOCAL DE PROYECTOS INNOVADORES EN TURISMO RURAL Y URBANO EN EL ÁMBITO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PUNO – FOGELTUR (PERÚ)**

León Isaac Quispe  
Yon Mamani Lerma<sup>1</sup>

## **RESUMEN**

La Región Puno tiene una historia grandiosa de origen, de culturas pre- incas: Pukara, Tiahuanaco, Lupaca entre otros, Inca, cuyas manifestaciones aún se mantienen vivas, muchas ubicadas alrededor del Lago Titicaca. Sin embargo está limitado a un turismo tradicional, lo que hace necesario en primera instancia fortalecer el producto turístico regional existente, basado en la diversificación de actividades y mejoramiento de la calidad del producto de acuerdo a los estándares que exige el mercado, actividades que tienen mucho potencial, como la gastronomía, la artesanía, paseos en balsa o en velero, caminatas, cabalgatas, actividades deportivas(acuáticas), o la agricultura orgánica; para luego dirigir los esfuerzos en la ampliación de nuevos productos que enriquezcan la actividad turística regional, motivando el fortalecimiento de las iniciativas locales. La metodología utilizada fue de tipo no experimental – descriptivo y nivel micro, las técnicas de recolección de datos utilizadas son la revisión de fuentes secundarias y observación participante aplicada en los sectores de Karina y Amantani, donde se practica el turismo rural vivencial en la provincia de Puno. Dando como resultados a el escaso fortalecimiento de las gestiones locales con proyectos innovadores en turismo vivencial de Karina y Amantani en la Provincia de Puno.

## **INTRODUCCIÓN**

Durante los últimos años, en los Andes peruanos, se nota el crecimiento de la popularidad del turismo vivencial. El incremento de este fenómeno se debe al interés de todas las partes del turismo: comuneros autóctonos, turistas (tanto extranjeros como nacionales) y mediadores, es decir agencias turísticas.

Para (Vilímková, 2015), el turismo vivencial es una experiencia integral que promueve el contacto con culturas vivas, la interacción del poblador local con el viajero, el compartir costumbres, festividades y actividades cotidianas, cualesquiera que fueran, que enfatiza la actividad turística como intercambio cultural.

Los autores diferencian el turismo vivencial del turismo participativo que deinen como la experiencia de inter-aprendizaje y convivencia entre campesinos y turistas, donde se enfatizan de manera especial las actividades productivas cotidianas y tradicionales, y que aporta a las poblaciones locales, como resultado de dicha actividad turística, un beneficio económico directo.

En este sentido el objetivo que tuvo el presente artículo es describir principales actividades turísticas vivenciales y analizar las estrategias de fortalecimiento de los gobiernos locales con proyectos en turismo vivencial.

---

<sup>1</sup> León Isaac Quispe y Yon Mamani Lerma, son Licenciados en Sociología y con maestría en Gestión Pública.

## **ANTECEDENTES**

La provincia de Puno, se encuentra localizada al sur de la región Puno, limita al norte con las provincias de San Román y Huancané, por el este con la provincia de El Collao y el Lago Titicaca, por el sur con la Provincia de El Collao y la Región Moquegua y por el oeste con la Región Moquegua, tiene una extensión de 6 494.76 km<sup>2</sup>, oscila entre los 3,010 m.s.n.m. (Lago Titicaca) y 4,477 m.s.n.m. (Cerro Atoja – Chucuito). Su capital Puno, se encuentra a una altura de 3,827 m.s.n.m. entre las coordenadas geográficas 15°50'26" de latitud sur y 70°01'42 de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Se divide políticamente en quince distritos (Puno, Ácora, Amantani, Atuncolla, Capachica, Chucuito, Coata, Huata, Mañazo, Paucarcolla, Pichacani, Platería, San Antonio de Esquilache, Tiquillaca y Vilque).

Desde su fundación en 1668, la ciudad de Puno fue acumulando progresivamente todo el poder y concentrando las principales actividades político-administrativas. Inicialmente se constituyó en un importante eslabón en la ruta de la plata y el azogue, desde Potosí (Bolivia) hacia los puertos de Arica (Chile) y Callao en el Perú.

Época pre inca, según la historia e investigaciones realizadas, la evidencia arqueológica indica que los seres humanos (El poblador Andino Altiplánico) ocuparon la cuenca del Lago Titicaca, aproximadamente 5,500 años a.C. en el periodo lítico; lo afirma la identificación de los asentamientos humanos pertenecientes al periodo lítico, en la cuenca del lago Titicaca, sobre todos en las partes altas, como por ejemplo la existencia de las pinturas parietales y rupestres en Quelqatani, Pizacoma y otros. Los seres humanos entraron en la cuenca del Titicaca por sus factores ambientales y climáticos que presentaba, la cuenca era la escena de una de las poblaciones más densas del mundo andino.

El esplendor agrícola tiahuanacuense sólo les garantizaba abundancia dentro de la monotonía alimenticia. El colapso de Tiahuanaco debió dar origen a grandes hambrunas en el Altiplano. Las necesidades de proveerse desde espacios distintos debieron entonces incrementarse. Sobrevino inmediatamente el expansionismo Inka que pasó a dominar entre otros, los territorios collas. No hay evidencias de si fueron sojuzgados en ellas o expulsados.

Antes de Pucará apareció la Cultura Qaluyu, hacia 1,000 a.a.C., emparentada con Marcavalle del Cusco y conectada con Paracas de Ica. Desde esa época comenzó la construcción de grandes edificios en forma de pirámides alargadas y truncas, que luego caracterizarían a Pukara. Aproximadamente hacia los años 200 a 300 a.d.C., Tiahuanaco comenzó a desarrollar su época clásica, coincidiendo con la declinación de Pucará. Al descomponerse Tiahuanaco entre los siglos XII a XIII, se forman varios reinos independientes: Los Collas con centro en Atuncolla y Sillustani; los Lupacas con centro en Juli y Chucuito con notables asentamientos como el de Cochacacha; y los Pacajes, alrededor del hoy Desaguadero.

La cuenca del Titicaca (la meseta del Collao), fue poblada originariamente por grupos Aymaras (Kallahuayas, Pacajes, Lupacas y collas), posteriormente por quechuas (Aruwak, Los Ayarissus Tótems, Zapanas entre otros), conjuntamente con la denominada Umasuyos y Orcosuyos. Y Los Uros, pueblo de gran fortaleza física que habita sobre islas artificiales de totora y en las riberas del lago Titicaca, se dice que son descendientes de la raza más antigua del mundo.

Según el cronista Inca Garcilaso de la Vega, la aparición de los quechuas coincide con la leyenda de Manco Cápac y Mama Ocllo, quienes surgieron de las aguas del lago Titicaca para fundar el Imperio de los Incas.

## **Turismo Vivencial en Amantani**

El Distrito de Amantani, se encuentra en la jurisdicción de la Provincia de Puno, en la Región de Puno, Perú, se encuentra al este de la península de Capachica, al norte

de la Isla de Taquile, tiene en su entorno al Lago Sagrado de los Incas, el gran Lago Titicaca. Tradicionalmente es denominada la “Isla de la Flor Cantuta”. El Distrito peruano de Amantani, es uno de los 15 distritos de la Provincia de Puno, es de carácter insular que comprende el territorio de la Isla de Amantani como capital; así como, la Isla de Taquile como Centro Poblado del mismo distrito, ambas ubicadas en el Lago Titicaca.

La Isla Amantani, se remonta a la época pre Inca. Por los años 1580 la isla fue vendida por el Rey Carlos V al español Pedro González. Desde ese momento la isla estuvo en manos de los gamonales descendientes de españoles. A comienzos del 1900, como consecuencia de las fuertes sequías, los hacendados comenzaron a vender las tierras a los nativos. Aproximadamente, en los años 1950 los campesinos de Amantani, habían adquirido casi la totalidad de la isla. Han adoptado una organización basada en el parentesco y en la reciprocidad del trabajo de la propiedad familiar de parcelas de tierra.

Turismo Rural en Amantani; El proceso del emprendimiento de Amantani es muy interesante, y surge cuando afines de la década de 1970, el gobierno de entonces desarrollo programas de promoción artesanal. A esto se suma las iniciativas para recuperar los restos precolombinos, sobre todo los dos templos situados en las partes altas y que corresponden posiblemente a las culturas Pukara o Tiahuanaco, y que actualmente se denominan Pachamama y Pachatata. Poco a poco con la llegada de los primeros grupos de viajeros, se fue estableciendo el sistema comunal de hospedaje y alimentación, mientras se consolidaba la feria artesanal, en la temporada alta europea (julio-agosto). También se rescató la tradicional fiesta de San Sebastián que se celebra a inicios de año.

### **Turismo Vivencial en Karina (Península del lago Titicaca)**

Según (Mamani, 2016) La comunidad de Karina ubicada en el extremo sur de la Península de Chucuito, a orillas del lago Titicaca, al sureste de la ciudad de Puno, frente a las islas de Taquile, y península de Capachica, perteneciente al distrito de Chucuito el mismo que se encuentra ubicado al Sur de la provincia y Departamento de Puno. La comunidad de Karina cuenta con una población de 140 personas conformada por niños, jóvenes y adultos. Constituyendo 35 familias Las principales actividades son la agricultura, artesanía, pesca, ganadería y turismo como actividad complementaria. Existe una asociación de turismo constituido por 15 familias de las cuales ya trabajan en turismo vivencial y los otros 5 están en implementar aun sus viviendas. Dichos emprendedores brindan servicio de hospedaje y alimentación.

El menú en Karina para pasajeros extranjeros es el siguiente:

1. Almuerzo: Sopa de quinua, pejerrey, trucha o queso frito, más infusión
2. Cena: Sopa de soya o morón partido, mastaskita y una infusión
3. Desayuno: Infusión, panecillos artesanales y mermelada

Existen tres familias que cuentan con embarcaciones lacustres de una capacidad de 25 pasajeros.

Existe un acuerdo previo con la agencias de viajes sobre las tarifas de acuerdo al número de turistas que llevan. Pero como las responsabilidades lo asumen cada familia en la mayoría de las actividades entonces el tesorero reparte el dinero de acuerdo a los servicios prestado y al número de turistas hospedados en cada familia eso casi siempre en hospedaje y alimentación. Si algunas actividades como el tejido artesanal, la preparación de los alimentos es compartido en algunas casos con el turista y el desea recompensar eso va en “beneficio directo de cada familia.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

- Mamani, L. (2016). *Universidad Nacional Del Altiplano. 1*, 1–178. Retrieved from [http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/1802/MAMANI\\_ORCCO\\_LISBETH\\_CORINA.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/1802/MAMANI_ORCCO_LISBETH_CORINA.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Vilímková, O. (2015). Turismo vivencial – presentación de actividades y su impacto en la vida de algunas comunidades andinas en Perú. *Elohi*, (7), 75–100. <https://doi.org/10.4000/elohi.479>

# **LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN COMO ESTRATEGIA PARA LA COMPETITIVIDAD DE LA AGROINDUSTRIA DEL BOCADILLO EN VÉLEZ (SANTANDER, COLOMBIA)**

María Mercedes Melo Torres  
Facultad de Ciencias Agropecuarias  
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
[mmmelot@yahoo.es](mailto:mmmelot@yahoo.es)

José Manuel Jurado Almonte  
Instituto de Desarrollo Local  
Universidad de Huelva  
[jurado@uhu.es](mailto:jurado@uhu.es)

## **RESUMEN**

Las denominaciones de origen son distintivos que identifican productos reconocidos por tener una calidad y unas características específicas, derivadas esencialmente del lugar de origen y la forma tradicional de extracción, elaboración y producción. Ello permite proteger y distinguir esos productos con unas características y cualidades especiales sobre otros similares provenientes de diferentes procesos productivos y de distantes espacios geográficos. Es el caso del bocadillo de guayaba. De esta manera, se ha generado una agroindustria de gran tradición, ligada al territorio de la Hoya del Río Suárez, y de la cual participan unas 15.000 familias.

Este tipo de alimento es un producto cuyas características y reputación se deben a la zona geográfica donde se produce, a la calidad de su materia prima y el saber hacer transmitido entre generaciones. De esta manera, mediante la Resolución N° 35.076 de 2017 obtuvo, finalmente, la Denominación de Origen (DO)

La investigación se desarrolla en el municipio de Vélez, en el Departamento de Santander. En la misma se analiza cómo esta certificación ha contribuido positivamente a consolidar y potenciar esta agroindustria. La metodología de la investigación se ha basado en un enfoque cualitativo, utilizando mayormente a la encuesta realizada directamente al tejido agroindustrial. Los principales resultados de la misma indican que la DO ya se ha convertido en un factor muy importante para el desarrollo local de este territorio colombiano.

**Palabras clave:** competitividad, agroindustria, denominación de origen, desarrollo local, Colombia

## **1. INTRODUCCIÓN**

Esta aportación forma parte del resultado de un trabajo de investigación que se enmarca dentro de un estudio de la agroindustria del bocadillo veleño y su contribución al desarrollo local del municipio de Vélez. Para ello, se pretende analizar los aspectos que determinan la presencia de las ventajas competitivas y de diferenciación que han generado un proceso continuo de mejora de la calidad y que se ha materializado en la obtención final de la denominación de origen (DO).



La agroindustria rural de bocadillo de guayaba es una actividad tradicional, ligada a un territorio conocido como la Hoya del Río Suárez, que comprende parte de las provincias de Vélez, en el Departamento de Santander, y Bajo Ricaurte, en el Departamento de Boyacá. Lleva ejecutándose de forma tradicional por más de 200 años y en la cual participan en la actualidad cerca de 15.000 familias, desde el proceso de recolección de la fruta hasta su elaboración y distribución para el consumo final. Este territorio productor representa la mayor concentración geográfica de empresas de la agroindustria del bocadillo en Colombia. Finalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la Resolución N° 35076 del 15 de junio de 2017, le otorgara la declaratoria protegida de la Denominación de Origen Colombiano del Bocadillo Veleño<sup>1</sup>, con lo cual se certificaba su excelente calidad.

Las características y reputación del bocadillo obtenido con la pulpa de la guayaba se deben a la zona geográfica donde se produce y a la calidad de su materia prima, además de los procesos de elaboración transmitida entre generaciones. Una tradición que data del siglo XIX cuando se inició la producción casera, para consumo familiar en el municipio de Vélez y, posteriormente, se extendió a otros municipios. En sus orígenes, el bocadillo se elaboraba en pailas de cobre que se calentaban sobre hornos de leña, pero actualmente ha tenido significativas innovaciones, tanto tecnológicas como en la organización interna y comercial.

Las denominaciones de origen son distintivos que identifican productos reconocidos o famosos por tener una calidad o características específicas, derivadas esencialmente del lugar de origen y la forma tradicional de extracción, elaboración y producción por parte de sus habitantes. Para el caso del bocadillo de guayaba, estas condiciones son ampliamente satisfechas y de ahí su reconocimiento oficial en 2017.

Este trabajo analiza la aportación que esta DO ha dado a la competitividad de la agroindustria del bocadillo veleño en el municipio de Vélez. Metodológicamente, para este análisis se utiliza el enfoque de las fuerzas competitivas del diamante de Porter (1991).

El objetivo de la investigación es conocer los beneficios para la mejora de la competitividad, percibidos directamente por los propios productores y agroindustriales de la guayaba, especialmente desde que se posee este importante certificado.

## 2. LAS DENOMINACIONES DE ORIGEN

Una *Denominación de Origen* es una certificación o signo que internacionalmente se utiliza para productos que tienen un origen geográfico concreto y poseen cualidades, características o una reputación derivadas principalmente de su lugar de origen. Este término se define en el Arreglo de Lisboa (1979)<sup>2</sup> en su artículo 2.1. de la manera siguiente: “Se entiende por ‘denominación de origen’, la denominación geográfica de un país, de una región o de una localidad que sirva para designar un producto originario del mismo y cuya calidad o características se deben exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y los factores humanos” (SIC, 2017, 35). Dado que las

<sup>1</sup> SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO (SIC). Resolución N°. 35076 del 15 de junio de 2017. Ver en: <http://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/092017/res-37562-bocadillo-velenio.pdf>

<sup>2</sup> Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional. Ver en: [https://www.wipo.int/lisbon/es/legal\\_texts/lisbon\\_agreement.html](https://www.wipo.int/lisbon/es/legal_texts/lisbon_agreement.html)

cualidades dependen del lugar geográfico de producción, existe una *vinculación* entre el producto y su lugar de producción original (OMPI, 2017, 10).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI//WIPO en inglés), una *Indicación Geográfica* es “un signo utilizado para productos que tienen un origen geográfico determinado y poseen cualidades o una reputación derivadas específicamente de su lugar de origen”. Por lo general, la indicación geográfica consiste en el nombre del lugar de origen de los productos. Un ejemplo típico son los productos agrícolas que poseen cualidades derivadas de su lugar de producción, y en los que influyen factores geográficos específicos como el clima y el suelo (OMPI, 2017, 8). Por otra parte, para que pueda funcionar como indicación geográfica, un signo debe identificar un producto como originario de un lugar determinado. Además, las cualidades o la reputación del producto deben ser *imputables fundamentalmente* al lugar de origen. Basándose en su lugar de origen, los consumidores pueden asociar un producto con una calidad, característica o reputación determinadas (OMPI, 2017, 10).

Con todo, tanto las *denominaciones de origen* como las *indicaciones geográficas* requieren la existencia de un vínculo cualitativo entre el producto al que se refieren y su lugar de origen. Ambas informan a los consumidores sobre el origen geográfico de un producto y una cualidad o característica del producto vinculada a su lugar de origen. La diferencia fundamental entre las dos expresiones es que el vínculo con el lugar de origen debe ser más estrecho en el caso de la denominación de origen. La calidad o las características de un producto protegido como DO deben ser esencialmente consecuencia de su origen geográfico. En general, esto significa que las materias primas deben proceder del lugar de origen y que el producto debe ser procesado allí también. En el caso de las indicaciones geográficas, basta con que se cumpla un único criterio atribuible a su origen geográfico, ya sea una cualidad u otra característica del producto, o sólo su reputación (OMPI, 2017).

Colombia es uno de los países que ha adoptado el sistema de protección de indicaciones geográficas, es decir, cuenta con un conjunto de normas y disposiciones especiales para la declaración o reconocimiento de protección de denominaciones de origen. No obstante, este conjunto de normas se encuentra incluido de forma conjunta en el Régimen Común de la Propiedad Industrial contenido en la Decisión 486 de 2000 de la Comisión de la Comunidad Andina<sup>3</sup>.

### **3. LA AGROINDUSTRIA DEL BOCADILLO DE GUAYABA. ANÁLISIS DE LOS FACTRES MEDIANTE EL DIAMANTE DE COMPETITIVIDAD DE PORTER**

Según Michael Porter (1991), el diamante de competitividad es un modelo en el que confluyen cuatro elementos base que interactúan de manera dinámica y permiten establecer el éxito competitivo de una cadena productiva. Este autor considera que los sectores con capacidad para competir dependen en gran medida del entorno y condiciones que lo rodean, reconociendo que no son entes aislados. La interrelación de cuatro grupos de atributos son determinantes para el estudio de la capacidad de competitividad de las empresas. Estos determinantes son: las condiciones de los factores; las condiciones de la

<sup>3</sup> DECISION 486 sobre Régimen Común sobre Propiedad Industrial de la Comisión de la Comunidad Andina (2000). Ver en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/can/can012es.pdf>

demanda; los proveedores y las industrias relacionadas y de apoyo; y las estrategias, estructuras y rivalidad de las empresas. A los anteriores se agrega dos elementos complementarios: la casualidad o azar y el papel del gobierno o de la administración pública (Porter, M.E., 1991, 110). Por tanto, nuestro siguiente objetivo es aprovechar este marco teórico para analizar los distintos factores de la agroindustria del bocado de guayaba.

Este análisis se enfocó en el tejido empresarial con el propósito de identificar los factores claves de la competitividad que están presentes en las mismas. El proceso de investigación se desarrolló mediante la obtención de información de fuentes primarias a través de una encuesta, aplicada finalmente a 25 empresas, y de fuentes secundarias o bibliográficas. A partir de lo cual se ha determinado la situación actual de esta agroindustria siguiendo a los mencionados factores del modelo de diamante de competitividad de Porter (Figura n° 1).

Figura 1. Dimensiones del Diamante de Porter (1991)



Fuente: Porter, M. (1991): La ventaja competitiva de las Naciones.

### 3.1. Condiciones de los factores

Los factores que contribuyen con la competitividad de la agroindustria son:

- **Condiciones ecológicas:** La provincia de Vélez posee una serie de ventajas naturales atribuibles a factores naturales como el clima, la humedad, los cambios de temperatura, el PH del suelo, la altura sobre el nivel del mar que oscila entre los 1.200 y 2.200 msm., luminosidad durante todo el año, abundantes precipitaciones que oscilan entre 1.800 y 2.400mm/año, etc. Estos aspectos inciden en la maduración de la fruta y en la producción de los azúcares ideales que hacen que las características físicas, químicas y organolépticas de la guayaba sean las óptimas para la producción de la jalea. De acuerdo

con los empresarios locales, la guayaba, tanto la roja como la blanca producida en esta provincia, le otorga una particularidad al bocadillo que no se encuentran en otras partes de Colombia. Se cuenta con una temperatura promedio de 22°, pero hay una diferencia de 14° entra la máxima y la mínima, aspecto fundamental para la determinación de los grados brix, y para que se obtenga una calidad óptima en un menor tiempo de cocción, lo cual disminuye los costos de producción.

**- Infraestructura física y mejoras técnicas:** El territorio en cuestión se encuentra en la región sur de la provincia de Vélez (Departamento de Santander), entre las coordenadas 73° 37' 30" y 73° 54' 30" de longitud oeste y 6° 7' de latitud norte. Dentro de ella, se encuentra el área agroindustrial de los guayabos designada en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio<sup>4</sup>. Esta cuenta con dotación de servicios de agua y energía y se encuentra aledaña a la vía que comunica a Vélez con Barbosa, totalmente asfaltada, la cual permite un fácil acceso y logística en el abastecimiento, tanto de la materia prima como de la producción final. Los principales ingredientes que se adquieren fuera de la zona, como el azúcar, proviene en un 100% del Departamento del Valle, el cual es transportado vía terrestre por la carretera panamericana. Asimismo, para la distribución del producto destaca la carretera que comunica con el aeropuerto el Dorado de Bogotá (a unos 200 kms.) y la vía que la comunica hacia la costa atlántica.

El otro recurso y base fundamental del bocadillo es la guayaba, que se utiliza la fruta originaria del municipio. Respecto a la misma, los avances más importantes se encuadran dentro de los procesos y actividades desarrolladas para obtener la DO, destacando el sistema productivo y fitosanitario de la fruta. De esta manera, para 2007 se tenía un grado de daño de un 80%, y en la actualidad se ha disminuido a un 4%. De igual manera, se ha pasado de 5 hectáreas tecnificadas, a 400 actualmente, lo cual contribuye a otorgar un mejor sabor, textura, aroma y color exclusivo a la jalea. Asimismo, de un rendimiento en la producción de 6 Tm/ha, se ha pasado a 34 Tm/ha; una disminución de los costos de producción por kilo de \$200 pesos (precios corrientes actuales); en el mismo sentido, se logró concertar un precio estándar por kilo de fruta para todas las fábricas de \$700, pagados al productor. Este aspecto reviste gran importancia, toda vez que se eliminó un conflicto de intereses que había perdurado por largo tiempo, cuando hay picos de cosecha elevadas por efectos de oferta y demanda, los precios que recibían los productores era menor, y cuando ocurría una disminución en la cosecha, los agroindustriales debían pagar un precio muy elevado o acudir a comprar en otras partes del país, lo cual incrementaba los costos y disminuía la calidad del producto final.

**- Recursos de capital:** La encuesta arroja que en su gran mayoría los agroindustriales reinvierten en la ampliación, innovación y mejora de sus equipos, y además el 100% de las empresas hacen uso del crédito. De igual manera, por el grado de sinergias y redes locales que han logrado establecer, han sido beneficiados con incentivos y programas

---

<sup>4</sup> Alcaldía Municipal de Vélez (2004): Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Vélez (Santander). Ver en:

[http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/eot\\_esquema%20de%20ordenamiento%20teritorial\\_velez\\_santander\\_2004\\_2007.pdf](http://cdim.esap.edu.co/bancomedios/documentos%20pdf/eot_esquema%20de%20ordenamiento%20teritorial_velez_santander_2004_2007.pdf)

como el COLIPRI, ejecutado mediante convenio y fondos entre los gobiernos de Suiza y Colombia. Por el mismo obtuvieron apoyo económico para el impulso y desarrollo de los procesos tecnológicos para cumplir con los requisitos del mercado nacional e internacional, así como el proceso de certificación en varias normas de calidad. Todo ello contribuyó de manera significativa a la obtención final de la DO.

De otra parte, el capital relacional y el tejido social se incrementaron, estableciendo las bases para la conformación y consolidación de asociaciones de productores en todos los eslabones de la cadena agroindustrial. Es así como se cuenta en la actualidad con cinco asociaciones de productores de guayaba, dos de agroindustriales y una de productores de la hoja de bijao. Estas asociaciones se encuentran consolidadas y cuentan con un grado de madurez, con más de cinco años de funcionamiento. FEDEVELEÑO<sup>5</sup> es la Federación de la Cadena Productiva del Bocado Veleño. Tiene como objetivo principal trabajar articuladamente con todos los eslabones de la cadena productiva del Bocado Veleño y es la depositaria y administradora de la DO.

**- Recurso humano:** En relación al talento humano, la encuesta arrojó un 60% de participación de mujeres, ya sea como empacadoras, comercialización y ventas o en actividades administrativas, que son las labores que mayormente ellas ejecutan. Las tareas que implican mayor riesgo y esfuerzo físico son desarrolladas por los varones en oficios como el pailero, cortador, puntero, en la despulpadora, en la selección y desinfección de la fruta o en el corte de la lonja. El 93% de las empresas tiene programas de formación y capacitación para los trabajadores, en temáticas como manipulación de alimentos, salud ocupacional y aspectos administrativos y financieros: Para esta actividad formativa se ha contado con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de la Agencia de Desarrollo Local (ADEL), de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (AGROSAVIA), el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamento y Alimentos (INVIMA), las universidades y la referida alianza del proyecto COLIPRI.

En relación al tamaño de las empresas encuestadas, observamos que un 52% corresponden a pequeñas empresas, un 44% a microempresas y solo un 4% a medianas empresas. El tamaño de la empresa fue calculado con el número de empleados, donde una microempresa tiene de 1 a 10 empleados, una pequeña empresa de 11 a 50 empleados y una mediana de 51 a 200 empleados.

De igual modo, el 100% de las empresas cumplen con lo reglamentado por la legislación laboral del país respecto a sueldos y demás obligaciones salariales y prestaciones sociales.

Por otra parte, el 59% de las empresas considera que el nivel de compromiso por parte de los trabajadores es alto.

El nivel de formación de los empleados indica que el 85% de las empresas el nivel académico máximo de sus trabajadores es bachillerato y un 15% es del nivel profesional. Por lo general, las empresas que tienen una planilla de empleados mayor a 20 cuentan con uno o dos profesiones, que en su mayoría son ingenieros o químicos de alimentos y salud ocupacional.

---

<sup>5</sup> Página web: <https://www.bocadillovelenodo.com/>

- **Recursos de conocimiento:** Mediante una articulación institucional, las referidas instituciones del SENA, la ADEL, AGROSAVIA y varias universidades desarrollan programas de formación productiva y gestión empresarial dirigidos a jóvenes y adultos agricultores. El propósito es ampliar el área de producción de guayaba a través del establecimiento de cultivos tecnificados, bajo un manejo integrado del cultivo e implementación de paquetes tecnológicos que permiten aumentar los volúmenes de producción por hectárea en un 60%, a la vez que mejorar las condiciones de comercialización de los pequeños productores al permitir el manejo de programación del ciclo de producción y mantener niveles estables de fruta durante todo el año.

En este sentido, el programa “Territorio de Aprendizaje: Agroindustria del Bocadillo Veleño” del SENA ha dejado interesantes capacidades en los pequeños productores y microempresarios agropecuarios con la implementación de nuevas tecnologías de producción y modelos de gestión y fortalecimiento empresarial y asociativo.

En los últimos 10 años, en alianza con diferentes instituciones, se han logrado desarrollar y ejecutar nueve proyectos de investigación y transferencia de tecnología en diversas temáticas, tanto para el cultivo de la guayaba y el bijao (hojas que sirven para envolver frutas y verduras) como en la propia agroindustria.

Finalmente, hay que tener en cuenta el saber hacer propio construido localmente, en labores concretas como la determinación del estado de maduración óptimo de la fruta, la determinación de las cantidades de guayaba -diferenciando la blanca y la roja- respecto a la cantidad de azúcar, el establecimiento del punto óptimo de la jalea (o mermelada) en el punteo (o cocción) y la destreza para manipular la hoja de bijao, donde se empaqueta manualmente.

**Infraestructura administrativa:** En el 100% de las empresas encuestadas se cuenta con una estructura adecuada, tanto en el flujo y trazabilidad del proceso agroindustrial, como en las áreas de manejo financiero, administrativo y de personal. De igual manera todas las empresas poseen procesos debidamente sistematizados con software especializado, para manejar aspectos de nómina, proveedores, clientes e inventario. El 60% posee páginas web o bien se visualizan en redes sociales, etc. Los propios agroindustriales reconocen que a través de estos instrumentos han logrado abrir mercados a nivel internacional, de manera especial con Europa y Estados Unidos.

De igual manera, dentro de los aspectos más destacados respecto a la cultura organizacional desarrollada por las agroindustrias se encuentra: definición de núcleos y rutas de acopio de la fruta, pago justo y oportuno a los agricultores, capacitación continua a los trabajadores, buenas prácticas de manufactura, manipulación de alimentos y salud ocupacional, desarrollo de actividades de producción y comercializaciones conjuntas e integradas entre las empresas asociadas, desarrollo de una conciencia de generar un producto de alta calidad, etc. Para ello, utilizan estrategias como calidad del producto, cumplimiento, confianza, imagen institucional, búsqueda continua de nuevas oportunidades de mercado, transferencia de tecnología, asistencia técnica, así como una nueva logística de distribución, empaque, publicidad, impulso y promoción en todos los segmentos del mercado.

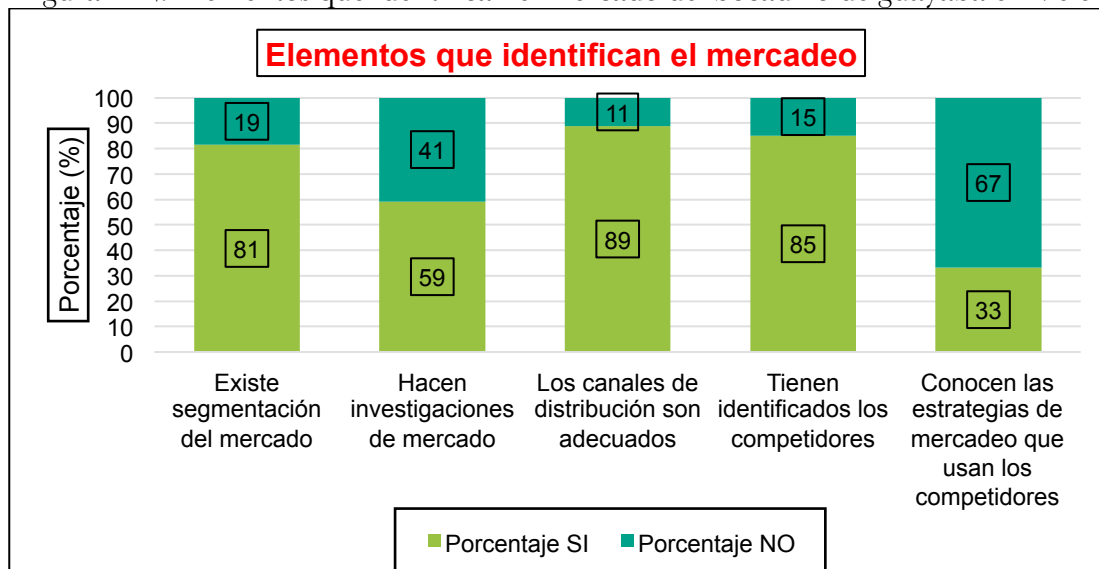
### 3.2. Condiciones de la demanda

Corresponde al segundo determinante del referido diamante de Porter. Permite evidenciar el grado de influencia de la demanda en el sector y cómo su crecimiento incide en el nivel de competitividad.

El volumen de producción de bocadillo, por empresa, entre las micro, pequeña y medianas empresas, oscila entre 250 y 1.200 Tm/año, de las cuales se comercializa entre el 1 y el 10% de manera local, ya sea en puntos de venta directa o a pequeños intermediarios; entre un 11 y 20%, a nivel regional, principalmente en Barbosa y Bucaramanga; un 70% a nivel nacional, de manera especial a Bogotá, la Costa Atlántica, Medellín, Manizales, Cali, Ibagué y Cúcuta, entre otras; y a nivel internacional es una mínima proporción. Solamente una empresa indicó tener exportaciones a España, Estados Unidos, y Centroamérica. Por otra parte, es significativo que hace unos años había notables exportaciones a Venezuela, las cuales han desaparecido.

De igual manera, tal como se aprecia en la figura n° 2, el 89% de las empresas cree que los canales de distribución actuales son los más indicados para una adecuada distribución del producto; un 11% piensa que puede haber mejores canales de distribución. Un 85% de las empresas tienen identificados los competidores, pero solo un 33% conoce las estrategias de mercado que ellos usan, aspecto que en su mayoría lo relacionan con precios más bajos. De otra parte, el 74% de los empresarios considera que con la DO tendrán acceso a nuevos mercados, lo cual es un factor competitivo de importancia para el desarrollo y éxito de la agroindustria.

Figura n° 2. Elementos que identifican el mercado del bocadillo de guayaba en Vélez



Fuente: Encuesta de Melo, M. (2019).

### 3.3. Sectores afines y de apoyo

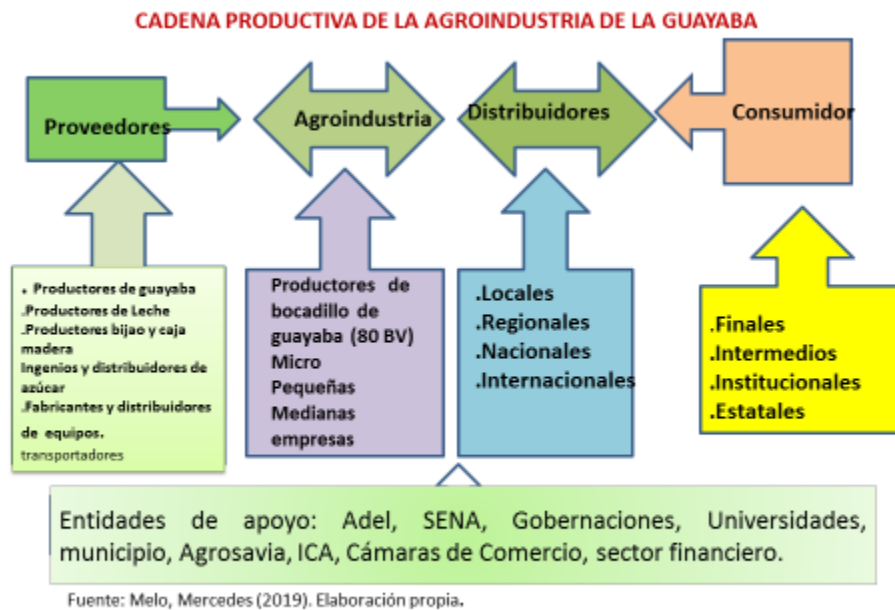
En este apartado se analiza la presencia y/o ausencia de sectores proveedores o afines, suficientemente competitivos establecidos en la misma área geográfica de producción y mercado. Un sector empresarial se beneficia de las empresas conexas o

complementarias cuando éstas poseen altos estándares de calidad y contribuyen a fortalecer su posición estratégica, mediante la creación de diversas ventajas. Dentro de ellas, el acceso más eficiente, rápido y preferencial a insumos de bajo costo, unido a la proximidad del personal especializado, así como la similitud cultural, facilitan el flujo de información, lo que se traduce en bajos costos de transacción.

Para este tercer factor se toma como instrumento de análisis la cadena productiva de la agroindustria de la guayaba, la cual está estructurada como se indica en la figura n° 3.

En Colombia, las cadenas productivas se reglamentaron a través de la Ley 811 de 2003<sup>6</sup>. Esta Ley las define como: “un espacio de diálogo y su misión surge de una libre decisión de sus integrantes de coordinarse o aliarse para mejorar su competitividad, después de un análisis del mercado y de su propia disposición para adecuarse a las necesidades de sus socios de cadena. Los integrantes de una organización de cadena ponen a disposición de ésta sus respectivas organizaciones y sus estrategias, que en lugar de confrontarse se coordinan con el fin de obtener un mejor desempeño económico a su vez colectivo e individual” (Ley 811 de 2003).

Figura n° 3. Cadena productiva de la agroindustria de la guayaba



Dentro del eslabón de proveedores se encuentra en primer lugar los productores de guayaba, los cuales han conseguido un avance significativo mediante la mejora tecnológica, los cultivos integrados que permiten aumentar los volúmenes de producción por hectárea y un mejor manejo de floración, manteniendo estable la producción de fruta durante todo el año. En este eslabón existen cinco asociaciones de productores. En segundo lugar, están los proveedores de los envases o empaques, tanto de las cajas de madera como de la hoja de

<sup>6</sup> LEY 811 de 2003 (junio 26), Diario Oficial No. 45.236 de 2 de julio de 2003, por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones. Ver en: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20%20811%20de%202003.pdf>



bijao, quienes están agremiados en ASOBIJAO. Y, en tercer lugar, los fabricantes y distribuidores de los equipos, de manera especial las marmitas y cortadoras.

El azúcar, un ingrediente fundamental, es el mayor limitante de esta agroindustria, en razón a las fluctuaciones de precio y a la dependencia del monopolio de los ingenios azucareros del Valle del Cauca. Se están haciendo investigaciones para hallar otros sustitutos. Dentro de ellos, está la panela, un edulcorante natural obtenido de la caña de azúcar. De conseguirse, contribuiría a disminuir los costos de producción, toda vez que ésta es producida en la misma región.

### **3.4. Estructura y rivalidad de las empresas**

Para este cuarto factor, un elemento a destacar en relación a la estructura del sistema productivo de la agroindustria de la guayaba es el nivel de asociacionismo que se ha logrado. En la actualidad la federación FEDEVELEÑO está conformada por las siguientes asociaciones de productores de guayaba: i) ASOPRODEL, que agrupa a 58 productores; ii) FRUTISANBOY que agrupa 6 productores; iii) GUAYAVEL que integra a 45 productores; iv) APROCOGUA, con 33 productores y v) GUAYABAS DE JESÚS MARÍA con 14.

El objetivo social principal de FEDEVELEÑO es trabajar articuladamente con todos los eslabones de la cadena productiva del bocadillo veleño y en particular agremiarlos y representarlos, protegiendo sus intereses en todos los aspectos de la producción y comercialización. También cooperan con entidades públicas o privadas en la ejecución de planes en favor del progreso de la cadena productiva del bocadillo veleño.

Por otra parte, el objeto social de FEDEVELEÑO incluye expresamente la gestión, desarrollo, promoción y consolidación de todas las actividades que implican la protección y administración de la Denominación de Origen bocadillo veleño.

En concreto, se puede evidenciar que la competencia entre los agroindustriales de Vélez tiene un grado de influencia alto, de manera especial por la calidad del producto. No obstante, también hay un grado de cooperación y ayuda mutua entre ellos. Esto lo han logrado durante un largo tiempo de trabajo en la construcción del asociacionismo y el capital social, lo cual se ve reflejado en el número de asociaciones que conforman la cadena productiva, así como por la creación de la propia Federación FEDEVELEÑO, lo cual indica un notable grado de madurez y consolidación en los procesos de organización gremial y comunitaria.

Para construir una marca o una reputación, en este caso la DO, fue un largo camino recorrido, asumiendo los costes del proceso, además de contar con la voluntad y buena disposición colectiva para autorregularse y comprometerse a generar y mantener las calidades específicas en su producto. Esto llevó y lleva implícito una alta dosis de confianza y capital social construido de manera paulatina durante las dos últimas décadas.

Las encuestas evidenciaron que el factor de rivalidad empresarial y la competencia real es con respecto a agroindustriales de otras regiones como Medellín, Bogotá y Valle del Cauca. Se trata de un aspecto que contribuyó a generar la necesidad y el deseo conjunto de trabajar por la obtención final de la DO.

### 3.5. Aspectos complementarios

- **Casualidad:** En este aspecto, y de acuerdo a la percepción de los agroindustriales, los dos mayores hechos que podrían afectar de manera significativa la competitividad de la agroindustria serían, por un lado, una posible escasez o elevación del precio del azúcar, materia prima fundamental para el proceso agroindustrial, toda vez que ellos como empresarios individuales o agremiados no tienen poder de negociación o decisión sobre el mercado del mismo. El segundo factor es que pueda volver alguna plaga o enfermedad en los cultivos de guayaba en la región, lo cual los obligaría a comprar la fruta en otras regiones del país o incluso a importarla, como ocurrió en épocas pasadas. Este último aspecto, de manera especial, les afectaría negativamente el mantenimiento de la DO.

Para enfrentarse a estas dos posibles contingencias se viene adelantando investigaciones de manera conjunta entre los miembros de la cadena productiva sobre nuevas maneras y técnicas para el manejo integrado del cultivo de guayaba y también para encontrar productos sustitutos al azúcar.

- **Gobierno y/o Administración pública:** Su papel ha sido significativo. Se ha logrado gestionar y obtener recursos de diferentes fuentes, principalmente del proyecto alianzas productivas, Pacto Agrario, entidades territoriales como la Gobernación del Departamento de Santander, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el propio Ministerio de Agricultura y las administraciones municipales. Los éxitos obtenidos en la cooperación con diferentes entidades motivaron que emprendieran la iniciativa de trabajar mancomunadamente en la obtención de la DO, como un activo territorial intangible, propiedad de los actores de la cadena del bocadillo.

De esta manera, en 2013, se gestó el proyecto para la “Denominación de origen del bocadillo veleño. Proyecto IPI-COLIPRI”. En este proceso han participado los entes anteriormente citados, más los productores de guayaba, de bijao y los agroindustriales del bocadillo. En síntesis, dentro de las políticas públicas más destacadas y que han logrado beneficiar a la agroindustria de la guayaba, se encuentran en los últimos años los siguientes:

Política Nacional de Productividad y Competitividad, Programa Nacional de Prospectiva Tecnológica e Industrial, Política Nacional de Innovación y Desarrollo, Programa Nacional de Ciencia y Tecnologías Agropecuarias, Programa de Apoyo Integral a Pequeños Productores de Economía Campesina y el Programa Acción Social (subprograma cadenas productivas y sociales), Jóvenes Emprendedores Rurales.

## 4. CONCLUSIONES

La existencia en el espacio geográfico especialmente del municipio de Vélez de una gran cantidad de agroindustrias dedicadas a la transformación de la guayaba ha posibilitado la generación de otras empresas conexas, como la metalmecánica, la gráfica y la producción de madera. El conjunto de actores que participan hace que haya mayor integración, estrategias y cohesión en el desarrollo de la cadena productiva en todos sus eslabones.

El fortalecimiento de un clima de confianza permitió el establecimiento de trabajo, pactos y compromisos conjuntos entre productores de guayaba y agroindustriales para la

mejora de la competitividad y la obtención final de la DO. Los agroindustriales expresan en la encuesta realizada que el arduo camino que debieron recorrer les está dejando notables réditos en conocimiento y capacidad de sus agroindustrias.

Al obtener la denominación de origen, en 2017, tanto las agroindustrias como otras empresas auxiliares del entorno se han visto favorecidas para adquirir ventajas competitivas y diferenciadores frente a otros productos genéricos del bocadillo de guayaba. De otra parte, aunque a la fecha de esta investigación ya han transcurrido dos años de la obtención de dicha certificación, algunos agroindustriales reconocen que aún falta hacer un plan de comunicación y marketing, no solamente local, sino nacional e internacional de esta DO para así poder lograr mejor visibilidad y posicionamiento de su producto y, con ello, obtener los beneficios anhelados.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Alcaldía Municipal de Vélez (2004): *Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Vélez (Santander)*. Inédito.
- ANDI (2018). *Agroindustria, hacia la transformación de la cadena de valor agroindustrial*. Bogotá: ANDI.
- Gonzalo Rodríguez Borrery, C. R. (2003). *Estudio del sistema agroalimentario de la concentración de fábricas de bocadillo de guayaba en las provincias de Vélez y Ricaurte (Colombia)*. Bogotá: Corpoica.
- OMPI (2017). *Las indicaciones geográficas*. Ginebra: OMPI.
- Porter, E. M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires Argentina: Vergara.
- Rodríguez, D. (2010). *Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: IICA.
- Superintendencia de Industria y comercio –SIC- (2013). *Manual de uso del sello de DO protegida en Colombia*. Bogotá: SIC.
- Superintendencia de Industria y comercio (2017). *Resolución n° 37563*. Bogotá: SIC.
- Superintendencia de Industria y comercio (2012). *Denominaciones de origen y marcas no tradicionales*. Bogotá: SIC.

## **TURISMO CULTURAL Y BIENESTAR: TEMAZCAL EN LA CIUDAD DE GUANAJUATO (MÉXICO)**

Mónica Isabel Mejía Rocha  
Mónica Pérez Sánchez  
Betzabeth Dafne Morales  
Universidad de Guanajuato (México)  
[monica\\_mr47@hotmail.com](mailto:monica_mr47@hotmail.com)

### **RESUMEN**

El turismo es hoy en día una fuerza de apalancamiento para el desarrollo de espacios donde este se lleva a cabo y en donde las comunidades de pertenecen a los destinos turísticos buscan cada vez más su forma de participar dentro de la actividad turística para generar beneficios. La ciudad de Guanajuato, Guanajuato en México es una Ciudad Patrimonio de la Humanidad que ya desde varias décadas atrás ha mostrado un desarrollo constante en materia turística. Dentro de los vestigios culturales que se conservan del México prehispánico se encuentra el temazcal o también conocido como baño de vapor cuyo uso terapéutico es tanto en lo físico como en el plano espiritual. En esta ciudad que desarrolla prioritariamente un turismo cultural, los temazcales han ido tomando cada vez mayor preferencia como una experiencia del local y del visitante. No existe así, un producto turístico tal que haga referencia a este tipo de actividades que son cada vez más solicitadas por los turistas que llegan a este lugar. El presente trabajo hace una descripción acerca de cómo se ha ido desarrollando esta práctica en la ciudad de Guanajuato y el potencial del mismo.

**Palabras clave:** conocimiento ancestral, bienestar, patrimonio, experiencia, México prehispánico.

### **RESUMO**

Hoje, o turismo é uma força de alavanca para o desenvolvimento de espaços onde ele ocorre e onde as comunidades pertencem a destinos turísticos cada vez mais buscam sua maneira de participar do turismo para gerar benefícios. A cidade de Guanajuato, Guanajuato, no México, é uma cidade Patrimônio da Humanidade que tem mostrado um constante desenvolvimento no turismo desde várias décadas atrás. Entre os restos culturais preservados do México pré-hispânico está o temazcal, ou também conhecido como banho de vapor, cujo uso terapêutico é físico e espiritual. Nesta cidade que desenvolve principalmente um turismo cultural, as temazcales têm tomado cada vez mais preferência como uma experiência do local e do visitante. Não existe um produto turístico que se refira a esses tipos de atividades que são cada vez mais solicitadas pelos turistas que chegam a este local. O presente trabalho faz uma descrição de como essa prática foi desenvolvida na cidade de Guanajuato e seu potencial.

**Palavras-chave:** conhecimento ancestral, bem-estar, herança, experiência, México pré-hispânico.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El turismo hoy en día juega un papel importante en los espacios en donde se desarrolla, reflejando un impacto en sus comunidades. Este impacto se da en gran medida, desde la manera en la que la sociedad se involucra dentro de la recepción al visitante, ofreciendo productos y servicios ya sea turísticos o bien complementarios.

El patrimonio cultural de cualquier destino, se vuelve cada vez más un atractor potencial para visitantes y turistas. Las experiencias a través de la cultura propia de un lugar o de una población provocan una mayor satisfacción en la experiencia de un visitante a un lugar determinado. El conocimiento ancestral reflejo de los saberes de los antepasados de una población, esos elementos místicos, costumbres y tradiciones, terminan siendo hoy en día elementos del patrimonio inmaterial invaluable para todo producto turístico que ha logrado identificarlos y ver en ellos su potencial para el desarrollo.

El turista busca además de experiencias inolvidables, prácticas que le garanticen una mejor calidad de vida o bien una sensación de bienestar. El turismo de bienestar, se ha convertido en un nicho de mercado en desarrollo, una modalidad en donde el propósito primordial del viajero radica en una relajación física, mental y espiritual. En los últimos años, los gestores turísticos han apostado por comenzar a diseñar productos encaminados al bienestar de los visitantes, incluyendo dentro de sus productos servicios de spa, temazcal, yoga, meditación o alimentación orgánica.

A nivel mundial, se estima que el turismo de bienestar genera en el mundo, poco más de \$494 billones de dólares en el mundo. México, por ejemplo, ha logrado colocarse en el lugar número nueve del ranking mundial con un ingreso de \$1,360 millones de dólares anuales por conceptos de spas. México así mismo, es rico en aguas termales, se tiene un registro de 576 destinos que atraen a turistas en búsqueda de beneficios terapéuticos.

El presente trabajo muestra los avances de un trabajo de investigación en donde se hace una identificación de los temazcales en la ciudad de Guanajuato a fin de potenciar el desarrollo de estos hacia un producto turístico de bienestar en esta ciudad cultural.

## **2. ANTECEDENTES**

El turismo como actividad definida dentro de las acciones económicas y sociales, refiere propiamente al desplazamiento de los individuos de su lugar de residencia habitual hacia el lugar que es provocado por una atracción particular en donde, se supone se abre hacia nuevas expectativas y la oportunidad de mejorar la experiencia prevista antes de su desplazamiento.

La cultura de un lugar, sus prácticas, saberes ancestrales, rituales, tradiciones, son elementos del patrimonio inmaterial que convierten en idénticos los espacios que son visitados por los viajeros, sea en su modalidad de excursionistas o turistas.

El turismo rural en México ha tomado fuerza a partir de las últimas décadas del siglo pasado, XX, el interés de los turistas por la cultura del país se tornó demandante hacia la generación de cada vez más productos en donde la cultura y sus matices sea la esencia de dichos productos turísticos.

La interculturalidad en sí, toma cada vez más valor como una de las acciones de las sociedades actuales imprescindibles en su convivencia cotidiana (Medrano, 2019).

La ciudad de Guanajuato, recibe cada año viajeros nacionales e internacionales, tanto excursionistas como turistas. La ciudad declarada patrimonio de la humanidad en el año de

1988 y ciudad escenario de luchas mexicanas en el siglo XIX. La ciudad como producto turístico, cuenta hoy en día con una estructura turística que permite la recepción y alojamiento de sus visitantes. De igual manera, como en otros espacios turísticos, diversas modalidades de hospedaje alternativo han tomado participación dentro de la economía y práctica turística. Un estudio reciente, permitió conocer que, durante el año anterior, 2018, la empresa airbnb recibió en el estado de Guanajuato a 325 mil turistas en consumo de servicio de hospedaje, principalmente. Aun cuando la mayoría de estos huéspedes son de nacionalidad mexicana (Ciudad de México, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí) también hicieron uso de ella durante su estancia en la entidad, viajeros de diferentes nacionalidades, preferentemente originarios de: Estados Unidos, Canadá, Francia, Colombia y Alemania.

Esta plataforma, ofrece de igual manera la oportunidad de encontrar experiencias que puedan enriquecer la visita del turista en la ciudad que explora. Dentro de estas opciones se pueden encontrar experiencias que pueden dar originalidad en algunos casos, y opciones que permitan hacer completa y diferente la estancia de cada turista. Entre estas en la ciudad de Guanajuato, se pueden encontrar las siguientes:

- Paseo y sesión fotográfica en Guanajuato
- Explora el cerro de la bufa con un local
- Alfarería Guanajuatense
- Centro holístico temazcal
- Hiking La bufa y un lunch con vista
- Habla en Español disfrutando Guanajuato
- Cata de mezcales en Guanajuato
- Recorrido fotográfico por Guanajuato
- Secretos de la cocina tradicional
- Running tour por Guanajuato
- Pasión por los tacos
- Dibujo y puesta de sol en Guanajuato
- Noches de salsa en Guanajuato
- Acuarela en el jardín Botánico
- Tour por la ciudad de Guanajuato
- Bareando en Guanajuato
- Viva México, gastronomía
- Amantes del asado al carbón
- Latir corazón con cata tour mezcal
- Del mercado a tu mesa, aroma y sabor
- La historia con pan es buena
- Clase de tenis en Guanajuato
- Recorrido en bicicleta

### **3. DESARROLLO TEÓRICO**

El turismo rural (Domínguez, 2017), refiere a una serie de conceptos que sean susceptibles de integrarse a la actividad turística en un espacio rural, dando origen a los conceptos de: ecoturismo, turismo de aventura, agroturismo, turismo de naturaleza, turismo verde, turismo de aventura, etc. Incluyendo de igual manera, actividades en las que se refleja la práctica e identidad cultural del espacio turístico que se visita.

Dentro de las coincidencias del turismo rural, se pueden distinguir varios elementos que dan origen a las diferentes modalidades que emergen de este gran concepto. Los elementos son: valoración de la cultura, iniciativa local, gestión local, efectos locales, iniciativa local, paisajes locales. De aquí se desprenden diferentes sub-modalidades del turismo rural (Barrera, 2002):

- a) Agroturismo. Se refiere particularmente a la producción agrícola de un espacio en donde la actividad genera al mismo tiempo la posibilidad al visitante de participar en la actividad, conocer el proceso o bien consumir los productos que ahí se producen.
- b) Turismo cultural. Se emplea la cultura como soporte de las actividades cuidando de la conservación de la misma, tanto en su preservación como autenticidad.
- c) Turismo de aventura. Esta modalidad incluye casi siempre actividades deportivas con un alto grado de riesgo empleando el entorno y paisajes naturales.
- d) Turismo deportivo. Se incluyen actividades deportivas en donde el riesgo y el espectáculo juegan un papel importante.
- e) Ecoturismo. Prioriza la conservación de los espacios naturales en donde se realiza.

El temazcal, refiere a una representación interior de la tierra (Lillo, 2007). Es una costumbre muy arraigada en México. Dentro de sus beneficios principales, se encuentra la purificación y curación física y espiritual. Es un espacio en donde, como los antepasados aztecas, un diálogo con el espíritu y una relación mística con lo sobrenatural. En el mundo mesoamericano, se contaba con una visión del mundo cosmocéntrico, en donde el orden del cielo podía observarse en la tierra, el hombre y la naturaleza tenían una estrecha relación y entendimiento. Se dice que el uso del temazcal en México y en otras partes del continente americano prevalece desde tiempos remotos. Se dice que en la época precolombina fue empleado en el Anáhuac, en Mesoamérica, Árida América, en el norte y en algunos espacios del sur del continente americano. Este baño era utilizado por higiene de manera cotidiana, para propósitos terapéuticos, para el descanso, relajación, bienestar, considerado como una institución ceremonial de mucha importancia.

### **4. TEMAZCALES EN GUANAJUATO**

En la ciudad de Guanajuato se pudo identificar en su centro histórico y espacios aledaños la existencia de seis temazcales en activo: Temazcal Tequiyotl, Temazcal Esfera, Centro Holístico, Temazcal Yaa Kunah, Temazcal Yumuri, Temazcal Ñawi (imágenes 1,2,3 y 4).

Imagen 1. Horno para calentar las piedras



Fuente: [www.facebook.com](http://www.facebook.com) / Temazcal tequiyotl

Imagen 2. Hierbas medicinales empleadas en el Temazcal.



Fuente: [www.facebook.com](http://www.facebook.com) / Temazcal tequiyotl

Imagen 3. Limpia con de aura con copal



Fuente: Elaboración propia

Imagen 4. Temazcal Tequiyotl

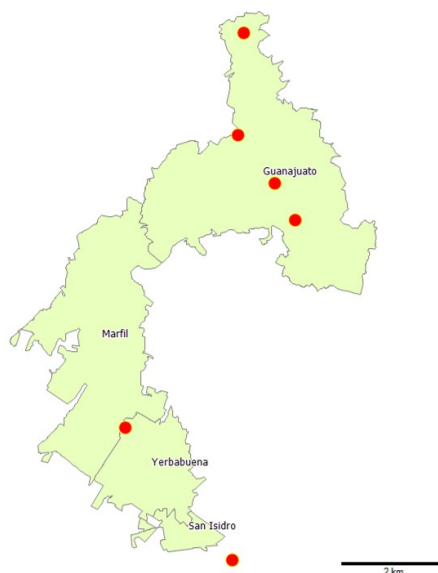


Fuente: [www.facebook.com](http://www.facebook.com) / Temazcal tequiyotl

En la ciudad de Guanajuato se han localizado los siguientes temazcales en donde se practican las ceremonias del temazcal a público abierto para locales y turistas que decidan asistir a ellos (mapa 1).



Mapa 1. Localización de temazcales en la ciudad de Guanajuato.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, aun cuando no existe información de estos espacios que brindan, sobre todo, la experiencia de bienestar a sus asistentes, locales o viajeros, en espacios o plataformas turísticas oficiales. Se pudo encontrar la difusión de uno de estos espacios en la plataforma Airbnb en el apartado de experiencias en el destino. En donde se anuncia de la siguiente manera:

*“...Centro Holístico Temazcal. En donde se describe como una celebración de temazcal en donde se realiza una limpia de aura con copal y plantas medicinales. Entrando al temazcal, se introducirán piedras volcánicas calentadas al rojo vivo durante horas previas a la ceremonia y con un ramo de plantas medicinales y agua son rociadas a fin de provocar un vapor. Después, la purificación del cuerpo y espíritu será reforzada con arcilla, sales aromáticas, aloe vera 100% natural, infusiones digestivas, que en su conjunto prometen desintoxicar, nutrir y regenerar el organismo y el espíritu...”*

La temazcalera, compartió de igual manera, que el temazcal tiene la función principal de conectar con “el todo y con la nada”, permite a los asistentes trabajar desde la resiliencia los retos y barreras a vencer por ellos mismos. El temazcal permite trabajar con el subconsciente, provocando la conexión interior y retrospcción del individuo.

Se considera que cualquier persona puede entrar al temazcal, si es su voluntad, sólo tener un poco de cuidado con personas enfermas del corazón, hipertensión, algún tipo de psicosis, etc. Toda persona podría entrar y vivir la experiencia sólo, en algunos casos, cuidar y estar atentos los requerimientos particulares. El temazcal ofrece una regeneración celular, purificación a todo el cuerpo, una sensación de bienestar a la persona que entra, vive el temazcal y sale de él.

En un temazcal no debería de haber alguna expectativa particular sino, un universo de posibilidades, la magia del poder vivir consiente y responsablemente el “aquí y ahora”.

Se puede encontrar una sensación de la proporción que los individuos forman parte del gran universo. Dentro de la oscuridad del temazcal las personas encuentran luz para conectarse en otras dimensiones. Es un espacio en donde las personas pueden identificar y trabajar miedos y retos. No se considera que el temazcal sea adecuado para personas que no entran con convicción o con predisposición hacia no recibir cambio en sus juicios (Centro Holístico Temazcal, 2019).

Durante el desarrollo del trabajo ha sido posible contactar con M<sup>ra</sup>. del Rosario Flores Fonseca, considerada como una de las fundadoras del temazcal en la ciudad de Guanajuato<sup>1</sup>. Ella realizó la siguiente descripción:

*“...conoció la ceremonia a nivel familiar en búsqueda del cobijo o forma espiritual de donde tomar fuerzas para atravesar una situación familiar complicada. Ella en compañía de su familia se desplazó hasta Tierra Blanca a conocer el temazcal con una mujer “medicina”, un lugar en donde el romero, lavanda, ruda (plantas medicinales) cubrían el “torito” lugar hecho de varas y mantas, y entre la tierra tuvo su primera conexión con la práctica del temazcal, desde esa primera vez, ella expresa haberse sentido encantada y de ahí se sintieron tan integrados como familia que continuaron asistiendo hasta ese lugar. En ese entonces el desplazamiento cada semana durante seis meses en familia a una distancia en carro de aproximadamente 3 horas”.*

Rosario relata que desde la primera vez que entro quiso entrar ahí siempre en donde se nutrió de todos los vacíos espirituales que sentía en esos momentos. Después de medio año intentaron encontrar otras alternativas, esto movido por la complicación de trasladarse hasta Tierra blanca. Posteriormente, al año, ella decide “sembrar” su propio temazcal en 1995. Dentro del “camino rojo<sup>2</sup>” para iniciar como “shaman<sup>3</sup>”. Desde entonces el temazcal ha estado recibiendo a visitantes que quieren entrar a él para purificarse, transformarse o bien sentir un momento de bienestar, crear conciencia de bienestar. Este temazcal fue el primero que se fundó en la ciudad de Guanajuato. Generalmente dentro de las personas que asisten por ceremonia, se dice que a este temazcal acuden mayormente personas extranjeras, posiblemente por esta intención natural de conocer o redescubrir las culturas y los espacios que evocan al pasado a los ancestros y sus tradiciones. El temazcal es un buen ejemplo de ello. Los visitantes extranjeros son: estadounidenses, japoneses, canadienses, europeos. Se emplean las siguientes hierbas medicinales: pirul macho, maravilla, hierbabuena, ruda, lavanda, albahaca. La nutrición del cuerpo y alma es a través de alimentos, pensamientos, sensaciones. Ejemplo de lo anterior, plantas calmantes, relajantes o existentes, en algunos casos. La ruda conecta facilita la conexión, con el espíritu, con el alma.

La duración promedio de las ceremonias de temazcal ofrecidas en los espacios ubicados en el presente trabajo, es de aproximadamente 120 a 180 minutos con un costo promedio de 15 dólares americanos por sesión. Generalmente se ofrecen en fin de semana, aun cuando hay espacios que ofrecen entre semana de manera regular.

---

<sup>1</sup> Centro Holístico Temazcal que es ofertado a locales y turistas en la plataforma Airbnb.

<sup>2</sup> Tradición experiencia compartida de palabra en palabra. Sembrar semilla en los corazones de otras personas.

<sup>3</sup> Persona con alta elevación e intuición para llevar a otros.

## 5. CONCLUSIONES

Como se pudo constatar con el avance del presente trabajo, la práctica del temazcal como vestigios de las practicas ancestrales del México prehispánico, reflejan no sólo el conocimiento ancestral transmitido por generaciones, forman parte del patrimonio inmaterial de una cultura y además contribuyen favorablemente a solidificar la experiencia del turista que acude a las practicas del temazcal.

Aun cuando un destino turístico sea ya reconocido por propios y extraños que llegan al lugar, y que cuente con una riqueza cultural monumental arquitectónica como es el caso de la ciudad de Guanajuato, es necesario identificar, resaltar y hacer notar aquellas prácticas culturales, vestigios de los ancestros que representan el rescate de tradiciones y que reflejan las maneras en las que se puede mantener viva una experiencia determinada. Estas acciones ayudan a comprender mejor el pasado. En tiempos actuales en donde la desconexión forma parte de uno de los grandes problemas de la humanidad y en donde la conexión es una búsqueda constante por los individuos, se agradece la existencia y preservación de estos espacios y rituales que garantizan las sensaciones de bienestar al individuo.

Aunado a lo antes mencionado, de manera benéfica contribuye en el desarrollo de las personas que ofrecen estos servicios, primero por la remuneración económica que reciben por el servicio y seguidamente por el sentido de ser reconocidos por su práctica ancestral. Un trabajo que les gusta y además les genera remuneración económica.

Se pudo ver, que desafortunadamente, aun cuando es una práctica solicitada por locales, turistas nacionales y extranjeros, en las plataformas oficiales en donde se da a conocer el producto turístico de la ciudad de Guanajuato, no se encuentra esta oferta complementaria para los visitantes, más aún si se encuentran ofertadas en plataformas turísticas alternativas como Airbnb.

## 6. REFERENCIAS

- Ávila, R. (2014). Turismo cultural en México: alcances y perspectivas. Trillas, México.
- Domínguez, J. (2017). Experiencias de turismo rural en Quintana Roo. Universidad del Caribe, Quintan Roo.
- Medrano, G. (2019). Interculturalidad, arte y saberes tradicionales. Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes.
- Milenio Noticias ( 2019). [Http://www.milenionoticias.com](http://www.milenionoticias.com)
- Vicenza Lillo Macina (2007). El temazcalli mexicano. Su significación simbólica y su uso psicoterapéutico pasado y presente. Plaza y Valdes, México.

# **DESARROLLO LOCAL: LA PRODUCCIÓN EN EL AGRO CON VALOR AGREGADO Y SU USO EN EL TURISMO RURAL COMUNITARIO, COMO FORMA DE MEJORAR LOS INGRESOS DEL PRODUCTOR**

Roy Atencio Morales  
[roy.atencio.morales@una.ac.cr](mailto:roy.atencio.morales@una.ac.cr)  
Universidad nacional, sede Coto.

## **INTRODUCCIÓN**

Los cambios de modelos de negocios y las teorías de desarrollo local, son parte fundamental para entender los caminos que las diferentes organizaciones pueden tomar para alcanzar niveles de sobrevivencia con mayores ingresos. Las argumentaciones de detonantes para el desarrollo se pueden encontrar en todas partes, en cada lugar en el que habiten personas. El modelo usado para alcanzar la sobrevivencia usando la venta de productos y servicios va más allá de la misma existencia de mercados desarrollados, ya que les toca a los habitantes de esos lugares crear su forma de existir y coexistir

El conocimiento teórico no es necesariamente importante para el desarrollo local, ya que depende de la organización de sus participantes para generar esos espacios de visita, y comercio, sin moverse, ya que es el consumidor el que se mueve y llega a estos lugares y forma parte de ese trinomio económico, donde todos salen ganando.

El trasfondo de este documento no pretende dar elementos críticos del método para realizar cambios o desarrollo, es solo mostrar que con poco se puede desarrollar un modelo de mercado local en el cual todos salen beneficiados. El desarrollo no es casuístico, ni probabilístico, es más el esfuerzo de un común que llega a buen término, es el resultado de fuerzas individuales que toman un rumbo común.

La creación de nuevos sitios de visita local, no solo va más allá de tener o no riqueza natural, exuberante si no de crear nuevos focos de atracción, explotando aquellos espacios valiosos para el visitante externo o local, de manera que vea en el uso de su tiempo libre una oportunidad de aprender, ver y probar otras cosas, que solo ahí puede experimentar. En otras palabras, el turismo rural, depende de la organización y de las capacidades locales para generar esos nuevos espacios y productos que den expectativas a ser buscados y consumidos desde lo externo. “El mercado ofrece oportunidades con un interés creciente a nivel mundial de turistas que desean acercarse a la naturaleza y realizar actividades vinculadas a ella para completar guías de aves, y participar de concursos fotográficos, realizar viajes en familia y con amigos, conocer rutas y concursos gastronómicos y ser parte de fiestas tradicionales que revalorizan los recursos” (Graciela Inés Gallo. 2013. pág. 1)

Los espacios colaborativos desde la organización enfocados a producir, mantener y explotar espacios comunales, y privados direccionándolos a visitantes, son una forma de detonantes de generación de mercados desde lo local. Que dependen más de ellos mismos que de las instituciones u otros actores.

Más allá de generar empleo y nuevas formas de trabajo local, el valor de crear un mercado y la demanda de nuevos servicios, así como de productos, abre una posibilidad de

las parcelas agrarias de llevar productos nuevos con un mayor valor agregado y dar pie a nuevo ingreso familiar.

## **ELEMENTOS BÁSICOS EMPÍRICOS DE LA DEMANDA DEL TURISMO RURAL COMUNITARIO**

Entender la demanda del turista que consume los productos del turismo rural, es proveer la forma nueva de los productos que deben diseñarse y ofrecer desde las organizaciones al desarrollar los espacios. Se debe reconocer que el turista solo visita de dos a cuatro veces un mismo lugar, siendo dos, el valor que más se repite del número de visitas. Por lo general el visitar un lugar es como referencia de conversaciones de amigos que le recomiendan visitar esos espacios, lo anterior genera menores costos de comercialización, la cual solo debe realizarse en las primeras etapas de los proyectos. Por otro lado, una pequeña cantidad se ven atraídos por folletos o espacios comerciales de empresas comercializadoras mayoristas locales pero que realizan información a nivel de mercados externos. La pernoctación o alojamiento en el lugar que visitan está directamente relacionada a la existencia del espacio para ello, de cierta calidad, en otras palabras, de la existencia de este servicio y disponibilidad en el lugar, y la posibilidad de acceder desde sus países de origen a través de la red, por cualquier buscador. Lo anterior implica que la organización debe incrementar sus capacidades de visualizarse en los espacios cibernéticos mundiales con facilidad, de manera que el nuevo visitante pueda localizarlos desde la comodidad de su casa donde quiera que éste viva.

Es importante reconocer que a mayor grado de satisfacción que alcance el visitante mayor será sus comentarios positivos a otros posibles visitantes, que se vuelven potenciales visitantes de ese lugar, y viceversa, a menor grado de satisfacción son causa directa de no visita de otra persona. En estos términos es importante tener claro como sociedad local el efecto positivo o negativo, de actitudes de los lugareños, ante este nuevo cambio, ahí el sistema educativo juega un papel importante para mejorar las relaciones interpersonales y trato a los foráneos.

Un hecho importante es que el concepto de turismo rural que se desarrolle debe ser explícito para el visitante, quien en la mayoría de veces no está informado sobre esos conceptos. Los diferentes conceptos ... no son de manejo popular por el visitante, pero que si les atrae aprender y poder experimentar en el lugar de origen. Lo anterior se convierte en una máxima para el diseño del concepto por las organizaciones, para poderlo expresar en cada uno de sus productos ofrecidos,

la incidencia de la actividad turística en muchas economías rurales está siendo fundamental, pese a que este sector no tenga una estrategia claramente definida... la demanda de valores por parte de los viajeros de destinos responsables apunta a nuevos escenarios que afectarán, en general, a la potencialidad de las comunidades rurales... El conocimiento de los intereses y posibilidades de los consumidores son factores esenciales que deben mantenerse actualizados mediante estudios de mercado, con el fin de orientar la producción hacia los diversos nichos de demanda detectados. Ignacio Sariago López pág. 17-20)

La oferta, muy clara, de nuevos productos, la calidad y precisión de la información, de las promociones, la creación de nuevos productos de alta calidad, por la organización local, a la altura de los consumidores, lleva implícito capacitaciones de los actores que

desean cambiar su rumbo y dedicarse a nuevas formas de producción y comercialización con valor agregado. Todo lo anterior se puede resumir en que, si bien el turismo rural comunitario es una nueva forma de abrir más espacios al turista, no significa que el producto puede ser cualquier cosa. El turismo es exigente y si deseamos incursionar en estos nichos de mercados, se debe hacer con responsabilidad y con valores, de exigencia.

En Costa Rica “el ecoturismo generó amplias expectativas acerca de la participación de las comunidades en la actividad turística; sin embargo, los resultados no fueron los esperados, lo cual ha provocado la apertura de nuevos términos que potencien aspectos que resultan fundamentales en las actuales condiciones económicas del turismo, como desarrollo local y participación comunal, haciendo aparecer una serie de conceptos que indistintamente se utilizan en la actualidad”. (Carlos Morera 2006. Pág. 4). Transfiriendo ingresos del turismo al sector agropecuario, sin embargo, los cambios locales, generan desequilibrios que pueden dar origen a otros problemas sociales que se arrastran con abrir esos espacios, dada la interacción de visitantes de todos lados con valores y necesidades muy diferentes. La reestructuración social que puede resultar buena o mala, para la comunidad y para lo local, ya que existirán tendencias a cambios de valores y culturización como resultado de la interacción de la demanda, la oferta, y las relaciones que se presenten.

El enfoque de utilizar el turismo rural comunitario para fortalecer la oferta de productos de las fincas con valor agregado, debe de evaluarse no solo desde las capacidades de la organización si no desde las capacidades de cada pueblo en fomentar y fortalecer la cohesión social entre sus habitantes. Implica reducir al mínimo la envidia comercial y funcionar más como compañeros de negocios.

### **EJEMPLO EN LA PRODUCCIÓN DE CAFÉ**

La producción de café en Costa Rica, se remonta al año 1820, y se convirtió en una forma de producción y redistribución de riqueza, el café como planta, tiene la ventaja de poderse producir en muchos tipos de climas, y alturas, siendo las más ricas, a mayor altura, sin embargo el proceso familiar solo venía dándose en la producción del grano que se entregaba a grandes beneficios quienes se encargaban de dar valor agregado y transformación restante al grano, así como de tratar la exportación y torrefacción de este grano.

Hasta hace unos años la forma del manejo del café en Costa Rica, se dividía en familias productores de grano, pocos beneficios del grano, encargados de procesar secar, pelar y seleccionar el grano para exportación, y por último los torrefactores quienes tostaban el café y lo ofrecían en los diferentes mercados del mundo. En esta cadena de procesos el beneficiado solo era posible con grandes inversiones dada la tecnología, con el cambio del mercado y la caída del precio, el beneficiado se vio en problemas y aparecen los micro beneficios, con posibilidad de que cada uno de los productores pueda no solo producir grano como materia prima si no beneficiarlo, generándole mayor valor agregado y evitando el intermediario del proceso. Algunos se han atrevido a realizar ese tipo de inversiones e incursionar en esa actividad. A la par de esto el turismo incursiona, y se da una simbiosis entre dos sectores productivos, agrario y servicios, en donde ambos salen ganando.

Las inversiones en los siguientes procesos eran casi imposibles para pequeña escala, hasta recientes años, cuando la tecnología cafetalera, produce herramientas y equipos de pequeña escala para procesos, que hasta ahora solo la industria hacía. Ello dio paso a que algunas familias iniciaran nuevos negocios dando valor agregado al grano de café,

utilizando pequeñas chancadoras para pelar, así como el uso de patios (secado patios de cemento), o camas africanas (secado al sol), para secar el grano. Lo anterior hace que la familia pueda no solo aumentar el trabajo familiar si no generar más ingresos de su producción, pagando un costo aproximado de \$6 por quintal alistado, pero aumentando sus ingresos finales, que van más allá del pago de su trabajo extra realizado.

Darle valor agregado realizando el proceso de chancado, secado y selección del café, sin embargo, a nivel de la familia, se realizan inversiones de aproximadamente \$2000, en parcelas que tienen una producción de menos de 500 fanegas del café. Recuperable rápidamente, en sucesivas cosechas, y da pie a una nueva oportunidad, torrefactar su propia marca y ofrecerla a nivel local, como una alternativa de sacar mayor valor de su finca. Y cuando pareciera que el mercado cafetalero no da espacios comerciales, las marcas familiares de café, de diferentes denominaciones aparecen, generando competencia local, a marcas posesionadas históricamente en los supermercados.

La organización de pequeños productores, quienes dan el proceso de chancado y secado abre una nueva oportunidad, realizar una inversión para el siguiente paso, del cual se vean más favorecidos, aquellos quienes no pueden realizar el siguiente proceso de alistado, selección y venta. Con una inversión de 500 mil dólares americanos, se construyó una primera etapa de un proyecto de alistado, que será usado por más de 12 familias quienes poseen el chancado previo. (micro beneficios de café), además de estar inscritas ante el ICAFE, (Instituto del Café de Costa Rica) organismo que regula la actividad cafetalera de Costa Rica, (en otras palabras, debe estar formalizado como micro beneficio de café local), cumpliendo las reglas y normas de este tipo de negocio a nivel país. Da pie a una nueva forma de hacer negocios con el café, que ha venido sufriendo problemas mundiales de precios.

Esa inversión local, da pie a que nuevas familias incursionen en nuevos procesos de dar valor agregado a su producto cafetero, y en algunos casos puedan sacar nuevas marcas locales de café empacado listo para consumo, explotando nuevas presentaciones, empaque, y hasta valores intangibles para el consumidor, que se expresan en la información brindada en cada empaque, (ejemplo de ello, es un sueño hecho realidad con cultura familiar, café con aroma al valle, café con aroma a mujer, café orgánico, café amigable con el ambiente, aromas del bosque, aromas nuestros, y otros, palabras que llaman la atención del consumidor final).

El uso de esas instalaciones se realiza a través de la venta de servicios por fanega (quintal de café) alistado. Y las familias ofrecen ahora un café terminado para venta nacional o internacional, tal y como lo realizaría un beneficio grande. Que cambió aquí, la lógica de este proceso, se basa en que cada familia puede con seguridad dar trazabilidad a su producto, y la posibilidad de micro lotes con características diferenciadas en este mercado tan competitivo. Lo anterior se transforma que aquellos buenos productores de café ven sus esfuerzos transformados en mayores ingresos al poder ofrecer a sus compradores un producto con garantía, que puede ir desde el no uso de químicos, (orgánico), a la selección de variedades muy específicas, o tratado con diferencias especiales.

Este modelo recupera un 30% más de los ingresos, como resultado de no existir un costo administrativo del beneficio estándar, y la recuperación del proyecto y de la inversión, es hacer cosas más prácticas para este modelo. La inversión de chancado y secado, se recupera en dos cosechas, y genera algo más de trabajo, que se transforma en mayores ingresos que pagan el trabajo extra y mejoran el precio final de venta, que, si lo entregaran a beneficios, como resultado de pequeña y baja inversión en tecnologías existentes.

Estas nuevas inversiones en las fincas, da espacios para visitas de turistas (turismo rural comunitario), que desean conocer y ver el proceso de micro beneficiado en las fincas, y estas a su vez pueden ofrecer su propio café tostado y molido de formas artesanales, así como marcas propias ofrecidas en comercios locales y a los largo y ancho de puntos de alta visita de turistas, como la costa, donde pueden contar cada paso de su café ofrecido, como resultado de sueños familiares, tratado ( como café secado al sol, o sistemas de procesos de pelado, amigable con el ambiente, los estacionados aeróbicos, y los anaeróbicos, que mejoran las características del grano mismo), los sistemas de cosecha, con el trato del peón que los cosecha y sus familias, generándole espacios más humanos, y de seguridad, así como educación, y acceso a servicios como agua potable, electricidad y otras formas, que algunos productores no tienen.

Los detonantes de valor agregado desarrollados para generar mejores ingresos de las familias, va de la mano de las posibilidades de cada familia, en utilizar las tecnologías existentes en los mercados y su apropiación para transformación de lo que realizan en las fincas para poder ofrecer nuevos productos tangibles o no para participar en nuevos mercados locales o no.

## **CONCLUSIONES**

Las consecuencias del turismo rural comunitario, genera más empleos y desencadena trabajos y necesidades que son asumidos por la población que en el participa, de ahí genera una cascada en el desarrollo local, que se ve reflejado con mejores ingresos, una actividad comercial creciente, y una mejora constante de los que en ella participen.

En lo que se refiere a la creación de empleo y a la consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población, han sido significativas. Los pueblos que han sabido preservar su arquitectura y sus costumbres tradicionales, han sabido ser también los que mejor han promovido el turismo rural. Así como aquellas que pueden generar nuevos productos para el visitante, de manera que exploten lo local, sea natural o no.

Ello ha contribuido a aumentar las oportunidades de empleo en tales pueblos, las cuales se han desarrollado paralelamente a la expansión de los servicios relacionados con la construcción de infraestructura hotelera, de casas rurales y de nuevos restaurantes o de bares. El resultado es una diversificación y ampliación de la estructura y las oportunidades socioeconómicas de la zona.

Se crean nuevos trabajos locales que de otra manera nunca hubieran aparecido, como lo son hoteles, restaurantes, transporte, guías turísticos, traductores, centros de información, nuevos productos, y en general nuevos puestos que se generan ante las necesidades del turista. A la par de ello las instituciones forman parte del todo, generando nuevos accesos y nuevos servicios locales, dando como resultado desarrollo local.

El turismo como medio del desarrollo no solo genera más empleo, si no que redistribuye riqueza, y son los grupos menos favorecidos los que se ven directamente afectados de forma positiva, ya que muchos de los productos que ellos crean de no ser del turista que llega, no existe otra forma de comerciarlos, (como los son el arte, transporte, comidas, las artesanías locales, y otros). Factores de competitividad del sector de viajes y turismo tales como: Políticas y reglamentaciones claras de las instituciones, sostenibilidad del medio ambiente, seguridad y protección al visitante, salud e higiene, desde la alimentación, hasta las habitaciones, o los espacios públicos, priorización del sector de viajes y turismo, el trato al visitante, de manera que se le haga sentir con confianza y confort, infraestructura del transporte aéreo, o terrestre de buena calidad y buenos precios,



infraestructura de transporte terrestre, así como de carreteras y caminos locales, infraestructura local para el turista y visitante, infraestructura de la tecnología y las comunicaciones y conectividad, que hacen que el visitante pueda estar en constante uso de redes sociales, o comunicación con los suyos en otros lados del mundo, competitividad de precios, accesibles para locales y extranjeros al mismo precio, trato justo e igualitario en el comercio, recursos humanos, capacitado, en servicios e idiomas, así como trato humano, afinidad para viajes, de red de servicios locales, y muchas actividades en lo local, sobre las cuales el visitante deba escoger entre diferentes oportunidades de uso de su tiempo, de manera que necesite más de uno o varios días para poder disfrutar de todo lo local, recursos naturales, culturales y otros en su máxima expresión, de manera que solo en esa parte se pueda encontrar. Son algunos de los aspectos sobre los cuales la organización local e institucional debe avocarse a realizar los cambios para que los proyectos sean de éxito.

El apropiarse o no de nuevas formas de mercado desde lo local está limitado a la capacidad de los lugareños, de poder no solo crearlo si no cambiarlo y mantenerlo, de manera que el visitante pueda en cada visita poder disfrutar de algo nuevo, de manera que desee volver.

El turismo y el agro pueden ver mejorada su relación como medios de crear riqueza si se explota con productos de calidad, en cuyo caso no es solo el producto ofrecido en sí mismo, sino todo lo que está a la par de este, que genera nuevas formas intangibles de consumo, que son la nueva forma de ofrecer.

## REFERENCIAS

- Angélica Cuervo Tinjacá, D.R. Napoleón Rosario Conde Gaxiola. D.R. Víctor Ramón Oliva Aguilar. (2018). CONTRIBUCIÓN DEL TURISMO COMUNITARIO AL DESARROLLO LOCAL. CASO: GACHANTIVA, BOYACÁ-COLOMBIA. XII Congreso Virtual Internacional Turismo y Desarrollo – Julio 2018 <https://www.eumed.net/actas/18/turismo/3-contribucion-del-turismo-comunitario.pdf>
- CARLOS MORERA (2006). Concepto y realidad del turismo rural en Costa Rica revista ambientico ISSN 1409 -214X # 150. [https://issuu.com/rony894/docs/realidad\\_del\\_turismo\\_rural\\_en\\_costa/2](https://issuu.com/rony894/docs/realidad_del_turismo_rural_en_costa/2)
- Casas Jurado, C. Amparo Soler Domingo Universidad de Granada. (2011). Desarrollo rural a través del turismo comunitario. Gest. tur. N° 15. Enero-junio 2011. pp 01-20. <http://mingaonline.uach.cl/pdf/gestur/n15/art01.pdf>
- Carlos O. Scoppa; Rodolfo G. Frank, Ignacio Sariego López, Juan José Pons Izquierdo, Miriam Serrano Martínez, Fernando Vera Rebollar, Antonio Ruiz de Montoya, 2013. EL PAPEL DEL TURISMO EN UN ENTORNO NUEVO Y CAMBIANTE. EL TURISMO COMUNITARIO COMO PRÁCTICA DE DESARROLLO DE LAS ÁREAS RURALES DEL PERÚ. <https://aecit.org/uploads/public/congresos/16/Comunicaciones/Sesion%20202/5.%20Turismo%20comunitario%20Peru%20como%20practica%20de%20desarrollo%20de%20las%20areas%20rurales.pdf>
- Daniela Gamboa Vargas. (2012). Propuesta de turismo rural sostenible para COOPEAGROVEGA R.L., en la comunidad Coopevega de Cutris. San Carlos, Noviembre 2012.

- <https://repositoriotec.tec.ac.cr/bitstream/handle/2238/5957/Propuesta%20de%20turismo%20rural%20sostenible%20para%20COOPEAGROVEGA%20RL%20en%20la%20comunidad%20Coopevega%20de%20Cutris.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dain Bolwell y Wolfgang Weinz (2009). "Los documentos de trabajo son documentos preliminares destinados principalmente a estimular el debate y un análisis crítico Oficina Internacional del Trabajo Ginebra 2009. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/--sector/documents/publication/wcms\\_162281.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--sector/documents/publication/wcms_162281.pdf)
- Graciela Inés Gallo. 2013. EL TURISMO RURAL COMO VALOR AGREGADO A LAS PRODUCCIONES ANIMALES ALTERNATIVAS. PUESTA EN VALOR Y DESARROLLO LOCAL. <http://gracielagallos.com/news/el-turismo-rural-como-valor-agregado-a-las-producciones-animales-alternativas-puesta-en-valor-y-desarrollo-local/>
- M. Cardín Pedrosa, C.J. Álvarez López (2007) "EL TURISMO RURAL COMUNITARIO EN COSTA RICA" XI CONGRESO INTERNACIONAL DE INGENIERÍA DE PROYECTOS 28 de septiembre [https://www.aepro.com/files/congresos/2007lugo/ciip07\\_1658\\_1666.340.pdf](https://www.aepro.com/files/congresos/2007lugo/ciip07_1658_1666.340.pdf)
- Organización Mundial del Turismo (OMT) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). Editado e impreso por la Organización Mundial del Turismo (OMT), Madrid, España. Primera edición 2013 [http://cf.cdunwto.org/sites/all/files/docpdf/globalreportonwomenintourism2010es\\_0.pdf](http://cf.cdunwto.org/sites/all/files/docpdf/globalreportonwomenintourism2010es_0.pdf)
- Sobrado Chaves Miguel (2011). DESARROLLO LOCAL Y AJUSTE ORGANIZACIONAL. UNIVERSIDAD EN DIÁLOGO. Vol. I, No 1 Revista de Extensión Enero-junio de 2011 <https://www.revistas.una.ac.cr//index.php/dialogo/article/view/1230/1151>

## **LOS RETOS ORDENAMIENTO TURÍSTICO LOCAL Y LA GESTIÓN DEL ECOTURISMO COMO ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN EN EL PARQUE NACIONAL NATURAL LOS CORALES DEL ROSARIO Y DE SAN BERNARDO**

Yemenís Ordosgoitia Montero  
Natalia Cabrera Pantoja  
Jair Mendoza Aldana  
PNN Corales del Rosario y de San Bernardo  
*ecoturismocorales2018@gmail.com*

### **RESUMEN**

El Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo es una de las 59 Áreas Protegidas de Parques Nacionales Naturales de Colombia, protege muestras representativas de ecosistemas marino costeros como: Arrecifes de Coral, Pastos Marinos, Bosques de Manglar, Lagunas Costeras, Litoral Rocoso y Arenoso, Tortugas Marina y el conocimiento y prácticas tradicional de las comunidades afrodescendientes, denominados “Valores objetos de conservación”. Es el parque más visitado en Colombia el cual recibió en el año 2018 un aproximado de visitas de 1.174.000 turistas. Cada año estas visitas crecen de manera significativa lo cual influye en la capacidad de manejo de la administración del área protegida y las instituciones con injerencia en el manejo del turismo de la zona, esto implica esfuerzos coordinados para el ordenamiento, la regulación y la disminución de los impactos ambientales en esta área protegida. El desarrollo local de las actividades turísticas requiere del ejercicio de participación para el ordenamiento, es importante lograr la coordinación de diferentes actores institucionales, sociales y empresariales que faciliten las estrategias, medidas e instrumentos necesarios para lograr avanzar hacia un ecoturismo el cual sea una estrategia de conservación de los valores naturales y culturales, donde se gestione conjuntamente con los diferentes actores en el territorio, brinde un experiencia única a los turistas/visitantes y que promueva beneficios económicos, sociales y ambientales en las comunidades locales, en un territorio en el que se encuentra un área protegida donde existen ecosistemas tan frágiles como los arrecifes coralinos, comunidades locales reconocidas como Consejos Comunitarios y una alta visitancia del turismo.

**Palabras clave:** Ecoturismo, Parque Nacional Natural, ordenamiento

### **ABSTRACT**

Los Corales del Rosario and San Bernardo National Natural Park is one of the 59 Protected Areas of National Natural Parks of Colombia, protected representative samples of coastal marine ecosystems such as: Coral Reefs, Marine Pastures, Mangrove Forests, Coastal Lagoons, Rocky Coast and Sandy, Marine Turtles and the traditional knowledge and practices of Afro-descendant communities, called "Conservation Values."

It is the most visited park in Colombia which in 2018 received an approximate visit of 1,174,000 tourists. Each year these visits grow significantly which influences the management capacity of the administration of the protected area and the institutions with interference in the management of tourism in the area, this implies coordinated efforts for the ordering, regulation and reduction of the environmental impacts in this protected area.

The local development of tourism activities requires the exercise of participation for the planning, it is important to achieve the coordination of different institutional,

social and business actors that facilitate the strategies, measures and instruments necessary to move towards an ecotourism which is a strategy of Conservation of natural and cultural values, where it is managed jointly with the different actors in the territory, provides a unique experience to tourists / visitors and that promotes economic, social and environmental benefits in local communities, in a territory where It finds a protected area where there are ecosystems as fragile as coral reefs, local communities recognized as Community Councils and a high tourism visitance.

El Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo - PNNCRSB- está influenciado por la actividad turística que se genera desde dos importantes ciudades de la costa caribe colombiana, el Distrito de Cartagena de Indias en el departamento de Bolívar y el municipio de Santiago de Tolú en el departamento de Sucre, convirtiendo

a Cartagena de Indias el principal destino turístico nacional e internacional ubicado en la región Caribe Colombiana, entre sus principales atractivos naturales se encuentra el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo PNNCRSB, el cual posee un área de influencia cercana relacionada con las islas y cayos pertenecientes al Archipiélago del Rosario, San Bernardo e Isla de Barú.

El Parque tiene una extensión de 120.000 hectáreas en su mayoría marinas la cual fue creada en 1977 por el gobierno nacional con el objeto de conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, los complejos geomorfológicos y las manifestaciones históricas o culturales con fines científicos, educativos, recreativos o estéticos y fue alinderada mediante Resolución N° 1425 de 1996. El área protegida cuenta con una zonificación que busca regular los diferentes usos que contribuyan a la conservación de la biodiversidad y al manejo efectivo del Área Protegida, entre estos usos se encuentra el ecoturismo, el cual se puede desarrollar en la Zona de Recreación General Exterior (ZRGE) y Alta Densidad de Uso (ZADU).

A su vez, el Área cuenta con tres sectores para el desarrollo de las actividades ecoturísticas 1. Sector Barú incluye Playa Blanca y Ciénaga de Cholón como principales atractivos 2. Sector Archipiélago del Rosario y 3. Archipiélago de San Bernardo.

Es el área protegida que registra el mayor número de ingresos anuales de visitante en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), registrándose para el año 2018 un dato de 1.174.717 visitantes que ingresaron por los diferentes sectores, sin embargo, solo el 30% de esta visita cancelan los derechos de ingreso al AP en el Muelle Turístico la Bodeguita, por ser este el único sitio con infraestructura de apoyo adecuada y autorizado por DIMAR para la salida de embarcaciones de turismo; la alta visitancia sin manejo y control adecuado se ha convertido en una amenaza a los valores objeto de conservación del área protegida

Es así, que en el plan de manejo se definen dos zonas para el uso recreativo, la zona de alta densidad de uso y la zona de recreación general exterior, donde se encuentra cerca de 58 atractivos ecoturísticos asociados al patrimonio natural y cultural, tales como: playas de origen coralino, senderos marinos en arrecifes coralinos, lagunas costeras y senderos de manglar, los cuales atraen significativamente la atención de nacionales y extranjeros. De acuerdo a las políticas de Parques Nacionales Naturales, la implementación de actividades ecoturísticas en el área protegida y su zona de influencia requiere el desarrollo de iniciativas con un enfoque de sostenibilidad, que además de garantizar el sustento de las comunidades locales, permitan la conservación de los ecosistemas y valores culturales en el territorio.

Aunque el turismo ha pasado a ser una de las más importantes actividades económicas y ha tenido un crecimiento exponencial en los últimos 10 años en Colombia, en muchos sitios en especial en el área protegida y su zona de influencia se ha venido desarrollando de una manera espontánea y sin ninguna planificación,

principalmente en los atractivos de playas, lo cual ha generado diferentes conflictos ambientales relacionados con la ocupación de bienes de uso público, tala de manglar para extender la prestación de servicios, actividades marinas desordenadas, inadecuado manejo de residuos sólidos entre otras.

Un análisis del contexto organizativo de las comunidades negras, permite identificar que la conformación de los Consejos Comunitarios de las comunidades más próximas de la zona de influencia del área protegida es relativamente reciente, iniciando con las comunidades de Barú en 2006, Orika en 2012 y el más reciente el reconocimiento del Consejo Comunitario de Playa Blanca en el 2017. Lo que implica que el ejercicio de la administración [uso] del territorio como organizaciones étnico - territoriales se ha ido fortaleciendo a través del tiempo, sin embargo, requiere mayores esfuerzos para garantizar las acciones de ordenamiento que se requieren en estos territorios frente a la dinámica de turismo.

Adicionalmente en el Parque y su zona de influencia concurren diversas competencias institucionales con injerencia en el manejo ambiental y turístico de la zona mediante los distintos instrumentos de planificación del territorio (POT, POMCA Canal del Dique, Plan de Manejo Área Marina Protegida, Plan sectorial del turismo, POMIUAC), que estas establecen desde el marco de sus competencias en el ordenamiento del turismo de naturaleza en la región. así mismo las comunidades locales organizadas en consejos comunitarios avanzan en la construcción de sus planes de vida los cuales integran el ecoturismo como parte fundamental para fortalecer la gobernanza, la paz y la convivencia en sus territorios.

Sin embargo, la planificación desarticulada, los insuficientes espacios de coordinación y ordenamiento de las actividades turísticas, así como los deficientes recursos económicos y logísticos para el mejoramiento de la infraestructura de apoyo y el control de las actividades turísticas se convierten en factores que inciden en el desarrollo del turismo desordenado y por ende en el crecimiento o incremento de las amenazas para los atractivos naturales y culturales, así como de los valores objetos de conservación del PNNCRSB. Aun así, la oferta turística se mantiene y aumenta considerablemente debido a un factor fundamental: “la capacidad de operación que poseen las empresas del sector y la facilidad de acceso al área protegida”.

El PNNCRSB cuenta con un plan de manejo vigente adoptado según resolución 018 de 2007 , sin embargo la nueva versión del plan 2019 – 2023, Parques Nacionales Naturales de Colombia y los Consejos Comunitarios de las Islas del Rosario, Barú, Santa Ana, Ararca, Santa Cruz del Islote y Playa Blanca, en el marco de la consulta previa del Plan de Manejo del PNNCRSB, culminaron de manera satisfactoria y con acuerdos, la etapa de protocolización, resultado que permitirá trabajar de manera coordinada en pro de la conservación del área protegida.

Como uno de los retos más importantes del área protegida con relación al desarrollo sostenible del turismo al interior y fuera del área, es avanzar en la gestión coordinada y el manejo sostenible de las actividades a partir de la implementación del Plan de Manejo (PM), como principal instrumento de planificación y el fortalecimiento del Plan de Ordenamiento Ecoturístico (POE) con los diferentes actores estratégicos en especial con las comunidades afrodescendientes en el marco del acuerdo de consulta previa del PM.

En el marco del Plan de Ordenamiento Ecoturístico el área protegida definió 9 líneas estratégicas las cuales buscan alcanzar como objetivo principal el ordenamiento de las actividades turísticas que contribuyan al posicionamiento del ecoturismo como una estrategia de conservación en el Parque Nacional Natural Los Corales de Rosario y de San Bernardo y el logro a 5 años de los siguientes objetivos específicos:

- Contribuir al mantenimiento de la función ecológica de los ecosistemas y los valores culturales de las comunidades mediante la implementación de buenas prácticas del ecoturismo.
- Generar información técnica para la actualización del plan de manejo y la implementación de los objetivos estratégicos y de gestión del área protegida.
- Promover la participación social y la articulación interinstitucional de los actores estratégicos para fortalecer la gestión del ecoturismo en el área protegida.
- Promover los beneficios económicos y culturales a nivel local y regional mediante el fortalecimiento de alternativas sostenibles relacionadas con el ecoturismo.
- Implementar las estrategias para el ordenamiento eco turístico en los principales atractivos del área.

Cada una de las líneas y los objetivos del POE representa un trabajo coordinado y participativo que requiere de insumos técnicos para la toma de decisiones que inciden en el ordenamiento turístico y la gestión del ecoturismo como estrategia de conservación.

A continuación, se presentan cada una de las líneas:

1. Gestión y ordenamiento del ecoturismo como una estrategia de conservación
2. Beneficiar a las comunidades locales, y a su vez la conservación del área protegida, vinculándolas a la prestación de servicios de ecoturismo. (Ecoturismo comunitario)
3. Establecer la investigación, el conocimiento tradicional y el monitoreo del ecoturismo como soporte para la planificación, el ordenamiento y el seguimiento
4. La interpretación del patrimonio y la comunicación como herramientas de sensibilización, concienciación y promoción de los valores naturales y de la biodiversidad.
5. Fortalecer capacidades para mejorar el estado de conservación de las áreas protegidas y ofrecer servicios eco turísticos bajo estándares de calidad y sostenibilidad.
6. Acoger iniciativas del sector privado para la prestación de algunos servicios ecoturísticos especializados en áreas del SPNN que así lo requieran.
7. Incorporar estándares de calidad, códigos de conducta y buenas prácticas para el desarrollo del ecoturismo que contribuyan y promuevan la conservación de las áreas protegidas que conforman el SPNN.
- 8 La función social de las áreas protegidas, equitativa e incluyente.
9. Promover la prestación del ecoturismo en las zonas de influencia de las AP para fomentar el desarrollo sostenible y su función amortiguadora

El principal reto del área protegida y las comunidades para el ordenamiento turístico se basa en el cumplimiento de los acuerdos resultado de la consulta previa principalmente los siguientes:

Acuerdo No 2 PNNC y los CCCN de Islas del Rosario, Barú, Santa Ana, Ararca, Playa Blanca y Santa Cruz de Islote, concertarán durante el primer trimestre de 2019 una estrategia de comanejo, orientada al manejo conjunto del AP. Para esto se concertará su propio reglamento, se creará un mecanismo que la materialice, con instancias (directivas y operativas) que permitan la participación real y efectiva de las comunidades.

La estrategia de comanejo no implica pérdida de autonomía de los CCCN de Islas del Rosario, Barú, Santa Ana, Ararca, Playa Blanca y Santa Cruz de Islote. Así mismo PNN mantendrá su autonomía administrativa, financiera, presupuestal, el ejercicio de la

autoridad ambiental y en general las funciones y competencias establecidas en la Constitución y la Ley.

Acuerdo No 6 PNNC y los CCCN de Islas del Rosario, Barú, Santa Ana, Ararca, Playa Blanca y Santa Cruz de Isote, concertarán planes y programas que involucren a las comunidades en actividades permitidas en el Área Protegida.

Acuerdo No 7 PNNC y los CCCN de Islas del Rosario, Barú, Santa Ana, Ararca, Playa Blanca y Santa Cruz de Isote, a partir de la protocolización de los acuerdos se compromete a trabajar conjuntamente y de manera prioritaria en los siguientes temas:

Plan de ordenamiento ecoturístico...

El Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y San Bernardo, pondrá en consideración de los CCCN de Islas del Rosario, Barú, Santa Ana, Ararca, Playa Blanca y Santa Cruz de Isote, la información que ha venido construyendo al respecto en cada uno de los temas mencionados.

Articulado al Plan de Manejo, el Plan de Ordenamiento Turístico del PNNCRSB facilitará de manera técnica los avances que el área protegida requiere para el ordenamiento de los atractivos y el desarrollo sostenible del turismo en el área.

Esto implica la implementación del mecanismo de manejo conjunto entre Parques Nacionales y los Consejos Comunitarios, armonizando y fortaleciendo los espacios de diálogo, concertación y resolución de conflictos.

Algunos procesos de gran importancia desarrollados en el marco de las líneas estrategias han tenido avances significativos y otros grandes retos que permitirán ir construyendo una visión colectiva del territorio sostenible. Entre ellos:

El proceso de ecoturismo comunitario “Eco hotel la Cocotera” el cual se constituye en una experiencia local que ha crecido de la mano de las comunidades con el apoyo de Parque Nacionales Naturales.

El desarrollo metodológico de ejercicios de ordenamiento en zonas críticas de playa “Capacidad de carga turística en playa Blanca- Barú” Ejercicio técnico liderado por el área protegida y adoptado por diferentes entidades para el manejo de unos de los sectores más críticos del Parque como lo es Playa Blanca, este estudio permitió identificar además de la capacidad de carga las medidas necesarias para la implementación de un plan de acción interinstitucional, el cual requiere seguir avanzando en su gestión.

El monitoreo de impactos del turismo para la toma de decisiones, el área protegida avanza en la consolidación de esta línea mediante ejercicio técnico de monitoreo de impactos por residuos sólidos principalmente en zonas de playas, esta información será base fundamental para el manejo de los residuos sólidos en los sectores estudiados

Y como estrategia interinstitucional para el fortalecimiento de capacidades y buena práctica en el PNNCRSB. El área protegida acogió la iniciativa privada de la fundación Islas del Rosario denominada “Capitán estrella de mar” con el apoyo de entidades como FAO, ANT, DIMAR Y Corporación de Turismo Cartagena, emprendieron un esfuerzo de capacitación que dio como resultados 38 capitanes de embarcaciones capacitados en buenas prácticas ecoturísticas.

Estas y muchas acciones más serán necesarias para avanzar en el ordenamiento del turismo local y en la gestión del ecoturismo como estrategia de conservación en el área protegida más visitada de Colombia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- PNN CRSB – Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo, 2006. Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Corales del Rosario y de San Bernardo. UAESPNN Territorial Costa Caribe. Cartagena, Colombia. 379 p.
- PNNCRSB - Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo 2018. Planificación del Ecoturismo en el Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo. Colombia 245p
- PNN – Parque Nacionales Naturales de Colombia, 2013. Guía para la planificación del ecoturismo en Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá D. C. Colombia. 132 p.



# **PONENCIAS EJE 4**

## **POLÍTICAS TERRITORIAIS E URBANIZAÇÃO: O AVANÇO DA FRONTEIRA CAPITALISTA SOBRE A AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Adão Francisco de Oliveira  
Doutor em Geografia e professor da UFT/Porto Nacional  
[adaofrancisco@gmail.com](mailto:adaofrancisco@gmail.com)

Sheryda Lila De Souza Carvalho  
Mestre em Geografia e professora do IFMA/Imperatriz  
[sheryda@ifma.edu.br](mailto:sheryda@ifma.edu.br)

Helbaneth Macêdo Oliveira  
Mestre em Geografia e doutoranda em Geografia pelo PPGEQ/UFU  
[helbaneth@hotmail.com](mailto:helbaneth@hotmail.com)

### **RESUMO**

O presente trabalho consiste numa pesquisa componente do projeto PGPSE/CAPES “Desenvolvimento Territorial e Sociobiodiversidade: perspectivas para o mundo do Cerrado”. O mesmo objetiva abordar a forma como as cidades médias têm servido aos preceitos capitalistas no recente processo de urbanização brasileira, tanto no Cerrado quanto na Amazônia. Nesse sentido, buscou-se relacionar as transformações ocorridas no território do Cerrado a partir da modernização imposta pelo capitalismo, por meio de uma reestruturação urbana pela qual a região Centro-Oeste tem passado desde meados do século XX com o processo de expansão da fronteira econômica sobre a Amazônia, destacando também a reestruturação urbana de uma parte específica da região, a Amazônia oriental. Parte-se do entendimento de que o Estado brasileiro se adequa às exigências do capitalismo mundial por meio da implantação do modelo urbano-industrial. A urbanização tornou-se ação viabilizadora dessa condição e os arranjos estatais permitem investir em infraestrutura, criar agências estatais de planejamento e propiciar os fluxos migratórios populacionais em direção às cidades que polarizam no território, concentrando excedente de mão de obra barata e dinamizando a urbanização na Amazônia. O método de investigação é o histórico dialético. Este trabalho é resultado parcial de uma pesquisa componente dos projetos “PGPSE/CAPES Desenvolvimento Territorial e Sociobiodiversidade: perspectivas para o mundo do Cerrado” e “PROCAD/CAPES Território, Meio Ambiente e Dinâmicas Rural-Urbano-Regionais na Amazônia Brasileira”.

**Palavras-chave:** Políticas territoriais; expansão da fronteira econômica; Amazônia brasileira; cidades médias.

### **SUMMARY**

The present work consists of a research component of the PGPSE / CAPES project "Territorial Development and Socio-biodiversity: perspectives for the world of the Cerrado". The same objective is to address the way that medium-sized cities have served capitalist precepts in the recent Brazilian urbanization process, both in the Cerrado and in the Amazon. In this sense, we sought to relate the transformations that occurred in the territory of the Cerrado from the modernization imposed by capitalism, through an

urban restructuring through which the Midwest region has passed since the mid-twentieth century with the process of expansion of the economic frontier on the Amazon, also highlighting the urban restructuring of a specific part of the region, the eastern Amazon. It is based on the understanding that the Brazilian State adapts itself to the demands of world capitalism through the implantation of the urban-industrial model. Urbanization has become an enabling action for this condition and state arrangements allow investment in infrastructure, create state planning agencies and provide population migration flows towards cities that polarize in the territory, concentrating surplus cheap labor and streamlining urbanization in Amazon. The research method is dialectical history.

**Key words:** Territorial policies; expansion of the economic frontier; Brazilian Amazonia; cities.

## 1. INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira tem acontecido em níveis e formas diferentes em suas diversas regiões, mas sempre com a lógica de modernização do território. A modernização em questão foi aquela impressa após a Segunda Guerra Mundial, que manifestou e ao mesmo tempo deu condições para o desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo (Santos, M. 1993).

O capitalismo se apropriou da cidade por essa reunir as melhores condições para o seu desenvolvimento, principalmente pela sua capacidade de concentração e densidade, o que conduziu para uma rápida concretização do ciclo do capital. A cidade concentrou a força de trabalho e os meios necessários para a produção em larga escala, o que a tornou o lugar da gestão, por comandar a divisão territorial do trabalho e por articular a ligação entre as cidades da rede e entre a cidade e o campo. (Sposito, M. 1988: 64).

A produção capitalista estabeleceu uma articulação entre campo e cidade, ao passo que contraiu radicalmente a produção de subsistência no campo, dando lugar à industrialização e ampliando a capacidade de produção agrícola ao concentrar os meios de produção (a terra, por excelência), especializando e mecanizando a produção. Todos esses mecanismos transformaram o campo no rural e o tornou dependente do urbano, pois há o aumento do consumo e dos serviços da cidade (Sposito, M. 1988: 65).

No Brasil, esse cenário de apropriação territorial pelo capitalismo se desenrolou no Cerrado e, em seguida, na Amazônia, ocasionando profundas mudanças nessas regiões. O bioma Cerrado, considerado pobre e sem aproveitamento econômico até a primeira metade do século XX, passa a ser inserido nas demandas da economia nacional e internacional tornando-se produtivo. A partir da década de 1970, inúmeras lavouras de soja, cana de açúcar e criação de gado se instalam na região, provenientes de avanços da ciência e tecnologia, tornando o Cerrado um território produtivo. A significação do termo cerrado se modifica e, por meio da ação do capital, torna-se o lugar da prosperidade (Chaveiro, E. e Calaça, M. 2012).

Desse modo, “o campo esvaziou-se de gente e encheu de bois e grãos, a cidade encheu-se de gente e se tornou desigual” (Chaveiro, E. e Calaça, M. 2012). O Cerrado, principalmente em Goiás, se urbanizou bem mais. Até 1960, a região Centro-Oeste era a região menos urbanizada do país e, a partir de 1970, passou a ocupar a segunda colocação, precedida apenas pelo Sudeste, o que se justifica pela implantação de uma infraestrutura nova a serviço de uma economia moderna.

No caso específico de Goiás, apesar dessa nova urbanização ter iniciado desde a construção de Goiânia na década de 1930, foi graças à “redescoberta do cerrado”, que se criaram as condições para uma agricultura moderna, um consumo diversificado e, paralelamente, uma nova etapa da urbanização, como também ao equipamento moderno do país e à construção de Brasília, condições essenciais para esse novo fenômeno urbano (Sposito, M. 1988: 69).

Há que se destacar ainda o papel das cidades médias goianas nesse contexto, que passaram a se desenvolver rapidamente e intensificaram as relações entre si e com Goiânia, formando uma densa rede urbana, que se articulou e se complementou apesar da proximidade da nova capital federal.

Os efeitos da inserção do Brasil no capitalismo global se fizeram sentir também na Amazônia, assim como aconteceu no Cerrado. Desde a década de 1960, quando se intensificou a intervenção do Estado Nacional, por meio de grandes empreendimentos, política de migração e controle da terra, os antigos padrões de organização espacial foram rompidos. Essas mudanças causaram uma reestruturação da rede urbana regional, conferindo novos papéis às cidades e confirmando uma nova estrutura produtiva e do mercado de trabalho na Amazônia.

As fronteiras econômicas se abriram ao capital, o espaço amazônico se valorizou por meio dos novos eixos rodoviários que se formaram, concentrando o povoamento ao longo de suas margens, desenvolvendo cidades e dando surgimento a outras, incorporando novas vias de circulação aos já tradicionais eixos fluviais.

Segundo Becker (2005), coube à cidade assumir o papel de ser elemento mediador entre as políticas de desenvolvimento pensadas para a região e a ressocialização da população migrante, a força de trabalho, característica do que ela chamou de fronteira urbana.

Todos esses fatores, o controle do excedente rural, a criação de força de trabalho disponível para o capital, a inserção da Amazônia no mercado capitalista de produtos e o controle dos recursos naturais formam as bases em que se ergueram a “fronteira do capital” na Amazônia (Becker, B. 2007), resultando em uma urbanização que atendeu prioritariamente aos interesses do capital, a exemplo do que aconteceu no Centro-Oeste e no restante do país.

## **2. A APROPRIAÇÃO CAPITALISTA DO CENTRO-NORTE BRASILEIRO**

Os esforços para a integração e a incorporação da região centro-norte-amazônica brasileira à dinâmica do mercado capitalista tiveram início no limiar do século XX. Esse movimento resultou do amadurecimento e da consolidação do mercado nacional, a partir da formação de uma “região concentrada” (Santos, M. e Silveira, M. 2008) em torno da cidade de São Paulo, que organizou a partir do final do século XIX a rede urbana nacional.

O surgimento de novas demandas agrícolas do mercado europeu, a estagnação do desenvolvimento técnico, a dispersão demográfica em zonas rurais e o clima/solo impróprios para o cultivo de novos produtos de interesse no mercado são alguns fatores que explicam a decadência do nordeste, especialmente de Salvador, e a assunção do sudeste e da cidade de São Paulo (Santos, M. e Silveira, M. 2008; Becker, B. [1972] 2015). Essa possuía o ambiente apropriado para o cultivo do café, se beneficiou com a proximidade da capital federal, instalada na cidade do Rio de Janeiro, e dos efeitos de dispersão provocados pela Segunda Revolução Industrial, tendo herdado não só a prerrogativa de centralizar a rede nacional de comunicação

e de transportes, como também de se industrializar modernamente a partir da transformação primária.

Com essas premissas São Paulo se urbanizou muito rapidamente, tendo num curtíssimo intervalo de tempo se tornado num dos maiores fenômenos urbanos mundiais. Para se ter ideia, Santos (2009) revela que em 1872 a cidade possuía pouco mais do que 31 mil habitantes e apenas 28 anos depois, em 1900, já contava com uma população de mais de 239 mil habitantes. Assim, a capital paulista tornou-se a “core region” de uma “periferia dinâmica” (Becker, B. [1972] 2015), ou o centro da “região concentrada” (Santos, M. e Silveira, M. 2008), centralizando gente, agricultura de ponta e indústrias, o sistema financeiro e a distribuição comercial, as informações e o comando da rede de transportes, o trabalho e o capital.

Daí decorre o surgimento das demais regiões brasileiras, marcadas pela condição periférica. Santos e Silveira (2008) identificaram três regiões, sendo elas a *Nordeste*, marcada pela existência de um meio mecanizado de baixa densidade e com a circulação das pessoas, produtos e informações limitada pela agricultura pouco intensiva e pela estrutura da propriedade; a *Centro-Oeste*, que inclui além dos estados atuais o Tocantins, caracterizado por uma ocupação recente num território “pré-técnico”, dominado hoje pela rarefação contrastante com a informação, sendo um espaço dominado pelo meio técnico-científico-informacional; e a *Amazônia*, espaço de rarefação demográfica e baixa densidade técnica, constituído por “cidades-cogumelos”, núcleos multifuncionais que cobrem vastas áreas marcadas pela tradicionalidade do uso da terra e sustentam as fazendas modernas em sua articulação com o mundo capitalista.

Por seu turno, mesmo identificando também três outras regiões, Becker ([1972] 2015) se distingue de Santos quanto às áreas do território nacional pertencentes a cada região. Para a autora, o século XIX representou o fim da longa fase de exploração de recursos, cedendo espaço para a fase de substituição de importações e, depois, para a da integração nacional. Com a economia notadamente associada à das metrópoles europeias, as regiões que se erigem das interações espaciais brasileiras são dominadas pela lógica centro-periferia.

A primeira região a se opor à região periférica dinâmica é a que essa substituiu em termos de dinamismo: a *periférica deprimida*, que coincide com a região nordestina. Já o norte de Minas Gerais e o sul do Rio Grande do Sul são identificados pela autora como *região periférica de lento crescimento*, marcado pela condição de “retaguarda” da primeira e produtora de gado, seus derivados e hortifrutigranjeiro para abastecimento da região dinâmica. Por fim, a *região de novas oportunidades*, ou “fronteira de recursos”, que envolve parte significativa do Centro-Oeste, pedaço do Maranhão e praticamente toda a Amazônia. Para Becker ([1972] 2015, p. 35), “em virtude do alto valor de seus recursos naturais e do seu despovoamento, é mais capaz de absorver inovações e atrair efeitos de difusão do que de perder recursos sob efeitos de drenagem”.

É sobre essa região de novas oportunidades, na condição de fronteira de recursos, que esse artigo intenciona tratar, concebendo-a como região Centro-Norte. A intensidade de sua articulação à dinâmica capitalista é fenômeno recente, oriundo da era da globalização enquanto meio técnico-científico-informacional e se contrapõe à lógica de usos tradicionais da terra por parte das comunidades sitiantes e organizadas no contexto da fronteira, atenuando as desigualdades sócio-territoriais. Contudo, as políticas de desenvolvimento regional incidentes na região, especialmente na fase de substituição de importações e da integração nacional, focaram em desenvolver uma  *frente pioneira* para satisfazer ao interesse do capital.

### 3. CAPITALISMO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA

A colonização da Amazônia foi, sobretudo, de natureza política e não se referendou em uma base científica (Becker, B. 2001: 137). A ocupação da Amazônia caracterizou-se como um processo dirigido. Fatores como a defesa da extensa fronteira nacional, a proteção de riquezas minerais, a conquista de mercados de difícil acesso e o redirecionamento de trabalhadores rurais sem terra de regiões densamente povoadas para as terras amazônicas estavam inseridos dentro do pacote de ações do governo. O discurso oficial de integração nacional, ocupação de vazios demográficos e desenvolvimento, fez parte do plano ideológico de incorporação capitalista da Amazônia. A integração atendia a vários propósitos simultaneamente, e incluía a burguesia nacional, o capital estrangeiro e o Estado Brasileiro (Ianni, O. 1979; Becker, B. 1990; Kohlhepp, G. 2002).

Nesse sentido, Becker (1990) aduziu que,

A fronteira amazônica só pode, portanto, ser compreendida a partir da inserção do Brasil no sistema capitalista global pós-Segunda Guerra Mundial, em que o capitalismo atua no espaço planetário mas os Estados nacionais conservam suas funções de controle e hierarquização, constituindo a agentes primordiais na produção do novo espaço. Na verdade, o povoamento da Amazônia a partir da colonização se fez sempre em surtos devassadores vinculados à expansão capitalista mundial (Becker, B. 1990: 11)

Com a criação da Amazônia Legal, nova região de planejamento, determinada pela SUDAM, com cerca de cinco milhões de quilômetros quadrados, a organização regional ficou a cargo dos militares, através da “Operação Amazônia”, que mobilizou fundos públicos e privados. A intenção era mostrar a habilidade do novo sistema político em levar adiante o desenvolvimento como potência líder do novo mundo por meio de novas estratégias para explorar seu potencial econômico (Kohlhepp, G. 2002: 37).

Esse período foi marcado por um modelo desenvolvimentista e de integração, pautado por políticas de ocupação de cunho geopolítico, que foi concretizado por meio da implantação de grandes projetos de colonização e de mineração. A política de incentivos fiscais voltadas, principalmente, para os grandes projetos agropecuários, também se fizeram presentes, viabilizando a transformação de áreas florestais em pastagens (Mahar, D. 1978; Becker, B. 1990; Fearnside, P. 2005).

Face às mudanças provenientes da chamada “fronteira do capital” que, segundo Corrêa (1987), incluía mudanças na esfera produtiva e nas relações de produção, a ocupação espontânea ou dirigida da região, a abertura de rodovias e a implantação de grandes projetos agropecuários, de mineração e hidrelétricos acarretaram transformações na rede urbana.

Nesse contexto, antigos núcleos urbanos experimentaram um novo dinamismo, ligados aos setores de mineração, indústria madeireira, siderurgia e construção civil e alcançaram a categoria de verdadeiros centros regionais. A Amazônia Oriental apresentou esse cenário.

O fenômeno da desconcentração populacional se faz perceber com a perda da importância econômica da cidade de Belém face à expansão econômica da fronteira no

interior e ao crescimento das pequenas e médias cidades fora de sua órbita. À semelhança do que acontece com outras metrópoles regionais, Belém tem perdido a preferência no que se refere à instalação de novos empreendimentos, pois cidades intermediárias têm oferecido vantagens mais significativas como pisos salariais inferiores, pouca fiscalização quanto aos direitos trabalhistas, terrenos menos valorizados, infraestrutura para entrada de insumos e escoamento da produção (Romero apud Trindade Jr, S.-C. 1998).

A reestruturação urbana e regional da Amazônia se situou em um contexto nacional e internacional, pois “o mundo encontra-se organizado em subespaços articulados dentro de uma lógica global. Não podemos falar mais em circuitos regionais de produção [...] temos que falar em circuitos espaciais da produção”, (Santos, M. 1997: 49).

Na compreensão do papel das cidades médias amazônicas, a consideração do contexto regional prevaleceu diante da influência que essas cidades receberam e exerceram do cenário em que se inseriram. Nesse aspecto, acompanhando o raciocínio de Villaça (1998), diferentemente dos estudos metropolitanos, em que o deslocamento e localização da força de trabalho no interior do espaço urbano definiram em sua maior parte a dinâmica urbana, nas cidades médias essa importância possuiu um menor peso quando comparada à circulação de mercadorias em geral (capital constante, energia, informações etc.) no contexto regional. Daí o estudo da cidade média ser também e, ao mesmo tempo, um estudo de uma dada dinâmica sub-regional.

As cidades médias do cenário amazônico passaram a funcionar como anteparos e suportes às metrópoles regionais, não compondo junto com essas uma unidade funcional contínua e/ou contígua (Sposito, M. 2001). De um lado, o reforço da metrópole dispersou como parte do processo de “metropolização”, de outro, a proliferação de pequenas cidades e o crescimento dinâmico de novos núcleos urbanos – as “cidades médias” – que, na Amazônia, cumpriram o papel de centros regionais (Ribeiro, M. 1998; Machado, L. 2000). São exemplos as capitais de alguns estados, como Rio Branco (Acre), Porto Velho (Rondônia), Boa Vista (Roraima), e outras cidades como Marabá, Santarém e Castanhal, no Pará, e de Imperatriz, no Maranhão. Em que pese essas cidades estarem localizadas em mesorregiões diferentes da Amazônia, foi mesmo na Amazônia Oriental que a expansão do fenômeno urbano no território se configurou de maneira diferenciada, comparado à Amazônia ocidental.

A Amazônia Oriental, em particular, tendeu a acompanhar um processo verificado há algum tempo no restante do território brasileiro. Conforme mostra Santos (1993), as grandes cidades apresentaram taxas de crescimento econômico menores do que suas respectivas regiões, repercutindo no maior dinamismo e importância dos outros níveis de cidades, como as cidades médias.

Há hoje na Amazônia brasileira (o que inclui o Tocantins e a predominância em seu território da savana Cerrado) 83 municípios médios, que tiveram o seu crescimento demográfico impulsionado especialmente nas últimas três décadas. Alguns desses municípios se destacam por possuírem em média uma taxa de urbanização de 86%, sendo que oito deles superaram o percentual de 90%, como são os casos de Araguaína - TO, Imperatriz - MA (ambos localizados na porção oriental da Amazônia), Gurupi - TO, Rondonópolis - MT, Várzea Grande - MT, Santa Inês - MA, Castanhal - PA e Vilhena - RO. Todos acima da média nacional, que é de 81,2% de taxa de urbanização. Os municípios de Gurupi e Várzea Grande apresentaram taxas de urbanização bem próximas às maiores da Amazônia, que são as de Manaus - AM e Belém - PA.

#### 4. A URBANIZAÇÃO AMAZÔNICA

Tida como a fronteira intocada ou mesmo o último espaço urbanizado do país, a Amazônia possui diversos adjetivos associados a sua urbanização, em geral termos imbricados por um processo histórico que foi desenvolvido diferentemente do restante do Brasil.

É necessário clarear o conceito de fronteira adota no presente estudo. Ao contrário da ideia tradicionalista, que remete essa definição aos limites de uma determinada área longínqua, pensa-se aqui a fronteira igualmente ao que considera Becker (1990: 11), sendo essa “[...] símbolo e fato político de primeira grandeza, como espaço de projeção para o futuro, potencialmente alternativo”. Ou seja, a fronteira é primordialmente para o capital o limiar rico em oportunidades para a sua reprodução e dominação do território.

A urbanização da fronteira Amazônica desenrola-se por intermédio de um processo planejado pelo Estado e executado por meio de diversas ações específicas, que visualizavam nessa área uma oportunidade de crescimento econômico e geopolítico. Para facilitar esse processo, utiliza-se então o discurso da “integração nacional” para adentrar nessa área com o respaldo ideológico às ações que seguiram. Conforme afirma Becker (2013), a urbanização da fronteira apresenta ao menos três aspectos:

- a) já nasce heterogênea, constituída pela superposição de frentes de várias atividades, e o povoamento e a produção são relativamente modestos; b) já nasce urbana e tem intenso ritmo de urbanização; c) o governo federal tem papel fundamental no planejamento e no volume de investimentos infraestruturais. (Becker, B. 1990: 10).

Elenca-se assim uma somatória de fatores que de fato faz da urbanização amazônica diferenciada do restante do país. Isso acontece não somente pelo seu caráter estratégico, mas também pelo fato de ser essa região a última a se tornar urbanizada e, portanto, apresentando um longo período histórico aquém dos processos e políticas desenvolvidos no restante do Brasil.

É sabido que a Amazônia teve uma ocupação europeia tardia em relação à do Brasil. [...] O que não é difundido é o fato de a região ter tido uma história diferente daquela do resto do Brasil. Como estado do Grão-Pará e Maranhão, ao longo do tempo a Amazônia permaneceu sujeita a processos ligados diretamente ao contexto internacional e à metrópole, à parte do Estado do Brasil – processos esses marcados por curtos períodos de crescimento seguidos de longos intervalos de estagnação. (Becker, B. 2013: 24).

A presença de períodos de crescimento intermitentes constitui-se uma das características marcantes do desenvolvimento da malha urbana amazônica. Até então, boa parte do transporte e difusão das atividades econômicas dependiam da via fluvial, um fator de entrave às atividades econômicas da região. No entanto, no tocante à inserção dessa região à dinâmica urbana brasileira, tem papel de relevo a década de



1960, considerada como marco para o crescimento urbano da Amazônia. Esse decênio é apontado como o momento de mudança no padrão espacial “dendrítico” da rede urbana amazônica, segundo Correa (1989).

Isto se deu devido à atuação “[...] dos governos do ciclo militar, cuja meta básica era uma política de integração e ocupação para a Amazônia, fundamentada na filosofia ‘Integrar para não Entregar’”, (Ribeiro, M. 1998: 70). Nesse sentido, essa assertiva também pode ser traduzida da seguinte forma:

O processo de urbanização da Amazônia a partir do final dos anos 60, está ligado, de modo geral, à apropriação capitalista da fronteira, intensificada pela atuação combinada do capital e do Estado na criação e recriação do espaço amazônico, viabilizada por medidas oficiais que geraram a implantação dos grandes projetos, dentre eles aqueles ligados à atividade industrial, de mineração e madeireiros, e a crescente acessibilidade aos mercados, nacional e internacional, inserindo a Amazônia em uma nova divisão internacional do trabalho como fornecedora, principalmente, de produtos minerais. (Ribeiro, M. 1998: 385).

O autor aponta então a confluência dos interesses estatais e do capital direcionados ao domínio desse espaço até então à margem da divisão do trabalho presente no restante do país. Assim, foram diversas as ações engendradas no intuito de realizar a integração dessa parcela do território.

Por isso, foram criadas autarquias governamentais, tais como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); posteriormente e em substituição a essa, criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); e como órgão de assistência as ações da SUDAM, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), além do Banco da Amazônia (BASA). Dessa forma, se implementou uma gama de subsídios e incentivos fiscais direcionados à região Amazônica, tornando-a uma região fértil e atrativa para a instalação de diversas empresas, tanto nacionais como internacionais.

Becker (1990), em seus estudos dirigidos a entender o processo urbano amazônico, explica que a configuração dessa “malha programada” (adjetivo utilizado por ela para se referir à rede urbana amazônica) possuiu duplo controle: tanto técnico quanto político, amparada nos diversos programas e planos governamentais.

Dentre esses planos tem destaque, principalmente a partir da década de 1970, o Plano de Integração Nacional (PIN), que direcionava esforços no sentido de construir diversas rodovias para interligar as regiões do país à mais recente descoberta nacional. Na pauta desse plano temos a construção da BR-230 (Transamazônica), interligando parte do Norte à porção Nordeste do país, além da BR-169 (Santarém-Cuiabá), ligando a Amazônia à região Sudeste, (Ribeiro, M. 1998: 77).

Criadas as condições materiais para o acesso e ocupação do espaço amazônico, observa-se como consequência um vertiginoso surgimento e crescimento de cidades localizadas próximas às rodovias abertas. Esse rápido crescimento urbano, que por outros autores é adjetivado como “surto” populacionais, é apresentado como uma das características marcantes da urbanização amazônica. Conforme nos explica Becker (2013),

Múltiplas formas de urbanização emergiram na Amazônia, desde o crescimento explosivo de antigas cidades localizadas à beira das estradas até a geração de novas e de inúmeros povoados fortemente instáveis. Eram processos de urbanização espontâneos e, nos anos de 1970, um processo explicitamente dirigido por meio do urbanismo rural, que criou cidades ou fortaleceu projetos de colonização ao longo dos novos eixos de circulação, para atrair o povoamento e organizar o mercado de trabalho (Becker, B. 2013: 33).

É nesse caminho que surge um aspecto de interesse quanto à urbanização amazônica: a utilização dessa como meio pelo qual o capital foi inserido na região, constituindo-se na verdade em um valioso instrumento de domínio. Isso porque os núcleos urbanos criados desempenhavam papéis como: a) a atração dos fluxos migratórios; b) a organização do mercado de trabalho e, c) o controle social (Trindade Jr, S.-C. 1998: 72).

O interessante é que mesmo com esse crescimento urbano, muitas cidades amazônicas atingidas por esse processo não mantiveram uma constância em seu crescimento urbano e na manutenção de suas atividades econômicas, indicando clara dependência quase que exclusiva dos “surtos” populacionais (em geral atrelados ao apogeu de atividades econômicas na Amazônia).

Ao estudar a natureza desse crescimento urbano amazônico, Becker (2013, p. 38) levanta uma indagação pertinente ao presente estudo: “[...] porque esses surtos não resultaram em dinamismo urbano, econômico e de expansão?”. A resposta evidenciada ao se analisar essa dinâmica é explicada por meio da ausência de agregação de valor aos produtos exportados, ou seja, esses núcleos urbanos não desenvolveram a substituição das importações em seu dinamismo interno, alinhando uma dependência exógena de sua economia, (Becker, B. 2013).

Por outro lado, cabe ênfase também na presença de cidades que, mediante as oportunidades de crescimento ofertadas pelos ciclos econômicos desenvolvidos na região, dos quais cita-se o ciclo da borracha, o ciclo da madeira, o ciclo do ouro, dentre outros, fizeram desses momentos de crescimento uma deixa para reorganizarem seu mercado interno, de forma a reconfigurar seus arranjos econômicos e assim se transformarem em cidades com forte dinamismo local e, às vezes, até mesmo regional.

É nesse ínterim que se inserem muitas das cidades situadas na porção Oriental da Amazônia, costumeiramente entendida como a região mais urbanizada da Amazônia Legal, apresentando características específicas, conforme destaca Trindade Jr (2012):

[...] hoje já se mostra mais visível outra tendência na realidade urbana da Amazônia oriental: a maior presença e importância das cidades médias na estruturação do território. São exemplos desse nível de cidades, as capitais de alguns estados [...] e outras cidades, que não são capitais, mas que se alçam à categoria de cidades médias dada à importância na nova dinâmica econômica regional. É o caso, por exemplo, de Marabá, Santarém, Altamira e Castanhal, no Estado do Pará, e de *Imperatriz*, no Estado do Maranhão; todas integrantes da Amazônia oriental, onde a expansão do fenômeno urbano no território é mais intenso e bastante diferenciado quando

comparado à Amazônia ocidental. São algumas dessas últimas cidades que estão sendo propostas como sedes de novos estados da federação e cuja proposta de criação está assentada em recortes sub-regionais já existentes, como acontece no Sudeste e no Oeste do Pará. (Trindade Jr, S.-C. 2012: 5, grifo nosso).

A tendência sinalizada pelo autor, apresentando o dinamismo adquirido pelas cidades médias da Amazônia Oriental é um traço compartilhado também pela rede urbana brasileira. O diferencial desse parêntese aberto é que, nessa, algumas cidades constituem-se polos de forte atração de pessoas e mercadorias, que somados a raízes do processo de urbanização específico dessas regiões, em geral com características distintas da capital da unidade federativa da qual as mesmas estão sujeitas, tem-se intentado lograr a conquista de suas independências políticas.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os territórios não metropolitanos, dos quais se destacam as cidades médias, compõem a dinâmica econômica atual e têm sido relevantes nas últimas décadas para a reestruturação urbana e regional do território brasileiro, devido ao desempenho produtivo dessa categoria de cidades para a economia, apresentando os requisitos necessários às novas necessidades de alocação do capital. A dinâmica capitalista que se apropriou dos territórios do Cerrado e da Amazônia provocaram uma reestruturação das respectivas redes urbana regionais, enfatizando o papel das cidades médias que se estruturaram diante dessa nova realidade.

As fronteiras econômicas se abriram ao capital, o espaço amazônico se valorizou por meio dos novos eixos rodoviários que se formavam, concentrando o povoamento ao longo de suas margens, desenvolvendo cidades e dando surgimento a outras, incorporando as novas vias de circulação aos já tradicionais eixos fluviais.

Nesse contexto, as cidades médias passaram por intensas modificações, estreitamente relacionadas com os interesses e as próprias estratégias locais do capital, particularmente quanto ao acirramento da concorrência no contexto atual e a necessidade de manutenção do padrão de acumulação alcançado em décadas anteriores, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial.

Trata-se de núcleos urbanos que passaram por um processo de revigoração oriundo da valorização econômica de produtos locais e da intensificação da prestação de serviços provenientes da abertura de rodovias de penetração. Por isso, se tornaram cidades mais consolidadas e irradiadoras de dinamismo econômico, que reafirmaram centralidades regionais orientadas pelo capital.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BECKER, B. (2015): Espaço e desenvolvimento desigual: uma percepção da década de 1970. *Revista Brasileira de Geografia - IBGE*, ano 34, n. 4, Rio de Janeiro, 1972 (In: VIEIRA, Ima C. G. (org.). *As Amazonas de Bertha Becker: ensaios sobre Geografia e sociedade na região amazônica* – vol. 1. Garamond, Rio de Janeiro, pp. 25-44.

\_\_\_\_\_. (1990): *Amazônia. Ática*, São Paulo, 112p.

\_\_\_\_\_. (2001): *Fronteira e urbanização repensadas*. In: BECKER, B; MIRANDA, B.

Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, v.12, n.1, Brasília, pp.135-159.

\_\_\_\_\_. (2007): A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M.; BECKER, K. B. (Ed.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Lamparina, Rio de Janeiro, pp. 22–40.

\_\_\_\_\_. (2013): *A urbe amazônida: a floresta e a cidade*. Garamond, Rio de Janeiro.

CHAVEIRO, E. F; CALAÇA, M. (2012): Por uma Abordagem Territorial do Cerrado Goiano. In: SAQUET, M. A.; DANSERO, E.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Org.). *Geografia da e para a cooperação ao desenvolvimento territorial: experiências brasileiras e italianas*. Expressão Popular, v. 1, São Paulo, pp. 191-206.

CORRÊA, R. L. (1987): A Periodização da Rede Urbana da Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 49, n.3, Rio de Janeiro, pp.39-68.

\_\_\_\_\_. (1989): *O espaço urbano*. 3ª ed. Ática, São Paulo (Série Princípios).

FEARNSIDE, P. (2005): Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. *Megadiversidade*, v.01, n.01, Belo Horizonte, pp. 113-123.

IANNI, O. (1979): *Colonização e Contra-Reforma Agrária na Amazônia*. Vozes, Petrópolis, 140 p.

KOHLHEPP, G. (2002 ): *Conflitos de Interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira*. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 45, São Paulo, pp. 37-61.

MACHADO, L. O. (2000): *Urbanisation et marché du travail en Amazonie brésilienne*. In: DIAS, L. C.; RAUD, C. (Orgs.). *Villes et région au Brésil*. L'Harmattan, Paris, pp. 165-191.

MAHAR, D. J. (1978): *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. IPEA, Rio de Janeiro, 259 p.

RIBEIRO, M. A. (1998): *A complexidade da rede urbana Amazônica: três dimensões de análise*. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SANTOS, M. (1993): *A urbanização brasileira*. Hucitec, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (1997): *A metamorfose do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. 5ª ed. Hucitec, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2009): *A urbanização brasileira*. 5ª ed. Edusp, coleção “Milton Santos – 6”, São Paulo.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2008): *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 12ª ed. Record, Rio de Janeiro.

SPOSITO, M. E. B. (1988): Capitalismo e Urbanização. Contexto, São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2001): As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: Urbanização e Cidades: perspectivas geográficas. Gasper/EDUSP, São Paulo, pp. 609-643.

TRINDADE JÚNIOR. S.-C. C. da. (1998): A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

VILLAÇA, F. (1998): Espaço intra-urbano no Brasil. Nobel, São Paulo.

## **MOTIVOS PARA UNA ALIANZA INSTITUCIONAL: LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA ESTRATÉGICA Y GOBERNANZA**

Alexey Martín López  
Universidad de Huelva  
[alexey.martin@dhis1.uhu.es](mailto:alexey.martin@dhis1.uhu.es)

José Manuel Jurado Almonte  
Universidad de Huelva  
[jurado@uhu.es](mailto:jurado@uhu.es)

### **RESUMEN**

La autonomía local es una institución básica de la que deriva la potestad de planificar urbanísticamente el municipio, y que faculta a la Administración Pública para ordenar los usos del suelo. De lo antedicho deriva la responsabilidad de los mencionados entes públicos en potenciar el desarrollo municipal, o sea, su compromiso en implementar políticas que lo propicien. Amparados en esas potestades, los gobiernos locales pueden poner en práctica el planeamiento urbanístico estratégico como herramienta de gobernanza con vistas a eliminar las trabas innecesarias que obstaculizan el desarrollo territorial y urbano.

Con la finalidad de mostrar los presupuestos de una relación satisfactoria entre las instituciones, el planeamiento, la gobernanza urbana, el mercado de suelo y el desarrollo urbano, en este trabajo se realiza un análisis económico del Derecho Urbanístico (específicamente en relación a la planificación) desde el enfoque neoinstitucionalista. Los resultados muestran que es posible implementar formas más convenientes en la relación entre los intereses generales y privados, formando un proyecto común que aúne las voluntades de los distintos agentes que intervienen en el territorio.

**Palabras clave:** Análisis económico del Derecho Urbanístico, instituciones, planeamiento urbanístico estratégico, gobernanza urbana.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El suelo es un recurso y, a la vez, un bien escaso, de ahí que esté sujeto a una serie de normas jurídicas que restringen su utilización. Esto hace que desde el ordenamiento jurídico se establezcan unas bases muy particulares para la regulación de la intervención de la Administración Pública en los procesos de desarrollo urbanístico. Esto revela que la estrecha relación que existe entre Economía y Derecho va a ejercer una influencia determinante en los procesos de urbanización. En ese escenario, las decisiones de la Administración Pública Local condicionarán la participación ciudadana, el mercado de suelo, el desarrollo económico y el urbanístico. En otras palabras, la gobernanza urbana dependerá de la Administración Pública Municipal. Todo esto pone de manifiesto que las organizaciones y las instituciones juegan un papel esencial en el establecimiento de

las reglas que rigen los procesos de desarrollo urbano, con lo cual, pueden coadyuvar a la eficiencia de éstos u obstaculizarlos.

En ese sentido, en la presente investigación se aborda la actuación de la Administración Pública Local en el territorio a través de la planificación urbanística, estudio que se hace desde el análisis económico del Derecho Urbanístico, y esto desde un enfoque neoinstitucionalista. Este tipo de enfoque pone su atención, como señala CABALLERO MIGUEZ (2002), en que las distintas instituciones generan distintos niveles de costes de transacción. A su vez, esto lleva a diferentes niveles de eficiencia en las distintas regiones y, con ello, potenciar o frenar el desarrollo. Como resulta patente, en esa ecuación resultan claves los roles de las organizaciones e instituciones, lo que trasciende a la gobernanza urbana.

En resumen, en este trabajo se pretende poner de manifiesto que la Administración Pública Local cuenta con la autonomía local para ejercer las facultades de ordenación del suelo, y así implementar el planeamiento urbanístico estratégico como herramienta de gobernanza territorial y urbana, siendo esto una condición esencial para, al reducir los costes de transacción, mejorar el mercado de suelo, favorecer el desarrollo económico y la competitividad territorial.

## **2. INSTITUCIONES Y REGLAS DEL JUEGO**

El suelo está sujeto a normas y restricciones que actúan sobre su disponibilidad y utilización. Estos condicionantes, junto a su inmovilidad, permanencia, y su no reproducción, van a coadyuvar a su escasez, lo que implica la necesidad de velar por su distribución eficiente. Estos son algunos presupuestos básicos en la regulación del mercado de suelo, el que resulta un ámbito esencial de los procesos de urbanización.

Ahora bien, lo anterior se encuentra estrechamente vinculado a las decisiones de la Administración Pública Local, por ser ésta quien ostenta la potestad de planeamiento. O sea, la Administración cuenta con la facultad para planificar el desarrollo urbanístico del municipio, y determinar la disponibilidad de suelo y la localización de las distintas actividades, económicas o no, en el territorio bajo su competencia. De este modo, la Administración Pública condicionará el mercado del suelo, así como el desarrollo económico y urbanístico de la localidad. Lo antedicho revela la importancia de las normas jurídicas, demás instituciones y organizaciones político-jurídico-administrativas, para el desarrollo. De ahí que, como se dice, las instituciones importan.

## **3. LA AUTONOMÍA LOCAL Y EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO COMO PRESUPUESTOS DE UTILIZACIÓN DEL SUELO**

La autonomía local (o municipal) es clave en la labor de las organizaciones y las instituciones para establecer las reglas que debe seguir el mercado de suelo, con lo cual, pueden coadyuvar a su eficiencia u obstaculizarlo. En ese sentido, las potestades de la Administración Pública Local para actuar en el territorio, a través de la planificación urbanística, son fundamentales para analizar el papel de las instituciones en el desarrollo económico y urbanístico de las ciudades.

### **3.1. Autonomía local y potestad de planeamiento**

Según CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (1998), la autonomía municipal consiste en la facultad de la Administración Pública Local para gestionar de modo independiente los asuntos propios, bajo su responsabilidad y en beneficio de la

comunidad<sup>1</sup>. Un aspecto fundamental de esta autonomía es la independencia para dirigir la política a escala municipal, siendo la autonomía jurídica otro aspecto medular. No obstante, para reconocer la autonomía en el ámbito territorial es imprescindible la adopción conjunta de la autonomía política y la jurídica<sup>2</sup>. De este modo, la autonomía política, vinculada al principio de representatividad, se relaciona con la posibilidad de decidir discrecionalmente sobre las cuestiones de oportunidad (no regladas) contenidas en el planeamiento urbanístico, mientras que la autonomía jurídica permite a la Administración Pública Local dotarse de un ordenamiento jurídico propio, que en este caso sería el planeamiento mismo, que establece el carácter vinculante de las decisiones de la Administración en el marco territorial bajo sus competencias. De esta manera, de la autonomía local deriva la potestad reglamentaria de los entes públicos locales. A partir de lo comentado, es posible sostener que la autonomía local es el fundamento de la potestad de planeamiento. Y, como apuntan MARTÍN y JURADO, el planeamiento urbanístico, entre otras cuestiones, ordena los usos del suelo y distribuye los espacios y volúmenes, fijando sus destinos, además de determinar el modelo territorial del municipio. En resumen, conforme a su autonomía, la Administración Pública Local tiene la facultad para decidir *cómo* y *cuál* será el desarrollo urbanístico e *influir decisivamente* en el plano económico local.

### **3.2. Las decisiones urbanísticas de la Administración Pública Local: el levantamiento o la imposición de barreras en el mercado de suelo y su trascendencia para los costes de transacción**

Cuando se habla de barreras en el acceso de los inversores al mercado se hace referencia a los obstáculos y controles que éstos encuentran para la obtención de suelo, urbanizarlo y su posterior comercialización, las cuales tienen su origen en la legislación y en las determinaciones de la Administración Pública Local como ente regulador del mercado de suelo. Estas barreras pueden producirse por múltiples causas, pudiendo ser naturales o artificiales.

*Barreras naturales:* algunas de ellas están relacionadas con los procesos mismos de planificación, mediante los cuales se restringe la oferta y, como consecuencia, suben los precios, lo que trae consigo que los inversores de menores recursos no accedan en las mismas condiciones que los más solventes, de lo que resulta su “expulsión” del mercado y el encarecimiento del producto final, lo que limita la competencia en este tipo de mercado. A pesar de todo, a este tipo de barreras se les podría denominar “naturales” porque existe una clara necesidad de intervención pública en la utilización de este bien o recurso con vistas a su utilización racional<sup>3</sup>.

*Barreras artificiales:* en este tipo pueden incluirse los excesos de burocracia cuyo resultado es un incremento de la inelasticidad de la oferta. La oferta de suelo, por sus propias características, es limitada e inelástica en el corto plazo, sin embargo, los excesos

---

<sup>1</sup> La Carta Europea de Autonomía Local establece en sus artículos 3.1 y 4 que, por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Así, el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

<sup>2</sup> Al respecto, también puede verse SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. “El marco estatutario del régimen local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 179, mayo-agosto, 2009, págs. 12-15.

<sup>3</sup> Sobre la necesidad de la intervención pública y la planificación de los usos del suelo puede verse MARTÍN, A., y CAMAS, A., “Regulación y mercado de suelo...”, op. cit., pág. 145, así como la bibliografía allí citada. También puede verse POLÈSE, M., *Economía urbana...* op. cit., pág. 367.



de burocracia contribuyen a una mayor inelasticidad pues dilatan injustificadamente los procesos de urbanización y comercialización. Es de destacar que el origen de estas barreras está en la legislación, pero éstas pueden acentuarse o solidificarse con el burocratismo excesivo de las Administraciones Públicas Locales.

Al referirse a este tema, MARTÍN y JURADO (2018) plantean, respecto a la intervención de la Administración a través del planeamiento, que se produce una restricción artificial de la oferta. Esto ocurre cuando el suelo no se clasifica y califica conforme a la demanda sino partiendo de criterios burocráticos, cuya limitación eleva los precios del suelo pues los agentes tienen que competir por un bien escaso, generando una barrera de entrada a los pequeños y medianos empresarios, desincentivando la inversión y la competencia, a la vez que estimula los comportamientos monopólicos. Pero, lo más importante es que el incremento de los precios del suelo se traslada al precio del producto final, afectando, sobre todo, a las familias de menores ingresos u otros consumidores del producto final. A esto se debe añadir que los criterios que la Administración plasma en el planeamiento no siempre son coherentes con la rentabilidad y eficiencia en la localización de las actividades y, como consecuencia, esto repercute en los costes de desplazamiento, lo que se traslada al precio del producto final afectando la competitividad de la empresa.

A las barreras artificiales que se comentan se les debe agregar otras. Por ejemplo, en España, los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en el suelo urbano, tienen que regular detalladamente los usos del suelo y la edificación, asimismo, éstos tienen que señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente, etc. Así, a pesar de que en España la legislación urbanística comprende la utilización de los planes derivados, o de desarrollo<sup>4</sup>, -entre los que están los Planes Especiales de Reforma Interior, destinados a operar en suelo urbano- el planeamiento determina los usos del suelo urbano como un Plan Parcial, regulando de modo pormenorizado los usos y aprovechamientos<sup>5</sup>. Como es de suponer, este tipo de intervención minuciosa hace que la alteración o aprobación de los planes de ordenación urbana se convierta en una tarea muy dilatada, además de afectar la sustitución de las parcelas y favorecer los comportamientos monopólicos. Y así, en esas condiciones, el planeamiento juega un papel esencial en la configuración de la oferta de suelo.

A tenor con lo expuesto, puede constatarse que su consecuencia es un aumento de los costes de transacción, con lo cual, si algunas de estas barreras están justificadas, con otras, la Administración dificulta innecesariamente la eficiencia del mercado. Esto no es un tema intrascendente, al contrario, la utilización del suelo debe ser objeto de una regulación que permita una mayor agilidad en su ocupación y evite un aumento innecesario de los costes de transacción, pues de tales aspectos también depende la competitividad territorial y con ésta el desarrollo económico. Como señala CAMAGNI (2005), la naturaleza del comercio internacional ha evolucionado hasta el establecimiento de redes de producción organizadas a escala mundial. Asimismo, los sistemas locales de producción están cada vez más vinculados. Y, como no puede ser de otra manera, los mecanismos de distribución del suelo a escala local, o sea, la planificación urbana, tiene un protagonismo que no se debe desdeñar. De acuerdo con el propio CAMAGNI, la competitividad y la capacidad de atracción territorial son objetivos claros de las *policy*, o al menos lo deben ser. A este tenor, entre los factores que

---

<sup>4</sup> Planes Parciales y Especiales.

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 17ª Edición, Madrid, 2004, págs. 61 y 69.

destacan están los rendimientos crecientes derivados de procesos de desarrollo acumulativo y de la aglomeración de actividades, lo que tiene una relación directa con el planeamiento que, como instrumento de distribución de los usos del suelo, puede propiciar o frenar los procesos que se comentan.

Estas barreras implican unos costes para el mercado, los que son conocidos como costes de transacción, pues implican cierta fricción o dificultad para la actuación de los inversores y, en el caso del desarrollo urbanístico, estos costes (derivados, en alguna medida, de las mencionadas barreras) están propiciados por la legislación y por la actividad de la Administración.

Como expresa CABALLERO MIGUEZ, las decisiones económicas, incluso las territoriales, se producen en un marco de interacción social que obliga a los individuos a realizar transacciones con recursos escasos. Así, las transacciones serían las transferencias de derechos de propiedad y suponen unos costes<sup>6</sup>. De esto deriva que, al planificar los usos del suelo, la legislación y la Administración Pública Local están imponiendo unos costes de transacción que no están reconociendo y que tienen consecuencias para el mercado de suelo y para el desarrollo urbanístico y económico del municipio.

En el mismo sentido, MENÉNDEZ RAMÍREZ<sup>7</sup> sostiene que estos costes derivan del intercambio de bienes o servicios. Son los costes en que incurren los agentes en los procesos de transmisión de los derechos de propiedad. En este caso, en el mercado de suelo, estos costes van a estar condicionados por los procesos de planificación. Y, como refiere el mismo MENÉNDEZ RAMÍREZ, esto implica costes de tiempo<sup>8</sup>, dinero, esfuerzo, negociación, planeación, realización de proyectos, toma de decisiones, etc. O sea, se toman en cuenta aquellos costes que no emergen directamente del proceso productivo, que aquí serían los procesos de urbanización, pero que sí influyen en el precio del producto final.

Es importante tener presente que, como dice CABALLERO MIGUEZ<sup>9</sup>, los agentes económicos sólo llevarán a cabo las transacciones cuyas ganancias derivadas superen sus costes. Así, a mayores costes de transacción, menor será el número de operaciones que los agentes realicen, lo que también implica que aquellos agentes incapaces de enfrentar altos costes de transacción, como resultan de los dilatados procesos de planificación y ejecución que se comentaron en este mismo apartado, verán imposibilitado su acceso a este mercado. De ahí que los procesos de urbanización, en su mayoría, sean acometidos por grandes constructoras, y éstas consigan ejercer poder de mercado o manipular los precios. Esto hace que, como refiere el mismo autor<sup>10</sup>, sea necesario establecer “reglas de juego” que permitan reducir esos costes transaccionales y facilitar la cooperación y el funcionamiento de una economía más eficiente.

---

<sup>6</sup> Sobre la relación entre derecho de propiedad y planificación urbana, así como su trascendencia al mercado de suelo, puede verse la nota 5 de este mismo trabajo.

<sup>7</sup> MENÉNDEZ RAMÍREZ, J.J., “Acercamiento al enfoque teórico de los costos de transacción”, *Espacios Públicos*, Vol. 8, núm. 16, agosto, 2005, págs. 141 y 143-145.

<sup>8</sup> Aquí importa el tiempo dedicado a la tramitación de asuntos y burocracia, la espera e incertidumbre que se pueden generar por asimetría de la información, retenciones de suelo, cambio de partido en el poder (lo que determina las políticas territoriales de la Administración Pública Local), los costes de oportunidad, etc. Al respecto véase también CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional...”, op. cit., pág. 171.

<sup>9</sup> CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional...”, op. cit., pág. 171.

<sup>10</sup> IBIDEM., pág. 171.

## 4. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO ESTRATÉGICO Y LAS INSTITUCIONES COMO CLAVES DEL DESARROLLO URBANO

Como se ha señalado en este trabajo, la planificación urbanística asigna los usos y aprovechamientos concretos del suelo.

### 4.1. Gobernanza y planeamiento urbanístico estratégico

Según ROMERO y FARINÓS<sup>11</sup>, la gobernanza incluye las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo es ejercido el poder, así como la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos de interés general y la forma en que actúan los mercados, o sea, el empoderamiento ciudadano. Así, entre los componentes o dimensiones de la gobernanza urbana resulta de especial significación la participación y las estrategias de desarrollo, para los que un adecuado funcionamiento institucional resulta decisivo. La dimensión horizontal de esta gobernanza, o planificación territorial estratégica, sería un fértil campo para la aplicación de las nuevas prácticas de gobernanza, para las que las instituciones y su eficacia juegan un papel esencial, y contra la cual la excesiva burocracia institucional ejerce un papel negativo, afectando también el desarrollo de los negocios. Pero las prácticas más importantes no se manifiestan sólo en este ámbito, también la cooperación territorial ha experimentado progresos sustanciales (redes de municipios, mancomunidades, alianzas sectoriales, asociaciones voluntarias en torno a proyectos, etc.), así se han abordado problemas y retos comunes impulsando planes estratégicos de desarrollo locales y supramunicipales, etc. La cuestión es que la gobernanza encuentra sus bases, sobre todo, en los principios de coordinación y cooperación. Por tales razones, la mayor dificultad está en la falta de voluntad para llegar a acuerdos entre los actores políticos y entre éstos y los agentes económicos y sociales<sup>12</sup>.

Autores como MICHELINI<sup>13</sup> sostienen que una de las transformaciones más radicales que han experimentado los espacios urbanos está asociada a los cambios en la actuación de los gobiernos locales a formas horizontales y participativas. En ese escenario, resultan esenciales los debates sobre desarrollo urbano y la capacidad de las ciudades para promover el emprendimiento y, sobre todo, para construir coaliciones locales con nuevos actores, en coherencia con los objetivos de desarrollo. Para este autor, la noción de gobernanza, y en este caso, específicamente, gobernanza territorial, implica mecanismos de articulación y negociación entre actores públicos, sociales y económicos para la implementación de políticas de cohesión social y construcción de una visión compartida del territorio. Es así que, como señala CAMAGNI, dada la complejidad de los problemas territoriales y la necesidad de trazar objetivos económico-territoriales se ha encontrado en el Plan Estratégico un instrumento de gobernanza. Se trata de la construcción colectiva de una “visión” de ciudad, de la adopción de un “plan de la ciudad”, de la asunción de la responsabilidad por la realización de un proyecto compartido por instituciones, asociaciones e intereses privados, y en este contexto, la Administración Local debe gestionar un proceso participativo de este tipo, estimular

<sup>11</sup> ROMERO, J., y FARINÓS, J., “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, 2011, págs. 297-299, 305 y 313.

<sup>12</sup> La gobernanza implica un trasvase del ejercicio vertical del poder por parte de la Administración a su ejercicio compartido entre ésta y la comunidad, sin anular el papel de los agentes económicos para el desarrollo territorial.

<sup>13</sup> MICHELINI, J.J., “Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 54, 2010, págs. 176-178.

cooperaciones y sinergias entre proyectos, valorar la coherencia recíproca de los proyectos y su congruencia con el Plan Urbanístico<sup>14</sup>.

No obstante, más que establecer la coherencia entre planes estratégicos y el planeamiento urbano, podría desarrollarse un planeamiento urbanístico que incorpore los objetivos de desarrollo previstos en los planes estratégicos (participados e integradores). Este tipo de colaboración puede favorecer en gran medida la formación de un proyecto de ciudad, lo cual es coherente con lo que se ha llamado una economía de la gobernanza o de construcción de contratos o acuerdos<sup>15</sup>.

Sin embargo, como señala POLÈSE<sup>16</sup>, la cooperación sólo sería rentable si la mayoría de los beneficiarios toman parte en el esfuerzo. Y esto sin perder de vista que la colaboración de los agentes privados, en la financiación de bienes públicos, no es espontánea. Y esto ocurre porque, entre otras cosas, la participación en redes de colaboración tiene un coste de oportunidad. La toma de decisiones trae consigo la utilización de recursos, así como interactuar con otros agentes, lo que implica tiempo y esfuerzo. De ahí que, para procurar la participación de los agentes privados deban hacerse visibles los beneficios de la cooperación y los costos de la no cooperación.

Ahora bien, con el objetivo de buscar la gobernanza territorial, ¿cómo podría establecerse la coordinación, en un mismo instrumento, entre planificación urbana y estratégica?

Si se parte de la premisa que el planeamiento urbanístico es un instrumento que determina los usos del suelo, entonces, al realizar el diagnóstico del municipio, se puede obtener una radiografía de las condiciones del territorio y, luego, con la ordenación, decidir el destino final o utilización del suelo y el condicionamiento en la utilización del resto de los recursos territoriales. Esto evidencia cómo el planeamiento influye sobre la competitividad territorial. Uno de los objetivos del plan es sentar las bases del desarrollo económico del territorio, por eso, con la ordenación urbanística, el suelo se puede clasificar y calificar, al mismo tiempo que se define su estatuto urbanístico y legitima la actividad urbanizadora, incorporando una estrategia de desarrollo económico. De este modo, con la ordenación, la oferta se puede configurar asociándola a la demanda y a los ejes estratégicos de desarrollo del municipio, cuya acción a realizar puede ser la clasificación y calificación del suelo en función de la estrategia prevista. Así, habría un objetivo específico en cuanto a las cantidades de suelo y su localización en coherencia con los ejes convenidos.

Lo comentado es coherente con lo expuesto por CAMAGNI<sup>17</sup>, quien sostiene que el mercado asigna de modo eficiente los recursos sólo en el interior de las normas que la sociedad elabora. Y, según lo expuesto anteriormente, el planeamiento urbanístico estratégico sería un espacio participado que establecería las normas para el mercado de suelo. Desde luego, esas normas sociales que establecerían las reglas con las que debe actuar el mercado, sentarían las bases para un desarrollo liderado por la Administración Pública Local, pero cuyo proyecto es fruto del consenso con los agentes económicos y sociales. Esto es, como sostiene CAMAGNI, establecer una serie de precondiciones

<sup>14</sup> CAMAGNI, R., *Economía urbana...* op. cit., págs. 272-273.

<sup>15</sup> CARRASCO MONTEAGUDO, I., y CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S., “La nueva economía...”, op. cit., págs. 47-48.

<sup>16</sup> POLÈSE, M., *Economía urbana...* op. cit., págs. 261-262.

<sup>17</sup> CAMAGNI, R., *Economía urbana...* op. cit., pág. 265.

normativas (institucionales) que sientan las bases para la elaboración y puesta en práctica de las políticas de desarrollo regional<sup>18</sup>.

Otra cuestión de vital importancia que pone sobre la mesa el propio CAMAGNI es el tema de un fallo del mercado que justifica la planificación. En este caso se hace referencia al horizonte temporal de las decisiones. Como señala el mismo autor, si se asignan los recursos conforme a la demanda se actúa en un horizonte a corto plazo. Esto ocurre porque las señales de mercado se refieren a las condiciones de demanda actuales o a las fácilmente previsibles. Sin embargo, la planificación territorial y urbana se ocupa de procesos a largo plazo, marcados por la irreversibilidad. De ahí que, no sólo la demanda debe marcar las pautas de la planificación urbanística, ésta, aunque no debe ser puesta a un lado, debe ser tomada como condición necesaria, pero no suficiente, para establecer la estrategia de desarrollo de las ciudades. La precaución de la Administración debe ser sopesada con las condiciones y potencialidades territoriales, la demanda, la cultura del lugar y las necesidades de desarrollo. Así, la intervención pública planificadora debe ser capaz de orientar y sostener las decisiones de los agentes a largo plazo. Lo afirmado juega un papel crucial ante la falta de coordinación del mercado, cuyas fuerzas podrían obtener mejores condiciones y resultados si cooperaran para lograr un proyecto que aunara los esfuerzos con un objetivo común. Esto puede sostenerse ya que, muy a menudo, la rentabilidad de algunas inversiones depende de la acción de otros individuos o de otros sectores complementarios. Sin embargo, el mercado actúa por decisiones individuales, las que, sin previa coordinación, pueden afectar a otros agentes del territorio. Esto sobre la base de señales y procesos ya en curso, lo que no garantiza la simultaneidad de las decisiones. Es por estas razones que algunos agentes económicos tienden a organizarse “fuera del mercado” y ponen en práctica acciones colectivas. Ante esto, sería significativo que dicha organización contara con la colaboración del gobierno local, que podría actuar como catalizador de procesos cooperativos y garante de la complementariedad de los proyectos y acciones<sup>19</sup>.

Es por estas razones que debe ser estimulada la cooperación entre los agentes del territorio, los cuales precisan de una red infraestructural y usos del suelo, en la mayor medida posible, óptimos. Al respecto, POLÈSE apunta que las redes de colaboración involucran a actores individuales, pero el desarrollo económico resulta un proceso colectivo, que no se limita a la suma de contribuciones particulares. Así, las políticas públicas deben reforzar las redes locales para promover acciones concertadas entre agentes públicos y privados, pero también sociales. Por lo tanto, trabajar en grupo, partiendo de una estrategia de cooperación, constituiría en sí mismo un activo. Al participar en las redes de colaboración, las oportunidades de éxito de la empresa son mayores y crece con esto la creación de riquezas y el empleo, y es que hay una relación directa entre las capacidades de desarrollo de las empresas y las externalidades positivas que ofrece el ambiente<sup>20</sup>.

#### **4.2. El levantamiento de algunas barreras artificiales y la reducción de los costes de transacción**

Ahora bien, para favorecer los comportamientos cooperativos y el desarrollo local o económico de las ciudades, es preciso levantar algunas barreras artificiales, que se comentaron con anterioridad, para abaratar las transacciones, y así mejorar los

<sup>18</sup> IBIDEM., pág. 256.

<sup>19</sup> IBIDEM., págs. 264-265.

<sup>20</sup> POLÈSE, M., *Economía urbana...* op. cit. págs. 259-260.

intercambios de información, bienes y servicios. O sea, reducir los costes de transacción y mejorar las condiciones del mercado y, con esto, favorecer el desarrollo urbanístico.

Lo comentado implica que las transacciones estarían enmarcadas en una estructura de gobernanza según la cual los costes de transacción dependen de las fricciones u obstáculos para planificar los usos del suelo conforme a su rentabilidad, obtener suelo en una localización óptima, y las posibilidades de ejecutar lo previsto o acordado y con esto eliminar la incertidumbre<sup>21</sup>.

a) *Planificar los usos del suelo conforme a su rentabilidad*

Si con la planificación urbanística se pretende ordenar los usos del suelo de modo equilibrado (tanto económica como ambientalmente), integrado y equitativo, entonces, debido a la pluralidad de intereses involucrados, este es, posiblemente, el punto más conflictivo de los que se tratan en este espacio. Y esto resulta así por los altos costes de negociación que el planeamiento urbanístico estratégico puede acarrear.

Ahora bien, para llevar adelante la planificación urbanística estratégica del municipio es preciso apelar, al menos, a la visión de una Administración Pública “contractual” que establezca las reglas de juego (consensuadas) que reduzcan los costes de transacción y que, además, defina y cumpla un adecuado papel de garante del cumplimiento de los acuerdos establecidos en el plan. En consecuencia, la Administración Pública Local debe buscar fórmulas que hagan creíbles sus compromisos, y con ello generar confianza entre los distintos agentes territoriales<sup>22</sup>. Además, como señala MICHELINI, en el marco de mejorar la gobernanza, la construcción de relaciones sinérgicas entre gobierno local y sociedad civil debe basarse en dos puntos esenciales. De un lado, en una adecuada “división del trabajo”, donde la Administración Pública provea bienes colectivos o públicos complementarios a los *inputs* generados por los actores privados. De otro lado, la estrecha colaboración público-privada, la que puede resultar vital para la puesta en marcha de proyectos locales de desarrollo<sup>23</sup>.

Pero, una parte muy importante que guarda una estrecha relación con la confianza en la Administración y que cada cual cumpla su papel (lo que ya en sí mismo reduce algunos de los costes de inversión e incertidumbre), es lo concerniente a cómo reducir los costes de las fricciones o transacciones en sí. Esto entre el capital, la Administración Pública y la ciudadanía. En este aspecto, lo comentado por POLÈSE<sup>24</sup>, es de significativa importancia, así, se le debe hacer notar a los diferentes agentes que resulta menor el coste de oportunidad y negociación que la rentabilidad de la cooperación. Asimismo, la Administración Pública Local puede servir como coordinador, árbitro y decisor.

Desde luego, esto implica que, al planificar, en el diagnóstico del territorio se debe realizar un análisis que ponga de relieve cuáles son las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades (DAFO) del municipio. Y, con ello, saber qué fortalezas y oportunidades se pueden potenciar o aprovechar con el planeamiento, y qué debilidades y amenazas pueden ser atenuadas o revertidas<sup>25</sup>. Para conseguirlo, el diagnóstico debe

<sup>21</sup> En este sentido, también puede verse CARRASCO MONTEAGUDO, I., y CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S., “La nueva economía...”, op. cit. pág. 47.

<sup>22</sup> CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional...”, op. cit., págs. 180-181.

<sup>23</sup> MICHELINI, J.J., “Gobernanza territorial...”, op. cit. pág. 182.

<sup>24</sup> POLÈSE, M., *Economía urbana...* op. cit., págs. 261-262.

<sup>25</sup> Durante la implementación del planeamiento sería importante aplicar el análisis CAME (Corregir, afrontar, mantener y explotar).

ser abordado entre especialistas, agentes económicos y población en general y planificar los usos del suelo en consecuencia. En todo caso, la utilización del suelo debe ser negociada por los agentes locales y la Administración. Por lo tanto, a dichos agentes se les debe dar un espacio en la construcción del proyecto y, con esto, conocer sus intenciones. De este modo, cada operador tendrá mayor información sobre las expectativas del resto y cooperar entre ellos. En caso de falta de consenso, la Administración, que cuenta con la potestad de planeamiento, puede hacer uso de su liderazgo y superar los disensos, aunque sería más factible mediar entre los distintos actores. En este contexto, al favorecer los acuerdos y la coordinación de los distintos agentes se gestionaría un proyecto con fines compatibles en base a los estudios realizados, así se decidiría de conjunto qué se va a hacer y en qué se va a invertir.

POLÈSE, al comentar la estructuración de redes de colaboración, señala que en un medio dinámico los costos de información son menores para la empresa. Con esto, se favorecen las relaciones interpersonales y la confianza entre los actores, lo que ofrece una ventaja sobre un ambiente desordenado e impredecible<sup>26</sup>. Esta visión también es compartida por CAMAGNI, quien sostiene que la riqueza en las interacciones entre empresas puede facilitar la cooperación entre ellas y los actores sociales, y generar un proceso acumulativo de aprendizaje que refuerza la capacidad innovadora del sistema territorial. Desde luego, un ambiente caracterizado por dificultades en la recogida, elaboración e interpretación de la información genera una incertidumbre que no se produce con las redes de colaboración entre empresas. En estos casos, los elementos de ventaja competitiva residen en la red de colaboración en sí misma<sup>27</sup>.

Pero con un proceso de planificación urbanística estratégica que gire en torno a un proyecto común de ciudad no sólo se busca reducir los costes de información (como parte importante de los costes de transacción), con este tipo de planificación, coherente con la gobernanza territorial, también se pueden reducir los costes transacción producidos por un exceso de burocracia y, con esto, también los costes de oportunidad. En esta línea, MARTÍN y JURADO señalan que sería conveniente reducir el tiempo dedicado a la redacción de los planeamientos. Las causas de esta demora están asociadas a un alto nivel de detalle del plan y sus mecanismos de aprobación. Para corregir este problema, el planeamiento podría limitarse a estructurar la ciudad y clasificar y calificar el suelo urbano conforme a sus usos globales, y así evitar su pormenorización. Con esta medida, podría delegarse la ordenación pormenorizada a los planes derivados (Planes Especiales de Reforma Interior). Este tipo de flexibilización favorece la modificación y aprobación del planeamiento de forma más expedita y con esto reducir los tiempos dedicados a planificar. Además, en la práctica, genera mayor facilidad para adaptarse a los cambios de demanda, y reduce los costes de oportunidad porque favorece la inversión en la urbanización del suelo como alternativa a un proceso burocrático y dilatado como es la planificación, que retrasa la transformación urbanística del municipio. Entre otras cosas, es importante señalar que la simplificación que se comenta propicia una mayor elasticidad de la oferta de suelo, y ello porque favorece la producción de suelo urbanizado en plazos más cortos<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> POLÈSE, M., *Economía urbana...* op. cit., pág. 260.

<sup>27</sup> CAMAGNI, R., *Economía urbana...* op. cit., págs. 252-253.

<sup>28</sup> MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “La regulación del mercado de suelo español...”, op. cit., pág. 77.

b) *Obtener suelo óptimo para el emplazamiento de las distintas actividades*

El proceso de construcción de un proyecto común puede favorecer, mediante la planificación urbana estratégica, el emplazamiento de las actividades en las localizaciones más favorables económicamente y que, a la vez, no lesionen los intereses generales, produciendo con esto una mejora de Pareto. Con esto también se accede a la información respecto a las intenciones de los propietarios y así evitar las retenciones de suelo, propiciando un aumento de la confianza en las negociaciones y en la cooperación, lo que incrementa las posibilidades de éxito en el desarrollo de la ciudad.

La confianza facilita los acuerdos y la cooperación, y con esto también aumenta la inversión, pues los agentes perciben menos riesgos sobre la obtención de beneficios futuros<sup>29</sup>. Este tipo de comportamientos puede favorecer las negociaciones para la obtención de suelo, así como la puesta en marcha de mecanismos de ejecución del plan, ya sean privados (juntas de compensación) o mixtas (sistema de cooperación).

Lo antedicho guarda una relación singular con la disposición que haga el plan del uso mixto, ya que dicho uso posibilita la sustitución de parcelas al interior del perímetro urbano o en las zonas de nuevo desarrollo y, con ello, se favorece la elasticidad de la oferta de suelo. Como se puede apreciar, una medida de este tipo puede contribuir a levantar barreras asociadas al precio, pues, al aumentar la elasticidad de la oferta, abarataría los costes de suelo.

c) *Las posibilidades de ejecutar lo previsto o acordado*

Este tema está relacionado a algo que, entre otros autores, ROMERO y FARINÓS han señalado, y que es un aspecto esencial de la autonomía local, y se refieren a que los gobiernos locales deben ganar en seguridad financiera y claridad competencial<sup>30</sup>. Los respectivos marcos institucionales establecidos para la producción de suelo urbanizado se encuentran restringidos por una serie de medidas o normas jurídicas que dilatan considerablemente los tiempos de urbanización, lo que además, a corto plazo, tiene como resultado la inelasticidad de la oferta. De ahí que se desincentiven los procesos de urbanización para las empresas con un capital moderado, mientras que sólo pueden hacer frente a estos procesos las grandes empresas promotoras. De lo que deriva el surgimiento de comportamientos monopólicos y más ineficientes. De esto deriva la necesidad de mejorar la financiación local, lo cual es un eslabón fundamental, o un aspecto vital del círculo virtuoso del que depende el desarrollo local. A medida que las empresas sean más exitosas, mayor será su contribución al desarrollo económico del municipio y con esto mejora también la financiación de la Administración Pública Local. Pero, a mayor disposición de fondos, mayores serán las opciones de colaboración público-privadas en un proyecto de desarrollo estratégico, así como de mayores serán las posibilidades de dotar al municipio de las infraestructuras necesarias para mejorar la competitividad territorial.

Ahora bien, lo anterior también se encuentra vinculado a la confianza que genere la Administración y su capacidad de liderazgo para potenciar el desarrollo, lo que trae consigo la confianza y cooperación en la ejecución del plan. No obstante, si en el proceso de ejecución del planeamiento algún particular se resistiese a la cooperación e insistiese en comportamientos monopolísticos, la Administración Pública Local cuenta con las herramientas necesarias para afrontar ese tipo de conductas, lo que reduce también los costes de transacción, pues evitaría largos procesos judiciales destinados a

<sup>29</sup> CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional...”, op. cit., pág. 181.

<sup>30</sup> ROMERO, J., y FARINÓS, J., “Redescubriendo la gobernanza...”, op. cit. pág. 314.



forzar al cumplimiento de las obligaciones contraídas con la aprobación del plan, así como al levantamiento de las cargas.

## 5. CONCLUSIONES

A escala local, las reglas del juego son creadas, de un lado, por las normas jurídicas y, de otro, por la Administración Pública Municipal, y esto a través del planeamiento (norma jurídica de rango reglamentario), ya que este instrumento de ordenación configura la oferta de suelo y determina el contenido del derecho de propiedad, o sea, el régimen urbanístico de cada predio. Dicho de otro modo, las reglas del mercado de suelo dependerán en gran medida de las decisiones de la Administración y de la forma en que estas decisiones se adopten, lo que repercutirá en los costes de transacción, desestimulando o incentivando las inversiones y las redes de colaboración y, con ello, el desarrollo urbanístico, condicionando la competitividad territorial.

Por las razones expuestas puede decirse que la autonomía local es una pieza clave para vertebrar una gobernanza territorial que utilice estrategias de progreso consensuadas entre los agentes territoriales, públicos y privados. Sin embargo, este tipo de desafíos no puede apartarse de la realidad del mercado y los costes que los inversores deben enfrentar, los que pueden incentivar o desestimar su participación en una red de colaboración que favorezca el desarrollo. En consecuencia, de lo anterior se deriva que el papel que asuma la Administración Pública Local, al amparo de su autonomía, es un aspecto esencial para poner en marcha estrategias de desarrollo urbano cooperadas. Además, la cooperación que se puede poner en práctica con el planeamiento urbanístico estratégico puede contribuir al levantamiento de distintas barreras e incentivar redes de colaboración, lo que tiene consecuencias positivas para el desarrollo urbanístico y económico de las ciudades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA JOHNSON, T., y SABATINI DOWNEY, F. (Dir.), *Inventario de Metodologías de Participación Ciudadana en el Desarrollo Urbano*, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Colección: Monografías y Ensayos, MINVU, Chile, 2010.
- CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional de los costes de transacción: un enfoque neoinstitucional”, *Revista Asturiana de Economía - RAE*, núm. 25, 2002, págs. 167-186.
- CABALLERO, G., “Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales”, *Revista de Economía Institucional*, Vol. 6, núm. 10, Primer Semestre, 2004, págs. 135-157.
- CAMAGNI, R., *Economía urbana*. Traducción de Galletto, V. Edición en castellano: Antoni Bosch, editor, S.A., Barcelona, 2005.
- CARRASCO MONTEAGUDO, I., y CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S., “La nueva economía institucional”, *ICE, Nuevas corrientes de pensamiento económico*, Marzo-Abril, núm. 865, 2012, págs. 43-53.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, septiembre-diciembre, 1998, págs. 59-95.
- FERNÁNDEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 17ª Edición, Madrid, 2004.

- FERNÁNDEZ-MIRANDA, J. “El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local”, *Revista de Administración Pública*, núm. 196, enero-abril, 2015, págs. 229-269.
- MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “La regulación del mercado de suelo español y una propuesta de solución: la apuesta por un urbanismo estratégico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 321, Madrid, abril-mayo 2018, págs. 45-93.
- MARTÍN, A., y CAMAS, A., “Regulación y mercado de suelo en España. Presupuestos para el debate”, *EURE, Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 43, núm. 130, septiembre 2017, págs. 141-160.
- MENÉNDEZ RAMÍREZ, J.J., “Acercamiento al enfoque teórico de los costos de transacción”, *Espacios Públicos*, Vol. 8, núm. 16, agosto, 2005, págs. 140-156.
- MICHELINI, J.J., “Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 54, 2010, págs. 175-201.
- POLÈSE, M., *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Traducción de Germán Pérez Galicia y Elena Pou Madinaveitia, Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1998.
- ROMERO, J., y FARINÓS, J., “Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 56, 2011, págs. 295-319.

## **ACCESO A LA INFORMACIÓN Y COSTES DE TRANSACCIÓN: UNA MIRADA NEOINSTITUCIONALISTA AL PLANEAMIENTO URBANO ESPAÑOL**

Alexey Martín López  
Universidad de Huelva  
[alexey.martin@dhis1.uhu.es](mailto:alexey.martin@dhis1.uhu.es)

José Manuel Jurado Almonte  
Universidad de Huelva  
[jurado@uhu.es](mailto:jurado@uhu.es)

### **RESUMEN**

La Nueva Economía Institucional (neoinstitucionalismo) ha permitido comprender y resolver algunos problemas que carecían de respuestas satisfactorias. El neoinstitucionalismo está siendo empleado en el estudio de temas territoriales, por tanto, también es posible aplicarlo a las cuestiones de eficiencia en el desarrollo urbanístico. Así, pueden examinarse tanto los costes de transacción en que incurre la Administración Pública para obtener información durante la elaboración del planeamiento urbano, como aquellos costes de transacción relacionados con la obtención de información por parte de los agentes económicos privados vinculados a su estrategia de maximización de sus beneficios.

En ese orden de ideas, es posible sostener que el *planeamiento urbanístico tradicional* trae consigo altos costes de transacción, mientras que la implementación del *planeamiento urbanístico estratégico* podría significar la reducción de dichos costes y, con ello, una mayor eficiencia.

De esta manera, en este trabajo se pretende realizar una aproximación al estudio de cómo con el *planeamiento urbanístico estratégico* es posible favorecer un mayor flujo de información y, con ello, reducir los costes de transacción en que incurren tanto la Administración Pública como los diversos agentes económicos.

**Palabras clave:** neoinstitucionalismo, costes de transacción, información, planeamiento urbano.

### **1. INTRODUCCIÓN**

Hace unos años CABALLERO MIGUEZ (2002) se refería a la Nueva Economía Institucional (NEI) como un cuerpo teórico que permitía ofrecer respuestas que la economía neoclásica no había conseguido dar. La clave de esta forma de entender la economía viene dada porque, como dice el propio autor, examina la relevancia de las instituciones en el desarrollo, esto más allá del mercado. Es por eso que la NEI guarda una estrecha relación con el desarrollo urbanístico, pues éste está condicionado por una serie de factores institucionales que desplazan el papel del mercado como mecanismo de asignación de recursos, de los derechos de propiedad, así como en la utilización de los bienes y la maximización de la ganancia.

Este tipo de determinaciones se producen a través de la planificación urbana, la que condiciona los derechos de propiedad sobre el suelo. Esto implica que la utilización o disposición de este bien va a estar vinculada a las decisiones de la Administración Pública local, de lo que derivan unos costos de transacción específicos, los que son asumidos por los actores implicados en el desarrollo territorial y que pueden incentivar o desincentivar la actividad urbanística empresarial. De este modo, resulta manifiesto cómo el planeamiento urbano trae consigo la existencia de costos de transacción positivos, lo que genera efectos sobre el desarrollo económico local. Así, puede sostenerse que la asignación de derechos a través del planeamiento va a tener un reflejo en la eficiencia en los procesos de transformación urbanística.

En línea con lo anterior, en el presente trabajo, enfocado en el contexto español, se pone de relieve la conexión entre la planificación urbanística y los costos de transacción, haciendo especial referencia a los costos de información. Asimismo, se pone de manifiesto cómo la Administración Pública y los agentes económicos interactúan entre sí, generando fricciones o contribuyendo a la eficiencia en la ocupación urbanística del suelo.

## **2. PRESUPUESTOS DE PARTIDA: PLANEAMIENTO URBANO Y COSTOS DE TRANSACCIÓN**

### **2.1. Planeamiento urbanístico**

En España, la planificación urbanística tiene como objetivo determinar los usos del suelo de manera racional y eficiente. Por tales razones, con el planeamiento urbanístico se clasifica el suelo en *Urbano*, *Urbanizable* y *No Urbanizable* o *rústico* (artículos 44 de la LOUA<sup>1</sup>, 6 de la LOTUS<sup>2</sup>, 13 de la Ley 9/2001<sup>3</sup>, 10.1 del TR/76<sup>4</sup> y 20 RP<sup>5</sup>), y además se califica previendo sus diferentes destinos, de lo que derivan los modelos territoriales de cada municipio.

Con ambas técnicas (la clasificación y la calificación) se determinan los usos concretos del suelo. Así, el uso de cada predio es definido por alguna de las tres tipologías comentadas y, dentro de cada una de ellas, se fijan una multiplicidad de usos asociados a las necesidades y condiciones territoriales. Entre esos usos están el industrial, terciario, residencial, mixto, espacios verdes, etc. Además de los suelos dotacionales destinados a la prestación de servicios públicos (centros hospitalarios, educacionales, etc.).

De esta manera, el plan, que resulta una norma jurídica de rango reglamentario, determina el uso de suelo y, con esto, define su régimen jurídico. O sea, el plan urbanístico regula el conjunto de derechos y deberes de los propietarios de suelo, lo que

---

<sup>1</sup> Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

<sup>2</sup> Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

<sup>3</sup> Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

<sup>4</sup> Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

<sup>5</sup> Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

delimita el contenido concreto del derecho de propiedad conforme a su función social<sup>6</sup> (artículos 11 y 12 del TRLSRU<sup>7</sup>, artículos 48-51 de la LOUA y 61 y 62 de la LOTUS).

## 2.2. Costes de transacción

Si el suelo se ocupara urbanísticamente sin previa planificación ni control administrativo, los propietarios e inversores podrían hacer uso de este recurso con un único criterio: su aprovechamiento y rendimiento económico máximo. Esto podría generar una sobredensificación en su ocupación, con claras consecuencias económicas y ambientales negativas para la comunidad: infraprovisión de bienes públicos, pérdida de espacios abiertos, ruido y tráfico excesivos, deterioro del medio ambiente, entre otros efectos negativos. Por tanto, si únicamente se tuvieran en cuenta los costos y beneficios privados, la urbanización alcanzaría una densidad desproporcionada que ocasionaría externalidades negativas al conjunto de la sociedad.

Las consecuencias o afectaciones que se producen por la acción de los agentes (también los que intervienen en la utilización urbanística del suelo), y que éstos no compensan, son llamadas externalidades negativas. También existen las externalidades positivas, referidas a un beneficio que dichos agentes producen sin recibir nada a cambio<sup>8</sup>. En consecuencia, siempre que se lleve a cabo una intervención urbanística se producirán externalidades, tanto negativas como positivas<sup>9</sup>. Para minimizar las externalidades se puede negociar o pueden imponerse normas jurídicas, como es el caso del planeamiento urbanístico. De hecho, como señala STIGLITZ, partiendo del Teorema de Coase<sup>10</sup>, cuando hay externalidades las partes afectadas pueden negociar e internalizarlas y, de este modo, garantizar la eficiencia o, para impedir los perjuicios, se utiliza el Derecho, con el cual trata de evitarse que una parte perjudique a otra (siendo el perjuicio una variedad de costos económicos que se imponen a otros). Asimismo, el poder público interviene debido a que es muy costoso lograr que los individuos se unan voluntariamente para internalizar estas externalidades, estando los costos de transacción relacionados con el esfuerzo y los recursos necesarios para hacerlo. Los *costos de transacción* se producen durante el *intercambio de bienes* y son aquellos en que incurren los agentes cuando se *transmiten los derechos de propiedad* entre distintos actores. Para proceder a intercambiar bienes y derechos, los agentes deben realizar varias acciones con la finalidad de optimizar sus decisiones. Estas acciones, se ven sujetas a ciertas fricciones que las retrasan, hacen más difícil llevarlas a cabo o las obstaculizan en cierta medida. Por tanto, lograr el propósito de intercambiar bienes y derechos implica *costos de tiempo, dinero, esfuerzo, planeación, información, oportunidad, negociación*, etc. Estos costos, son reales, pero no se derivan directamente del proceso productivo. Por tanto, el Estado y el Derecho persiguen, entre otras cosas, regular la actividad humana y atenuar de alguna manera la pérdida de bienestar ocasionada por las externalidades negativas y moderar los costos de transacción con los que se relacionan, además de reducir la incertidumbre de los agentes económicos que actúan en el mercado.

<sup>6</sup> LOBÓN CERVIÁ, B., “El régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable”, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2002, págs. 227-229.

<sup>7</sup> Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

<sup>8</sup> STIGLITZ, J., *La economía del sector público*, Traducción de RABASCO, M. E., y TOHARIA, L., 3ª edición, 2000, Antoni Bosch, editor, Barcelona, 1986, págs. 95-96.

<sup>9</sup> Uno de los objetivos de la planificación urbanística es minimizar las primeras y maximizar las segundas.

<sup>10</sup> COASE, R.H., “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, nº 3, 1960, págs. 1-44.

Como se puede observar, este tipo de interacciones se producen en un marco que obliga a los individuos a realizar transacciones con unos recursos escasos (como ocurre con el suelo), transfiriendo derechos de propiedad (e interviniendo) sobre un suelo cuyo destino es decidido por la Administración Pública local a través de la planificación urbanística, lo que impone unas condiciones de utilización y disponibilidad que dichos propietarios del suelo no han decidido. Estas transacciones suponen unos costos que se derivan de la planificación y de la ejecución de los planes. De este modo, instituciones formales como el plan van a jugar un papel esencial sobre los derechos de propiedad<sup>11</sup>.

### **3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: COSTOS DE TRANSACCIÓN E INFORMACIÓN**

En primer lugar, es preciso señalar que en este apartado sólo se hará referencia a los costos de transacción asociados a la planificación urbanística. Por razones de extensión no es posible abordar los costos asociados a la ejecución de los planes.

Ahora bien, según señala CABALLERO MIGUEZ, los costos de transacción positivos pueden llevar a la falta de rentabilidad e ineficiencia en la transmisión de los derechos de propiedad. Las instituciones administrativas cuyas decisiones tienen impacto sobre el desarrollo territorial, como ocurre en el caso que nos ocupa, van a actuar sobre dichos costos, teniendo consecuencias sobre la economía y los ingresos de cada región. En España, con la planificación urbanística, la Administración Pública local no lleva adelante un proceso de enajenación del suelo, de ahí que no se le deba confundir con un agente del mercado. Sin embargo, los costos de planificación van a correr a su cargo en un proceso de establecimiento de las condiciones del mercado, definiendo las características de la oferta de suelo.

Téngase en cuenta que la utilización del suelo con fines urbanísticos depende en gran medida de los titulares e inversores, en otras palabras, depende del mercado, donde se intercambian unos derechos de uso, disfrute y disponibilidad condicionados por el planeamiento urbanístico y por las autorizaciones administrativas. Esto hace que las transacciones en este tipo de mercado tengan costes positivos.

Muchos de esos costos están asociados con el proceso de tramitación de los planes urbanísticos, cuya complejidad y dilación genera, entre otros, costos de planificación, información, tiempo, oportunidad y negociación. En España, la aprobación de los planes urbanísticos sigue un esquema que se planteó con la Ley del suelo de 1956. La LBRL de 1985<sup>12</sup> (art. 25.2 a), el RP (art. 123), el TR/76 (art. 31) y la LOUA (art. 31.1. A. a) establecen que será el municipio quien gestione sus intereses en materia de urbanismo y planificación, con lo cual se faculta al ente local para redactar los Planes Generales y tramitarlos. En coherencia con esto, la Ley 9/2001 establece en su artículo 57, así como la LOUA en el 32, las siguientes fases en la aprobación de los planeamientos:

- a) Avance
- b) Aprobación inicial
- c) Aprobación provisional
- d) Aprobación definitiva

<sup>11</sup> CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional de los costes de transacción...”, op.cit. págs. 170-171.

<sup>12</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

*a) Documento de avance:*

En esta fase (art. 56 de la Ley 9/2001 y 29 de la LOUA) se pretende detectar, mediante una serie de consultas y diagnóstico, cuáles serían las necesidades y problemas del municipio, así como formular los criterios y objetivos generales del Plan; su elaboración, tramitación y aprobación tiene efectos administrativos internos preparativos de la redacción del instrumento de planeamiento. Además, según ha quedado expuesto, el RP en su artículo 123 establece que los Planes Generales se redactarán de oficio por los Ayuntamientos respectivos. Mientras que en el artículo 116.1 del propio texto legal se prevé que antes de acordar la elaboración de cualquier planeamiento, la Administración urbanística actuante *podrá* abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la futura ordenación.

*b) Aprobación inicial:*

En esta segunda fase se recogen las propuestas territoriales y urbanísticas del Plan de modo más completo y concreto. Su resultado se pone al alcance de los ciudadanos en un proceso de información pública por un período de al menos un mes (art. 5 incisos c), d) y e) y 8.3 del TRLSRU y 125.1 RP), así como se solicitan estudios sectoriales sobre las determinaciones del Plan. En este orden de cosas, y según lo estipulado por la LBRL de 1985 en su artículo 22.1.2 c), su aprobación inicial le corresponde al Pleno municipal del Ayuntamiento actuante (art. 126 RP).

Es importante destacar que el documento resultante puede ser objeto de alegaciones en caso de que se tenga alguna objeción al proyecto que se formula. O sea, con las alegaciones se pretende la modificación de decisiones puntuales recogidas en el Plan en el marco de la información pública (art. 5 incisos c), d) y e) del TRLSRU y 128 RP). La posibilidad de formular alegaciones lo distingue del Documento de Avance (además del grado de concreción de las determinaciones, complejidad del proyecto, documentos que lo conforman, etc.). A diferencia de la fase anterior, en la aprobación inicial la información pública es obligatoria.

*c) Aprobación provisional:*

En relación a esta fase de aprobación, el RP (art. 130) establece que el Organismo o Corporación que hubiese otorgado su aprobación inicial, a la vista del resultado de la información pública y de los informes sectoriales, acordará la aprobación provisional con las modificaciones que, en su caso, procedieren. Ahora bien, según el propio precepto legal, si dichas modificaciones significasen un cambio sustancial en los criterios y soluciones del Plan inicialmente aprobado, entonces se abrirá, antes de someterlo a aprobación provisional, un nuevo trámite de información pública y audiencia a las Corporaciones, esto por los mismos plazos. Después de los trámites en cuestión, la revisión del Plan General culmina con la aprobación provisional mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. Concluido dicho proceso, se elevará el instrumento de planeamiento al trámite de aprobación definitiva.

*d) Aprobación definitiva:*

En cuanto a la cuarta y última fase, el expediente se remite a la Consejería competente (en materia de ordenación urbanística) de la Comunidad Autónoma para su aprobación definitiva y culminación del procedimiento de tramitación del planeamiento (art. 41.2 y 132.1.3 a) del RP). Toda vez que el Plan se elabora y se aprueba

provisionalmente en el municipio y corresponde a la comunidad autónoma la finalización del proceso<sup>13</sup>. El órgano en cuestión puede aprobar el Plan, aprobarlo con subsanaciones, suspenderlo o denegararlo (art. 41.3 y 132.2.3 b) del RP).

Por tanto, si se tiene en cuenta que los costos de transacción están asociados a la inversión en tiempo, dinero, esfuerzo, información, oportunidad, negociación, planeación, etc., entonces la Administración Pública incurre en unos costos elevados durante la tramitación del plan, e impone unos altos costos también a los agentes económicos del territorio. Como señaló la extinta COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA<sup>14</sup> (CNC), la transformación o urbanización del suelo puede tardar entre 3 y 14,5 años<sup>15</sup>. Por tanto, el ordenamiento jurídico y, en su aplicación, la Administración Pública, al planificar y regular la transformación urbanística del suelo, está imponiendo unos costos de transacción altos, sobre todo, de inversión, de oportunidad y de planeación. Estos costos afectan su propia actividad y la de los particulares y, además, a los consumidores finales del suelo transformado<sup>16</sup>.

Como se ha podido observar, con los trámites de aprobación del planeamiento, la Administración Pública abre un proceso de diagnóstico y ordenación urbanística del municipio y proporciona este tipo de información a la ciudadanía. Sin embargo, el citado ente público no suele retroalimentarse con la información que pueden aportar los ciudadanos y los agentes económicos<sup>17</sup>. Por tales razones, se produce una restricción artificial de la oferta y el suelo no se clasifica y califica en función de la demanda del mercado. Como se puede suponer, esto eleva los precios y, con ello, los costos de negociación e incentiva las retenciones de suelo en espera de un mayor incremento de los precios. Esto constituye una barrera de entrada a los inversores que tienen que competir por un bien escaso, obteniendo el suelo aquel que pague más por él<sup>18</sup>. De esta forma, a pesar de que la Administración Pública debe intervenir con la finalidad de reducir las externalidades negativas y la pérdida de bienestar, ésta provoca un incremento de los costos de transacción, de los precios del suelo y del producto final, afectando a los sectores de menores ingresos<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho urbanístico común*. Iustel, Madrid, 2009, pág. 188.

<sup>14</sup> La CNC fue sustituida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al amparo de la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>15</sup> Según la COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, 2013, pág. 61. En línea 12-12-2014 <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiossectoriales/tabid/228/Default.aspx>; la transformación o urbanización del suelo, cuando requiere un cambio en el plan, podría tardar entre 4,5 y 14,5 años, en el caso que no sea así, podría tardar entre 3 y 10 años.

<sup>16</sup> Al respecto puede verse MARTÍN, A., y CAMAS, A., “Regulación y mercado de suelo...”, op. cit. págs. 145 y ss.

<sup>17</sup> Con las alegaciones los particulares suelen reclamar ante la Administración Pública por algo que ellos consideran una potencial vulneración a sus derechos.

<sup>18</sup> Véase SIMÕES, A. y PONTES, J.P., *Introdução à Economia Urbana*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 2010, pág. 284.

<sup>19</sup> El modo de combatir dicho problema suele ser la previsión de vivienda protegida. Al respecto, consúltese, por ejemplo, la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo (Andalucía). Sin embargo, esta vía también tiene diversos costes asociados.



#### 4. AGENTES ECONÓMICOS Y COSTOS DE TRANSACCIÓN E INFORMACIÓN

En primer término, es preciso dar por descontado que los particulares están obligados a cumplir el plan urbanístico, y que los derechos de propiedad sobre el suelo dependen de las determinaciones del plan, lo que ya impone ciertos costos. De otro lado, la Administración está obligada a suministrar información a la ciudadanía, incluyendo a los agentes económicos, durante la elaboración del plan y, ya aprobado, el planeamiento es público. Con lo cual, los interesados pueden acceder, por diversos medios, a toda la información recogida en el plan cuando lo estimen oportuno.

De hecho, la norma estatal establece determinadas pautas de participación *ex* artículo 5 c), d) y e) del TRLSRU, a su amparo los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación urbanística y participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de los citados instrumentos. La legislación autonómica también ha jugado un importante papel en la canalización de la participación ciudadana. La ley andaluza (LOUA), en su artículo 6 también prevé la participación ciudadana y el acceso a la información (Figura 1). En virtud de esto, los órganos competentes deben asegurar la mayor participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las corporaciones municipales, asociaciones y particulares.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, existen costos de transacción asociados a temas como el acceso a la información que debe circular entre los particulares cuando deciden entrar en el mercado. STIGLITZ señalaba que el mercado, por sí solo, suministra poca información, por tanto, una gran parte de la actividad económica está encaminada a obtenerla<sup>20</sup>.

El planeamiento, cuando determina los usos del suelo, dota a cada predio o parcela de unas condiciones de utilización particulares. Como apuntó la CNC<sup>21</sup>, la segmentación minuciosa del suelo produce unos usos muy detallados, con diferencias en términos de edificabilidad y densidad. Esto hace que coloque a los propietarios en una situación de monopolio<sup>22</sup> y éstos podrían aprovecharla para tratar de obtener un beneficio mayor al que le otorgaría el plan.

Téngase presente que el valor económico del suelo estará asociado a las rentas que genera y a las expectativas de los futuros precios. Esto puede llevar a sus propietarios a retenerlo y sacarlo del mercado para reducir la oferta e intentar obtener en el futuro un mayor beneficio, o sea, optimizar los rendimientos del capital. De este modo, el precio de la oferta sería autónomo respecto al de la demanda y se generarían conductas monopolísticas<sup>23</sup>. También existe la posibilidad de que haya propietarios que retienen el suelo porque se encuentran vinculados sentimentalmente a éste<sup>24</sup>. No obstante, en este caso intervendrían factores de orden psicológico, cuyas consecuencias podrían ser la determinación de un valor -para su propietario- superior al valor de cambio, generando los mismos efectos para el mercado que las retenciones especulativas<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> STIGLITZ, J., *La economía...* op. cit. págs. 99-100.

<sup>21</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Problemas de competencia...*, op. cit. págs. 54-56.

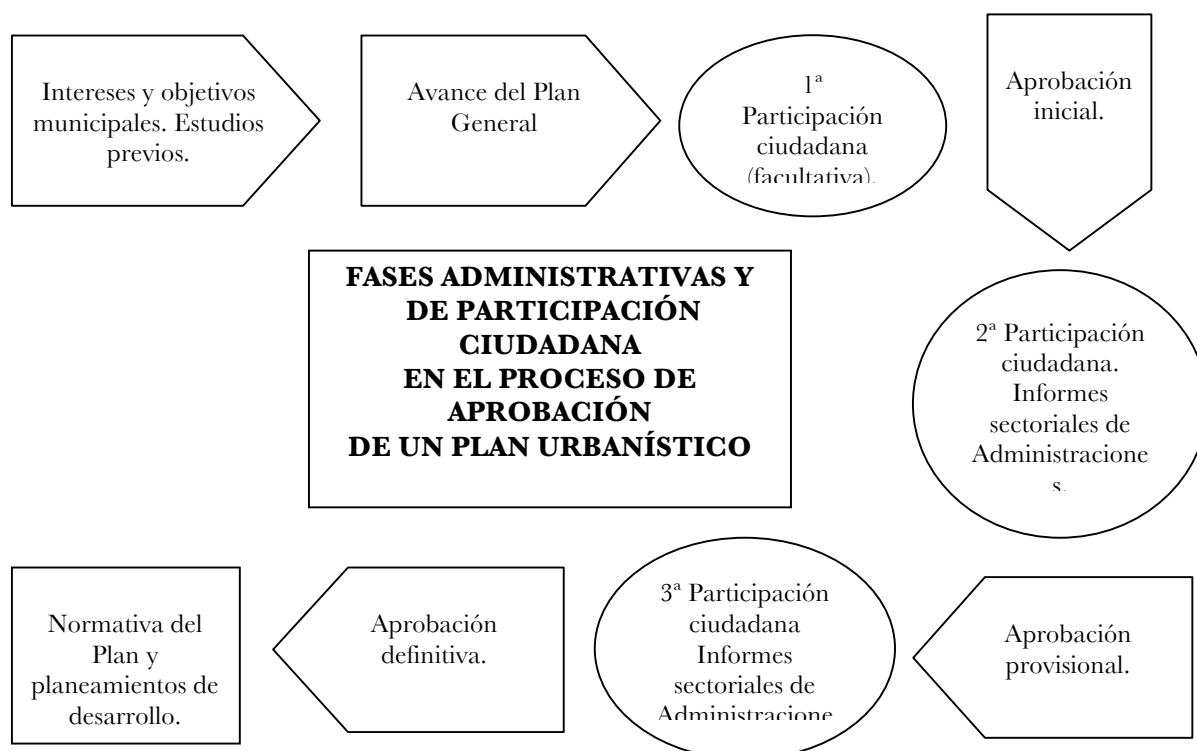
<sup>22</sup> Véase MARTÍN, A., y CAMAS, A., "Regulación y mercado de suelo...", op. cit. págs. 149-150.

<sup>23</sup> SIMÕES, A., y PONTES, J.P., *Introdução à Economia Urbana...*, op. cit. pág. 284; TOPALOV, C., "La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta", 1979, en *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*, 1979, Edicol, México, págs. 127-128.

<sup>24</sup> TOPALOV, C., "La formación de los precios del suelo...", op. cit. pág. 125.

<sup>25</sup> SIMÕES, A., y PONTES, J.P., *Introdução à Economia...* op. cit. pág. 288.

Figura 1. Fases administrativas y participación ciudadana en el proceso de aprobación de un Plan urbanístico en Andalucía (España)



Fuente: JURADO ALMONTE, J.M., “Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades”, en *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2011, pág. 64. En relación a los informes sectoriales, éstos han de ser positivos y proceden de diversos organismos (autonómicos y estatales) con competencias legales en políticas sectoriales y de ordenación territorial. Han de respetar las diversas afecciones territoriales y las legislaciones urbanísticas sectoriales. En lo que se refiere a la 3ª fase de participación ciudadana, ésta se da en caso de que la aprobación provisional del Plan haya sufrido cambios sustanciales con respecto a la aprobación inicial.

Este tipo de circunstancias que rodean la disposición y utilización de un bien escaso, permanente, inamovible y no reproducible como el suelo puede producir asimetrías de información, pues los tenedores de este bien se saben poseedores de un recurso muy peculiar, mientras los potenciales adquirentes no tienen conocimiento sobre su conducta (especulativa o limitada racionalmente), pudiendo generar ineficiencias en la toma de decisiones, lo que es considerado como un fallo importante del mercado. Sin embargo, para reducir los costos de transacción, en este caso los de información y negociación, los agentes deberían contar con la información sobre los precios y calidades de los productos intercambiables.

## 5. INFORMACIÓN Y TRANSACCIONES: UNA SUGERENCIA PARA REDUCIR SUS COSTOS

Como señalan algunos autores<sup>26</sup>, los mecanismos de asignación de derechos entrañan costos de transacción, pero aquellos territorios que consigan reducirlos serán más competitivos y obtendrán mejores resultados que los que no lo hagan. Los agentes económicos llevarán a cabo las transacciones cuyas ganancias superen a los costos, lo que tiene un papel importante en la competitividad territorial y en la atracción de inversiones. Gran parte del desarrollo depende de factores políticos (los que también condicionan el planeamiento urbano<sup>27</sup>), del capital social, factores culturales, etc., pues este marco institucional va a condicionar el emprendimiento empresarial y la economía local. Elementos como la confianza pueden mejorar la eficiencia al facilitar la coordinación de las acciones y la cooperación. Desde luego, un entorno fiable favorece la inversión, pues, los agentes económicos perciben menos riesgos. Como refiere CABALLERO<sup>28</sup>, la credibilidad en la asignación de los derechos de propiedad es esencial ya que reduce la incertidumbre de los agentes y especifican los beneficios que podrían obtener a través de la cooperación, determinando sus incentivos.

No obstante, la confianza y la posibilidad de tomar la decisión óptima dependen en gran medida del acceso a la información, tanto de la retroalimentación de la que debe beneficiarse la Administración Pública (a través de procesos de participación más profundos que la información pública y las alegaciones o reclamaciones), como del acceso a la información sobre las intenciones de los tenedores de suelo con respecto a su estrategia de maximización de sus ganancias. Esto podría facilitar las negociaciones y la cooperación. De ahí que sería importante desarrollar varios mecanismos de consulta que permitan aumentar los flujos de información entre todos aquellos vinculados al territorio.

Además, al calificar el suelo, es importante prever usos alternativos, previa consulta a los agentes económicos y ciudadanía, con la finalidad de vincular el uso principal y los alternativos a la demanda de suelo para llevar adelante un proyecto y estrategia de desarrollo común para la ciudad y el municipio.

Para esto, sería importante vincular en mayor grado a la ciudadanía y agentes económicos en el diseño de un proyecto de desarrollo que tenga como uno de sus pilares la convergencia entre estrategia económica y planificación urbana, poniendo en práctica la cooperación entre todos los implicados. Con esto se favorece el flujo de información y, aunque podría producirse un incremento de los costos de negociación, la confianza generada podría ser un incentivo para facilitar las negociaciones.

## 6. CONCLUSIONES

La necesidad de planificar el desarrollo urbanístico es un elemento clave de la cultura territorial en España. Hacer un uso adecuado de los instrumentos de planificación otorga certeza sobre los derechos de los titulares y favorece el desarrollo equilibrado de los municipios. Sin embargo, la complejidad y dilación en la redacción

---

<sup>26</sup> CARRASCO MONTEAGUDO, I., y CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S., “La nueva economía institucional...”, op.cit. pág. 48; CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional de los costes de transacción...”, op.cit. pág. 171, 180-181.

<sup>27</sup> No se debe pasar por alto que las prioridades e ideologías de los partidos políticos gobernantes en los distintos territorios influye en la toma de decisiones que determinan la estrategia de la planificación urbanística. Y, por supuesto, esto tendrá un reflejo en la clasificación y calificación del suelo y el modelo territorial.

<sup>28</sup> CABALLERO, G., “El programa de la nueva economía institucional...”, op.cit. pág. 249.

de los planes, su nivel de detalle y la falta de profundidad en los procesos participativos, también genera efectos adversos para la utilización del suelo.

Además, los titulares del suelo objeto de transformación urbanística, así como los inversores, se ven condicionados por una serie de costos que encarecen sus transacciones. Las limitaciones que impone el planeamiento al uso de la propiedad pueden impedir la proliferación de externalidades negativas no internalizadas por el mercado. Sin embargo, también colocan en situación de privilegio a los tenedores de suelo. Al mismo tiempo, obstaculizan el flujo de cierto tipo de información que, de acceder a ella, reduciría las fricciones agente-agente, agentes-Administración Pública, y facilitaría el intercambio de bienes y la inversión.

Ante este tipo de situaciones, una reducción de este tipo de costos podría significar una mayor eficiencia y una mejora de la competitividad territorial. Favorecer un mayor flujo de información mejoraría la confianza y la cooperación, permitiendo poner en práctica una estrategia de desarrollo en la que converjan los distintos intereses de los agentes económicos del territorio, así como una mejor relación entre oferta y demanda de suelo. Asimismo, la asignación de derechos realizada por el plan a través de la clasificación y la calificación guardaría una mayor sintonía con las expectativas de los agentes, y viabilizaría la formación de compromisos relacionando intereses, oferta, demanda y proyecto de ciudad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BAÑO LEÓN, J.M., *Derecho urbanístico común*. Iustel, Madrid, 2009.
- CABALLERO MIGUEZ, G., “La economía regional de los costes de transacción: un enfoque neoinstitucional”, *Revista Asturiana de Economía - RAE*, nº 25, 2002, págs. 167-186.
- CABALLERO, G., “El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político”, *Ekonomiaz*, nº 50, 2º Cuatrimestre, 2002, págs. 231-261.
- CARRASCO MONTEAGUDO, I., y CASTAÑO MARTÍNEZ, M.S., “La nueva economía institucional”, *ICE, Nuevas corrientes de pensamiento económico*, marzo-abril, nº 865, 2012, págs. 43-53.
- COASE, R.H., “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, nº 3, 1960, págs. 1-44.
- COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*, 2013. Consultado el 12-12-2014 <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Informes/InformesyEstudiosSectoriales/tabid/228/Default.aspx>
- JURADO ALMONTE, J.M., “Ordenación del Territorio y Urbanismo: Conflictos y oportunidades”, en *Ordenación del Territorio y Urbanismo: conflictos y oportunidades*. Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2011, págs. 51-81.
- LOBÓN CERVIÁ, B., “El régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable”, en *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, Madrid, 2002, págs. 227-269.
- MARTÍN LÓPEZ, A., y JURADO ALMONTE, J.M., “La regulación del mercado de suelo español y una propuesta de solución: la apuesta por un urbanismo estratégico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 321, Madrid, abril-mayo, 2018, págs. 45-93.
- MARTÍN, A., y CAMAS, A., “Regulación y mercado de suelo en España. Presupuestos para el debate”, *EURE, Revista de Estudios Urbano Regionales*, VOL 43, nº 130,

septiembre 2017, pp. 141-160. Disponible en:  
<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2140/1022>.

MENÉNDEZ RAMÍREZ, J.J., “Acercamiento al enfoque teórico de los costos de transacción”, *Espacios Públicos*, vol. 8, núm. 16, Agosto, 2005, págs. 140-156.

SIMÕES, A., y PONTES, J.P., *Introdução à Economia Urbana*, 2010, Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

STIGLITZ, J., *La economía del sector público*, Traducción de RABASCO, M. E., y TOHARIA, L., 3ª edición, 2000, Antoni Bosch, editor, Barcelona, 1986.

TOPALOV, C., “La formación de los precios del suelo en la ciudad capitalista: introducción al problema de la renta”, 1979, en *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*, 1979, Edicol, México.

## **DERECHOS HUMANOS Y CALIDAD DEL AIRE: ESTUDIO DE CASO EN COLOMBIA**

Andrés Felipe Castañeda Ospina,  
[andres.castanedaos@amigo.edu.co](mailto:andres.castanedaos@amigo.edu.co)

Valeria Salazar Reinosa  
[a, valeria.salazarre@amigo.edu.co](mailto:valeria.salazarre@amigo.edu.co)

Julián Andrés Álvarez Restrepo<sup>1</sup>  
[julian.alvarezre@amigo.edu.co](mailto:julian.alvarezre@amigo.edu.co)

Centro de Estudio/Trabajo: Universidad Católica Luis Amigó

### **RESUMEN**

El IDEAM (Instituto de Hidrología, Meteorología y Asuntos Ambientales), a través de las Corporaciones Autónomas Regionales ha realizado mediciones sobre la calidad del aire, encontrándose que en Colombia los principales entes territoriales con mayor contaminación ambiental, son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, el Valle de Sogamoso, Bucaramanga, Cartagena y Pereira, entre las cuales se genera el 41% del material contaminante (IDEAM, 2012). Así las cosas, el 74% de los colombianos identifica la contaminación del aire como uno de los problemas más serios del país, ya que genera más de 7.000 casos de muertes prematuras anuales,

255.000 visitas a las salas de urgencia, 13.000 hospitalizaciones por enfermedad respiratoria crónica (Larner, 2014). Por lo tanto, este paper tiene como objetivos identificar I). Las afectaciones que genera la contaminación atmosférica a los Derechos Humanos en Colombia, II). Las necesidades legales para el control (Police), Planeación (Policy) y Participación (politics) para proteger el recurso aire (Roth, 2010) y III). Plantea la Necesidad de Fortalecer las Autoridades del SINA para la protección del recurso aire.

**Palabras Claves:** Calidad del Aire, desarrollo local sostenible, cambio climático y objetivos del desarrollo sostenible.

### **ABSTRACT**

The IDEAM (Institute of Hydrology, Meteorology and Environmental Affairs), through the Regional Autonomous Corporations has made measurements on air quality, finding that in Colombia the main territorial entities with the greatest environmental contamination are: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Valle de Sogamoso, Bucaramanga, Cartagena and Pereira, among which 41% of the polluting material is generated (IDEAM, 2012). Thus, 74% of Colombians identify air pollution as one of the most serious problems in the country, as it generates more than 7,000 cases of premature deaths annually, 255,000 visits to emergency rooms, 13,000 hospitalizations for respiratory disease chronic (Larner, 2014). Therefore, this paper aims to identify I). The effects generated by air pollution on Human Rights in Colombia, II). The legal gaps for control (Police), Planning (Policy) and Participation (politics) to protect the air resource (Roth, 2010) and III). Raises the need for a special jurisdiction for the protection of this resource before environmental judges (technical and legal).

---

<sup>1</sup> Integrantes del Semillero en Derecho y Política Ambiental de la Universidad Católica Luis Amigó (Centro Regional Manizales).

**Keywords:** Air quality, sustainable local development, climate change and sustainable development objectives.

## **1. LAS AFECTACIONES QUE GENERA LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA A LOS DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA**

En los últimos años la contaminación atmosférica, ha sido uno de los factores de preocupación por parte de los medios de comunicación, ciudadanos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y personas que se enfrentan a contingencias sobre la calidad del aire y emisiones atmosféricas por encima de los rangos permitidos, lo que implica desafíos para el Estado y para el campo disciplinar de las Ciencias Jurídicas y Políticas, donde se hace necesario identificar que las afectaciones al recurso aire, pueden desembocar en problemas respiratorios y cardiovasculares, constituyéndose como un factor de riesgo que puede vulnerar el Derecho a la vida (OMS, 2005). Por lo tanto, en esta primera parte se tiene en cuenta el informe nacional sobre calidad del aire, datos cuantitativos y autores que se acercan a una realidad técnica y a un problema que requiere una reflexión propia desde la planeación, la participación y el control por parte de las autoridades que integran el Sistema Nacional Ambiental.

Según el Documento CONPES 3344 de 2005, la principal fuente de contaminación del aire es causada por el uso de combustibles fósiles donde el 41% del total de emisiones ha sido generada en ocho ciudades y las mayores emisiones han sido las de material particulado menor a 10 micras, entre estos, el óxido de nitrógeno y el monóxido de carbono, ocasionado por las fuentes móviles, mientras que, las partículas suspendidas totales (óxido de azufre) son generadas<sup>2</sup> por las fuentes fijas<sup>3</sup>, es así que según la Organización Mundial de la Salud – en adelante OMS- (2016), el 91% de la Población Mundial vivía en lugares donde no se respetaban las directrices sobre la calidad del aire, ocasionando 4,2 millones de defunciones prematuras y el 91% de las muertes se dieron en países de ingresos bajos y medios, presentándose mayor tasa de morbilidad en Asia Suroriental y Pacífico Occidental.

Es así, que los principales efectos de la baja calidad del aire, tienen que ver con los accidentes cerebro-vasculares, el cáncer de pulmón, las neuropatías crónicas y agudas, esto se da a causa de la contaminación de fuentes móviles que representan un 80% y de fuentes fijas que aluden a un 20% de las emisiones, entre estas se tiene material particulado inferior a 10 micras (PM10), son partículas gruesas que tienen un tamaño entre 2.5 y 10 micrómetros y puede afectar el tracto respiratorio superior y lo que se conoce como fracción torácica, ocasionando irritación aguda en los ojos y vías respiratorias (IDEAM, 2017).

Por otra parte, se tiene material particulado menor a 2.5 micras, las cuales representan mayor peligro para la salud, influyendo en el desarrollo de cardiopatías, neuropatías y enfermedades crónicas de destrucción pulmonar, además disminuye el desarrollo cognitivo de los niños, esto da cuenta, que la afectación del recurso puede vulnerar Derecho a la salud de los menores, afectando el interés superior del niño, la corresponsabilidad, donde la Familia, el Estado y la Sociedad Civil deben garantizar condiciones dignas para su desarrollo biopsicosocial, siendo indispensable la protección al recurso aire para la garantía de los Derechos Intergeneracionales y la preservación de la especie humana y las ciudades sostenibles.

---

<sup>2</sup> Vehículos, motocicletas, trenes, aviones y barcos.

<sup>3</sup> Establecimientos industriales y termoeléctricos.

Otra de las afectaciones a la calidad del aire, se da debido a los gases y compuestos gaseosos con influencia directa de la química atmosférica, como el I). Dióxido de Nitrógeno (NO<sub>2</sub>) producido por la quema de combustibles a altas temperaturas que se convierten en esta sustancia que irrita las vías respiratorias y causa bronquitis, II). El Dióxido de Azufre (SO<sub>2</sub>) el cual se forma a partir de la combustión de sustancias que contienen azufre, petróleo y carbón, como producto de procesos industriales, lo cual agrava enfermedades cardio-vasculares existentes, III). El ozono troposférico (O<sub>3</sub>) gas que no se emite directamente por fuentes primarias. Se produce a partir de reacciones fotoquímicas, lo cual puede irritar el sistema respiratorio y IV). Monóxido de Carbono, el cual se forma a partir de la combustión incompleta de combustibles que contienen carbono y su efecto en el cuerpo humano, es que inhabilita el transporte de oxígeno a las células. (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Así las cosas, el Estado Colombiano atendió recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), estableciendo los niveles máximos permisibles a nivel nacional, que permitan la disminución de la mortalidad y morbilidad asociada a enfermedades respiratorias y cardiovasculares, ya que desde la Resolución 610 de 2010 y la Resolución 2254 de 2017, se establecieron parámetros para la protección al recurso, con énfasis en el desarrollo sostenible de las actividades antrópicas.

Es así, que el índice de calidad del aire (ICA) ha sido adoptado a nivel nacional a través del CONPES 3344 de 2005<sup>4</sup> y en el 2017 se operaron 26 sistemas de vigilancia de calidad del aire que contaron con 204 estaciones de monitoreo, 166 fuentes fijas y 38 fuentes indicativas, la cual abarcó 22 departamentos y los municipios más relevantes, como Cúcuta, Barrancabermeja, Sincelejo, Riohacha, Tuluá, Tunja, Barrancabermeja, Girón, Apartadó y Florencia, hasta esa fecha las concentraciones más altas de material particulado se dio en Keneddy (Bogotá), Tráfico Sur- Tráfico Centro (Bogotá), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Minas (Medellín), Universidad Lasallista (Caldas, Antioquia), dándose el mayor registro en La Loma (Centro)-Jurisdicción de CORPOCESAR.

En el caso de Medellín y el área metropolitana<sup>5</sup>, se ha dado un proceso de inversión térmica que afecta la dispersión de los contaminantes y ocasionan concentración alta de sustancias químicas, generado por su condición de valle y cambio de clima. Es así, que los niveles de partículas de suspensión total y las partículas respirables se encuentran elevadas en niveles que exceden 200%

- 400% (Bedoya y Martínez, 2008).

## **2. LOS VACÍOS LEGALES PARA LA PROTECCIÓN DEL RECURSO AIRE**

¿Será necesaria una normatividad centrada a la solución de contingencias sobre el recurso aire?, ¿Se requerirán jueces ambientales que tomen decisiones inmediatas frente a la contaminación económica<sup>6</sup>, la industria y las altas concentraciones de material particulado, es viable que el control lo tengan solo las Corporaciones Autónomas Regionales y otras autoridades del Sistema Nacional Ambiental o será necesaria una nueva intervención desde

<sup>4</sup> El Índice de calidad del aire (ICA) permite comparar los niveles de contaminación del aire de las estaciones de monitoreo que conforman un Sistema de Vigilancia de Calidad del Aire (Unidades espaciales de referencia), en un tiempo t, que corresponde al período de exposición previsto en la norma para cada uno de los contaminantes que se está midiendo.

<sup>5</sup> Es conformada por otros 9 municipios, densamente poblada y concentrada en un hábitat estrecho.

<sup>6</sup> La economía lineal actual, basada en «tomar, hacer, desechar» se basa en grandes cantidades de materias y energía baratas y de fácil acceso, ha sido el elemento fundamental del desarrollo industrial y ha generado un nivel de crecimiento sin precedentes. (Ellen Macarthur Foundation, 2016:1).



las Ciencias Jurídicas y Políticas?, de ahí, la importancia de identificar algunas necesidades en el control, participación y planeación para la protección del recurso aire y el derecho conexo a la salubridad pública y a la vida humana.

#### A) Control

Este se da por parte del Estado desde la sanción administrativa ambiental (Ley 1333 de 2009), la cual tiene una función preventiva, correctiva y compensatoria para garantizar la efectividad de los principios y fines de la constitución política y los reglamentos contemplados en el Bloque de Constitucionalidad y a través de las acciones constitucionales, donde los ciudadanos pueden ser partícipes en la interposición de acciones populares para evitar el daño ambiental, desde los principios de prevención<sup>7</sup> y precaución<sup>8</sup>.

También, se regula en el Marco Jurídico Internacional con el I). Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, el cual tiene la finalidad de promover la cooperación internacional para realizar investigaciones e intercambio de información entre los Estados parte sobre el impacto de las actividades humanas en la capa de ozono, II). El Protocolo de Montreal de 1987, toma medidas para controlar la producción y el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono, con el objetivo de eliminarlas sobre el progreso de la base científica y tecnológica, III). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992, este instrumento reconoce la existencia del problema del cambio climático, y establece un objetivo último: lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de impedir interferencias antropogénicas (causadas por el ser humano) peligrosas en el sistema climático (Ministerio de la Transición Ecológica de España, 2018), IV). Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2004) tiene como finalidad la protección de la salud humana y el medio ambiente de contaminantes orgánicos persistentes, adoptando medidas para eliminar o reducir la utilización, producción, importación, exportación y emisión al medio ambiente de COP, incluyendo disposiciones de acceso a la información, sensibilización, formación y participación en el desarrollo de planes de aplicación.

La crítica al control internacional es que todavía se queda en un ámbito del “Soft Law” o “Derecho Blando”, donde no se toman medidas que obliguen a los Estados como sujetos de Derecho Internacional Público a disminuir las emisiones atmosféricas, por lo tanto, son asuntos que se han supeditado a la Cooperación Internacional, la materialización de intenciones, pero deberían ser vinculantes, progresivas y diseñadas desde la perspectiva del Hard Law<sup>9</sup>. Mientras que a nivel nacional, se tiene el Derecho Administrativo Sancionatorio

<sup>7</sup> La peligrosidad de la cosa o actividad es conocida, aunque se ignora un daño puede producirse en el caso concreto, según la Declaración de Nairobi es preferible prevenir los daños al medio ambiente que acometer después la engorrosa labor de repararlos”. También el art. 1º del Tratado de Maastricht y Quinto Programa de acción sobre el Medio Ambiente, declara de interés general y nacional la protección al medio ambiente contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación, así como la Prevención del Impacto Ambiental negativo o nocivo y, en su caso la recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas. (Lora, 2011).

<sup>8</sup> No hay suficientes conocimientos científicos sobre la incertidumbre que recae sobre la peligrosidad de la cosa o actividad. Según el principio 15 de la Declaración de Río de 1992, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución, conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

<sup>9</sup> Se utiliza el término Hard Law o simplemente law, para referirse a aquellas normas dispositivas del Derecho Internacional. Dan lugar a derechos y obligaciones exigibles a las partes involucradas en la misma, según el alcance de sus términos, mientras que el soft law alude a normas que se encuentran en proceso de formación y

Ambiental y dentro de la Ley algunas sanciones que pueden ser eficaces como la suspensión de obra o actividad en las empresas industriales, la imposición de medidas preventivas, etc., sin embargo, algunas empresas pueden contemplar el valor de las multas en sus gastos de producción y seguir contaminando, siendo necesario contemplarse el efecto disuador en las leyes de proyección a la calidad del aire, que permitan una aprehensión de los elementos contaminantes, que sean embalados, rotulados, almacenados y protegidos en la cadena de custodia, con la inmediatez que requiere, siendo necesario que Colombia tenga un salto cualitativo a nivel normativo, para la protección de este recurso en relación con el derecho a la salubridad pública.

### *B) Participación*

A partir de las mesas sobre la calidad del aire, se fortalecen los espacios de coordinación, participación y capacitación que involucran la Universidad- Empresa- Estado, con la finalidad de aunar esfuerzos, fortalecer el trabajo colaborativo y participar en los sistemas de vigilancia, realizar un diagnóstico sobre el estado de las emisiones atmosféricas en cada región, generar experiencias y lecciones aprendidas para la aceptación y mitigación de los impactos derivados de las actividades antrópicas.

En el caso colombiano, las protestas se han dado por parte de los siguientes movimientos: I). Ciudadanos por el aire, los cuales se tomaron el Centro Administrativo la Alpujarra, siendo parte de su estética el uso de cajetillas de cigarrillo con la palabra “medehollín”, en sus lenguajes, exponían que en ese entonces, respirar en esta ciudad equivalía a fumar dos o tres cigarrillos al día, este movimiento propone cambiar las estaciones de medición de tipo tráfico por las de tipo profesional e instalar peajes urbanos (Zamudio, 2016) y II). El 15 de marzo de 2019, estudiantes de Medellín y Bogotá se unieron a una marcha mundial sobre el cambio climático y la calidad del aire, conocida como el movimiento Thunberg para denunciar la inacción por parte de los gobiernos, las multitudes se vieron más latentes en Sídney, Berlín, Bruselas, Londres, Madrid y Montreal, donde participaron alrededor de 150.000 personas, mientras que en Bogotá tan solo medio centenar protestó en la Plaza de Bolívar, dando cuenta de que en el país es necesario fortalecer la cultura política ambiental y los valores emotivos, cognoscitivos y valorativos de los ciudadanos frente a la protección del recurso aire.

### *C) Planeación*

Teniendo en cuenta la situación anterior, es indispensable que todas las regiones del país sean partícipes de la formulación e implementación de programas de reducción de la calidad del aire, donde se tenga la finalidad de disminuir las concentraciones de los contaminantes atmosféricos y cumplir con los niveles máximos permitidos establecidos como obligatorios a partir del año 2030, siendo pertinente involucrar en esta tarea a los representantes de la sociedad civil, los sectores productivos, las autoridades locales y regionales.

De esta forma, la planeación debe encaminarse a disminuir las emisiones de fuentes fijas y móviles, a través de incentivos a la innovación y reconversión tecnológica, fomento a la investigación para el Desarrollo Sostenible y la disminución de externalidades negativas en la transformación de materias primas para la industria, por otra parte, el mayor problema para la calidad del aire son las fuentes móviles, siendo necesario incentivar el transporte público,

---

aún no han adquirido validez jurídica (Feler, 2015). Es decir que en el Marco Jurídico Internacional Ambiental predomina el Soft Law, siendo necesarios más instrumentos de Hard Law.

establecer nuevos hechos generadores de la obligación tributaria para los conductores que afecten el recurso y fomentar nuevas alternativas para la movilidad.

Por lo tanto, la planeación debe darse por parte del Estado, las Universidades, el Sector Privado, ONGs, activistas, integrantes de movimientos sociales, entre otros actores que deben impactar: I). El proceso social de la morfología urbana, a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (P.O.T), II). La disminución de emisiones atmosféricas desde el control ciudadano y la denuncia, III). Apoyo a la innovación en ingenierías que permitan el uso de tecnologías limpias y la movilidad sostenible, IV). Articulación entre las autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), V). La propuesta de nuevos hechos generadores de obligación tributaria ante emisiones atmosféricas e incentivos económicos a la movilidad sostenible e industria.

### **3. LA NECESIDAD DE FORTALECER LAS AUTORIDADES DEL SINA**

Después de identificar algunos escenarios de afectación a la calidad del aire en Colombia, se hace indispensable referirse a su relación con el Derecho a la vida. Está bien, que los problemas respiratorios y cardiovasculares pueden tener múltiples factores, como la herencia, los hábitos, la dieta, la contaminación ambiental, entre otros. Sin embargo, esta discusión se encuentra relacionada al nexo de causalidad entre la contaminación y el daño a la salud humana, ¿Cómo podemos probarlo?, ¿Será que aún en el Siglo XXI se debe configurar primero el daño ambiental y a la salud humana para invocar los Derechos?, ¿Será que el derecho a un medio ambiente sano solo se protege cuando hay conexidad con un derecho fundamental, como el de la vida y no se protege el recurso en sí mismo?

Según el autor Pedro Nikken (2008), los Derechos Humanos tienen como características la progresividad, interdependencia, inalienabilidad, transnacionalidad y universalidad, sin embargo, se debe trascender en su protección, ya que la disposición del recurso aire debe pensarse per se “por sí mismo” como un Derecho autónomo al que no se debe alegar conexidad, ya que es importante la protección de este recurso para la garantía de los Derechos Intergeneracionales e Intrageneraciones, donde la problemática no solo requiere medidas técnicas, sino, disposición, voluntad política por parte del Estado Colombiano para hacer del medio ambiente sano una prioridad en relación con el principio de Desarrollo Sostenible, lo que puede implicar una necesidad de nuevos “thinks thanks” y “Policy Makers”, que trabajen en los procesos de construcción de políticas públicas (Planeación, Control y Participación), para la prevención y rutas de atención ante la afectación del recurso aire.

Es así, que antes de exponer la necesidad de jueces ambientales es necesario indagar en la institucionalidad existente el Sistema Nacional Ambiental (SINA), ya que las Corporaciones Autónomas Regionales no solo tienen un rol fundamental en la imposición de sanciones administrativas o en la remisión de la denuncia penal de algún presunto delito ambiental ante la Fiscalía, sino, que deben ser partícipes en la Gobernanza Ambiental y son actores estratégicos para la implementación del trabajo comunitario o la educación ambiental, las cuales se pueden aplicar como medidas preventivas o como sanción, en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental (Ley 1333 de 2009).

También, se debe tener en cuenta que existen algunas autoridades ambientales con facultad a prevención, las cuales pueden proteger la cadena de custodia e iniciar la actuación del procedimiento administrativo sancionatorio ante la Corporación Autónoma Regional, como: El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las unidades ambientales urbanas de los grandes centros urbanos, la armada nacional, los departamentos, municipios y distritos quedan investidos para actuar a prevención, por lo tanto, están habilitados para imponer y

ejecutar medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009. (Art. 2° Facultad a Prevención, Ley 1333 de 2009).

¿Tienen estas Autoridades la idoneidad, talento humano e infraestructura para aplicar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental?, ¿tienen las bodegas necesarias para dar cumplimiento de la cadena de custodia de los elementos materiales probatorios y maquinaria que se utiliza para afectar al recurso aire?, ¿Será que todas las Corporaciones Autónomas Regionales del País cumplen la educación ambiental y el trabajo comunitario como sanción o medida preventiva frente a la afectación del recurso aire y de otros recursos?, ¿En los entes territoriales, tendrán la capacidad instalada para actuar a prevención?, estas preguntas sin duda, son necesarias para evidenciar que el país requiere de un salto cualitativo en materia ambiental y esto no necesariamente se traduce en una nueva jurisdicción especial ambiental, sino en fortalecer las autoridades existentes, a partir de la Gobernanza Ambiental y el trabajo en red por parte de las Autoridades, lo cual ya ha sido previsto en el art. 66 de la Ley 99 de 1993 y en el art. 13 de la Ley 768 de 2002<sup>10</sup>.

De esta forma, estas preguntas implican pensar un salto cualitativo del Sistema Nacional Ambiental y no solo concentrar las actividades de prevención y sanción en las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que el sector privado, las autoridades de policía, los alcaldes de los diferentes entes territoriales, la armada nacional, también tienen una competencia para la protección del patrimonio ambiental, siendo necesario avanzar en el conocimiento ciudadano para la denuncia ambiental, la cadena de custodia de los elementos materiales probatorios, entre otros, ya que si se protege el recurso aire se protege la salud y la vida, en las ciudades que padecen el impacto de la macrocefalia urbana, el crecimiento de las ciudades, la lógica consumista (comprar-tirar-comprar) que hace “viable” el sistema lineal de la economía.

Por otra parte, el país ha tenido un desarrollo legal valioso con la Ley 99 de 1993, que organiza el Sistema Nacional Ambiental, estableciendo un control y seguimiento a los usos del agua, suelo, aire y otros recursos, frente a las actividades que puedan causar las actividades antrópicas y pongan en peligro el desarrollo sostenible, lo cual incluye la expedición de licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos, además como un desarrollo en la voluntad política, ya que entre 2007 y 2009 se hicieron estudios pilotos en Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga y Santa Marta para medir el impacto de la calidad del aire en la población.

Siendo necesario, que las autoridades del sistema nacional ambiental se reformen a la par de las problemáticas medio ambientales, ya que no solo es la afectación del recurso aire, sino lo que genera esta afectación: conflictos socio-ambientales, afectación de derechos intergeneracionales, disminución de la calidad de vida, falta de gobernanza ambiental, disminución de la confianza hacia la gestión ambiental del Estado y falta de garantías para la protección de los Derechos Intrageneracionales.

En efecto, la reforma a las autoridades del Sistema Nacional Ambiental debe pensarse en clave al fortalecimiento de la Gobernanza del Aire, participando no solo en la sanción, sino en la elaboración de las políticas sugeridas por la Organización Mundial de la salud, como: I). Utilización de Tecnologías limpias en la Industria y recuperación de gas metano para utilizarlo como biogás, II). Mejorar el acceso físico y económico a soluciones asequibles de energía doméstica, III). Adopción de métodos limpios de generación de electricidad y

---

<sup>10</sup> Artículo 13. Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

transporte urbano rápido y limpio (uso de bicicletas) y IV). Gestión de Desechos Municipales Agrícolas.

Por último, el Estado Colombiano no solo debe generar alertas ante la afectación de la calidad del aire<sup>11</sup>, sino que debe prevenir la misma, antes de que haya un daño irreparable e irreversible en los ecosistemas y al derecho colectivo de salubridad pública, el derecho a la vida y a la dignidad humana.

#### 4. CONCLUSIONES

Este texto, abordó las problemáticas recientes de Colombia sobre la contaminación del aire y expuso que la emisión de fuentes fijas es del 20% y de fuentes móviles es del 80%, es decir, la industria y el sector transporte son los principales causantes de las emisiones atmosféricas de material particulado inferior a 10 micras o inferior a 2,5 micras, así como los gases productos de la combustión de insumos para la industria y combustibles fósiles: Dióxido de Hidrógeno, Dióxido de azufre, Ozono Troposférico y Monóxido de carbono, sin embargo, se debe tener en cuenta que otras actividades como la ganadería genera emisión de metano e incide en la producción de gases de efecto invernadero y cambio climático.

De ahí, que los impactos al recurso aire, no solo deben conversar con el principio del Desarrollo Sostenible, sino con la protección del Derecho a la Salubridad Pública y el Derecho a la vida, ya que el 74% de los colombianos identifica la contaminación del aire como uno de los problemas más serios del país, al generar más de 7.000 casos de muertes prematuras anuales, 255.000 visitas a las salas de urgencia, 13.000 hospitalizaciones por enfermedad respiratoria crónica, siendo necesario pensar la problemática en perspectiva preventiva, de Derechos, de Planeación, Participación y Control por parte del Estado Colombiano.

Es así, que Colombia cuenta con sustentos legales, constitucionales, jurisprudenciales, tratados internacionales y el Sistema Nacional Ambiental, sin embargo, la protección del recurso debe enfocarse en la Gobernanza Ambiental, donde predomine la participación de las autoridades que actúan a prevención y la ciudadanía para la protección del recurso aire, siendo necesaria una reforma del SINA y de las Corporaciones Autónomas Regionales, como nuevos “Thinks Thanks” y Policy Makers, que promuevan el uso de tecnologías limpias y un conocimiento técnico, política y jurídico básico sobre la calidad del aire.

#### 5. REFERENCIAS

- Bedoya, J. y Martinez E. (2008). Calidad del aire en el Valle de Aburrá Antioquia, Colombia. En:
- *Revista Dyna*. Universidad Nacional de Colombia: Medellín.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3344. (2005). Lineamientos para la formulación de la política de prevención y control de la contaminación del aire. Bogotá, Colombia.
- Ellen Macarthur Foundation. (2016). Hacia una Economía Circular. Motivos Económicos para una Transición acelerada.
- Feler, A. (2015). Soft Law como Herramienta de adecuación del Derecho Internacional

---

<sup>11</sup> Los índices de la calidad del aire, tienen los siguientes rangos: 0-50 (color verde, calidad buena), 51-100 (Color amarillo, moderada), 101-150 (Color naranja, dañina para grupos sensibles, 151-200 (Color Rojo, Dañina a la Salud), 201-300 (Color Púrpura, muy dañina a la salud). IDEAM, 2017.

y las Nuevas Coyunturas. *En: Revista Lecciones y Ensayos*. Universidad de Buenos Aires: Argentina.

- Lora, K (2011). El principio de Precaución en la Legislación Ambiental Colombiana. *En: Revista Actualidad Jurídica*. Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Calidad del aire una prioridad de política pública en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Instituto de Hidrología, Meteorología, y Estudios Ambientales (IDEAM) y Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). Informe del Estado de la Calidad del Aire en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Nikken, P. (2008). El concepto de Derechos Humanos. Ginebra: Suiza.
- Organización Mundial de la Salud, (OMS), (2005). Guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el azufre. Ginebra, Suiza.
- Zamudio, J. (2016). Estrategias para mitigar la contaminación del aire en zonas aledañas a grandes avenidas de Bogotá. *En: Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá.

### **Marco Legal**

- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
- Organización de las Naciones Unidas. (1982). Declaración de Nairobi.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2001). Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1974). Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2004). Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.
- Congreso de la República de Colombia. Por la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1333 Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2002). Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.
- Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2006). Resolución 601 Por la cual se establece la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión, para todo el territorio nacional en condiciones de referencia, Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, (2010). Resolución 610 Por la cual se modifica la Resolución 601 del 4 de abril de 2006. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2017). Resolución 2254. Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

## **CONOCIMIENTO DEL ENTORNO DEL TERRITORIO. EXPERIMENTO CON UN IDENTIFICADOR DE FAROS**

Carlos Maximiliano Barranco Molina  
Universidad de Huelva  
[barranco@didp.uhu.es](mailto:barranco@didp.uhu.es)

### **Resumen**

El hombre ha necesitado saber siempre donde se encuentra, cual es el lugar donde vive, y, en conclusión, conocer el entorno territorial de su hábitat.

Históricamente se ha buscado la manera de guardar y difundir (no siempre) esta información geográfica. Esta condición se ha realizado bajo diferentes soportes, desde los papiros egipcios hasta los discos duros de los ordenadores y las nubes de los servidores informáticos.

En este trabajo, después de una primera visión sobre los métodos y formas de conseguir estas informaciones, se presenta una reciente patente del autor consistente en un prototipo identificador de faros y balizas náuticas el cual nos indica el nombre y la posición del faro que esta emitiendo los destellos y las ocultaciones, que por otra parte no es capaz de hacer el popular GPS

Palabras clave: Cartografía, GPS, Identificador de faros náuticos.

### **Abstract.**

Mankind has always needed to know where is it, where it lives, and in conclusion, to know the territorial environment of his habitat.

Historically, the way to save and disseminate (not always) this geographic information has been sought. This condition has been realized under different supports, from the Egyptian papyri to the hard drives of the computers and the clouds systems in servers. In this work, after a first vision on the methods and ways of obtaining this information, a recent patent of the author is presented consisting of a prototype identifier of lighthouses and nautical beacons that indicates the name and position of the lighthouse that is emitting the flashes and concealments, which on the other hand is not able to make the popular GPS.

Keywords: Cartography, GPS, Nautical lighthouses identifier.

### **1. CONOCIMIENTO BÁSICO DEL TERRITORIO**

Desde tiempos remotos, el hombre ha necesitado conocer su entorno. Ya en la adolescencia, un joven quiere por instinto, conocer, descubrir su entorno y lo otea, lo investiga, se adentra con curiosidad, mas allá de su espacio conocido.

La memoria geográfica humana es muy útil pero limitada y se aprende con el tiempo, pero el territorio es extenso y para recorrerlo se necesita tiempo. Se hace necesario “grabar” esa información en algún soporte que ofrezca cierta durabilidad para utilizarla.

La importancia de este almacenamiento geográfico radica en calidad de las condiciones de vida para el hombre. Así, lo significativo ha sido localizar o registrar zonas donde hay o abunda el agua potable, zonas de caza, zonas de pesca, zonas ricas



en minería, y en general espacios habitables en cuanto a condiciones climáticas y demás condicionantes óptimos para la vida.

Los primeros registros geográficos, de los que se tienen constancia, que no deja de ser un “Sistema de Información Geográfica” datan de 500 años a.C.



Ilustración 1. Mapa del Mundo de Babilonia. 550 a.C.



Ilustración 2. Entramado de cañas de las Islas Marshall

En los registros cartográficos que se representa un territorio de gran escala, en donde las distancias se podrían medir en centenares de kilómetros, es lógico que el centro de estos mapas siempre sea el lugar de residencia del “cartógrafo”; así en los mapas mundi medievales europeos, según la cuna del cartógrafo del reino o imperio, el ombligo del mundo (umbiculus mundi) sería Roma, La Meca, Constantinopla o Jerusalén.

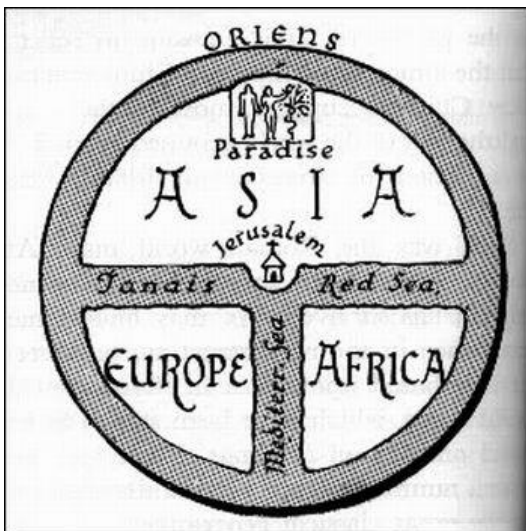


Ilustración 3. Mapa del Mundo Con centro en Jerusalén y representando el Paraíso.



Ilustración 4. Mapamundi de Al-Idrisi con centro en La Meca. 1469

Para el conocimiento del territorio, como hemos visto, en un principio, tuvo lugar con la simple observación, y mas tarde se recurrió al almacenamiento de la información en tabletas de barro, en entramados de cañas, en papiros, en piel de animales, y en papel, y los últimos soportes de esa información se realizan en discos magnéticos, ópticos, pen drives y discos duros solidos y nubes de servidores externos.

El soporte en la historia de la cartografía científica ha predominado el papel. En estas cartas se tenía la información de los aspectos, que a criterio del cartógrafo, eran los más importantes, o a criterio del que encomendaba esos mapas.

Incluían los mapas muchas mentiras, a veces por equivocación o desconocimiento y otras intencionadamente para influir en las demarcaciones y fronteras entre territorios.

Hasta hace poco tiempo, e incluso actualmente pero con menos frecuencia, nos orientábamos por las estrellas, lo cual se podía suponer métodos arcaicos, pero resulta que actualmente el posicionamiento por GPS, también se basa en bases circunferenciales que nos ofrecen una posición con exactitud milimétrica.

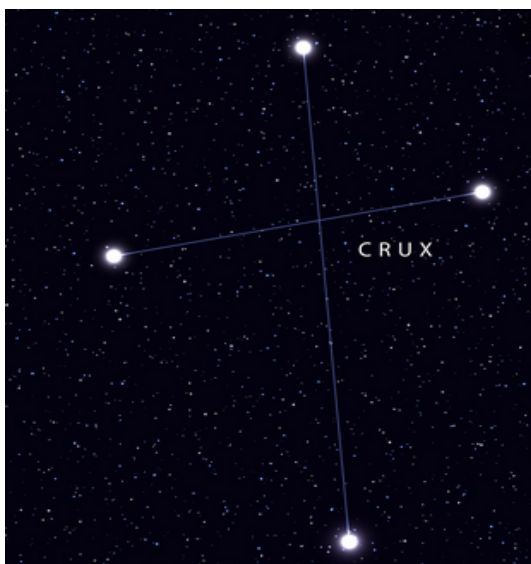


Ilustración 5. Estrellas que forman la Cruz del Sur en ese hemisferio. Indica el Sur a los navegantes



Ilustración 6. Constelación GPS.

## 2. ENTORNO LEJANO

¿Donde estamos?

Según la intencionalidad de la pregunta, se podría responder que uno se encuentra en su casa ( y en ese momento en el sofá del salón), en el barrio La Floresta, en la calle Carrera, en la ciudad de Barranquilla o en la República de Colombia.

También podríamos contestar informando de nuestras coordenadas geográficas, para lo cual la herramienta fundamental es el GPS del cual disponemos todos en nuestros teléfonos móviles. En el ámbito geográfico, se puede decir que llevamos en el bolsillo del pantalón, la herramienta que nos indica y nos guía la ruta optima para llegar a un lugar determinado; eso sí, siempre que el lugar donde nos encontremos tenga cobertura.

### 2.1. La panacea del GPS

En un curso de Navegación Astronómica en Santander, España, el profesor que enseñaba el fundamento y manejo del sextante, decía bromeando, que el manejo del GPS de montaña era para pocos talentosos, pues no se tenía que tener conocimientos

absolutamente de nada, solo se debía conocer donde se encontraba el botón “ON” que significa “Onde se enciende” pronunciado en un andaluz vulgar.

Como docente explico a mis alumnos que el GPS es sin duda el instrumento cartográfico revolucionario de los últimos siglos, aunque también, la cartografía de Google Earth y Google Maps, son herramientas potentísimas impensables hace pocos años.

El GPS Sistema de Posicionamiento Global (Global Positioning System) Ofrece las coordenadas de la antena receptora del sistema. Coordenadas absolutas, para cualquier punto de la Tierra. Esto lo realiza cronometrando el tiempo que tarda la señal de radio desde que sale del satélite hasta que llega al receptor en tierra. Multiplicado este tiempo por la velocidad de la luz, se obtiene la distancia a la que se encuentra el satélite; con cuatro o mas satélites a la vez, por trilateración geométrica, se obtiene el punto “exacto” del observador.

### **3. IDENTIFICACIÓN DE PUNTOS LEJANOS**

Hace unos años pregunté a un marino que, durante una navegación, como ellos identificaban los faros de las costas, y me contestó que, si estos se encantaban por zonas en las que solían navegar con cierta periodicidad, ellos lo conocían por la reiteración de haberlos avistado una y otra vez. Pero si las condiciones atmosféricas son adversas, como poca visibilidad, cielo cubierto sin estrellas o por ser una zona desconocida para la tripulación, se tenía que recurrir irremediamente a los libros de faros. Estos indican de que faro se trata previamente habiendo contando, por observación directa, el número de destellos y ocultaciones que realiza el faro en cada ciclo, pero no solo el número de destellos y ocultaciones sino el tiempo que tarda cada una de estos. Gráficamente es un código de barras único de cada farol, que a modo de ADN, tienen todos los faros del mundo.

Fue cuando imaginé un anteojo que registrara esta información mediante alguna célula fotoeléctrica que midiera la duración de estos destellos y ocultaciones; y al comprobar que el ciclo se cerrara, acudiera a una base de datos en donde comprobaría de que faro se trataba, mostrándonos el nombre y lugar de dicho faro además de sus coordenadas geográficas.

Con ayuda de un becario universitario, informático y del grupo de investigación IDL de la Universidad de Huelva, desarrollamos la idea y materializamos un prototipo que probamos con faros reales y el resultado, después de algunos ajustes, fue el deseado. Actualmente el identificador de faros esta patentado internacionalmente.

#### **3.1. Aspectos técnicos**

Un problema de los sistemas de geolocalización como GPS es que ofrece información del punto desde el que se hace la adquisición de datos, pero no nos informa del punto que estamos visando.

Los medios tradicionales se siguen empleando todavía ya que la tecnología no siempre es un aliado constante cuando surgen adversidades. Actualmente, la identificación de faros y señales luminosas desde una embarcación se realiza observando visualmente la fuente luminosas y contando el tiempo que tarda cada encendido y apagado de dicha luz hasta que se complete el ciclo. Generalizando, un faro es una fuente potente de luz, la cual tiene a su alrededor aberturas a modo de ventanas, las cuales dan salida a la luz o lo impiden.

Normalmente, un navegante local no tiene ni que contar, porque lo conoce. Aun así, si existen varios faros por la zona o si hay niebla u oscuridad total, el navegante

debe fijarse para discernir cuál es el que está viendo. Cuando la embarcación navega por zonas no conocidas, se hace necesario el saber de qué faro se trata.

En algunas embarcaciones, y según la eslora, es obligatorio por normativa llevar a bordo cartas náuticas, GPS y hasta sextante marino. A las embarcaciones de recreo de pequeñas dimensiones no se les exige tantos requisitos. Mediante cartas náuticas y una brújula se puede saber de qué faro se trata; al igual que con la cartografía digital y disponiendo de GPS. Una desventaja es que se debe disponer de dicha cartografía y además se trata de una tarea laboriosa.

A la vista de las limitaciones observadas, sería deseable disponer de un mecanismo adicional de ayuda a la navegación que evitara consultas manuales en los catálogos de faros existentes y que no dependa de las señales de satélites.

El sistema incorpora un mecanismo electrónico-óptico que permite apuntar hacia el faro e identificar de qué faro se trata para una mejor captación de la señal emitida.

El objeto de la invención es un sistema identificador de faros con unos medios de captación de luz para detectar una señal luminosa formada por una secuencia alternada con destellos y ocultaciones emitida por un faro durante un intervalo de tiempo. Incluye además unos medios de procesamiento acoplados con los medios de captación de luz, para extraer un espectro de frecuencia en la señal luminosa detectada, y para determinar mediante análisis estadístico si un faro determinado de la base de datos corresponde con dicho espectro de frecuencia..

Opcionalmente, el análisis estadístico realizado comprende una regresión del espectro de frecuencia extraído.

Opcionalmente, el sistema comprende una interfaz, acoplada con medios de procesamiento, para mostrar el resultado de la consulta realizada en la base de datos.

Los medios de captación de luz comprenden un sensor lumínico y un visor de puntería para dirigir el sensor lumínico hacia el faro.

El sensor lumínico comprende un fototransistor.

Alternativamente, el sensor lumínico comprende un fotodiodo.

Opcionalmente, los medios de procesamiento comprenden un módulo de memoria donde se almacena la base de datos.

Opcionalmente, los medios de procesamiento comprenden un ordenador de placa reducida con un convertor analógico-digital, una tarjeta gráfica y una pluralidad de conexiones para conectar periféricos.

Otras variantes y ejemplos de realización se exponen en las siguientes secciones para un mejor entendimiento de la presente invención.

### 3.2. Pruebas

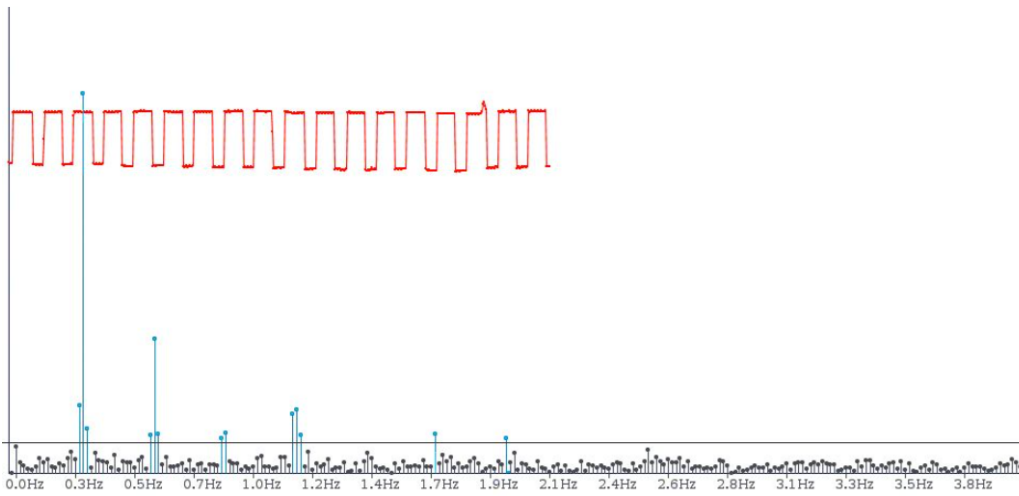


Ilustración 7. Ejemplo de captura de señal real y valores computables sobre umbral de ruido.

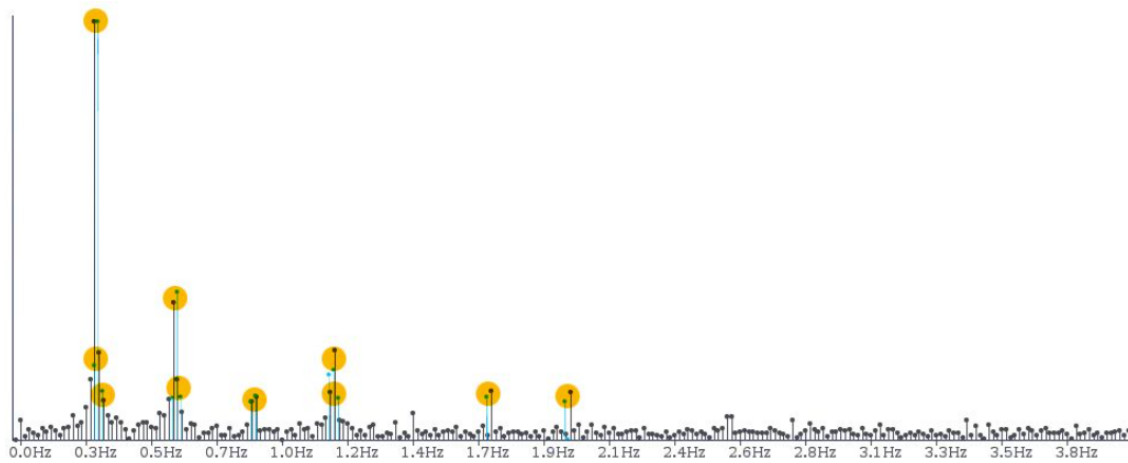


Ilustración 8. Puntos comunes entre las frecuencias capturadas y una muestra de la base de datos: espectros similares y faro identificado.

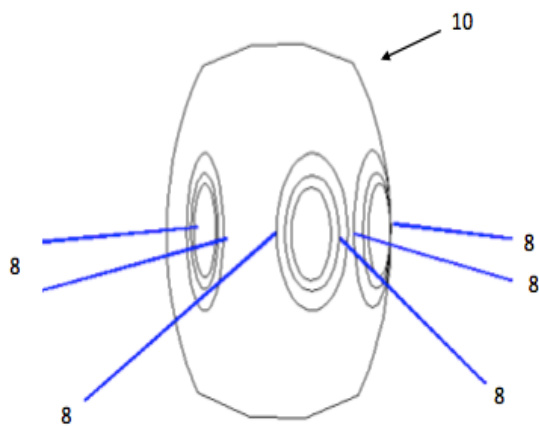


Ilustración 9. Esquema de lente de un faro.

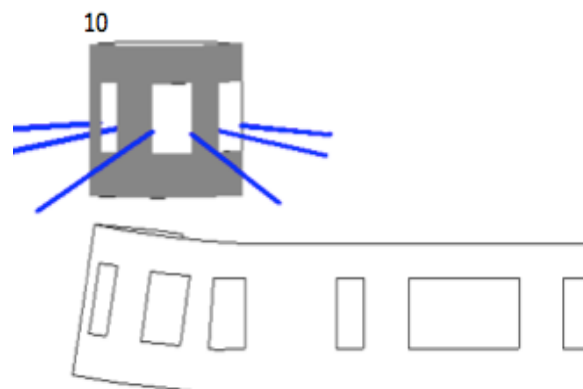


Ilustración 10. Representación del patrón de luz generado por las ventanas y pantallas del faro (actúan como un código de barras).

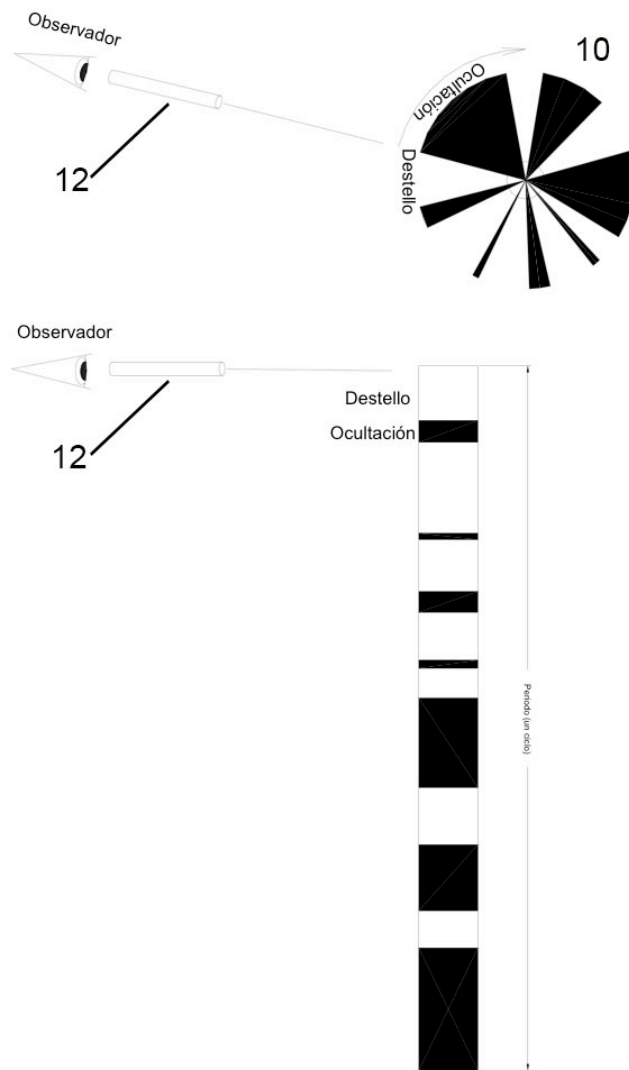


Ilustración 11. Esquema. Como el observador “ve tiempos” de encendido y de apagado que se traduce en el “ADN” del faro

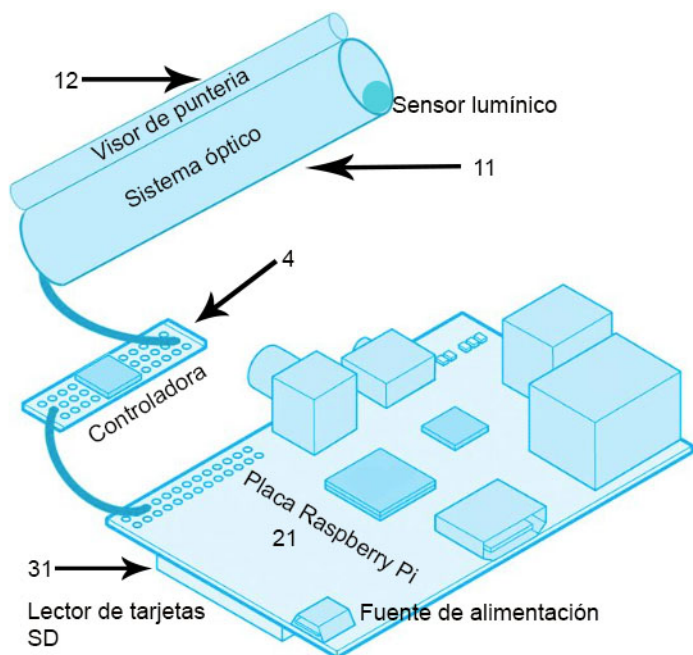


Ilustración 12. Diagrama de esquemático de los componentes principales de una realización.

El dispositivo se construye en base a una Raspberry Pi modelo B, que posee 26 pines GPIO. Los conectores GPIO permiten la conexión de dispositivos externos directamente conectados al microprocesador, pudiéndose utilizar buses, periféricos (internos del procesador como la UART para comunicación serie) o salidas/entradas digitales. La traducción de GPIO es General Purpose Input/Output, Entrada/Salida de Propósito General, el cual es un pin genérico en un chip, cuyo comportamiento (incluyendo si es un pin de entrada o salida) se puede controlar (programar) por el usuario en tiempo de ejecución para realizar una gran variedad de funciones así como elementos se pueden conectar a los pines. Estos pines no están diseñados con una función predeterminada, por lo que se pueden tener un gran número de posibilidades según las combinaciones que se creen en base a la necesidad del momento. En estos momentos se está mejorando el prototipo para la fase de fabricación.

#### 4. CONCLUSIÓN

Todo invento o idea que contribuya al conocimiento del territorio debe ser bienvenido a la comunidad científica en general y a la geográfica en particular.

El conocimiento del entorno del territorio, actualmente está siendo difuminado en una primera instancia, debido a la comodidad de los dispositivos electrónicos que realizan “ellos solos” el posicionamiento. Globalmente, la información que se puede obtener para dicho conocimiento es bastante completo, minucioso y muy cómodo, al poderse disponer de la plataforma Google Earth o Google Maps, o incluso en un buen mapamundi. Pero a pequeña escala, cambia bastante la visión de la zona, sobre todo si no se conoce a priori.

Los sistemas de navegación GPS nos guían fehacientemente por y al lugar determinado. Este fenómeno hace que nos volvamos “vagos” en cuanto a descubrir y discurrir geográficamente.

El identificador de faros, no nos indica donde estamos, tampoco por donde vamos; nos dice que sitio es el punto de donde sale la emisión de luz; cual es y que coordenadas tiene. El resto de información geográfica se queda para identificarse en

una carta y obtener así una situación mental del lugar geográfico en el que nos encantáramos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Barrera, Jazmina. 2019. Cuadernos de Faros. Ed. Pepitas. México.

Corpas, Rafael. 2009. Andalucía. La imagen cartografía de la antigüedad a nuestros días. Consejería de la vivienda y ordenación del territorio. Sevilla.

López, Eugenio. 2017. Raspberry pi. Fundamentos y aplicaciones. Ra-Ma. Madrid.

Martín, José Manuel. 2002. Historia de la Cartografía. Centro Nacional de Información Geográfica. Madrid.

Ordoñez, Javier. 2008. Ideas e inventos. Ed. Andrés Gamboa. Barcelona.

Varios. 2019. Faros y señales de niebla. Costas de España y Portugal. Instituto Hidrográfico de la Marina. Madrid.

Varios. 2019. Libros de Faros. Instituto Hidrográfico de la Marina. Madrid.

Wiley-Blackwell. 2014. Raspberry Pi User Guide. John Wiley. NY



## **PATRIMONIO NATURAL Y ORDENACIÓN URBANA. LOS CABEZOS EN LA CIUDAD DE HUELVA (ESPAÑA)**

Cayetano Campero-Romero  
Programa de Doctorado CREMTE, Universidad de Huelva  
[cayetanocampero@gmail.com](mailto:cayetanocampero@gmail.com)

Jesús Felicidades-García  
G. I. Instituto de Desarrollo Local, Universidad de Huelva  
[jesusfe@uhu.es](mailto:jesusfe@uhu.es)

Francisco Javier García-Delgado  
G. I. Instituto de Desarrollo Local, Universidad de Huelva  
[fcogarci@uhu.es](mailto:fcogarci@uhu.es)

### **RESUMEN**

La estructura interna de las ciudades ha sido ampliamente estudiada por los urbanistas. En los últimos años, el “redescubrimiento” del patrimonio urbano (natural y cultural) ha cobrado especial interés. En el caso de la ciudad de Huelva, la existencia de "cabezos" (acantilados fósiles) abre el debate (a diferentes niveles) sobre su conservación. En este trabajo se analiza la evolución y transformación de estos elementos patrimoniales en la planificación urbana, mediante el estudio de los diferentes planes y el análisis cartográfico. Los resultados previos destacan que se ha producido (a) una desconexión de los cabezos, (b) un desmantelamiento para la urbanización, (c) un uso inapropiado de los mismos y (d) una conservación (limitada) de una parte.

### **Palabras clave**

Cabezos, conservación, Huelva, planificación urbana, Patrimonio Natural.

### **1. INTRODUCCIÓN**

La Geografía Urbana ha abordado tradicionalmente la situación, evolución, población, funciones, áreas de influencia, plano y paisajes urbanos, sistema de ciudades, planeamiento y ordenación del espacio (Cano-García, 2008: 116). Sin embargo, aunque la localización es una variable muy territorial, no ha sido tratada en profundidad (Cano-García, 2008: 116), ni su influencia sobre la evolución, el ordenamiento urbano y el paisaje, a pesar de que es un hecho la “estrecha vinculación entre la aptitud fisiográfica y el crecimiento urbano” (Pardo *et al.*, 2019: 48). Así pues, el relieve es “un componente decisivo de la singularidad de las ciudades” (Pardo *et al.*, 2019: 51), y ocasionalmente de su desarrollo físico (Mérida, 1995: 465), además de añadir o matizar “los valores simbólicos o paisajísticos que incorpora” (Mérida, 1995: 465), si bien estos han ido cambiando con el tiempo.

En el contexto de la depredación capitalista, del urbanismo atroz, en el que la especulación inmobiliaria prima sobre los valores (sociales, ambientales) y los eufemismos del tipo “urbanismo sostenible” surgen para referirse al crecimiento urbano menos destructivo a corto y rentable a largo plazo, el sistema se ha preocupado por el suelo (urbano y urbanizable) y no por el paisaje urbano y su protección (Zárate, 2008:

175). Esto ha provocado conflictos entre la conservación del patrimonio y el urbanismo (Zárate, 2008: 175), ya que los procesos de destrucción son inherentes a la propia dinámica del capitalismo neo-liberal (Zárate, 2008: 176), como se observa en todas las Leyes del Suelo españolas desde 1956, que no han protegido el patrimonio y han fomentado la especulación urbanística. Además, los procesos de patrimonialización han estado tradicionalmente “ligados a las luchas por el poder social” (Guerrero, 2018: 1), generando conflictos y “patrimonio subalterno” (Guerrero, 2018: 1), en el que se establece qué es patrimonio y qué no lo es y se prioriza. Es cierto que con frecuencia es difícil conservarlo todo, pero otra cuestión es cómo se selecciona y determina la intervención... ya que “en las actuales y convulsas polis todo espacio es susceptible de especulación inmobiliaria” (Sánchez-González, 2016: 5), a pesar de alegarse generalmente la falta de presupuesto para proteger.

Muchas ciudades han buscado en los últimos decenios hitos urbanos, a menudo nuevas formas arquitectónicas, más o menos ociosas, que permitieran poner en el mapa a las ciudades con obras de Moneo, Foster o Calatrava..., o la recuperación de frentes marítimos (Barcelona), espacios industriales caducos (Bilbao, Avilés), etc., como forma de afianzar su carácter urbano y crear “símbolos visibles de sus logros” (Buraglia, 1998: 45). Por otra parte, se ha primado el patrimonio cultural (el edificio) frente al patrimonio natural, que también forma parte de la identidad urbana, sobre la que incide, como Málaga y el mirador de Gibralfaro o Barcelona y la montaña de Monjuïc, o las montañas que rodean Vilna, Praga y Bratislava, que adquieren talante casi mítico. La planificación en el tiempo deviene de aspectos de la propia planificación (paradigma), la capacidad técnica, promotores... y conforma un espacio interno de la ciudad, que se transforma sobre los elementos naturales o al margen de ellos (pese a su importancia). Los principios del planeamiento urbano (“la idea de ciudad”) son los que vertebran la ciudad y determinan la valorización del patrimonio natural (los elementos naturales del paisaje urbano).

Con la crisis financiera internacional llega un período en el que los cambios llevan a repensar la ciudad para comprender qué es el hecho urbano (Brenner y Schmid, 2015). En ese proceso “tenemos que ser conscientes de nuestras raíces” (Hall, 1998: XIII; tomado de Nel-lo y Mele, 2016), pero debemos identificar los conflictos para el futuro, afrontando los nuevos retos urbanos en el contexto de la globalización (Nel-lo y Mele, 2016), sin olvidar que los protagonistas del «tsunami inmobiliario» (Gaja, 2006) son también quienes más tarde consideraron el patrimonio como un refugio frente a la crisis, ya que adquiere valor “de momento”.

En el mismo contexto, “la ciudadanía demanda cambios que transformen el actual sistema económico, social, de convivencia entre diferentes grupos culturales, abordar el tema de *ciudades amigables*” (Cano-Pérez, 2016: XI), y surgen iniciativas populares que permiten la protección del patrimonio con poco presupuesto y que consideran que, al margen de lo institucional, “las *ciudades amigables* deben serlo para el conjunto de su población, así como para su entorno y territorio de pertenencia” (Jordán *et al.*, 2016: XIII). La emigración suele indicar que una ciudad no es amigable (Jordán *et al.*, 2016: XIII), y es necesario aprovechar la oportunidad de generar en la ciudad “un espacio de encuentro” (Jordán *et al.*, 2016: XVI).

El presente trabajo analiza una morfología específica de la ciudad de Huelva, los «cabezos», como hito urbano (patrimonio natural), planteando: ¿Qué importancia tienen? ¿Cómo inciden en la conformación de la ciudad? ¿Qué funciones urbanas desempeñan o han desempeñado? ¿Cómo se reflejan en la planificación urbana? ¿Cómo

se actúa sobre ellos? Metodológicamente, se ha recurrido a una revisión de la literatura general sobre patrimonio y paisajes culturales, y específicamente sobre el caso de Huelva, a informes técnicos y documentación sobre los planes urbanos ejecutados, y finalmente mediante el análisis cartográfico.

## 2. LOS CABEZOS COMO HITO URBANO

La ciudad de Huelva se sitúa en la costa atlántica del SW de la península ibérica en las estribaciones del valle del Guadalquivir, en el estuario formado por las desembocaduras de los ríos Odiel (W) y Tinto (E). Se trata de un entorno sedimentario dinámico con su principal aporte por la deriva litoral (Borrego *et al.*, 2000), conocido como “Ría de Huelva”, donde se ubican las Marismas del Odiel. Sobre este estuario se levanta un acantilado fósil al N y W. Esto significa que la ciudad tiene un relieve de tipo mixto (Pardo *et al.*, 2019: 57), en el que predominan las planicies (relleno antrópico de la zona baja y aplanamiento de la topografía) que supone un 70,6% de la superficie, repartiéndose el resto (correspondientes al acantilado) entre cresta (14,1%), rampa (10,9%) y pico (1,5%) (Pardo *et al.*, 2019: 57).

Fotografía 1. Panorámica del Cabezo del Conquero (Repetidor)



Fotografía J. Felicidades-García (3-11-2008).

Fotografía 2. Cantil del Cabezo Mondaca (C/Ramón Menéndez Pidal)

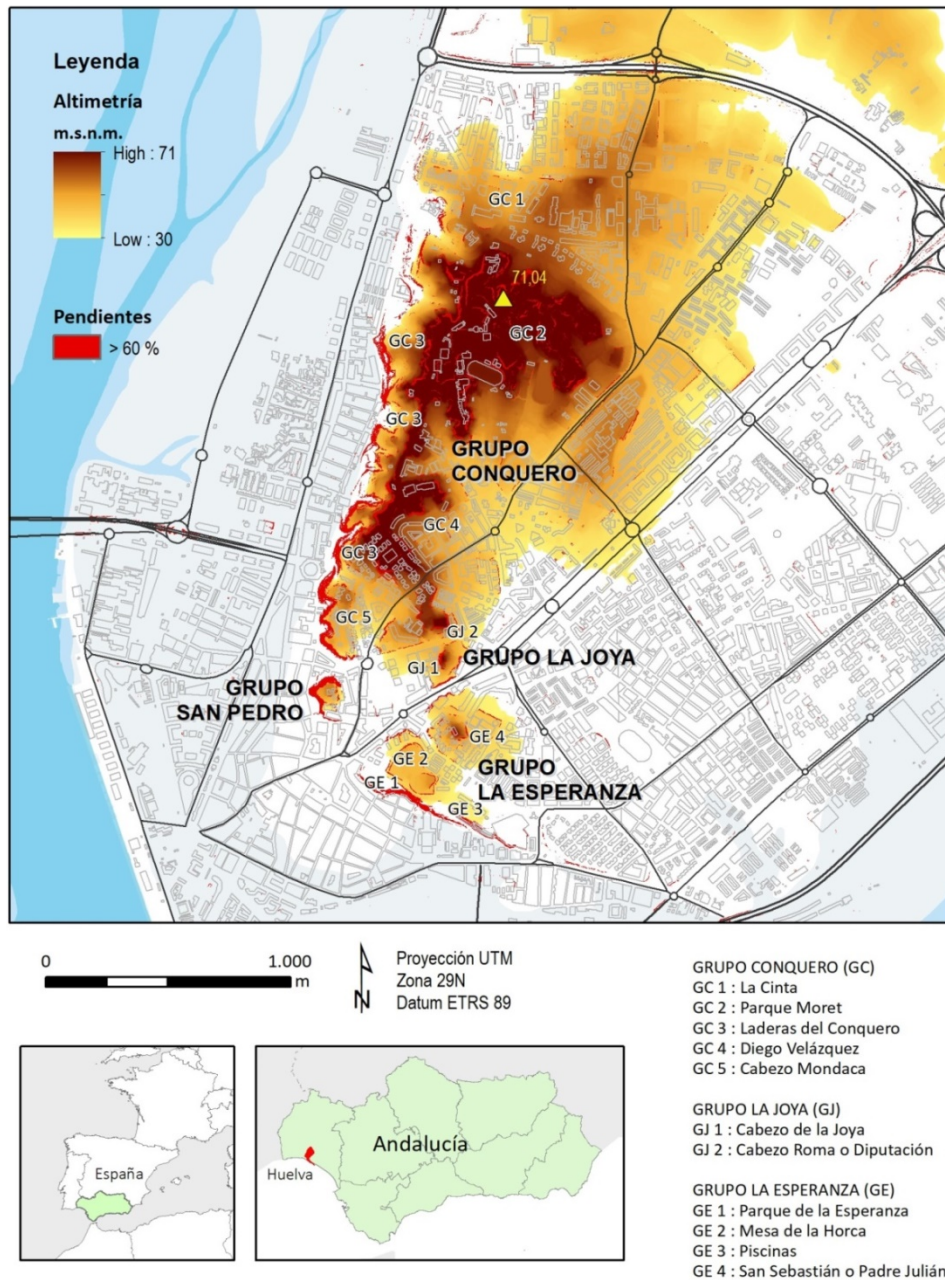


Fotografía F.J. García-Delgado (17-1-2009).

El origen de estas formaciones, conocidas localmente como «cabezos», es el levantamiento neotectónico del SW peninsular, que hace aflorar las formaciones arenosas del Plioceno (Arenas de Huelva y Arenas de Bonares) durante el Cuaternario, y el subsiguiente modelado fluvial, junto con los cambios en el nivel del mar durante los períodos glaciares e interglaciares, especialmente tras la última transgresión marina (Flandriense, Holoceno). Su composición será de arenas y gravas compactadas, con estratos marcados por acumulaciones calcáreas. El desarrollo de acantilados en la margen oriental del estuario del río Odiel (Garrido y Romero, 2010: 142; García-Navarro *et al.*, 2011: 114) concluyó hace 6.000 años con la retirada de la línea de costa y el progresivo cierre de las desembocaduras de los ríos con islas y flechas litorales.

Así, los cabezos son elevaciones con una cota mínima de 20 m.s.n.m. (Garrido y Romero, 2010: 142), pero que generalmente se encuentran entre 50 y 70 m.s.n.m. En la margen oriental del Odiel, las laderas presentan inclinaciones  $>45^\circ$  mientras que son más suaves hacia el Tinto (Garrido y Romero, 2010: 142; García-Navarro *et al.*, 2011: 102). Según las pendientes, pueden distinguirse cantiles (pendientes altas  $>60^\circ$ ), laderas (pendientes suaves  $<20^\circ$ ) y taludes (valores intermedios) (Garrido y Romero, 2010: 142).

Mapa 1. Topografía e identificación de cabezos en la ciudad de Huelva



Elaboración propia, 2019.

Su modelado resulta de la interacción dinámica de los procesos naturales (climáticos y gravitacionales) y de las acciones antrópicas (García-Navarro *et al.*, 2011: 102). La evolución de estos taludes, que rodean a los “cabezos” de Huelva, está relacionada con la acción de los agentes atmosféricos, que inducen una degradación progresiva de los materiales (formación de cuencas interiores y cárcavas), así como por la influencia en ellos de las acciones antrópicas documentadas desde época Protohistórica (García-Navarro *et al.*, 2011: 114). Los desniveles han “favorecido los procesos de caída y colapso de bloques, así como deslizamientos históricos” (García-Navarro *et al.*, 2011: 102).

Fotografía 2. Ladera del Conquero (Villa Rosa-Colegio Mayor San Pablo)



Fotografía J. Felicidades-García (3-11-2008).

Fotografía 3. Talud del Conquero (Mandala)



Fotografía J. Felicidades-García (3-11-2008).

En el conjunto, se identifican una Unidad Sur (casco urbano) y una Unidad Norte (zonas de servicios) (Garrido y Romero, 2010: 143). La Unidad Sur es la más importante y continua, compuesta por cuatro grupos de cabezos: Conquero, San Pedro, La Joya y Esperanza. La Unidad Norte está formada por estructuras más o menos aisladas.

Cuadro 1. Los cabezos en la ciudad de Huelva

Unidad	Grupo	Características	Cabezo	Datos específicos
Sur (casco urbano)	Conquero	Parte más alta, hasta 70 m.s.n.m. Conchero (fósiles) en la unidad Arenas de Huelva. Laderas máximo de la transgresión flandriense (h. 9000 B.P.). Praderas en suya pendiente (NW) o alta (S)	Conquero	“cuesta de La Cinta” (NW) y “laderas” (S y Norte) Importante valor paisajístico y ecológico Conformación del skyline de la ciudad Yacimiento paleontológico y arqueológico (acueducto romano)
			Moret	Espacio forestal (pinar y eucaliptal) y huertas históricas Túmulos del Período Orientalizante
			Mondaca	Acantilado No existen restos arqueológicos (vaciado histórico a niveles geológicos)
			Diego Velázquez-Morana	Ladera E No existen restos arqueológicos (vaciado histórico a niveles geológicos)
	San Pedro	Separado de Cabezo Mondaca por la Cuesta del Carnicero	Cementerio Viejo	Al E del grupo, límite de la ciudad decimonónica, clausurado en 1885
			San Pedro o “Del Castillo”	Núcleo original de la ciudad (parte alta yacimiento tipo <i>tell</i> desde época orientalizante)
			Molino de Viento	Al S del grupo
	La Joya	Unidad intermedia entre Conquero y Esperanza	Del Pino o San Andrés	Restos paleontológicos Restos arqueológicos protohistóricos (VII-IV a.C.), enterramientos almohades
			De la Joya	Restos arqueológicos orientalizantes y necrópolis
			Roma o Diputación	Transición con el Conquero No tiene restos arqueológicos
	Esperanza	Terrenos miocenos (W) Diferentes elevaciones enlazadas entre sí Escasa ocupación histórica Urbanización de época inglesa	Parque de la Esperanza	Desnivel entre la zona baja de la ciudad y el grupo
			Parque Alonso Sánchez/Mesa de la Horca y piscina de los ingleses	
			San Sebastián o Padre Julián	No existen restos arqueológicos
	Norte (ensanche zona de servicios, N de la circunvalación)	--	Pequeños cabezos alineados con más de 30 m.s.n.m.	Vista Alegre
El Saladillo				
La Almagra				
Norte Circunvalación				Conglomerados de gravas rojizas cuaternarias Desconectado de la ciudad por la carretera de circunvalación Yacimiento arqueológico

Fuentes: García Navarro *et al.*, 2011; Garrido y Romero, 2011; Rodríguez y Dabrio, 2018. Elaboración propia.

La Unidad Sur de los cabezos ha sido fundamental en conformación física de la ciudad de Huelva, al cerrar por el N la ciudad histórica decimonónica, mientras que la Unidad Norte quedó hasta fecha reciente ajena al urbanismo (Ensanche posterior a 1990).

Los cabezos explican, junto con las marismas (W y E), los terrenos de la compañía de Riotinto y las vías del ferrocarril (S) (Martínez-Chacón, 1992: 310-311), la fragmentación urbana y la urbanización en islas (barriadas dispersas) (Martínez-

Chacón, 1992: 312). Muestra de ello es el barrio de Huerto Paco, separado físicamente del centro histórico y de la zona de La Merced por los cabezos de la Joya y del Conquero, sobre los que se abren las vías de San Sebastián y Manuel Siurot (Fuentes, 1994: 262).

Además, los cabezos condicionaron la urbanización desde el casco histórico decimonónico en abanico (Martínez-Chacón, 1992: 310-311), ya que su posición septentrional limitó el crecimiento urbano hasta época reciente.

Históricamente, los cabezos han desempeñado funciones urbanas:

- Defensa (Mérida, 1995: 466): la existencia de restos arqueológicos desde la Protohistoria hasta Edad Moderna, con un castillo medieval (hoy desaparecido), atestiguan su importancia. Además, han supuesto históricamente una separación de las tierras bajas más insalubres (Mérida, 1995: 465) como es el caso de las marismas.
- Protección (Mérida, 1995: 466): los cabezos son más resistentes a la actividad sísmica que los terrenos aluviales (Mérida, 1995: 465), y han sido una barrera ante las inundaciones coincidentes con la pleamar (frecuentes en los años 70 y 80), que afectan particularmente a la ciudad baja.
- Abastecimiento hídrico: presencia de agua y su paso a través de los desniveles (Mérida, 1995: 465), siendo los cabezos aprovechados históricamente para la reserva de agua de la ciudad (Garrido y Romero, 2010: 143), como atestigua la cisterna del acueducto romano de la Fuente Vieja.

Con el tiempo estas funciones (ventajas) han ido limitándose o desapareciendo desde la revolución industrial (Mérida, 1995: 465), pero se suman, con la puesta en valor de los espacios libres, otras dos:

- Ambiental: los ecosistemas urbanos producen servicios y beneficios para la población, y los cabezos debemos entenderlos en este sentido, como parques y bosques urbanos, identificados con el filtrado del aire, microrregulación climática, reducción de ruido, drenaje de aguas pluviales, tratamiento de aguas residuales, valores recreativos y culturales (Bolund y Hunhammar, 1999: 293). El valor de los espacios verdes debe tenerse en cuenta como “elementos vertebradores del territorio y potencialidad para ofrecer un amplio abanico de funciones sociales y ambientales” (Feria y Santiago, 2017: 118), lo que convierte a los cabezos en un recurso estratégico imprescindible para cualquier iniciativa de planificación.
- Paisajística/afectiva (identitaria): en un mundo dominado por la globalización y la pérdida de memoria espacial (el porqué de la ciudad) “los paisajes culturales urbanos dan seguridad emocional a la ciudad” (Zárate, 2008: 176), los cabezos dotan de unicidad, formando parte de las señas de identidad de la ciudad (García-Navarro *et al.*, 2011: 102), pues “no dispone de grandes monumentos que definan un importante patrimonio” (Garrido y Romero, 2010: 144). A ello se suma la importancia arqueológica de los cabezos de la Joya, La Esperanza, San Pedro, Molino de Viento, San Sebastián y del Pino (Gómez y Campos, 2001).



### 3. LOS CABEZOS EN LA ORDENACIÓN URBANA

Huelva ha cambiado sustancialmente su entorno natural en los últimos 250 años (García-Navarro *et al.*, 2011: 103). Su estructura urbana ha sido moldeada por cuatro factores externos: terremoto de Lisboa (1755), capitalidad de la provincia (1833), colonización británica (1873-1954) y Polo Industrial (1963-1972) (Martínez-Chacón, 1992: 305). La ciudad crece a partir de aluviones poblacionales e improvisación urbanística, dando como resultado una “imagen de ciudad inacabada” (Martínez-Chacón, 1992: 318), pese a la mejora formal de los últimos 25 años, que recuerda a otras ciudades portuarias e industriales de aluvión (Vigo, Valladolid).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, los cabezos son el límite del casco urbano (Garrido y Romero, 2010: 144), y comienza a gestarse la idea de una ciudad plana, que ve en los cabezos un elemento peligroso, protagonista de desprendimientos<sup>1</sup> en parte causados por la actuación en sus laderas (García-Navarro *et al.*, 2011). La presión urbanística ha sido históricamente importante, inicialmente desde la zona baja, afectando a las pendientes en la actualidad por la urbanización completa de diferentes áreas (Garrido y Romero, 2010: 144). Por otra parte, el interés por desmontar los cabezos ha estado relacionado con la facilidad de allanamiento (gravas, arenas y limos compactados) y la utilización de esos materiales para el relleno sistemático de la marisma (García-Navarro *et al.*, 2011: 103). Esto ha hecho de los cabezos “un objeto residual”, pues no tiene nada que ver con los ensanches (Mérida, 1995: 466-467), mientras que “la nivelación de terrenos es percibida como un avance, un signo de progreso, representando, en definitiva, la domesticación de un elemento más de la naturaleza” (Mérida, 1995: 467).

Cuadro 2. Los cabezos en la planificación urbanística de la ciudad de Huelva

Unidad	Grupo	Cabezo	PGOU 1964	PGOU 1980	PGOU 1999	Proyecto de urbanización 1999	Actuaciones	
Sur (casco urbano)	Consejero	Compuerto	Subida de la zona	Zona Verde Residencial	Suelo Urbano Consolidado y Suelo Urbanizable Programado A definir por las normas urbanísticas y según ordenación anterior Residencial programado	Suelo Urbano No Consolidado 34 Residencial (unifamiliares y bifamiliares a media ladera y en la parte inferior bloques lineales), sistema general de espacios libres (emboscados de la Subida), sistemas generales de equipamientos y dotaciones	No urbanizado Servicios (Aguas de Huelva, Ciudad Deportiva, IES Alto Consejero) Miradores Algunas casas unifamiliares más o menos aisladas, con espacios vacíos (ladera N)	
				Laderas		Suelo Urbanizable No Sectorizado 2 Sistema general de espacios verdes Adaptación PGOU 1999 a la LOUA	No ejecutado	En tramitación declaración Monumento Natural
		Moret	Zona Urbana Zona Verde	Suelo Urbanizable Programado A definir según normas anteriores	Plan Parcela Nº 2 Parque Moret	--	Parque urbano, lago y algunos espacios duros	
		Montaña	Zona Urbana, Ciudad Baja Zona Verde	Suelo Urbano Consolidado Zona verde	Suelo Urbano No Consolidado 37 Sistema General de Espacios Verdes (axe con Laderas del Consejero), ampliar viario y equipamiento local.	No ejecutado	Recortado desde el siglo XIX para adosar viviendas (en parte trogloditas) aprovechando el desnivel	
	San Pedro	Diego Vázquez-La Morana		Plan Parcela a11	Adaptación PGOU 1999 a la LOUA: API-26 Alto Consejero	No ejecutado	Desmantelado desde el siglo XIX (Hospital Psiquiátrico de Diputación) y a partir de 1980 aterrazado. Huertas y viviendas aisladas. Explosión 1999 en adarve (C/ Diego Velázquez)	
		Cementerio Viejo				--	Desmantelado desde 1885 hasta su desaparición	
		San Pedro o 'Del Castillo'	Suelo Urbano Consolidado, Ciudad Baja Residencial	Suelo Urbano Consolidado A definir por las normas urbanísticas	Suelo Urbano No Consolidado 32 Residencial y sistema general de espacio libre	Ejecutado	Ha conocido recortes sucesivos en las laderas (viario y plaza)	
	La Joya	La Joya	La Joya	Molino de Viento	Zona Urbana, Ciudad Baja Residencial, docente, verde	Suelo Urbano Consolidado Zona 1 Residencial	Ejecutado	Desmantelado por el Ayuntamiento (siglo XIX) para dar acceso a San Pedro (Paseo de Santa Fe)
				La Joya	Suelo Urbano Consolidado, Ciudad Alta Residencial	Suelo Urbano Consolidado Residencial y dotacional multifuncional	Suelo Urbano No Consolidado 1 Residencial (vivienda unifamiliar, pisos) y dotacional multifuncional (sanitario), sistema general de espacio libre (micropódi)	Parcialmente ejecutado
		Antiguo PERI	Zona Urbana, Ciudad Alta	Suelo urbano Según ordenanza anterior	Suelo Urbano No Consolidado Zona 3 Residencial Adaptación PGOU 1999 a la LOUA: API-04 Cabezo Colomén	En desarrollo	En proceso de desmonte	
		Del Pinar o San Andrés			Suelo Urbano Consolidado Zona 3 Residencial Adaptación PGOU 1999 a la LOUA: U-E-02 Colegio Francés	Ejecutado	Desmantelado a principios 2000	
		Roma o Diputación	Suelo Urbano Consolidado, Ciudad Alta Residencial	Suelo Urbano Consolidado Dotacional (docente y asistencial)	Suelo Urbano No Consolidado Zona 2 Residencial (vivienda unifamiliar paralela y/o aislada), consolidación pastas del colegio	No ejecutado	Contacto con La Morana (Colegio Virgen del Rocío) con desmonte desde los años '70	
	Esperanza	Parque de la Esperanza	Esperanza	Zona Urbana Zona Verde	Suelo Urbano Consolidado Zona verde	Suelo Urbano Consolidado Zona 3 Sistema general de espacios verdes, aparcamiento	No ejecutado	Taludes del cabezo formados de pizarra (primera intervención que se realizó) Proyectos de recuperación no llevados a cabo
			Casa Colón	Zona Urbana, Ciudad Baja	Suelo Urbano A definir según normas urbanísticas	Suelo Urbano Consolidado Zona 1, Casco Antiguo Residencial, sistemas generales de equipamientos y dotaciones	Ejecutado	Desde el siglo XIX desmonte del cabezo (Casa Colón, Brasil)
		Parque Alonso Sánchez/Mesa de la Horta y Picada de los Ingleses	Zona Urbana, Ciudad Alta	Suelo Urbano Zona verde, dotación sanitaria, residencial	Suelo Urbano Consolidado Zona 3 Uso sistemas generales de espacios verdes, residencial	Ejecutado	Topografía respetada, pero los cabezos son transformados, formados con placas de hormigón Parte trasera construcción Hospital Manuel Loas	
		San Sebastián o Podes Julián	Suelo Urbano Consolidado Residencial	Suelo Urbano Consolidado Residencial (Ciudad Jardín)	Suelo Urbano Consolidado Zona 3 Residencial (viviendas unifamiliares en hileras, colectivas hacia la Av. Federico Mayre) Adaptación PGOU 1999 a la LOUA: API-06 Cabezo San Sebastián	Ejecutado parcial	Urbanización en época británica (clínica, viviendas unifamiliares), surge posteriormente la barriada Parte más alta arbolada (Colegio Maristas). Parte baja ocupada por el complejo Q2, primera poléptica causada por los cabezos y su conversión. En parte transformado por el PERI 11	
	Norte (ensanche, zona de servicios, N de la circunvalación)	Circunvalación	Vista Alegre				No ejecutado	Transformación a partir entre 1990 y 2000
			El Valadillo	Rural	Suelo Urbanizable no Programado Dotacional	Suelo Urbano Consolidado Zona 9 Sistema general de equipamientos y dotaciones	Ejecución parcial	Transformación a partir entre 1990 y 2000
			La Almagra	Zona no urbana	Suelo Urbanizable Sectorizado Adaptación PGOU 1999 a la LOUA	Suelo Urbanizable Sectorizado Adaptación PGOU 1999 a la LOUA	No ejecutado	Transformación a partir entre 1990 y 2000, respectado en parte por los restos arqueológicos (centro de interpretación) Respetado en el PAU de Montaña Zona rural (dotaciones espontáneas)

Fuentes: García Navarro *et al.*, 2011; Garrido y Romero, 2011; Rodríguez y Dabreo, 2018; PGOU, 1964; PGOU, 1980; PGOU, 1999. Elaboración propia.

<sup>1</sup> El más famoso es desprendimiento del 12 de septiembre de 1956 que produce 13 muertos y 10 heridos, pero han sido frecuentes (1989, 1996, 2010...) (García-Navarro *et al.*, 2011: 104).

La planificación urbana de la ciudad de Huelva se inició con el Proyecto Ensanche diseñado por el arquitecto José Pérez Carasa en 1926, aunque este quedó en la realización de los planos y nunca fue tomado en consideración (Martínez-Chacón, 1992: 311). En este proyecto no se consideraron los cabezos por separado, pero se observa cómo estos habían determinado el crecimiento en abanico de la “Ciudad Baja” (casco histórico decimonónico) en el plano de 1870 (Martínez-Chacón, 1992: 307; Fuentes, 1994). Este documento sirve para constatar que en ese momento se habían desmantelado totalmente dos cabezos: Molino de Viento (por el Ayuntamiento para dar acceso a la Iglesia de San Pedro desde la ciudad baja) y Cementerio Viejo (actual Paseo de Buenos Aires, se desmantela como expansión de la ciudad a partir de la desacralización de 1885) y, parcialmente, La Morana (construcción del Hospital Psiquiátrico de Diputación Provincial), Mondaca (recortado por las viviendas de Menéndez Pidal<sup>2</sup>) y Casa Colón (parte baja del cabezo de la Esperanza, desmontado en parte para la construcción del Hotel Colón, con desarrollo de infraviviendas en El Brasil). De tal forma que los cabezos eran la zona de expansión de la ciudad (con adaptación topográfica), como áreas rurales en la periferia. A partir de los años 70, todo cambia: frente al mantenimiento preventivo, comienzan a hacerse actuaciones (Garrido y Romero, 2010: 144).

En 1964, el arquitecto Alejandro Herrero realizó el primer Plan General de Ordenación Urbana de Huelva para responder al crecimiento demográfico de la ciudad, tras el establecimiento del Polo Industrial, y elabora un plan conforme a la Ley del Suelo de 1956 (Martínez-Chacón, 1992). Este documento destacará por aportar una “idea de ciudad” (más o menos personal) a la desestructurada Huelva. En este plan los cabezos no son considerados como elementos urbanos, pero una parte importante de ellos, El Conquero, es clasificado como Zona Verde/Residencial, concebido como un único espacio, en este momento ya han empezado las construcciones unifamiliares de chalés, y se inicia la dotación de servicios (Aguas de Huelva, Ciudad Deportiva, Colegio San Pablo e Instituto Alto Conquero). Como Zona Urbana/Zona Verde aparecen Moret (con viviendas en huertos en ese momento), Mondaca (recortado por las viviendas adosadas al acantilado) y La Esperanza (ocupado desde época británica, se construye el Hospital Manuel Lois en 1954); se acomete la primera intervención sobre los cabezos: el aterrazamiento y forrado de los taludes con pizarra para salvar el desnivel, y se urbaniza en los Tres Reyes y Vía Paisajista). Por su parte, los cabezos de San Pedro, San Sebastián, Roma y La Joya son clasificados Suelo Urbano Consolidado (urbanización desde principios del siglo XX en los tres últimos), y Molino de Viento (ya desaparecido), Casa Colón y Del Pino se clasifican Zona Urbana (Ciudad Baja y Alta, respectivamente), a pesar de que el segundo estuvo libre de urbanización en gran parte hasta los años 2000. Por último, todos los cabezos de la Unidad Norte se consideran Zona Rural (Saladillo, Vista Alegre, Almagra) o no urbana (Norte de la Circunvalación), coincidiendo con el ruedo agrícola (fundamentalmente de cereal) de la ciudad.

El PGOU de 1964 se incumple en gran medida porque se urbaniza a golpe de licencia de obra sin tener en cuenta la planificación (Fuentes, 1994: 270). Esto hace necesaria una revisión del documento.

En 1980 se aprueba un nuevo PGOU, coincidiendo con la nueva Ley del Suelo (1975) y los inicios de la democracia. El nuevo documento tampoco considera los

---

<sup>2</sup> Históricamente mostró rasgos trogloditas y construcciones adosadas a los cabezos o con huertos separando las casas del talud (Garrido y Romero, 2010: 144).

cabezos como un elemento singular de la ciudad y, de hecho, supone un retroceso en la consideración de espacio libre y verde, apareciendo como Suelo Urbano Consolidado y Zona Verde los cabezos Mondaca y La Esperanza, y Suelo Urbano con diferentes usos (incluido zona verde) Molino de Viento y Parque Alonso Sánchez (bajo esta planificación se acomete el Parque, forrando con placas de hormigón el cabezo aterrizado, del que se respecta la topografía). El resto de los cabezos quedaban bajo la clasificación de Suelo Urbano y Suelo Urbanizable, como El Conquero (se preserva, en parte, la ordenación anterior), Moret, San Pedro, La Joya, Roma y San Sebastián, mientras La Joya-Colombo y Casa Colón quedan como Suelo Urbano. Solo los cabezos de El Saladillo, Vista Alegre y la Almagra aparecen como Suelo Urbanizable No Programado (comenzándose su urbanización a partir de la apertura de la Avenida Andalucía y la prolongación hacia la autovía A-49). A través de Planes Parciales se actúa sobre los cabezos, aterrazamiento de laderas, como en La Morana, donde se urbaniza en el desnivel.

El actual PGOU data de 1999 y es el que más tiempo ha estado en vigor, con una modificación para adaptarse a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (2002). La aprobación de este plan es posterior a la Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y la Ley del Suelo de 1998, consideradas como el inicio de la especulación inmobiliaria en España. La protección de los cabezos conoce un avance con la aprobación del Plan Parcial N° 2 Parque Moret, que supone la apertura de un parque urbano en la vertiente E de El Conquero, aprovechando parcelas forestales y huertas, aunque con algunas zonas duras. A la vez, se protegen las Laderas del Conquero-Mondaca, con la tramitación de la Declaración de Monumento Natural, pese a quedar como Suelo Urbanizable No Sectorizado y Suelo Urbano No Sectorizado, respectivamente. El Parque Alonso Sánchez se clasifica como sistema general de espacios verdes (y residencial), de forma eufemística (es un área dura). El resto de los cabezos quedan como Suelo Urbano No Consolidado (El Conquero, San Pedro, Molino de Viento, La Joya y La Joya-Colombo, Roma), Suelo Urbano Consolidado (Esperanza, Casa Colón, Parque Alonso Sánchez, San Sebastián, Vista Alegre/Saladillo/La Almagra) y Suelo Urbanizable No Programado (Circunvalación Norte). La especulación urbanística y el valor del suelo hacen que los cabezos queden como áreas urbanas y urbanizables, con algunas áreas dotacionales o espacios libres. El resultado de esta planificación ha supuesto la desaparición de cabezos (Casa Colón, Cabezo del Pino, Vista Alegre, El Saladillo), transformaciones en otros (San Sebastián) o la presión urbanística en los lugares de ejecución parcial o no ejecución (La Joya-Colombo), al tiempo que se ha generado una corriente de opinión pública en defensa de los cabezos a través de asociaciones políticas, sociales-vecinales y culturales.

El planeamiento urbano en la actuación sobre los cabezos ha dado lugar a:

- Desmantelamiento total: a veces con aprovechamiento de los desniveles para la urbanización, se aterrazan los taludes y se construye sobre ellos, como en La Morana (años 80) o El Pino (años 2000), como ocurrió en el siglo XIX con los cabezos del Molino de Viento y el Cementerio Viejo.
- Desmantelamiento parcial: conservación de la topografía y adosado de edificios a los taludes (a veces con labores de vaciado), como ya se hizo en el siglo XIX en el cabezo Mondaca, y se actúa en el cabezo San Sebastián en los años 1990 o en San Pedro desde 2015. También se hace el forrado de los cabezos como se hizo en el Parque de La Esperanza (primera actuación en los años 70) y en el Parque Alonso Sánchez,

donde también se actúa con muros pétreos (Garrido y Romero, 2010: 144), y en el cabezo San Sebastián (una de las primeras que provocó polémicas entre la ciudadanía). Finalmente, los desprendimientos por actuaciones sobre el acantilado o talud<sup>3</sup> han causado intervenciones con muros de contención (Cabezo Mondaca en los años 90, Parque Moret en los 2000), gaviones y geotextiles (Cabezo Mondaca), zonas clavadas (Cabezo de San Pedro, Cabezo de San Sebastián) e incluso abancalamiento (Cabezo Mondaca) y tierras armadas (La Horca y Piscinas) (Garrido y Romero, 2010; García-Navarro *et al.*, 2011: 103).

- Aprovechamiento del cabezo: sería el caso del Parque Moret (año 2002), concebido como zona verde, o del Cabezo de la Almagra (desmantelado sólo en la parte norte por la entrada de la autovía) con la construcción del Centro de Interpretación Arqueológico en el Campus Universitario de El Carmen. En parte, responde a ello la urbanización y construcción de miradores en las Laderas del Conquero (intervenciones años 80 y 90).

En definitiva, al proceso de ordenación urbana le ha faltado la pregunta: ¿qué ciudad queremos? (Martínez-Chacón, 1992: 319) y esto ha repercutido sobre la ciudad y en su respeto a este elemento natural, que debe ser concebido como pulmón verde urbano y necesariamente protegido (Mérida, 1995: 471-472), como se ha hecho, solo en parte, con la solicitud declaración para las Laderas del Conquero/Cabezo Mondaca como Monumento Natural de Andalucía y no del conjunto de los cabezos.

#### 4. CONCLUSIONES

Las ciudades no deben vivir de espaldas a los elementos naturales, sino considerarlos como parte de su Patrimonio Natural. La planificación urbanística ha de protegerlos y preservar, desde una visión ecosistémica, sus funciones y servicios para la ciudad.

La importancia de los cabezos como elemento excepcional, por sus funciones y sus valores (naturales y culturales) para la ciudad de Huelva es incuestionable. Sin embargo, no han sido considerados ni en su conjunto ni por separado como un elemento singular, con la excepción del Parque Moret y El Conquero/Mondaca. La obsesiva imagen de “ciudad plana” y la ausencia de un modelo urbano, sujeto a improvisación, más preocupado por el suelo que por el valor patrimonial, han causado la desaparición y deterioro del sistema de cabezos de Huelva. Es más, la preservación de los cabezos, a tenor de la planificación vigente, se debe más a la crisis inmobiliaria que a intervenciones para su conservación.

La marginación de los cabezos del sistema urbano ha generado la ausencia de “valor”. Es necesario repensar la ciudad, de una forma sistémica, con la consideración de este patrimonio natural como un espacio identitario que cubra también las necesidades de infraestructura verde. En la concepción de ese nuevo modelo urbano debe darse cauce a la participación ciudadana, que reivindica la conservación.

---

<sup>3</sup> El trazado de calles transversales y paralelas a las curvas de nivel de la parte baja de los “cabezos”, suponen su desmantelamiento (García Navarro *et al.*, 2011: 103).

## 5. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

- Bolund, P., & Hunhammar, S. (1999). Ecosystem services in urban areas. *Ecological economics*, 29(2), 293-301.
- Borrego, J., Morales, J.A., & Gil, N. (2000). Evolución sedimentaria reciente de la desembocadura de la Ría de Huelva (Suroeste de España). *Revista de la Sociedad Geológica de España*, 13(3-4), 405-416.
- Brenner, N. y Schmid, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban?. *City*, 19 (2/3), pp. 151-182.
- Buraglia, P. (1998). Estética urbana y participación ciudadana. *Bitácora urbano territorial*, 1(2), 42-47.
- Cano-García, G.M. (2008). Clasificaciones urbanas en Andalucía. Las ciudades medias. *Revista de estudios andaluces*, (27), 115-153.
- Cano-Pérez, M.J. (2016). Las ciudades amigables, una respuesta amable a la diversidad, en Egea-Jiménez, C. & Sánchez-González, D.S. (Coords.): *Ciudades amigables. Perspectivas, políticas, prácticas*, Comares Granada, pp. XI-XII.
- Feria-Toribio, J.M. & Santiago-Ramos, J. (2017). Naturaleza y ciudad. Perspectivas para la ordenación de la infraestructura verde en los planes territoriales metropolitanos en España. *BAGE* (74), pp. 117-141.
- Fuentes-Sánchez, J.M. (1994). Espacio y población en la barriada de Huerto Paco, San Antonio, Adoratrices y Tres Ventanas. *Huelva en su Historia*, 5, 261-286.
- Gaja i Díaz, F. G. (2008). El “tsunami urbanizador” en el litoral mediterráneo. El ciclo de hiperproducción inmobiliaria 1996-2006. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12. En <<https://www.raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/115464>> Recuperado: 07-09-2019.
- García-Navarro, E., Camacho, M.A., Morales, J.A. & Alonso Chaves, F.M. (2011). Análisis de estabilidad en taludes arenosos: deslizamientos en los “cabezos” de Huelva. *Revista de la Sociedad Geológica de España*, 24(1), pp. 101-116.
- Garrido-Morillo, R. y Romero-Macías, E.M. (2010). Los cabezos de Huelva: Patrimonio Geológico y Cultural. En Romero-Macías, E.M. (Coord.): *Patrimonio Geológico y Minero. Una apuesta por el desarrollo local sostenible*, Universidad de Huelva, Huelva, pp. 139-145.
- González, D. S. (2016). Repensar la ciudad a través de la memoria y significado del lugar. *Contexto: revista de la Facultad de Arquitectura Universidad Autónoma de Nuevo León*, 10(12), 5-7.
- Guerrero- Valdebenito, R. M. G. (2018). Neoliberalismo y patrimonialización. Resistencia y cambio social en procesos de patrimonialización de territorios urbanos del sur de Chile: Biobío, Araucanía y Los Ríos. *Scripta Nova*, 22, pp. 1-20. En < <https://www.raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/343381>> Recuperado: 07-09-2019.
- Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Blackwell, Londres.
- Jordán, R.F., Kiss, V. y Rodríguez-Vignoli, J. (2016). Ciudades amigables: realidades, deseos y posibilidades, en Egea-Jiménez, C. & Sánchez-González, D.S. (Coords.): *Ciudades amigables. Perspectivas, políticas, prácticas*, Comares Granada, pp. XIII-XVIII.
- Martínez-Chacón, A. (1992). La ciudad de Huelva: evolución, estructura y problemática actual. *Huelva en su Historia*, 4, pp. 305-322.

- Mérida-Rodríguez, M.F. (1995). El relieve como elemento del paisaje urbano, en *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 15, pp. 465-473.
- Nel-lo, O. y Mele, R. (Eds.) (2016). *Cities in the 21st Century*, Routledge, Londres-Nueva York.
- Pardo-García, S.M., Mérida-Rodríguez, M.F. y Perles-Roselló, M.J. (2019): Caracterización morfométrica del relieve en el Sistema Urbano Andaluz. *Cuadernos Geográficos*, 58(2), pp. 48-66.
- Rodríguez-Pujazón, R. y Dabrio-Soldán, M. (2018). “Informe urbanístico sobre las circunstancias de planificación y gestión actuales en los cabezos de la ciudad de Huelva conforme al plan general de ordenación urbana de 1999 y otras afecciones sectoriales”, Planeramiento y Gestión Urbanísticas, Informe inédito, 25 pp.
- Zárate-Martín, M.A. (2008). Paisajes culturales urbanos, entre la protección y la destrucción. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (57), 175-194.

## **EL COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL – CIDEA: UNA EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN PARA EL IMPULSO DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR (COLOMBIA)**

Claudia Salcedo Oviedo <sup>1</sup>, María Auxiliadora Banda<sup>2,3</sup>, Ubaldo Elles<sup>3</sup>, Carmiña González <sup>4</sup>, Nelson Torres<sup>4</sup>, Donaldo Berrio<sup>5</sup>, Medardo Quiroz<sup>6</sup>, Jorge Llamas <sup>7</sup>, Edilbert Torregroza-Fuentes <sup>7</sup>

**1.**Parques Nacionales Naturales de Colombia. **2.**I.E Ambientalista de Cartagena. **3.**Red de Educadores Ambiental REA-Cartagena. **4.** Secretaria de Educación Departamental de Bolívar, **5.** Corporación Autónoma Regional Cardique. **6.** Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar. **7.** Universidad de Cartagena

### **Resumen**

El trabajo que se presenta aborda el papel del Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental CIDEA- Departamento de Bolívar para impulsar la política nacional de Educación ambiental, y de manera específica en lo concerniente a la primera estrategia de dicha política orientada a la articulación de las diferentes entidades que en el territorio del departamento de Bolívar, ubicado en la región caribe al norte de la República de Colombia, inciden o tienen interés en el fomento de la educación ambiental. En ese sentido, se comprende que las acciones articuladas y solidarias fomentan una sinergia de mayores impactos que las acciones aisladas realizadas de forma individual por las instituciones en el territorio. El desarrollo local desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental encuentra en lo educativo ambiental uno de sus aspectos más potenciadores y la experiencia que aquí se comparte muestra como la articulación entre instituciones constituye un mecanismo viable que fomenta el diálogo entre las instituciones, su reconocimiento mutuo y el impulso de iniciativas conjuntas con permanencia en el tiempo.

**Palabras claves:** articulación interinstitucional, educación ambiental, política ambiental, territorio

### **Abstract**

The paper presented addresses the role of the Inter-Institutional Technical Committee on Environmental Education CIDEA-Department of Bolívar to promote the national policy of Environmental Education, and specifically regarding the first strategy of said policy aimed at the articulation of the different entities that in the territory of the department of Bolivar, located in the Caribbean region north of the Republic of Colombia, influence or have an interest in the promotion of environmental education. In that sense, it is understood that articulated and solidarity actions foster a synergy of greater impacts than isolated actions carried out individually by the institutions in the territory. Local development from the perspective of environmental sustainability finds in the environmental education one of its most potent aspects and the experience shared here shows how the articulation between institutions constitutes a viable mechanism that fosters dialogue between the institutions, their mutual recognition and the impulse of joint initiatives with permanence in time.

**Keywords:** inter-institutional coordination, environmental education, environmental policy, territory

### **INTRODUCCIÓN**

La dimensión ambiental constituye un aspecto importante en el marco de cualquier iniciativa orientada a la gestión integral del territorio. Colombia a partir de la constitución de 1991 ha planteado una Política Nacional de Educación Ambiental (PoNEA)

estructurada en nueve estrategias, una de las cuales está orientada a la promoción y el fortalecimiento de las acciones inter-institucionales a través de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental (en adelante CIDEA), que se proyectan para impulsar la política nacional en las regiones.

El CIDEA- Bolívar como parte de la estrategia de posicionamiento de la Política Nacional de Educación Ambiental de Colombia, impulsa el fortalecimiento de la dimensión ambiental en el territorio político-administrativo del Departamento de Bolívar.

En ese sentido, es importante tener presente independientemente del departamento, se hace necesario considerar el sentido y el significado de educación ambiental en Colombia; aspecto que luego deben ser contextualizadas atendiendo a la realidad que vivencia cada entidad departamental y municipal en el territorio. Así encontramos que en Colombia *“la educación ambiental debe ser entendida, como un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas”*. (Artículo 1º- Ley N° 1549 del 5 de julio de 2012).

Por su parte, los CIDEA emergen como unidades fundamentales para la descentralización y autonomía de la educación ambiental en el país. Así podemos afirmar que los CIDEA posibilitan la contextualización la política nacional de educación ambiental a nivel territorial, buscando la apropiación de esta. En ese sentido, y retomando las reflexiones derivadas de las relatorías de los Encuentros Nacionales de Educación Ambiental propiciados por el Ministerio de Educación (MEN) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), los CIDEA son espacios en los que convergen unos actores, que dan vida y llenan de significación el campo empírico de las experiencias que, desde las apuestas, desarrollos y proyecciones de la educación ambiental, adquieren sentido en espacios y tiempos concretos del territorio. Por tanto, los CIDEA en los territorios hacen una apuesta para que las instituciones y los actores resulten empoderados en un marco de realidad que se transforma día a día, reconociendo los escenarios y en especial el contexto, como factor movilizador de la cotidianidad presente y futura.

La dinámica de los CIDEA encuadra dentro de la gestión local participativa en el entendido de impulsar procesos donde diferentes actores del ámbito privado y público, presentes en un territorio, articulan sus acciones alrededor del objetivo común de promover ambiente sano y vida digna.

## **LA POLÍTICA NACIONAL AMBIENTAL**

La política de Educación Ambiental en Colombia tuvo origen en la Constitución de 1991, al pasar de un estado de derecho a un estado social de derecho. Es decir, involucro pasar de una democracia representativa a una democracia participativa; desde una centralización del territorio hacia una descentralización del territorio. En el marco de la Constitución Política Nacional del año 1991 se crea el Sistema Nacional Ambiental – SINA y en el marco del SINA se proyectó articular el sector ambiental y el sector educativo.

En ese orden de ideas, podemos señalar que el sector ambiente se trabaja como un Sistema intersectorial (Ley 99 de 1993) mientras que el Sector Educación se trabaja como Sistema Sectorial (Ley 115 de 1994). En 1995 surgen los primeros lineamientos de educación ambiental. Surge la posibilidad de los Proyectos Ambientales Escolares -PRAE y los comités (CIDEA), en el territorio estaba posicionado el termino Comités, con la idea de



pensar que el SINA se podía expresar en el territorio a través de la articulación de los comités sectoriales. Los primeros CIDEA surgieron en Antioquia, Córdoba, Magdalena, y otros dos más (5 iniciales).

Para el año 2002 (el 16 de julio) nace la Política Nacional de Educación Ambiental (PoNEA), a partir de una gestión convergente desde el año 2001 cuando los dos ministerios (educación y ambiente) se articulan recogiendo un documento que es aprobado para el año 2002 en el Consejo Nacional Ambiental (MEN-MA, 2002).

A partir de lo anterior, se establece el marco conceptual de la educación ambiental en el país y se definen nueve estrategias para su implementación: CIDEA, PRAE, PROCEDA, promotores ambientales, servicio militar obligatorio, comunicación educativa, gestión del riesgo, etnoeducación y equidad de género.

Acorde con esa orientación estratégica de la Política Nacional, la Educación Ambiental se comprende como un componente dinámico, creativo, eficaz y eficiente dentro de la gestión ambiental, siendo necesario generar espacios de concertación y de trabajo conjunto entre las instituciones de los diferentes sectores y las organizaciones de la sociedad civil, involucrados en la Educación Ambiental, en ese marco surgen la prioridad de los CIDEA para dar desarrollo efectivo a la estrategia.

Hoy el proceso CIDEA, como primer pilar estratégico, en el marco de la política nacional se encuentra en una etapa, desde el 2002 hasta el momento, de proyección en la búsqueda de generar y potenciar escenarios de participación y acción colectiva. Se podría señalar incluso que desde el año 2012, estaríamos en una nueva etapa, en términos de un periodo de expansión donde se construyen alianzas, convenios interadministrativos para la emergencia de los CIDEA para consolidar una realidad concreta de la política de la Educación Ambiental en el territorio.

## **LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL: OPORTUNIDADES Y FORTALEZAS PARA EL DESARROLLO DEL TERRITORIO**

El término “articulación” desde el punto de vista genérico se comprende como la unión entre dos elementos que hace posible el movimiento de ambas o la “unión entre dos piezas que permite el movimiento relativo entre ellas” (RAE, 2017). En este acercamiento conceptual hay dos aspectos claves: unión y movimiento, lo que posibilita una flexibilidad para la acción.

La articulación interinstitucional constituye una estrategia efectiva no solo para la transformación del desarrollo del territorio, en el sentido que la articulación esta entre las instituciones está ligada a la necesidad de mejorar la gestión y al surgimiento de una nueva forma de entender al Estado y sus políticas (Cravacuore *et al.*, 2004)

En el caso de Colombia la articulación interinstitucional recibió un fuerte impulso con la llamada Alianza “*Formación de ciudadanía responsable: Un país más educado y una cultura ambiental sostenible para Colombia*” (Acuerdo N° 407 del 8 de julio de 2015), suscrita entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN) que representa un ejercicio de articulación entre ministerios buscando incorporar la educación ambiental y la participación como soportes de la formación de una ciudadanía responsable, frente al manejo sostenible del ambiente.

Tenemos entonces que uno de los mayores retos de los CIDEA como instancia de articulación interinstitucional es promover el conocimiento y la implementación de la Política de Educación Ambiental en el marco de los planes y programa de desarrollo de los

entes territoriales, en especial de las instancias que toman decisiones en dichos territorios. Por tanto, la tarea de los CIDEA se comprende como un proceso permanente que inicia y se refuerza con el reconocimiento mutuo de las instituciones que en ella convergen.

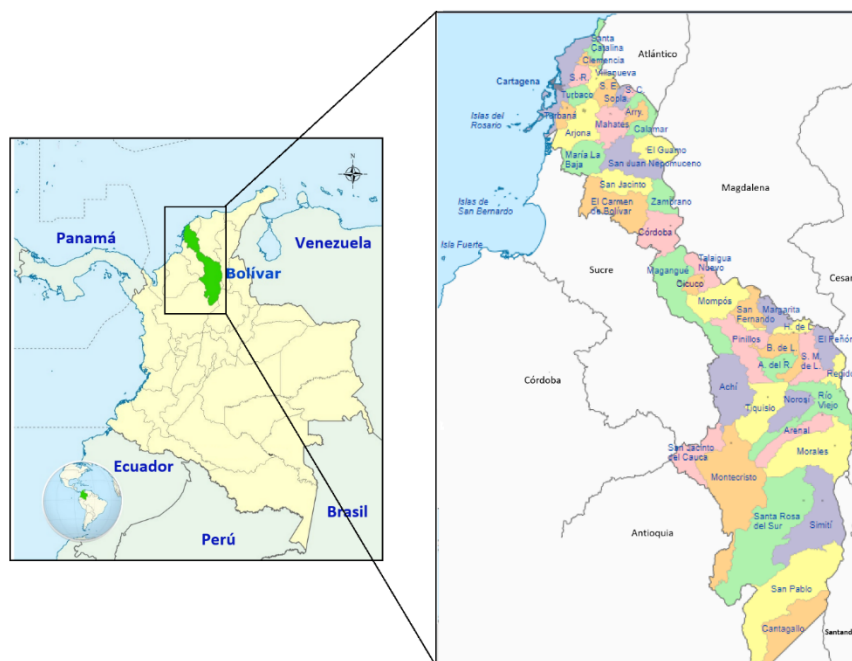
### **EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR COMO ESPACIO TERRITORIAL DEL CIDEA-BOLÍVAR**

Para comprender el contexto de la experiencia, se hace necesario tener en cuenta que el departamento de Bolívar hace parte de la denominada Región Caribe Colombiana. Ahora bien, el Departamento de Bolívar de acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC- tiene una extensión territorial de 25.978 Km<sup>2</sup>, representa así el 20% del territorio del Caribe Colombiano y el 2,3% del total nacional, siendo por tanto el departamento de mayor tamaño de la región Caribe Colombiana. La población proyectada para el año 2016 por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) era de 2'121.956 habitantes, por lo que su densidad poblacional se estima en 81,68 habitantes/Km<sup>2</sup>.

El Departamento limita al norte con el Mar Caribe y el Departamento del Atlántico, al Oriente con el Río Magdalena que lo separa de los Departamentos del Magdalena (Nor-oriental), Cesar y Santander, al sur con el Departamento de Antioquia y al occidente con los Departamentos de Sucre y Córdoba lo cual hace de este un epicentro importante de procesos de desarrollo económico, explotación de recursos naturales y eventos culturales y políticos de influencia regional.

El Departamento además posee un territorio insular perteneciente al Distrito de Cartagena de Indias conformado por las Islas de Tierra Bomba, Corales del Rosario, Barú, San Bernardo e Isla Fuerte, estas últimas se encuentran ubicadas frente a las costas de los Departamentos de Sucre y Córdoba respectivamente. El Departamento como tal está conformado por 45 municipios además del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, que es la capital del departamento (Ver figura 1).

Figura 1. Ubicación geográfica del Departamento de Bolívar



Fuente: <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/bolivar/index.html>

Ahora bien, considerando lo señalado en el Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019), sobre las características del Departamento de Bolívar, se encuentra que el territorio departamental está compuesto por tres grandes unidades fisiográficas. La primera se encuentra al Norte en la región del Canal del Dique y las ciénagas que esta forma, con un relieve ondulado y las estribaciones de la Serranía de San Jacinto que presenta colinas de hasta 500 msnm. La segunda unidad hace referencia a la Depresión Momposina que se constituye como la región más cenagosa e inundable del departamento y del país debido a la gran cantidad de caños, ciénagas y pantanos que forman los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. La tercera está ubicada al Sur del Departamento en donde resalta en la geografía la Serranía de San Lucas que presenta características selváticas y en donde hay alturas superiores a los 1.600 msnm (Plan de Desarrollo Departamental, 2016).

La anterior caracterización territorial muestra que el departamento tiene una gran extensión, por lo que a partir de la Ordenanza N° 012 del 17 de mayo del año 2001 el Departamento de Bolívar se encuentra organizado territorialmente en 6 Subregiones denominadas como Zonas de Desarrollo Económico y Social –ZODES– con el fin de implementar políticas públicas que, a partir de las características endógenas de cada Zona, promuevan el desarrollo económico y humano localmente.

Tabla 1- Organización del territorio departamental por ZODES

ZODES	Municipios que lo conforman	Características
Dique	Arjona, Arroyo Hondo, Calamar, Clemencia, Mahates, San Cristóbal, Santa Catalina, Santa Rosa de Lima, San Estanislao de Kotska, Soplaviento, Turbaco, Turbana, Villanueva y el Distrito de Cartagena de Indias. En resumen, 13 municipios y el Distrito de Cartagena de Indias	Se considera la despensa agropecuaria de Cartagena y Barranquilla, tiene un potencial marítimo y acuícola. Se encuentra cruzada por los principales corredores viales del Caribe Colombiano. En esta ZODES destaca el Distrito de Cartagena de Indias, núcleo industrial, portuario y turístico del departamento.
Montes de María	Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno y Zambrano. En resumen 7 municipios.	Es una región con distrito de riego, suelos fértiles, vacación agroindustrial, ganadera, forestal y artesanal, posee una cultura agroexportadora, y esta cruzada por la troncal de occidente y articulada a la troncal del Magdalena Medio. En años recientes se ha venido desarrollando allí un importante complejo agroindustrial de palma de aceite
Mojana	Achí, Magangué, Montecristo, Pinillos, San Jacinto del Cauca y Tiquisio. En resumen, la ZODES está conformada por 6 municipios.	Es una región con gran dotación de recursos naturales y biodiversidad, posee vocación minera y agropecuaria y un gran potencial acuícola.
Depresión Momposina	Cicuco, Margarita, Mompo, San Fernando, Talaigua Nuevo, Hatillo de Loba. Esta ZODES se encuentra conformada por 6 municipios.	Región con excelentes suelos, vocación ganadera y artesanal con un gran potencial turístico, orfebrería y ebanistería.
Loba	Altos del Rosario, Barranco de Loba, El Peñón, Regidor, San Martín de Loba, Río Viejo y Norosí. Esta ZODES está conformada por 7 municipios.	Tiene vocación agropecuaria y minera, posee gran potencial para desarrollar importantes proyectos mineros auríferos y agroindustriales (palma, cacao).
Magdalena medio	Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur y Simití. Esta ZODES está conformada por 6 municipios.	ZODES con una gran dotación de recursos naturales y biodiversidad, con vocación agropecuaria, minera, presenta un gran potencial agroexportador y minero aurífero.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019 e información del portal <https://www.todacolombia.com>

## RESEÑA HISTÓRICA, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL CIDEA BOLÍVAR

El surgimiento del CIDEA Bolívar tiene su fundamento en la ley 99 de 1993 o Ley General Ambiental de Colombia, su direccionamiento a la parte estructural y organizativa en el decreto 1743 de 1994, que no es reglamentario de la ley 115 de 1994, ni de la misma ley 99 de 1993. El surgimiento del CIDEA atiende a un lineamiento estratégico que busca el fortalecimiento de los Comités Técnicos Interinstitucionales de Educación Ambiental a nivel municipal y departamental propuesto luego de manera más directa y clara en el documento de Política Nacional de Educación Ambiental de Colombia.

El CIDEA Bolívar, se crea atendiendo a estas orientaciones de política y normativa siendo secretaria de educación de Bolívar, la Administradora de Empresas y posteriormente ministra cultura, Aracelis Morales López y ministro del Medio Ambiente Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, para el año 1997. De manera específica, se puede señalar que el 25 de marzo del año 1997 en la sede de la secretaría de gobierno, siendo gobernador del departamento de Bolívar el Dr. Miguel Navas Meisel se da inicio e impulso a las actividades

del CIDEA Bolívar. En ese momento se cursó invitación a los actores ambientalistas, ecologistas, naturalistas y grupos cuya actividad guardaba relación con la gestión ambiental y en la búsqueda de fortalecer el trabajo en red de esos actores.

### OBJETIVO GENERAL

El CIDEA Bolívar ha planteado como objetivo general de su Plan de trabajo el construir una cultura ambiental en los individuos y colectivos de Cartagena y del Departamento de Bolívar a través de la formación integral, la investigación, la promoción y divulgación del proceso de Educación Ambiental, con miras a un desarrollo sostenible con calidad de vida.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como objetivos específicos que orienten su accionar el CIDEA Bolívar ha planteado:

- Promover la concertación, planeación, ejecución y evaluación a nivel local y regional de planes, programas y proyectos educativo-ambientales (PRAES, PRAUS y PROCEDAS) en armonía con las políticas locales, departamentales y nacionales de Educación Ambiental.
- Propiciar la formación de ciudadanos que utilicen el conocimiento científico y tecnológico para contribuir desde su campo de acción al desarrollo sostenible de la región y la conservación y preservación del ambiente.
- Impulsar procesos de formación permanente y de investigación del entorno natural, social y cultural para la comprensión de las problemáticas ambientales de Cartagena y del Departamento de Bolívar.
- Asesorar e impulsar el desarrollo de proyectos que construyan nuevas pedagogías y didácticas ambientales, producto de diagnósticos, lecturas y reflexiones participativas de las realidades regionales y locales.
- Apoyar el diseño y producción de materiales que sean producto de la investigación de la dimensión ambiental, rescatando la biodiversidad, los aspectos culturales (etnias), sociales y naturales del Departamento de Bolívar

En cuanto a la estructura del CIDEA, se debe recordar que en las orientaciones de la Política Nacional de Educación Ambiental se estipuló que en el Comité Técnico Intersectorial de Educación Ambiental participará el funcionario del CEP (Centro experimental Piloto) o del organismo que haga sus veces, encargado de la Educación Ambiental, en la Secretaría de Educación quien ejercerá la secretaría ejecutiva de dicho comité.

En ese mismo sentido, en el Decreto 1743 del 3 de agosto de 1994 se estipula que *“las entidades territoriales crearán un Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental. Los Centros Experimentales Pilotos CEP ejercerán la secretaría ejecutiva de dichos comités. En estos comités participará, además, el más alto directivo de la unidad de Educación Ambiental de la Corporación Autónoma Regional respectiva y funcionarios especialistas en Educación Ambiental de las otras instituciones u organizaciones que hagan parte de ellos”*.

Es importante tener presente que en el territorio del Departamento de Bolívar convergen cuatro (4) autoridades ambientales con jurisdicción en el territorio, son ellas: la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – Cardique, la Corporación

Autónoma Regional del Sur de Bolívar- CSB, el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena- EPA Cartagena y Parques Nacionales Naturales. Secretaria técnica del CIDEA en la autoridad ambiental

Dada la extensión del territorio del departamento de Bolívar la estructura del CIDEA Bolívar contempla, la implementación de capítulos que aseguren la participación de los actores en los territorios.

De cualquier manera, las dinámicas al interior del Comité (CIDEA) son de naturaleza horizontal no estableciéndose jerarquías o subordinaciones, considerando los aspectos de autonomía y participación igualitaria de cada uno de sus miembros. Constituyéndose el órgano de dirección del CIDEA como una responsabilidad compartida para efectos de convocatorias, construcción colectiva de agendas, archivos de información de interés general y demás aspectos que se estimen conveniente para el cumplimiento de los objetivos previsto y en definitiva lograr la contextualización la política de educación ambiental a nivel territorial.

### **ACTORES PARTICIPANTES EN EL CIDEA BOLÍVAR**

En general los actores CIDEA están representados por:

1. Actores Institucionales: Autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas regionales y las autoridades ambientales urbanas), Institutos y entidades de Investigación (públicas, privadas o mixtas), las entidades territoriales (departamentales, municipales o distritales), Organismos de control con competencia ambiental (Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo).
2. Actores sociales: representados en Actores de la sociedad civil (ONG, organizaciones comunitarias y/o ciudadanas, organizaciones de comunidades negras, organizaciones de comunidades indígenas. Gremios de producción, estos últimos con el deber imperativo de avanzar hacia procesos de producción más limpia y sostenible.

Para el caso del CIDEA Bolívar, en él tienen asiendo y representación la Secretaria de Educación del Departamento de Bolívar y la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, Parques Nacionales Naturales, Policía Nacional, Armada Nacional, ONG's, la Universidad de Cartagena, la Red de Educadores Ambientales del Distrito de Cartagena de Indias - REA, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique – Cardique, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar- CSB, el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena- EPA Cartagena, entre otros actores relacionados con el sector ambiental y educativo-ambiental.

### **ACCIONES QUE SE HAN IMPLEMENTADO**

Los programas que el CIDEA Bolívar ha propuesto y desarrolla en su agenda de trabajo incluyen tres (3) aspectos fundamentales:

Programa No. 1. Formación en Educación Ambiental

Objetivo general del programa “Formación en Educación Ambiental”

Promover el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de la formación en educación ambiental a partir de la labor sinérgica de los actores CIDEA. En ese mismo sentido, el Programa N°1 se orienta a formar ciudadanos que sean conscientes del valor de

las relaciones Hombre-Sociedad-Naturaleza y sus potencialidades, que contribuyen desde su campo de acción específico; a la construcción del conocimiento ambiental regional a través de la identificación de problemas del entorno y a plantear alternativas de solución sustentable que repercutan en una mejor calidad de vida.

#### Programa No. 2. Desarrollo de la Investigación en Educación Ambiental

Objetivo general del programa “Desarrollo de la Investigación en Educación Ambiental”

Promover el desarrollo de la Investigación en Educación Ambiental con base en la realidad local y regional y articulada a los perfiles ambientales.

#### Programa No. 3. Promoción y divulgación de la cultura ambiental

Objetivo general del programa “Promoción y divulgación de la cultura ambiental”

Promocionar el desarrollo de la cultura ambiental como componente básico en la formación y construcción de valores ciudadanos.

Algunas de las aportaciones del CIDEA Bolívar al proceso de formación educativo ambiental, con sentido territorial, recientemente tenemos las siguientes:

- ✓ Apoyo al Programa de Licenciatura en Educación con énfasis en Ciencias Sociales y Ambientales de la Universidad de Cartagena.
- ✓ Participación en el proceso de creación de la Maestría en Educación Ambiental y Desarrollo Local, en su fase de estructuración.
- ✓ Igualmente, dentro de este programa se encuentra proyectado el desarrollo de diplomados alrededor de temáticas sobre la educación ambiental.

Estas aportaciones del CIDEA Bolívar están en consonancia con el eje Programático N° 1 que busca el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento de la formación en educación ambiental a partir de la labor sinérgica de los actores CIDEA.

En cuanto al desarrollo de la Investigación en Educación Ambiental, el CIDEA a través de sus miembros institucionales ha venido estimulando la acción conjunta en especial el trabajo articulado de universidades del ámbito regional. Una muestra de ello lo constituye la Alianza Interuniversitaria del Caribe Colombiano, donde las Universidades de Cartagena y la Universidad del Atlántico han venido realizando trabajos como el descrito en la ponencia titulada “*La alianza interuniversitaria para la construcción de una nueva ciudadanía ambiental: El reto de la formación y la educación ambiental en el Caribe Colombiano*” (Torregroza et al., 2017) , que se presentó en el marco del XIV Congreso Internacional de Teoría de la Educación, celebrado del 21 al 23 de noviembre de 2017 en la Universidad de Murcia (Murcia – España), como fruto investigativo de la Alianza Interuniversitaria promovido por actores CIDEA, en este caso un ejercicio de articulación llevado a cabo incluso entre instituciones de departamentos vecinos.

Otro aspecto importante, es el acompañamiento de la Secretaria de Educación para el impulso de los Proyectos Ambientales Escolares – PRAE, en donde merece destacarse la visibilización del PRAE titulado “*Hacia la sostenibilidad ambiental del bosque seco tropical en el municipio de Santa Catalina de Alejandría*” llevado a cabo por la Institución Educativa Técnica Agropecuaria Sostenible y Ambiental Felipe Santiago Escobar del Municipio de Santa Catalina, ubicado al norte del departamento de Bolívar, siendo un PRAE reconocido como significativo y cuyos desarrollos fueron publicados como parte de uno de los capítulos del

libro titulado “*Los proyectos ambientales escolares -PRAE en Colombia: Viveros de la nueva ciudadanía ambiental de un país que se construye en el escenario del posconflicto y la paz*” editado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Lascarro *et al.*, 2016).

En cuanto a la promoción y divulgación de la cultura ambiental merece destacarse la labor de la Red de Educadores Ambientales – REA, que como miembro del CIDEA promueve y convoca diferentes acciones en el marco de una agenda compartida para el fomento de una cultura ambiental. En ese sentido, encontramos el desarrollo del denominado Carnaval Ecológico Infantil Distrital que se realiza anualmente, contando con el liderazgo de la Institución Educativa Ambientalista de Cartagena de Indias, y donde tienen participación voluntaria todas las instituciones educativas, siendo un espacio que se concibe para crear, innovar, aprender y divertirse, teniendo orientación hacia el fomento de la cultura ambiental en el contexto del caribe colombiano.

### **LECCIONES APRENDIDAS, RETOS Y PROYECCIONES FUTURAS**

El reto de la educación ambiental es formar comunidades críticas, crítica en el sentido de tomar decisiones para la transformación. La Educación Ambiental ubica como corazón de ese proceso el conocimiento profundo de las realidades. Aspecto que atraviesa por el cambio de las mentalidades. En ese sentido, el papel del CIDEA Bolívar históricamente le ha apuntado precisamente a promover y generar acciones para construir comunidades críticas y potenciar las acciones desde lo colectivo.

El CIDEA Bolívar se ha convertido en un espacio de encuentro y enseñanza - aprendizaje permanente donde las instituciones se reconocen mutuamente, en una dinámica orientada a la sostenibilidad ambiental y la justicia social.

El tradicional enfoque de parcela de acciones de trabajo aislado por parte de algunas instituciones constituye un “cuello de botella” que se requiere todavía seguir superando, en especial en las instituciones donde el cambio de orientación administrativa no siempre se sintoniza con la búsqueda de acciones articuladas, bajo la errónea premisa de mostrar “logros individuales” como sinónimo de liderazgo y protagonismo en solitario.

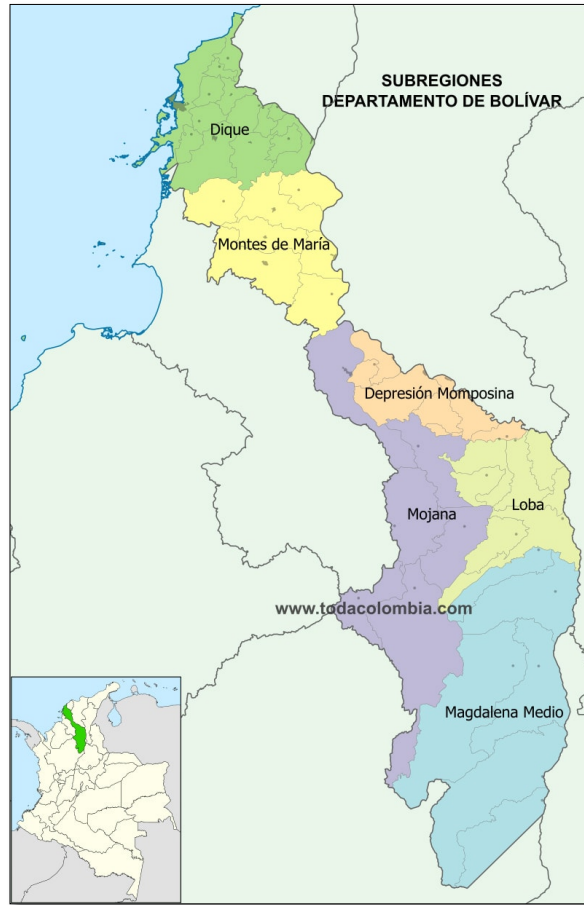
La inclusión de los objetivos de la educación ambiental en los planes de desarrollo departamental y municipal sigue siendo uno de los grandes retos del CIDEA para que se prioricen las problemáticas y las alternativas de solución de este componente.

La articulación interinstitucional constituye un espacio que propicia el crecimiento colectivo de las instituciones, así como el cumplimiento de los objetivos institucionales de cada miembro; propósitos que en el aspecto ambiental son cada vez más complejos de alcanzar y encuentran en el trabajo de integración mayores posibilidades de logro para beneficio del ambiente y la sociedad como un todo integrado.



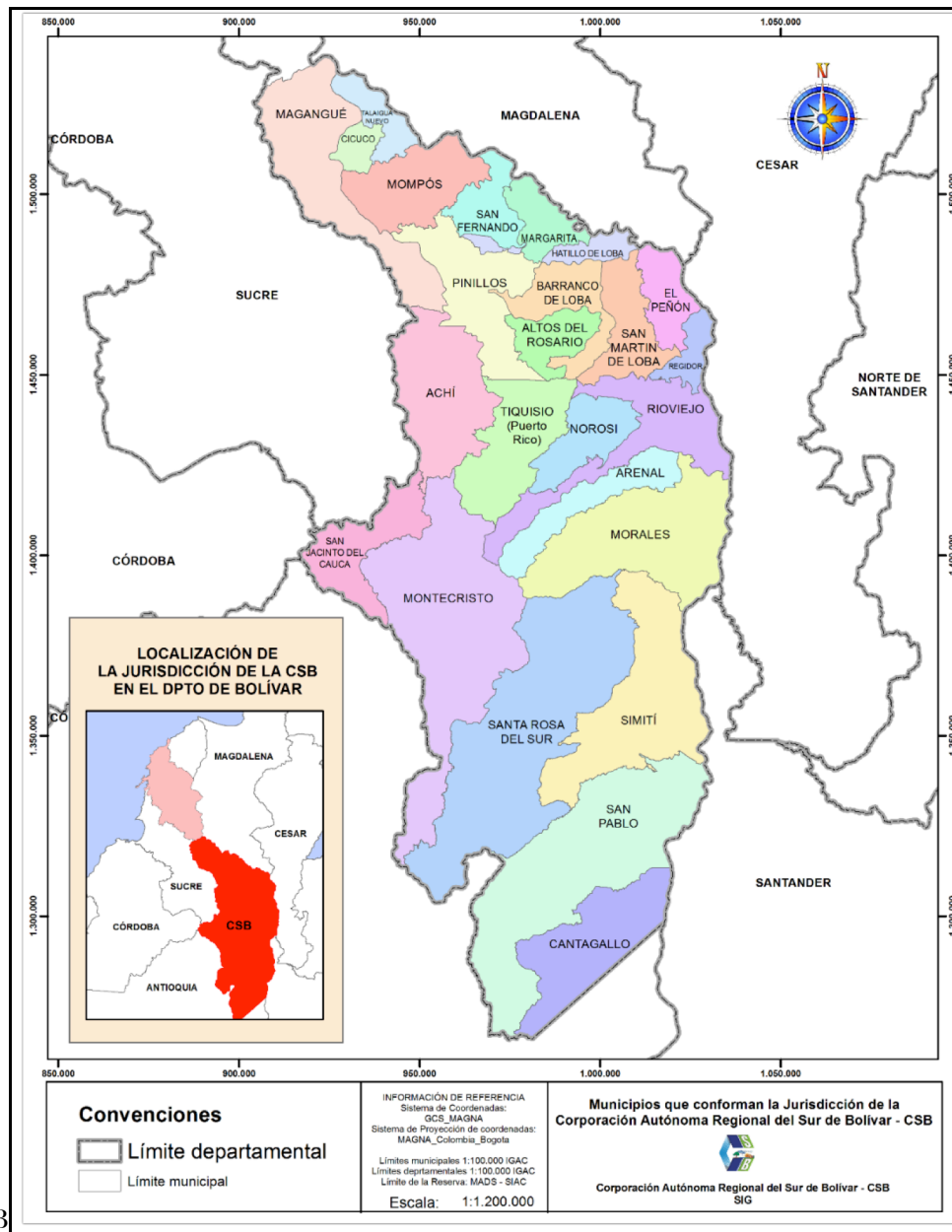
## ANEXOS CARTOGRÁFICOS

### Anexo 1- Subregiones del Departamento de Bolívar



Fuente: <https://www.todacolombia.com/departamentos-de-colombia/bolivar/subregiones.html>

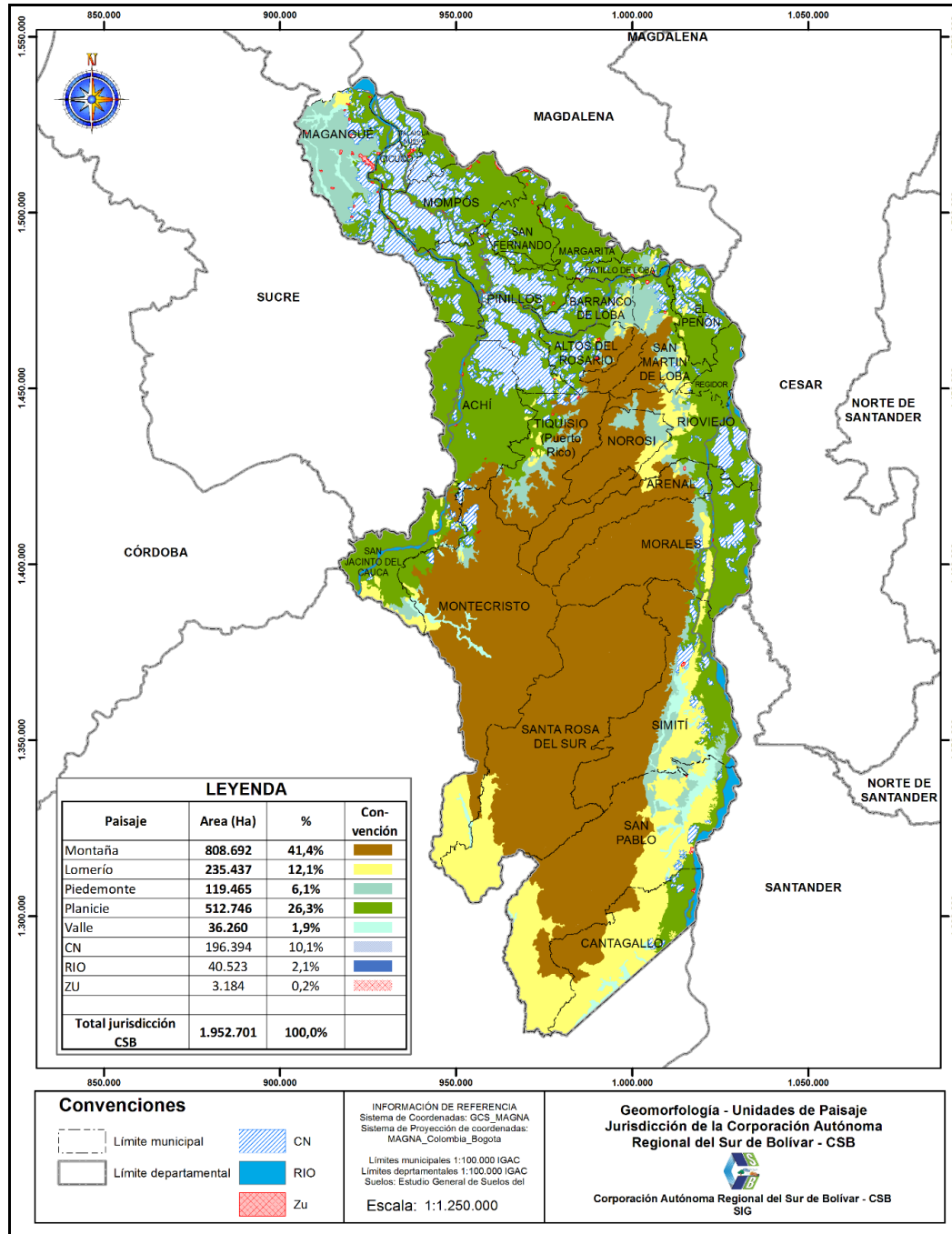
**Anexo 2** – Mapa de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar –



CSB

Fuente: Plan de Acción 2016-2019 Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar

**Anexo 3** – Mapa de la geomorfología – Unidades de Paisaje de la Jurisdicción de la CSB



Fuente: Plan de Acción 2016-2019 Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar

**Anexo 4** – Ejemplo de afiche para la Convocatoria de reunión del CIDEA Bolívar

**COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DEPARTAMENTAL DE EDUCACIÓN AMBIENTAL**  
**CIDEA BOLÍVAR – CAPITULO CARTAGENA**  
*“Unidos en la diversidad por la vida”*

**Invitación** No. 1  
de 2018

**Asamblea General CIDEA Bolívar.**  
**(Comité Técnico de Educación Ambiental)**

**Asunto:**

- Contextualización Política Nacional de Educación Ambiental y sus estrategias.
- Estructura organizativa CIDEA Bolívar.
- Avances y propuestas de CIDEA Bolívar.
- Sugerencias y compromisos.

**Fecha:** Jueves, 8 marzo de 2018  
**Hora:** 8:30 a.m.  
**Lugar:** Auditorio Parques Corales del Rosario y de San Bernardo. Bocagrande. Calle 4 # 3-204 (Al lado del Club Cartagena)

Fuente: CIDEA Bolívar

**Anexo 5** -Logo del CIDEA Bolívar



Fuente: CIDEA Bolívar

### **Anexos Fotográficos**

Fotografía 1- Apoyo a los procesos formativos del Programa de Licenciatura en Educación con énfasis en Ciencias Sociales y Ambientales



Fuente: Grupo CTS- Universidad de Cartagena

Fotografía 2- Participación en el proceso de estructuración para la creación de la Maestría en Educación Ambiental y Desarrollo Local



Fuente: Grupo CTS- Universidad de Cartagena

Fotografía 3- Reuniones de trabajo del equipo directivo del CIDEA Bolívar



Fuente: Grupo CTS- Universidad de Cartagena

Fotografía 4- Jornada de reunión organizativa del CIDEA Bolívar



Fuente: Grupo CTS- Universidad de Cartagena

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA**

- Constitución Política de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley General Ambiental de Colombia. Ley 99 del 22 de diciembre de 1993. Diario Oficial No. 41.146. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. Bogotá- Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2012). Ley N° 1549 del 5 de julio de 2012. Por medio de la cual se fortalece la institucionalización de la política Nacional de Educación Ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial. Bogotá- Colombia.
- Cravacuore, Daniel; Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Editado por Universidad Nacional de Quilmes. Argentina, 141pp. Disponible en <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2016). Proyecciones de población. Disponible en [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- Gobernación del Departamento de Bolívar (2016). Plan de Desarrollo Departamental “Bolívar sí avanza 2016-2019”. 421pp.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC - Diccionario Geográfico
- Ministerio del Medio Ambiente - Ministerio de Educación Nacional (2002). Política Nacional de Educación Ambiental SINA. Bogotá, D.C., julio de 2002.
- Institución Educativa Técnica Agropecuaria Sostenible y Ambiental Felipe Santiago Escobar, Santa Catalina, Bolívar / María Lascarro Moya, Eder Cristian Canoles, Bustos y Gloria Isabel Posada Saavedra. (2016). Hacia la sostenibilidad ambiental del bosque seco. En: COLOMBIA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Los proyectos ambientales escolares -PRAE en Colombia. Viveros de la nueva ciudadanía ambiental de un país que se construye en el escenario del

posconflicto y la paz. Bogotá D.C.; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016. p. 15-66

Torregroza Fuentes, Edilbert Enrique; Colpas Castillo, Rafael; Llamas Chávez, Jorge Luis y Pombo Gallardo, Ana. (2017). La Alianza interuniversitaria para la construcción de una nueva ciudadanía ambiental: El reto de la formación y la educación ambiental en el Caribe Colombiano. Páginas 878-886. Libro de Ponencias. XIV Congreso Internacional de Teoría de la Educación. Murcia, España. ISBN 978-84-697-7896-8.

## LA CIUDAD INTELIGENTE Y EL DESARROLLO LOCAL

Enric Sigalat Signes (Universitat de València, UV)  
Ricard Calvo Palomares (Universitat de València, UV)  
Bernat Roig Merino (Universitat Politècnica de València, UPV)  
Juan Manuel Buitrago Vera (Universitat Politècnica de València, UPV)

### RESUMEN

La ciudad inteligente o “smart city”, acapara pocos resultados prácticos y cierta confusión conceptual. No obstante, es mucha la influencia mediática, programática, institucional y académica que tiene en los últimos años. El quid del discurso de este nuevo paradigma urbano, es la idea de que la ciudad tecno-inteligente acrecentará la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, proyectando el camino hacia el cambio de la estructura socioeconómica de éstas, fijado en la capacidad de estar hiperconectados, con flujos de intercambio de información constantes con nuestro entorno y buscando como máxima, la eficiencia con el medio. En este sentido, este paradigma urbano y cualquiera de las propuestas coligadas, pretende aplicar la tecnología más avanzada a los modelos de desarrollo urbano sostenible, y en última instancia, conseguir que las ciudades sean más eficientes, sostenibles y confortables para la ciudadanía. Así pues, nos encontramos ante la necesidad de incorporar la Smart city de forma transversal a la gestión municipal como uno de los factores capitales del desarrollo local. Ciertamente, entre las dimensiones en las cuales se debe desarrollar la Smart city, está la denominada “Smart Governance” (gobernanza inteligente), elemento clave que debe contribuir a lograr tres importantes objetivos para lograr esa ciudad de calidad que proclama el citado paradigma desde la perspectiva del desarrollo local: económicamente competitiva, socialmente cohesionada y ambientalmente sostenible.

**Palabras clave:** Smart city, desarrollo local, smart governance, actores, participación

### 1. LA CIUDAD INTELIGENTE Y EL DESARROLLO LOCAL

#### *La ciudad inteligente*

Se trata de un concepto emergente cuyo denominador común es el resultado de la necesidad urgente de mejorar la vida de los habitantes de las ciudades, y a la vez, apostar por la sostenibilidad. La idea de la ciudad inteligente parece haber calado como noción que pretende conglutinar la relación entre las tecnologías del siglo XXI y su despliegue a la ciudad.

El concepto Smart city cuenta con pluralidad de definiciones haciendo hincapié cada una de estas en una de sus dimensiones fundamentales (Giffinger et al. 2007): economía, gobierno, movilidad, medio ambiente, población y calidad de vida. El citado concepto, atesora pluralidad de definiciones, si bien, entre las más comúnmente aceptadas por la comunidad científica está la proporcionada por Caragliu et al. (2011), quien define la ciudad como inteligente cuando la inversión social, el capital humano, las comunicaciones y las infraestructuras cohabitan armoniosamente en favor de promover un desarrollo socioeconómico sostenible y eficiente, apoyándose para todo ello en la utilización de las TIC.

El que las ciudades funcionen de forma sostenible e integrada es uno de los principales retos del siglo XXI, ya que éstas se refuerzan como el epicentro de la vida



urbana. Ciertamente, el aumento del grado de urbanización advierte tentativamente de cuáles serán los principales retos a los cuáles los gobiernos locales deberán de responder con una planificación urbana sostenible y a su vez, que sea generadora de oportunidades económicas. Con una mejor utilización de los recursos públicos y un aprovechamiento responsable de los recursos naturales que permita el optimizar los usos del transporte e infraestructuras, preservar y aumentar la eficiencia energética, garantizar la accesibilidad de los servicios y ser vigilante con el medio ambiente. De este modo, surge la idea de la ciudad inteligente, como una ciudad que utiliza las capacidades de la tecnología en aras de optimizar la sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida de las personas. Esto último, guarda una relación intrínseca con la noción de desarrollo local, cuyo propósito final, resulta de igual forma, el hecho de procurar la mejora de la calidad de vida y bienestar de las personas donde se producen los procesos de desarrollo.

### ***El desarrollo local***

De manera inicial, resulta ineludible el hecho de definir el concepto de desarrollo, el cuál se encara desde diferentes ópticas, siempre buscando la mejora de la calidad de vida y bienestar de los ciudadanos y de la capacidad de cada territorio para generar ese desarrollo de forma perdurable y sostenible. José Arocena (1995) quizás sea el autor con una posición teórica más fundamentada en relación con el desarrollo local. Es él quien plantea de manera más completa el debate y propuestas sobre los cuales descansa la base teórica y metodológica del concepto de desarrollo local. Si bien no plantea una definición explícita y cerrada del concepto, sí que propone una serie de definiciones de sus principales rasgos. Con todo, se puede desprender que entiende este desarrollo como la armonización de esfuerzos e iniciativas de un conjunto de actores locales para fomentar el fortalecimiento de la economía y la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Desde un ámbito que se entiende como local se configura la base para tratar de encontrar caminos aprovechando los recursos propios y potencialidades. En la misma línea, Vázquez Barquero (2000) alista nuevos elementos, al considerar que este proceso de crecimiento económico debe conllevar a un cambio estructural guiado por la comunidad local, cuando ésta última es capaz de utilizar el potencial de desarrollo, con el aprovechamiento de los recursos tanto endógenos como exógenos, para transformarlos en ingredientes de desarrollo.

Desde hace años se está dando una atención creciente a las potencialidades de la actividad turística pues es evidente que el turismo puede ser un motor de desarrollo socioeconómico para cualquier país, como lo ha sido por ejemplo en España y en diversos países que conforman el arco mediterráneo. Los antecedentes sobre el tema, muestran la importancia del grado de endogeneidad de los procesos de desarrollo turístico para analizar su impacto en el desarrollo local (Varisco, 2008).

En los últimos años, la actividad turística ha estado arraigada fuertemente con el concepto de desarrollo local, al ser considerada la primera una herramienta favorecedora de ese proceso de desarrollo económico y social. Así, de manera paralela al despliegue de los enfoques del desarrollo local, el turismo ha comenzado a entenderse como un aspecto interno y propio de los procesos de desarrollo local (Vicente y Morales, 2005). Sin embargo, muchas de las iniciativas y/o proyectos turísticos que se han venido desarrollando y que han ido acompañados del concepto de desarrollo local no han tenido los beneficios deseados para los espacios locales, o en su caso, éstos han sido relativamente escasos o incluso nulos.

*El desarrollo local y la ciudad inteligente. Un propósito coaligado: procurar la mejora de la calidad de vida y bienestar de las personas*

El desarrollo local, tal como indica el concepto, se presenta dentro de un territorio específico con características geográficas, económicas, sociales, culturales, ambientales e institucionales singulares, y al ser el turismo una actividad fundamentada en los diversos atractivos que un destino ofrece, resulta lógico y factible que los planteamientos del enfoque del desarrollo endógeno rijan las líneas a seguir para cualquiera de los proyectos turísticos que busquen implementarse con el propósito de beneficiar a la comunidad local donde se desarrollen. Por ejemplo, mediante proyectos como la propensión de un destino a convertirse en “inteligente”.

Cuando se trata de diseñar las estrategias de desarrollo local cimentadas en el turismo, no cabe duda del protagonismo que adquiere el territorio. Éste, dada su naturaleza compleja, se constituye como un espacio determinado perteneciente a un período histórico, es un ámbito de relaciones que toma cuerpo mediante la configuración de redes, es un depositario de diversos recursos, es un soporte físico para la innovación y también puede considerarse como una agente clave del crecimiento económico y social. Por tanto, el grado de endogeneidad de los procesos de desarrollo turístico resulta capital en el contexto del desarrollo local. Así, los proyectos turísticos como los que plantea el modelo *Smart* deben considerar los recursos propios y las singularidades de la comunidad, y a partir de un uso adecuado y responsable de los mismos, con la participación de los distintos actores territoriales, delimitar las estrategias a seguir para el desarrollo de la actividad turística y consecuentemente, lograr los resultados esperados desde la perspectiva del desarrollo local.

## **2. LA GOBERNANZA EN EL PROCESO DE DESARROLLO Y PLANIFICACIÓN DE LA SMART CITY**

Resulta capital discernir cuáles son los grupos de interés -stakeholders-, que construyen y participan del debate de la ciudad inteligente y establecer el también el papel que tienen los ciudadanos en este proceso (March y Riber-Fumaz, 2014). En la literatura científica se han venido desarrollando no pocos estudios dirigidos a la identificación de los grupos de interés, con el propósito de dar cuenta de su clasificación y de conocer las interacciones que se producen entre los mismos (Nam y Pardo, 2011; Bramwell, 2011; Khomsi y Bédard, 2016); sin embargo, no existe una clasificación uniforme de los stakeholders, sino que encontramos tantas clasificaciones como estudios se han realizado sobre el asunto. Tras la revisión realizada de la literatura científica sobre el tema, se identifican 3 tipos comunes a todas las clasificaciones: sector público, sector privado y sociedad civil. Cuando se trata de análisis de ciudades turísticas suele añadirse también a los turistas.

Encarar pue el reto de la ciudad inteligente, implica ineludiblemente de la participación de los distintos stakeholders, constituyéndose esto como uno de los principales elementos para lograr la gobernanza en las ciudades (Buhalis y Amaranggana, 2014). La transición de la ciudad a ciudad inteligente requiere de nuevas formas de definir la acción del gobierno y nuevos modelos operativos entre los actores y los niveles de gobierno implicados en los procesos de toma de decisión de las políticas urbanas con impacto sobre el territorio.

En los últimos años, la planificación y gestión de las ciudades está virando alrededor de la noción de gobernanza como un nuevo proceso de gobernar en menoscabo de la noción clásica de gobierno como agente nuclear (Aguilar, 2010), cuestión que nos recuerda que la sociedad en la que vivimos es una realidad pública que a todos comprende y compete, y por lo tanto debe ser resultado de un proyecto colectivo. En esta línea, en las últimas décadas, en el contexto de la formulación de las

políticas públicas, entre los actores y los distintos niveles de la administración, se vienen reflejando estos cambios en la forma de gobernar con un estilo de gobierno más abierto, descentralizado, menos jerárquico, más horizontal y próximo (John, 2001; Hall, 2011). Tratando de incorporar a los distintos grupos de interés en el debate de las cuestiones públicas en el ámbito territorial, lo cual implica un proceso de participación y coordinación de los actores en objetivos que deben ser determinados colectivamente (Le Galès, 2004).

### **3. LA PARTICIPACIÓN, SUSTRATO DE CUALQUIERA DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL DE LA SMART CITY**

Tanto la Smart city como el desarrollo local requieren en su desarrollo del proceso de participación de los actores y estructuras locales. La participación es el sustrato de cualquiera de las estrategias de desarrollo local de la Smart city en la denominada Smart governance. La finalidad del trabajo es realizar un ejercicio de reflexión de la incidencia y contingentes connotaciones de la Smart city y el desarrollo local para la ciudad, en el marco de esa gobernanza inteligente, en un intento de vislumbrar posibles respuestas, o quizás, hacernos nuevas reflexiones y preguntas.

En este sentido, uno de los elementos capitales a considerar en un proyecto turístico con miras hacia el desarrollo local es sin duda, la aplicación de una de las características más importantes que definen a la actividad turística, nos referimos a la transversalidad y por consiguiente, a la participación. Al respecto, resulta interesante el trabajo realizado por Tomàs (2015) quien investiga la experiencia de la ciudad de Barcelona y el proceso de desarrollo hacia la Smart city, poniendo de manifiesto cómo se ha establecido una relación clara entre destacadas empresas de carácter tecnológico y energético con el gobierno de la ciudad, mientras que la sociedad civil ha quedado apartada de la definición de la ciudad inteligente. De tal forma que la participación como condición propia tanto de la noción de desarrollo local y como ideal propugnado por la ciudad inteligente, no han contado con la participación ciudadana, alejándose pues de los criterios y de una de las dimensiones de la Smart city compartida con los procesos de desarrollo local como es la noción de la gobernanza.

Por lo comentado, la ciudadanía no ha tenido los mecanismos para decidir sobre si querían ser una ciudad inteligente, ni la opción de cómo debería de ser esa ciudad ni tampoco fueron integrados mecanismos tradicionales de participación en el proceso. Así, se ha desaprovechado la tecnología más útil y eficiente que no es otra que la que se origina desde la inteligencia colectiva y que ayuda a generar comunidad, y la que resulta más útil para la resolución de los problemas ciudadanos por los mismos ciudadanos. Así pues, en este tipo de proyectos, la participación ciudadana no puede relegarse a lo meramente anecdótico.

Otro de los puntos capitales a considerar en un proyecto turístico -como el apuntado por la ciudad inteligente- con miras hacia el desarrollo local es la aplicación de una de los rasgos que definen a la actividad turística, la cuestión de la transversalidad, pues resulta indispensable la colaboración conjunta de los distintos actores que intervienen en el territorio -sector público, privado y sociedad- en esfuerzos encaminados a una misma finalidad. Las intervenciones de corte individualista no van coaligadas en ningún sentido con el desarrollo local – ni tampoco con el ideal de la ciudad inteligente-, contrariamente, conseguir el desarrollo local exige la participación y colaboración ciudadana, de la interacción y el trabajo en red y de una visión compartida colectiva en torno a ese ideal de ciudad inteligente que se pretende construir y diseñar.

El tránsito hacia la ciudad inteligente debe ser producto de un trabajo conjunto y participado por toda la sociedad. Donde todos los grupos de interés puedan estar implicados: administraciones, universidades, empresas, ciudadanos, etcétera. Este tipo de proyectos turísticos que conllevan al desarrollo de un territorio, sin ser un ámbito casi exclusivo de tecnólogos, informáticos, urbanistas o arquitectos, merecen una mirada desde la pluralidad de las disciplinas por las cualidades que puedan aportar.

Los retos que plantea la Smart city desde la perspectiva del desarrollo local son importantes, pues cualquiera de los proyectos a desarrollar, deben ser transversales con la finalidad de aprovechar al máximo todo su potencial. Y aunque se traten de proyectos que recaen de forma natural en una determinada área municipal del territorio (vía pública, urbanismo, empleo, etc.) para su desarrollo, no pueden idearse ni ejecutarse pensando exclusivamente en esa área por separado, sino que se debe contar con la implicación de profesionales de otros ámbitos municipales (medio ambiente, tecnologías, participación, desarrollo económico, empleo...). Pero por encima de todo, deben tener en cuenta y hacer partícipes a los verdaderos protagonistas que no son otros que los ciudadanos (Hernández, 2007).

Pues el modelo de ciudad inteligente hoy por hoy es trazado y definido por corporaciones o consorcios tecnológicos con visiones particulares de ese modelo Smart, dejando poco margen de maniobra a los ayuntamientos y muchos menos a los ciudadanos a la hora de diseñar cómo debería ser ese proyecto de ciudadanos y de qué manera participan los ciudadanos en el proceso de desarrollo del mismo. Autores como Fernández (2014), nos hablan de la *desilusión de la Smart city*, pues se han generado grandes expectativas en este tipo de proyectos, pero en general se dan pocos resultados prácticos en toda una serie de estrategias de gestión urbana impuestas fundamentalmente por las grandes corporaciones tecnológicas. Por tanto, tal como advierte Stone (1989) se socaba ese ideal de gobernanza urbana que proclama el modelo, adobando la oportunidad a los intereses privados y a la lógica del beneficio por los intereses privados de la empresas y consorcios tecnológicos. Paradójicamente, esto va en contra de los planteamientos teóricos sobre los que descansa el propio concepto de desarrollo local que entiende el desarrollo como la armonización de esfuerzos y participación entre los diversos actores locales en pro de fortalecer la economía y mejorar el bienestar y la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos aprovechando los recursos y potencialidades propias del espacio local a desarrollar.

#### **4. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL**

Con base en lo anterior, hay que señalar que es posible detectar tres elementos que propician el que un proyecto turístico conlleve al desarrollo de un territorio. En primer lugar, la gobernanza del destino con la participación del sector público, privado y la sociedad en la búsqueda de beneficios colectivos (Smart governance). En segundo lugar, el aprovechamiento adecuado y responsable de los elementos endógenos (singulares) de la zona. En último lugar, la inclusión de los actores territoriales locales en cualquiera de los procesos de planeación y gestión de la actividad turística a desarrollar.

El respeto de las citadas bases, resulta el marco posible para poder hablar de turismo -y de proyectos como las ciudades inteligentes- como una verdadera herramienta de desarrollo local, de otra forma la actividad turística podrá secundar la economía de un territorio, en cambio, el desarrollo local estará todavía muy lejos de poder ser una realidad.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arocena, J. (1995): *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Aguilar, L.F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich-Naumann.
- Buhalis, D., y Amaranggana, A. (2014). Smart Tourism Destinations. En Z. Xiang & I. Tussyadiah (Eds.), *Information and Communication Technologies in Tourism*, 553-564. Heidelberg: Springer.
- Bramwell, B. (2011). Governance, the state and sustainable tourism: a political economy approach. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4-5), 459-477.
- Caragliu, A.; Del Bo, C. y Nijkamp, P. (2011). "Smart Cities in Europe". En *Journal of Urban Technology*, Volume 18, Issue 2, Special Issue: Creating Smart-er Cities, guest edited by Mark Deakin, pp. 65-82
- Fernández, M. (2014). La desil·lusió de les' smart cities'. Està passant, però no en la manera en què ens ho van explicar. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, N°. 57, p. 71-79.
- Giffinger, R., Fertner, C., Kramar, H., Meijers, E., Pichler-Milanovič, N. (2007). *Ranking of European medium-sized cities*, Vienna: Final Report.
- Hall, M. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. En *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), pp.437-457
- Hernández, M. (2007). Participación ciudadana y el rescate de la ciudad. *Revista INVI*, 22 (59).
- John, P.(2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications.
- Khomsi, M.R. y Bedard, F.B. (2017). De smart city a smart destination. El caso de tres ciudades canadienses. *ARA: Revista de Investigación en Turismo*, vol. 6, n° 2, pp. 69-74.
- Le Galès, P. (2004). "Gouvernance". En Boussaguet et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science po, 242-250.
- March, H. y Fumaz, R. (2014). Smart contradictions: The politics of making Barcelona a Self-sufficient city, *European Urban and Regional Studies*, DOI: 10.1177/0969776414554488.
- Nam, T y Pardo, T.A. (2011). Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, pp. 282-291.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, KS: University of Kansas Press.
- Tomàs, M. (2015). "¿Son las smart cities una oportunidad de participación para la ciudadanía?", en XII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Disponible: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1059.pdf>
- Varisco, C. (2008). Desarrollo turístico y desarrollo local: la competitividad de los destinos turísticos de sol y playa (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Mar del Plata).
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización, *EURE*, Santiago, v.26, número 79, diciembre, pp. 47-65.
- Vicente, A. S., y Morales, M. P. (2005). Desarrollo local y turismo: relaciones, desavenencias y enfoques. *Economía y sociedad*, 10(16), 49-64.

## **VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO EN TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO . Período 2000-2015.**

Enrique Moreno Sánchez

Centro Universitario UAEM Texcoco. [enriquetex132@gmail.com](mailto:enriquetex132@gmail.com)

Melesio Rivero Hernández

Centro Universitario UAEM Texcoco. [melesior@yahoo.com](mailto:melesior@yahoo.com)

Yasmín Hernández Romero.

Centro Universitario UAEM [Zumpango.yasmin\\_h\\_r@hotmail.com](mailto:Zumpango.yasmin_h_r@hotmail.com)

### **RESUMEN**

Vivienda, y desarrollo urbano son indicadores que contribuyen a conocer de mejor manera la configuración del municipio, en este caso el de Texcoco, ubicado en el oriente del Estado de México. Significa ir construyendo información y datos estadísticos que permitan inferir y relacionar actividades en el territorio local, que contribuyan a la prospectiva social y que, contribuye al tema local y regional en el contexto de la competitividad de las zonas metropolitanas en su periferia. La vivienda, y el desarrollo urbano son indicadores de un perfil socioeconómico del ámbito local en un mundo global. Se trata de una investigación que permite conocer de mejor manera la relación de las dimensiones antes señaladas y que contribuyen al conocimiento particular de lo local, pero en el contexto regional y global de las grandes metrópolis del mundo. El método utilizado fue el deductivo, que consiste en tomar conclusiones generales para obtener explicaciones particulares. Texcoco presenta tendencia significativa de aumento de vivienda formal, pero también en crecimiento importante de la informalidad o irregularidad, a partir del anuncio original del nuevo aeropuerto en Texcoco, de las organizaciones políticas asentadas y de la modificación de un estilo de vida y organización social en el inicio de la segunda década del siglo XXI.

Palabras clave: Vivienda, empleo, Texcoco.

### **ABSTRACT**

Housing and urban development are dimensions that contribute to better understand the configuration of the municipality, in this case the Texcoco, located in the eastern part of the State of Mexico. It means building information and statistical data that allow us to infer and relate activities in the local territory that contribute to social foresight and that now with the urban, contributes to the local theme and regional context of the competitiveness of metropolitan areas on the periphery. Housing and urban development are indicators of a socio-economic profile at the local level in a global world. It is a work that allows us to better understand the relationship that maintains the aforementioned dimensions and that contribute to the particular knowledge of the local, but in the regional and global context of the great metropolis of the world. The method used in this research was the deductive method, which consists of taking general conclusions to obtain particular explanations. Texcoco has a significant tendency to increase formal housing, but also to a significant increase in informality or irregularity, as a result of the original announcement of the new

airport in Texcoco, the political organizations established, and the modification of a lifestyle and social organization in the beginning of the second decade of the 21st century.

Key words: Housing, employment, Texcoco.

## INTRODUCCIÓN

El suelo es factor estratégico para el desarrollo urbano y para satisfacer las necesidades de vivienda por su calidad de soporte material de las actividades humanas. Como mercancía tiene características peculiares que a menudo le confieren un carácter *cuasi* monopolístico, que permite a sus propietarios y especuladores apropiarse de las plusvalías que, en gran medida, se generan con recursos de la comunidad por medio de las acciones y obras gubernamentales (Iracheta, A. 2015:24).

La vivienda, y el desarrollo urbano son indicadores sociales y económicos asociados a la calidad de vida de las personas, tiene que ver con el crecimiento y desarrollo de un municipio, de una localidad, de una región, y de un país; pero también en el contexto local tiene que ver con variables que inciden en la mejora de vida de las personas, pues son indicadores que cada día se tornan relevantes en el análisis de cada municipio en México, y presenta un sentido distinto en aquellos municipios que se ubican en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México<sup>1</sup> (ZMCM), siendo esta la más importante del país, por su conjunto poblacional, como por su aportación económica al desarrollo del país. La vivienda y el desarrollo urbano del municipio de Texcoco, como caso de estudio permite analizar un periodo determinado (2000-2015), describe cuáles han sido los cambios más significativos que se tienen en este tiempo, qué efecto tienen estos indicadores estos indicadores en el contexto urbano, toda vez que el municipio es parte integrante de la metrópoli más importante de México.

En el presente trabajo se utilizó el método deductivo, que consiste en tomar conclusiones generales para obtener explicaciones particulares (Bernal, C. 2010:59). El tipo de investigación, por su naturaleza básica y alcance descriptivo, busca la descripción de información documental existente en bibliografía impresa y electrónica disponible en la *web* referente al tema de estudio.

El objetivo es conocer de mejor manera la relación que guarda la vivienda, y el desarrollo urbano en el municipio de Texcoco, en el periodo 2000-2015. Lo anterior permite tener información cuantificable y cualificable que ayuda a presentar mejor

---

<sup>1</sup> La Zona Metropolitana de la ciudad de México en el año 2005 según el INEGI, comprendía la misma ciudad de México y sus dieciséis delegaciones, más veintisiete municipios conurbados del Estado de México y el municipio de Tizayuca en el estado de Hidalgo, con una población estimada de 17 millones en dicha región. Criterio de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Instituto Nacional de Estadística, y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), editado por el Gobierno del Estado de México/Comisión Estatal de Población(COESPO), en el año 2009.

conocimiento de un municipio inserto en la dinámica demográfica y económica en el contexto de la zona metropolitana más importante de México y de Latinoamérica.

El municipio de Texcoco se ubica en el oriente del Estado de México y al nororiente de la Ciudad de México, a 13 kilómetros del límite administrativo-territorial de la Ciudad de México y a 25 kilómetros del centro de la capital del país. Es el territorio más grande en extensión física de la ZMCM, tiene una llamada “zona federal” donde se empezó a construir el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), mismo que ha sido suspendido por decisión presidencial de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), conocido por su acrónimo de AMLO. Texcoco Limita al norte con los municipios de Atenco, Chiconcuac, Chiautla, Papalotla y Tepetlaoxtoc, al este con el Estado de Puebla y Tlaxcala y al oeste con el municipio de Nezahualcóyotl. El siguiente mapa ilustra lugar donde se encuentra el municipio de Texcoco de Mora.

Mapa 1.- Ubicación del municipio de Texcoco



Fuente: Elaboración propia con información disponible en

<http://www.mapasparacolorear.com/mexico/mapa-estado-mexico.php>

El trabajo se divide en cuatro apartados, el primero se reflexiona acerca de los elementos teóricos que permitan comprender mejor el tema, luego se aborda la relación que existe entre vivienda y población, y posterior como parte de un subtema el asunto de lo local y lo regional, luego se presenta conclusión-discusión del trabajo desarrollado.



## LO TEÓRICO

Texcoco sería el lugar donde se instalaría el NAICM, por consiguiente impactaría la parte de vivienda y desarrollo urbano; lo anterior permite realizar estudios e indicadores como las descritas en el ámbito local, en lo regional y megapolitano<sup>2</sup>.

Si bien es cierto que los gobiernos locales de las ciudades deben asumir las tareas de transformar el espacio urbano con criterios más amplios de sostenibilidad económica, conservación del patrimonio histórico y cultural, y protección del medio ambiente, uno de los principales problemas que todos comparten y se transforma en una prioridad a ser atendida por las políticas públicas, es la pobreza y la exclusión social que deben aceptar estos trabajadores y sus familias para vivir en la gran ciudad. Sin duda, el gobierno local de las ciudades latinoamericanas tiene muchas dificultades para incidir directamente en el mercado urbano, puesto que los gobiernos nacionales continúan siendo los que centralizan el diseño y la aplicación de las políticas económicas. Sin embargo, son numerosos los efectos urbanos que debe enfrentar como consecuencia de la expansión de estas actividades informales y precarias que realizan los trabajadores en el interior de las viviendas, en locales no habilitados o en las calles de las ciudades. (Ziccardi, A. 2004:184-185).

Texcoco, Estado de México está ubicado en la región centro del país y la zona económica más importante, como es la Zona Metropolitana del Valle de México<sup>3</sup> (ZMCM). El municipio es parte de los 125 municipios que existen en el Estado de México, donde habitan más de 16 millones de habitantes (COESPO, 2015) y en su territorio existen diversas actividades fundamentalmente dedicadas al sector terciario (más del 60%) y con decremento significativo en el sector primario (no más del 6%) de la población económicamente activa (INEGI, 2010).

Las economías y los espacios metropolitanos se han visto afectados, desde hace más de dos décadas, por todo ese conjunto de rápidas y profundas transformaciones asociadas al proceso de globalización, cuyos principales exponentes son la apertura e integración de mercados, la revolución internacional, el cambio sociocultural y los procesos de liberalización-privatización, que modifican la forma y forma y el contenido de la intervención pública sobre la economía y el territorio (Méndez, R. 2004:119).

La vivienda, y el desarrollo urbano son indicadores socioeconómicos que contribuyen al estudio que se tiene de lo local, a la planificación de sus recursos físicos, territoriales,

---

<sup>2</sup> Eibenschutz (2013) considera que la megalópolis es un área aproximadamente circular que comprende los municipios correspondientes a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al Valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen una relación funcional estrecha con la Ciudad de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la parte regional de ciudades y el antes llamado Distrito Federal. En total se incluyen 189 municipios que corresponden, respectivamente, 91 al Estado de México, 16 a Morelos, 29 a Puebla, 37 a Tlaxcala y 16 ‘delegaciones’ del antiguo Distrito Federal (Eibenschutz, R.2013:282).

<sup>3</sup> La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), que es más amplia y abarca 59 municipios del Estado de México, 16 delegaciones del Distrito Federal y 29 municipios del Estado de México, el municipio de Tizayuca del Estado de Hidalgo, con lo cual se complejiza la región, ya que comprende 20,116,842, pobladores, según lo establece el criterio de INEGI en el año 2010, en *Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezml1/estatal/default.htm>

económicos y vinculados a los procesos ambientales, ya que son los pobladores los directamente perjudicados o beneficiados por decisiones que involucran el estudio de temas que tienen relación con el crecimiento económico, poblacional, territorial y de recursos naturales disponibles para una población vinculada cada día más a los procesos metropolitanos en el ámbito global, pero no necesariamente con un beneficio en el ámbito local.

Sugiere las preguntas de investigación: ¿Cómo ha sido el vínculo vivienda, y desarrollo urbano en Texcoco en el período 2000-2015? Es interrogante [queinterrogante que](#) contribuye a la reflexión, estudio y análisis, que nutren y sirven de guía en el presente trabajo.

La gestión del territorio es un proceso político y técnico que abarca desde la planeación hasta la regulación y ejecución de las actividades humanas con un impacto directo sobre el espacio físico.

El Instituto Mexicano de Competitividad (2014:14) considera...

La administración territorial debe encargarse de que los patrones de ocupación del suelo ocurran de manera armónica para contribuir a una mayor productividad y sustentabilidad. En las ciudades, la administración territorial puede incidir en la localización de las zonas residenciales y de trabajo, parques y otros equipamientos urbanos como hospitales y escuelas, e incluso en las calles y avenidas que conectan dichas estructuras urbanas. Fuera de las ciudades, puede incidir en la delimitación y gestión de reservas naturales y zonas de riesgo. Por tanto, una adecuada gestión del territorio es clave para la competitividad de un país.

En México existe ya una abundante bibliografía sobre lo local y lo regional, su dinámica socioeconómica, los nuevos actores, y el papel de los ciudadanos en la toma de decisiones del desarrollo de sus territorios. No es lo mismo observar los asuntos urbanos a partir de una perspectiva de planificador urbano, que iniciar al ciudadano en las identidades territoriales y culturales, económicas y sociales como elementos indispensables en el análisis.

La Constitución de la República establece autonomía y facultades para actuar en relación a la planeación territorial y ambiental en los municipios, así como suministrar servicios públicos como agua potable, drenaje, energía pública, recoger basura, entre otros, (artículo 115 de la Carta Magna). La realidad que se observa es que no existe diseño de política pública y/o gubernamental que tienda a establecer proyectos, acciones municipales de desarrollo equilibrado y sustentable para el municipio de Texcoco, la región o la misma ZMCM. No existe evidencia documental u oficial donde se asentarán las nuevas viviendas, los servicios que conllevan o las infraestructuras o equipamientos sugeridos o planificados en el contexto del impacto que experimentará Texcoco en el inicio del segundo decenio del siglo XXI.

En prospectiva, Texcoco enfrenta mayor presión urbana, derivada del tipo de propiedad en torno a los poblamientos que surgirán y la presión de los sectores inmobiliarios para urbanizar tierras de propiedad privada, y ejidal. Además Texcoco es el territorio más grande de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, y está considerado como municipio periurbano a la Ciudad de México, con mejores indicadores

sociales y económicos que otros municipios que conforman la periferia urbana de la Ciudad más grande de México.

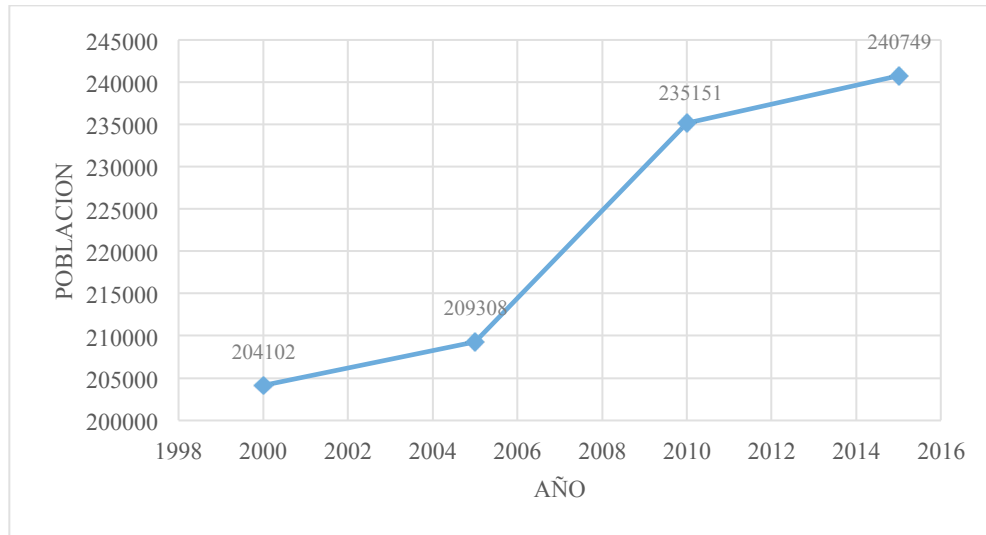
Por último, se debe considerar que la magnitud de la informalidad urbana de muy bajo ingreso se asocia también a los ciclos macroeconómicos. En general, cuando la economía crece y existe inversión y crédito, la población puede acceder a vivienda formal, ampliando la demanda de tierra periurbana y su precio, lo que presumiblemente produce ciudades más consolidadas y densas. Cuando la economía se encuentra en recesión, con poco crédito, la oferta de bienes inmobiliarios, en particular la vivienda formal, tiende a reducirse, cayendo también los precios de la tierra y favoreciendo, por una parte la vivienda informal de muy bajo ingreso y, por la otra, la vivienda formal subsidiada (Iracheta, A. 2015:52).

## **VIVIENDA Y POBLACIÓN**

Al relacionar la vivienda y el desarrollo urbano en el municipio necesariamente se requiere conocer la variable poblacional que es elemento integrante de lo urbano e integrante de la vivienda. Conocer cuántos habitantes existen en el territorio local contribuye a elaborar la prospectiva de población en el futuro, y también a comprender el indicador vivienda que permite planificar actividades, usos de suelo, espacios para esta actividad, servicios, áreas para actividades sociales, educativas, de empleo, de reserva territorial para las presentes y futuras generaciones; surgen las preguntas: ¿dónde habitan los pobladores de Texcoco? ¿Dónde se asentarán los nuevos pobladores de Texcoco? Son preguntas para análisis y estudios académicos que contribuyen al conocimiento e información. Además, ayudan a elaborar propuestas de mejora de vida de los habitantes del municipio motivo de la presente investigación.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta en el Censo General de Población y Vivienda del año 2000 que Texcoco contaba con un total de población de 204,102 personas, con una tasa promedio anual de 3.94% (INEGI;2000). Luego en el año 2005 Texcoco tenía 209,308 pobladores (INEGI, 2005), es decir, aumentó 5,206 habitantes en un lustro; luego en el año 2010 se tuvo reporte de 235,151 pobladores; es decir, en la década 2000-2010 tuvo aumento de 31,049 pobladores (INEGI, 2010). Llama la atención el aumento de población en el lustro 2005-2010, ya que incrementó en 25,843 personas, es decir, aumento significativo en más de 100% con respecto al lustro anterior (2000-2005), lo que significa que se transformó la pirámide poblacional y la tendencia de la población. Luego en el año 2015 la Comisión Estatal de Población reportó en 2015 240,749 habitantes, lo que representó el 1.5% de la población estatal; también estatal; también, de manera estadística, muestra que Texcoco va con aumento poblacional importante en los últimos 15 años, que coincide en gran medida con la propuesta original del proyecto del aeropuerto en el año. La siguiente gráfica expresa la anterior condición demográfica:

Gráfica 1.-Población de Texcoco 2000-2015



Fuente: Elaboración con datos de INEGI 2000, 2005 y COESPO 2015.

Estos pobladores requieren vivienda y servicios públicos que les permitan desarrollar sus actividades. Sugiere las preguntas ¿llegaron nuevos pobladores a Texcoco; es decir, migraron de otras latitudes? ¿es decir, migraron de otras latitudes? ¿Es asunto de crecimiento natural de la población? ¿Tiene relación con la migración promovida por la organización política llamada Antorcha<sup>4</sup>? Son preguntas que permiten la reflexión y análisis en el contexto de las variables antes señaladas y donde lo urbano y la vivienda son indicadores que permiten conocer e indican tendencia de crecimiento de población en el periodo estudiado, con efecto en lo local, y regional, y que es escasamente estudiado en el contexto y el impacto de lo urbano en Texcoco.

### ***Lo local y lo regional***

El crecimiento de la población está asociado a la vivienda y en el periodo estudiado se deduce que existen dos condiciones determinantes: la migración y el crecimiento natural de la población, con la propuesta de construcción de NAICM en territorio texcocano se esperaba mayor demanda de vivienda, y mayor crecimiento de población de la que ha existido en décadas pasadas. Los datos estadísticos señalan que en Texcoco en el año 2000 tuvo un total de 43,852 viviendas, mismas que según el INEGI presentó promedio de 4.6

<sup>4</sup> La organización llamada *Antorcha Campesina*, se asocia como parte de una organización territorial-política del Partido Revolucionario Institucional, es integrante de ese instituto político, y en Texcoco su crecimiento y expansión ha ido en aumento a través de asentamientos irregulares, que luego con el tiempo y gestión de sus líderes se transforman en asentamientos regulares, debido al apoyo de distintos órdenes de gobierno ya sea federal, estatal y luego municipal; el apoyo es mejor si es de su mismo partido, o sea del PRI. En su discurso oficial refiere a que es una organización que apoya a gente pobre. Para más datos de la misma se puede visitar la página *Web* de la citada organización <http://www.antorchacampesina.org.mx/>

habitantes por casa-habitación, de los cuales se consideró que el 82.3 por ciento tenían piso firme o de cemento y el 6.8% mosaico, madera u otro material. Más del 90% los muros eran de tabicón, ladrillo o bloc (INEGI; 2000). Luego en 2010, el total de viviendas reportadas fue de 56 482, lo que representó un incremento de 28.7% respecto al año 2000; de manera oficial fueron 12 mil 629 nuevas viviendas en el decenio 2000-2010 (INEGI, 2000-2010). En el lustro 2005-2010 hubo un aumento de vivienda; en 2005, se registró 46,770 viviendas, y en 2010 pasó a 56 481 viviendas, lo que se traduce en 9711 nuevas viviendas, lo cual coincide con el aumento de población en ese lustro, que fue de 25,843 nuevos habitantes; es decir, Texcoco creció más del doble en vivienda y población en este lustro que en los anteriores del inicio del siglo XXI, lo que equivale a integrar a 100% de la población del municipio de Papalotla y casi 60% del municipio de Chiconcuac, en ese periodo de estudio, son municipios vecinos al territorio texcocano.

Lo anterior se traduce en problemas no planificados, tal es el caso de los servicios públicos como agua, drenaje, basura, electricidad, seguridad pública e infraestructura urbana, que comprende calles, avenidas, parques, jardines, etc., pero también tiene relación con infraestructuras de servicios educativos, transporte, salud, entre otros (Moreno, E. 2014:75).

Luego en 2015 el INEGI registró 61,978 viviendas con un promedio de 3.9 habitantes y un promedio un habitante por cuarto. Las viviendas con materiales de construcción precarios se registraron de la siguiente manera: 0.5% en paredes; 1.7% en techos, y 0.9 en pisos de tierra. Los servicios reportados en la vivienda son: con agua potable 64.5% de agua entubada, con drenaje el 97.4%; con servicio sanitario del 98.5%, y con electricidad el 99.1% (INEGI, 2015).

Con respecto a Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), el 37.41 % dispone de internet en su vivienda, televisión de paga 23%, tienen pantalla plana 40.3% dentro del hogar; uso de computadora 38.1% en vivienda, teléfono celular 80.7%, teléfono fijo 43.9%. Si se compara con el promedio del Estado de México en disponibilidad de internet está por arriba en 3%; luego en uso de computadora está situado por arriba del promedio estatal en 4%, en uso de teléfono celular está por arriba del promedio estatal en 1%. En términos generales, Texcoco está por arriba del promedio estatal de las TICs dentro de las viviendas.

Con respecto a la tenencia de la tierra el 64.0% es dueño de inmuebles; es decir, de sus casas, luego el 17.3% manifestó alquilar vivienda, y el 15.2% habita en viviendas familiares o prestadas. En ahorro de energía y separación de residuos es el siguiente: el 52.9% presenta focos ahorradores en sus viviendas; luego la separación de residuos representó 55.4% en cada vivienda; las viviendas con calentador solar es 4.7, y viviendas con panel solar representa el 0.2%, lo cual permite inferir condiciones de la vivienda en Texcoco; si se compara estas condiciones con municipios vecinos como Chimalhuacán, y Chicoloapan, que se ubican al sur del municipio, el municipio de Texcoco está mejor posicionado en lo relativo a promedio de habitantes por vivienda en un 4% mejor situado en términos generales. Si analizamos los datos estadísticos en lo relativo a la tenencia de la vivienda y se compara con el mismo municipio en lo relativo a tenencia de la vivienda se tiene mejora en más del 12% en lo relativo a casa propia o dueños de inmueble. Con respecto a Chicoloapan se tiene un 4% superior de mejora en lo relativo a casa propia. En el rubro de vivienda prestada o de familiar, Texcoco presenta mejor indicador, el

porcentaje es de 15.2% vs 26.5% de Chimalhuacán y de 18.3% de Chicoloapan. De acuerdo a los indicadores antes citados, Texcoco se ubica de mejor manera en la posesión de la vivienda y de los servicios públicos en comparación con los municipios citados. En lo relativo a las TICs, Texcoco presenta mejora sustantiva en relación a Chimalhuacán con uso de internet dentro de vivienda con 37% vs Chimalhuacán con 23.4% y muy parecido a Chicoloapan con 38.6%. Se puede deducir que Texcoco se ubica con mejores condiciones de vivienda, tenencia de la vivienda y uso de TICs. Es un indicador que permite inferir condiciones de vida para sus pobladores en lo local y lo regional, y ahora toma relevancia realizar este análisis con municipios que colindan o se ubican cercanos a la Ciudad de México, capital del país, y ofrece prospectiva en materia de vivienda y desarrollo urbano.

En el caso del municipio vecino de Atenco, la vivienda sigue siendo condición en la prospectiva de desarrollo urbano; llama atención que dicho municipio presente mejor tenencia en la vivienda que Texcoco con un 72.1% vs 64.0; sin embargo, en contraste el uso de TICs el internet dentro de la vivienda es de 13.7% de Atenco vs 37.4% de Texcoco; en servicios, el agua entubada dentro de la vivienda es de 38.3% de Atenco vs 64.5% de Texcoco.

Se deduce que en términos generales, Texcoco presenta mejores características e indicadores de vivienda que aquellos que colindan con la “Zona Federal” donde se ubicaría el nuevo aeropuerto, mismo que se quedó con un avance aproximado del 30 por ciento. Municipios vecinos como Atenco y Chimalhuacán, presenta procesos urbanos diferenciados y no homogéneos, que de manera geográfica se ubicarían cercanos al polígono del NAICM.

En Texcoco existe vivienda planificada, y ejemplo es la que se ubica al norte de la Ciudad de Texcoco, con las casas y departamentos inaugurados en el año 2016 por el grupo desarrollador HIR, donde se instalaron 760 viviendas a un costado de la “Alameda de Texcoco”; pero también se encuentran los llamados asentamientos irregulares que existen en el sur del municipio, donde existían ranchos ganaderos y áreas agrícolas ahora son casas, comercios llamadas colonias “Antorchistas”, tal es caso de la colonia “Humberto Vidal” ubicada dentro de la comunidad de Cuautlalpan, al sur del municipio y colindante con Chicoloapan y Chimalhuacán. También existen colonias ubicadas en la zona cercana de la ribera texcocana; es el caso de San Felipe, Tocuila, y la nueva colonia llamada “Guadalupe Victoria”, próxima a la carretera de cuota Peñon- Texcoco, y son ejemplo de asentamientos irregulares que surgieron en el periodo 2000-2015.

Para Jiménez, existe una relación del centro con la periferia en torno a los servicios y las viviendas y comenta lo siguiente:

Evidentemente existe un patrón muy marcado de centro - periferia, las zonas más cercanas al centro económico presentan mejor calidad en su vivienda debido al entorno en el que se encuentran ubicadas donde existe mayor acceso a servicios, centro empresarial y población de un diferente estrato económico y social. Teóricamente, en las periferias hay menor acceso a servicios, y por lo tanto resulta costoso llevar servicios de calidad a las viviendas (Jiménez, A.J.2015:5).

## **DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

Texcoco enfrenta nuevos retos y desafíos en materia de vivienda unidos al desarrollo urbano, es conocido que las variables económicas y sociales tienen efecto en el planteamiento urbano con efecto local y en lo regional, y ahora en lo metropolitano porque Texcoco ahora será parte fundamental de la extensión de la Ciudad de México y de su proceso de conurbación, derivado en gran medida por el crecimiento natural y proceso de desarrollo urbano que existe en el oriente del Estado de México.

La vivienda y el desarrollo urbano son dimensiones de estudio que permiten estudiar la producción de nueva vivienda formal e informal, también tiene que ver con proceso de reactivación económica y de una economía local; el tema sigue siendo el cambio de uso de suelo y una paulatina transformación territorial acorde a las periferias de las grandes metrópolis, pero con diferencias regionales y locales en el contexto de las contradicciones que ofrecen las grandes zonas metropolitanas como las de México y de Latinoamérica.

La pregunta sugiere si en este período ¿tiene relevancia que Texcoco sea parte de la zona metropolitana de la Ciudad más grande de Latinoamérica? ¿El factor político-administrativo será determinante en el desarrollo urbano y en el impacto en la vivienda? las preguntas permiten análisis y ahora con la cancelación del NAICM, el tema de la tierra y su uso se vuelve debate fundamental.

La vivienda informal y formal contribuyen al modelo de desarrollo urbano de una localidad de un municipio, pues en ocasiones los asentamientos superan los planes de desarrollo urbano, ya que intervienen variables políticas-administrativas en la forma de gestionar y autorizar cambios de uso de suelo, donde intervienen distintos órdenes de gobierno sea local, estatal y/o federal, como es el caso de Texcoco y su efecto aún por conocerse en lo urbano y uno de sus componentes que es la vivienda.

Texcoco, en términos generales, presenta mejor condición para vivienda y mejor condición socioeconómica que municipios vecinos, y aquellos que colindan con la misma cercanía a la Ciudad de México; los datos estadísticos así lo muestran. El crecimiento de vivienda tuvo relevancia a partir del anuncio del nuevo aeropuerto en el año 2001, su tendencia muestra que su densidad poblacional aún es baja en comparación con los municipios vecinos. El municipio tiene considerada una parte de su territorio como zona boscosa, con más del 60% de su territorio local; por tanto, la construcción de vivienda y el desarrollo urbano impactará las zonas cercanas a la Ciudad en su parte oriente, y al sur del municipio, donde se ubican otros como Chimalhuacán y Chicoloapan con mayor densidad poblacional y con menor territorio. Chicoloapan es ejemplo de asentamientos formales o legales donde las empresas constructoras de vivienda de interés social (GEO, ARA, HIR) se asentaron y transformaron la población en una década (2000-2010). Estos dos municipios (Chicoloapan y Chimalhuacán) son referentes de la formalidad e informalidad en la vivienda y de un tipo de desarrollo urbano que ahora presenta efecto en Texcoco en su parte sur.

La vivienda y el desarrollo urbano están relacionados con la parte económica, con la relación política y la presión de las constructoras y/o desarrolladoras inmobiliarias que seguramente en el próximo decenio tendrán “interés” social y económico de construir más vivienda en Texcoco, con departamentos, casas-habitación, edificios como elementos del

nuevo desarrollo urbano que se avecina en el municipio de Texcoco. La pregunta sigue siendo ¿vivienda planificada o vivienda irregular? Es tema para el análisis y estudio académico, en lo social y en lo relativo a la administración pública local y federal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, C. A. (2010): Metodología de la Investigación. Pearson, México.
- COESPO. Comisión Estatal de Población (2015): Zonas Metropolitanas en el Estado de México”, en: [http://coespo.edomex.gob.mx/zonas\\_metro.politanas](http://coespo.edomex.gob.mx/zonas_metro.politanas). Recuperado 16-03-2019.
- Eibenschutz, R. (2013): Una estrategia para el futuro de la metrópoli, en Ramírez, V, Blanca, R, y Pradilla, C., Emilio (Comp.): Antologías. Teorías y Políticas Territoriales. Edición UAM-X, México, pp. 282.
- IMCO. Instituto Mexicano de la Competitividad (2014): Quién manda aquí. La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México, en [http://imco.org.mx/indices/documentos/2014\\_ICU\\_Libro\\_La\\_gobernanza\\_de\\_las\\_ciudades\\_y\\_el\\_territorio\\_en\\_Mexico.pdf](http://imco.org.mx/indices/documentos/2014_ICU_Libro_La_gobernanza_de_las_ciudades_y_el_territorio_en_Mexico.pdf).14. Recuperado 21-05-2018.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2000): X Censo de Población y Vivienda. INEGI, Aguascalientes, México.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010): XI Censo de Población y Vivienda, en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=15>. Recuperado 4-11-2018.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011): Cuaderno Estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezml1/estatal/default.htm>. Recuperado 18-03-2018.
- Iracheta, A. (2015): Ciudad informal y precaria: la otra cara de la urbanización mexicana, en Olivera, G (Coordinador): La urbanización social y privada del ejido. Ensayos sobre la dualidad del desarrollo urbano en México. Edición UNAM, pp.24-52.
- Jiménez, A. J. (2015): Ciudades y regiones. El Mercado de vivienda y su dinámica regional en México, en [http://saree.com.mx/unam/sites/default/files/BOLETIN\\_14.pdf](http://saree.com.mx/unam/sites/default/files/BOLETIN_14.pdf). Recuperado 14-07-2018.
- Mapa Estado de México (2018): Mapa de ubicación Texcoco, en <http://www.mapasparacolorear.com/mexico/mapa-estado-mexico.php> Recuperado 14-03-2018
- Méndez, R. (2004): Transformaciones económicas y dinámicas urbanas: La periferia metropolitana de Madrid, en Aguilar A. G. (Coord.): Procesos metropolitanos y grandes ciudades. Dinámicas recientes en México y otros países. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 119.
- Moreno, E. (2014): “Texcoco en lo sociourbano y económico. Periodo 2000-2012”, en *Revista Quivera*, Vol. 15, Toluca, México, pp.75, 76.
- SEDESOL/INEGI/CONAPO. (2009). Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Gobierno del Estado de México/Comisión Estatal de Población, México



Ziccardi, A. (2004): “Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa”, en Revista Mexicana de Sociología, Número Especial, México, pp.184, 145.

# **CUBA: LA DIMENSIÓN TERRITORIAL EN EL DISEÑO DE UN MODELO DE DESARROLLO SOBERANO E INCLUSIVO**

Faustino Cobarrubia Gómez  
Jefe del Departamento de Comercio e Integración  
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)  
[faustinocobarrubia@gmail.com](mailto:faustinocobarrubia@gmail.com)

## **1. INTRODUCCIÓN**

La denominada “Actualización del modelo económico y social” supone un escenario amenazante para la soberanía y la inclusión social en Cuba, particularmente en el ámbito territorial, devenido elemento clave en la transformación estructural de la economía y la sociedad.

En un país que tradicionalmente ha tenido un Estado omnipresente, la necesidad ineludible de una profunda reestructuración del rol activo y regulador del mismo constituye un desafío inédito para la construcción del socialismo deseado, que implica la transformación de la estructura económica del país hacia niveles crecientes de competitividad, sostenibilidad de la vida, equidad y justicia social.

Lo anterior sumado a la progresiva descentralización económica y la proliferación de formas de gestión y propiedad no estatal –donde la inversión extranjera directa desempeña un papel fundamental–, marcan la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo caracterizado por mayor protagonismo del mercado, lo cual tiende a generar un proceso de creciente diferenciación social y territorial.

De cara a un proyecto de justicia social, económica y política, como rostros de la soberanía, la independencia y la dignidad nacional, surgen múltiples desafíos asociados al empoderamiento legal, económico y operativo de los gobiernos locales para la superación de las crecientes problemáticas territoriales. Este ensayo intenta esbozar algunas de las limitaciones, tensiones y contradicciones que condicionan el papel del territorio y las sociedades locales en el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo para Cuba.

## **2. EJES CENTRALES DE LA ACTUALIZACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL**

A inicios del segundo decenio del presente siglo, era evidente el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana, lo cual obligó a una transformación estructural; quizá la de mayor complejidad en toda la historia revolucionaria (Rodríguez, J. L. 2015), en la medida en que no es única y exclusivamente económica sino también institucional, jurídica, ideológica e incluso de valores y mentalidades (Triana, J. 2014 y Hernández, R. 2014). El nuevo paradigma en configuración a través de la actualización del modelo económico y social de Cuba, conduce a un sistema desconocido “para la mayoría de los cubanos nacidos después del triunfo de la Revolución” (Romero, A. 2014).

La ecuación que sustenta el modelo económico emergente se basa en tres pilares fundamentales: descentralización, desestatización parcial y un nuevo paradigma de distribución de la riqueza.

La apuesta por la descentralización supone una redefinición radical del modelo de gestión del socialismo tradicional que se basó en la extrema centralización de la economía. La descentralización es considerada por algunos autores el pilar fundamental

del cambio (Sánchez, J. M. y García, A. 2014) y su objetivo, no es modificar el modelo de propiedad –es decir, privatizar– sino instaurar un nuevo modelo de gestión menos jerárquico y más autónomo.

A través de la desestatización parcial se plantea una nueva hoja de ruta en la que se “desmonta la hegemonía estatal absoluta”, aunque el Estado sigue siendo el “agente clave” (Valdés, G. 2013). Esto significa que se le concede más espacio a actores no estatales, como la empresa privada tradicional y las cooperativas y por tanto, implica darle mayor cabida al mercado como mecanismo de producción, distribución y comercialización (Sánchez, J. M. y García, A. 2014).

Finalmente, el nuevo paradigma de distribución de la riqueza es sustancialmente diferente al del socialismo tradicional, en la medida en que se sustenta en la centralidad del salario, la mayor importancia de los impuestos y una nueva política social. Esta última debe sustituir al modelo tradicional de cobertura universal e igualitaria, que tenía sentido en una sociedad (años sesenta a ochenta) en la que las diferencias de ingresos eran pequeñas.

La obligada preponderancia de los factores endógenos de crecimiento en el paradigma emergente, hace necesario el replanteo de la dimensión local como componente consustancial de la estrategia de desarrollo del país. Si bien existe una clara voluntad política, este imperativo confronta múltiples limitaciones, tensiones y contradicciones, que es necesario considerar para la construcción de una agenda centrada en el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo para Cuba.

### **3. LIMITACIONES U OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**

#### **3.1 Inserción internacional**

Es un hecho objetivo que el actual proceso de globalización que impera en la economía mundial impone condiciones a la soberanía y la estrategia de desarrollo nacionales acorde a las características del proceso de acumulación global, con serias implicaciones para cualquier país, tanto económicas y sociales como políticas.

No es posible olvidar que, en su esencia, la globalización se percibe como la forma de estructuración internacional de la producción, los servicios y el comercio que sustenta el funcionamiento de las redes transnacionales (Peña, L. 2015).

Este cambio en el patrón de acumulación y las consecuencias de la globalización determina un nuevo tratamiento del aspecto territorial, que responde al ambiente de competencia intensa en los mercados y revela nuevas demandas y necesidades en las empresas locales para poder ajustarse a este nuevo entorno.

De ahí que en el actual contexto de globalización, las estrategias de inserción de un territorio y, por consiguiente, las perspectivas de crecimiento económico sostenido de un país, están en gran medida condicionadas por una mejor integración y posicionamiento en el seno de las redes globales, las cadenas de valor y sus procesos de *upgrading* (crecimiento)<sup>1</sup>. No se trata sólo de ser parte de las cadenas de valor; el desafío consiste en incrementar la participación del valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de las cadenas, transitando desde actividades simples a otras de mayor complejidad y beneficio (Sosa, M. 2016). Este proceso no es sencillo ni espontáneo, depende del diseño de políticas públicas coherentes y activas.

---

<sup>1</sup> Un proceso sumamente complejo y discrecional que en determinadas condiciones propicia mejoras competitivas a firmas y países.

### 3.2 Reconfiguración del modelo socioeconómico

Al examinar la viabilidad de un desarrollo territorial sostenible e inclusivo en las condiciones de Cuba, habría que partir de la necesidad de reconfiguración del modelo económico y social. No es ocioso recordar que la economía cubana es pequeña, subdesarrollada y con fuertes desequilibrios internos y externos.

Una clara expresión de ello es el bajo crecimiento económico, a todas luces insuficiente para promover el cambio estructural requerido y la necesaria elevación del nivel de vida de la población cubana. En la década más reciente, el crecimiento promedio anual de la economía cubana se calcula en 2,4%, con una tendencia al estancamiento en torno al 2% por año; lo cual dista mucho del mínimo de 5% de crecimiento anual necesario para que Cuba logre avanzar hacia un crecimiento económico sostenible (ONEI, 2017).

A pesar de la prioridad concedida al sector productor de bienes en la actualización del modelo económico, su peso en el producto interno bruto (PIB) cayó de 25% en 2008 a 23% en 2016. En contraste, los servicios representan el 77% de la economía cubana; no obstante que la producción de alimentos es muy deficiente y no se ha logrado el despliegue de la producción industrial (ONEI, 2017). Esa estructura refleja, de alguna manera, las desproporciones del modelo heredado.

Lo anterior está muy asociado a la débil inversión productiva y la escasa capacidad endógena para generar fondos propios. Las tasas de ahorro e inversión nacional evidencian un comportamiento errático, casi inercial y apenas alcanzan el 10% del PIB, lo que representa la mitad del promedio regional para Latinoamérica y el Caribe, que se ubica en torno al 20% (ONEI, 2017).

Es fácil advertir la baja productividad laboral de la economía cubana, debido, entre otras cosas, a la obsolescencia tecnológica y la falta de estimulación laboral; situación que se manifiesta en todos los sectores, aunque los más preocupantes, por sus implicaciones para la soberanía nacional, son los sectores agrícola y energético.

La existencia de la doble circulación monetaria junto a las distorsiones cambiarias complican sobremanera el panorama<sup>2</sup>. Es realmente imposible lograr una mejoría significativa y sostenible en la productividad en una economía que opera con dos monedas nacionales, con tipos de cambios múltiples y una tasa de cambio oficial excesivamente sobrevaluada.

La eliminación de la dualidad monetaria y cambiaria supone, quizá, el más serio y complejo desafío a encarar por la nación caribeña en aras del diseño de un modelo de desarrollo sostenible. Hasta tanto no se restaure el poder adquisitivo del peso cubano y este vuelva a cumplir las funciones de unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor, no se podrá concluir la reforma monetaria (León, J. 2018).

La vulnerabilidad de la economía cubana se expresa con claridad meridiana en los crónicos desequilibrios fiscales y del sector externo, que se traducen en escasez e incertidumbre en la disponibilidad de divisas. Aunque el país ha logrado ejecutar los acuerdos del proceso de reordenamiento de la deuda externa y realiza esfuerzos para cumplir con los plazos de pago, las obligaciones externas ascienden a 18.000 millones de dólares y equivalen al 22% del PIB del país (León, J. 2018).

Los altos costos de emisión de deuda, asociado al pobre historial crediticio del país, con varias moratorias de deuda; al bloqueo económico, comercial y financiero de

---

<sup>2</sup> Desde la década de 1990, en Cuba circulan dos monedas: el peso cubano CUP y el peso convertible CUC, que es equiparable al dólar. Mientras que la población y el sector privado se ajustaron en los años noventa a una tasa de 24 CUP:1USD, las empresas estatales siguieron operando hasta hoy en día con la tasa de los años ochenta de 1CUP:1USD.

Estados Unidos y al hecho de no pertenecer a ninguno de los principales organismos financieros internacionales; comportan el riesgo de que Cuba sea empujada por los acreedores hacia la aplicación de políticas poco amigables con la soberanía y la inclusión social (Torres, R. 2017).

De hecho, la inversión extranjera directa (IED) ha dejado de ser percibida como un complemento para convertirse en parte esencial del modelo de desarrollo que se intenta diseñar en el país (Malmierca, R. 2017). Más allá de su supuesta incompatibilidad con el socialismo, la alianza con el capital foráneo, se hace necesaria para remontar las limitaciones competitivas de la empresa estatal cubana, revertir su atraso tecnológico y facilitar su inserción en los mercados internacionales (Romero, A. 2014).

En medio de este complejo escenario, donde las acciones gubernamentales parecen insuficientes para potenciar un proyecto de desarrollo de alcance nacional, las diferencias inter e intraterritoriales han tendido a profundizarse y, en casos específicos, se aprecian retrocesos muy marcados, sobre todo en relación con lo alcanzado al amparo del proceso de industrialización desarrollado con relativa intensidad a partir de los años setenta del pasado siglo. Esa tendencia puede considerarse como una resultante de la minoración del carácter estratégico de la industria manufacturera y, sobre todo, del redimensionamiento del sector azucarero, un proceso que contribuyó, de forma directa, a que se produjeran importantes regresiones en los ámbitos tecnológico y productivo, a escala territorial, las cuales no han podido compensarse mediante los progresos de otros sectores.

En la actualidad, se asiste a un proceso de inserción desigual de los diferentes territorios en nuevos sectores junto a la acelerada aplicación de determinadas decisiones sin disponer de un marco efectivo de respuesta en el país (Marquetti, H. 2016).

De ahí que uno de los grandes retos que enfrenta el proceso de actualización del modelo económico y social cubano es que no dispone de un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional, como ocurrió en los años setenta al implantar el sistema de dirección de la economía e intensificar el fomento del sector azucarero, o a principios de los noventa en que se priorizó la industria turística y la biofarmacéutica (Marquetti, H. 2016).

### **3.3 Paradigma emergente de distribución de la riqueza**

El nuevo escenario donde proliferan las formas de gestión no estatal se caracteriza por la diversificación, la heterogeneidad y la complejidad desde el punto de vista estructural, pero sobre todo tiende a generar un proceso de creciente diferenciación social. El aumento progresivo de la desigualdad junto al surgimiento de otras dimensiones no deseadas que conspiran contra la equidad social, se ha convertido en un desafío renovado para el desarrollo local.

Por tanto, se asiste a un nuevo momento dentro del proceso de transformación de la composición social de la sociedad cubana, a partir de una mayor ampliación y diversificación de las formas de gestión no estatal y de gran tensión entre desigualdades y equidad social (Núñez, L. 2013). Esto implica el surgimiento de “nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión” (Hernández, R. et al., 2013).

Ante el gobierno cubano se erige el reto de encontrar caminos que permitan conjugar virtuosamente la existencia de un sector de la población con crecientes ingresos, con la necesidad de alcanzar grados de equidad compatibles con la esencia misma del socialismo deseado. Es un ejercicio inédito en Cuba en los últimos cincuenta años, el más sensible de todos en el orden político (Triana, J. 2016).

### 3.4 Dinámica socio demográfica

En la necesidad del fortalecimiento y la promoción de políticas públicas inclusivas y autónomas a nivel territorial en Cuba no es posible soslayar la dinámica socio demográfica. Los cambios en la estructura por edades tienden a producir un impacto importante sobre el desarrollo económico, y por consiguiente, deben ser considerados en los procesos de planeación estratégica.

Tras más de tres décadas con tasas de fecundidad muy bajas, con valores por debajo del reemplazo generacional, la población de Cuba evidencia un creciente envejecimiento, acelerado por un saldo migratorio externo sostenidamente negativo – fundamentalmente debido al movimiento de población joven y de mujeres en edad reproductiva–, así como por niveles bajos de mortalidad<sup>3</sup>. En ese contexto de transición demográfica, el envejecimiento de la población aparejado a la disminución de la población más joven (de 0 a 14 años) se convierte en un desafío medular para el desarrollo territorial y local.

A lo anterior se agregan problemáticas como: una razón de mortalidad materna más alta de lo esperado; alta incidencia del embarazo adolescente y del aborto; un elevado número de municipios con saldo migratorio interno negativo, y un creciente perfil epidemiológico de sociedades envejecidas, entre otras que exigen de acciones para su transformación.

La fecundidad presenta niveles muy bajos, sostenidos en el tiempo, con pequeñas diferencias territoriales. Para el 2030 se prevé una disminución de la población en edad reproductiva hasta los 2.2 millones de mujeres, además con un avanzado grado de envejecimiento (Aja, A. 2015).

Los procesos migratorios, tanto internos –entre las provincias del país– como externos reflejan un panorama desalentador<sup>4</sup>. Si en el año 1981 (en que hubo Censo Nacional de Población y Viviendas) el 45% de los municipios del país tenía un saldo migratorio negativo; ya en el 2002 la cifra había ascendido al 60%, y en la actualidad se mantiene oscilando en torno a ese nivel, pero hay una acentuación de las disparidades (Aja, A. 2015).

Los efectos de todos estos factores mencionados no sólo serán visibles en la estructura de edad de la población cubana durante muchas décadas sino también en cambios en la estructura y composición de los hogares.

De cara al desarrollo local, el escenario demográfico de Cuba reclama una mayor presencia del Estado, pero dotado de la capacidad de proveer una gestión estratégica con una mirada de largo plazo para intervenir en el diseño del desarrollo nacional.

### 3.5 Formación y capacitación de los recursos humanos

En la fase actual de crecimiento económico caracterizada como “sociedad de la información”, la calificación de los recursos humanos constituye un aspecto crucial para la construcción de un modelo de desarrollo soberano e inclusivo. Y, como tal, dicha actividad requiere un diseño eficaz orientado por la demanda de trabajo, según el perfil productivo de cada ámbito territorial.

Los procesos de capacitación de los líderes locales no solamente conforman un soporte instrumental para el éxito o desarrollo del trabajo que ellos realizan en sus

---

<sup>3</sup> Un trascendente logro es el nivel de esperanza de vida alcanzado. Si entre 1955 y 1959 la esperanza de vida al nacer era de 62 años, actualmente supera los 77 años: 79 años para las mujeres y 75 años para los hombres (Munster, B. 2017).

<sup>4</sup> El país posee un saldo migratorio externo negativo, que en los últimos diez años ha tendido al incremento con cifras que sobrepasan los 40.000 migrantes (Aja, A. 2015).

diferentes territorios, sino que deben ser vistos como base fundamental de la sostenibilidad de los procesos de cambio y/o desarrollo que implementan.

La capacitación de los actores locales facilita, además, la articulación de las acciones desplegadas por los líderes locales e incrementa la gestión del conocimiento y la transferencia de tecnologías, procesos en los que se amplían los nexos entre las estructuras y la población, y donde se potencia la participación de los diferentes actores presentes en el territorio.

Sin embargo, en Cuba no existe una política de formación de gestores del desarrollo territorial claramente definida. La insuficiente capacitación y dotación de personal, limita las nuevas responsabilidades de los funcionarios locales. La implementación de un modelo de desarrollo local sostenible, precisa de la capacitación y formación de personas de alta calificación, en especial de los dirigentes y cuadros de las organizaciones capaces de impulsar los procesos de desarrollo local.

Asimismo, es vital la inserción de los centros de formación e investigación del territorio en la estrategia de desarrollo local, con programas que complementen sus proyecciones de forma tal que se pueda distribuir el saber, informar y debatir la información, desarrollar los hábitos y las habilidades participativos en la formulación y solución de los problemas.

### **3.6 Sostenibilidad ambiental**

La sostenibilidad ambiental es una variable fundamental en cualquier modelo de desarrollo. Cada uno de los territorios de Cuba afronta el desafío de diseñar una estrategia propia, que favorezca el avance económico y social sin provocar la depredación y el deterioro medioambiental.

No es posible ignorar el peligro que supone para el desarrollo territorial en Cuba el incremento del nivel del mar y la ocurrencia de eventos meteorológicos extremos, como tormentas, vientos y sequías más severas, provocadas por el sobrecalentamiento global. Hay que considerar, además, las afectaciones a la salud humana por la aparición de enfermedades desconocidas y la virulencia y mayor incidencia en la población de algunas controladas en el pasado.

En su condición de isla, Cuba tiene muchos municipios costeros más expuestos a otros problemas ambientales como la degradación de sus litorales y la pérdida de manglares. En un plazo de 50 a 100 años, habrá áreas cercanas al mar con pérdidas de importantes extensiones de tierra, que en la actualidad se destinan a la producción o a la vivienda (González, Ivet 2013).

Por su parte, los municipios montañosos presentan ecosistemas vulnerables a la degradación de los suelos, que se intensifica por las pendientes y la deforestación. En ellos incide el factor demográfico, como es la baja densidad poblacional, con tendencia a la disminución.

Otros municipios poseen zonas de una biodiversidad única, necesitadas de protección especial. En aquellos con grandes conglomerados urbanos, eventos como los huracanes causan grandes complicaciones. La mayoría de los territorios cubanos cuentan con gran producción agrícola y, por ello, deben salvaguardar ese vulnerable renglón de actividad.

Aunque la preparación para afrontar el cambio climático abarca varios años, con un trabajo muy intenso en las últimas dos décadas, los gobiernos locales –obligados a cumplir con la estrategia ambiental nacional– no disponen de las capacidades necesarias para avanzar de manera autónoma. Es urgente avanzar en la implementación de un modelo de gestión local y comunitaria con un enfoque medioambiental no solo para responder ante los desastres, sino también reducir paulatinamente las vulnerabilidades y

riesgos que hoy enfrentan desde los sistemas productivos hasta los naturales y la salud humana en muchos territorios cubanos.

### **3.7 Arquitectura institucional**

Una adecuada arquitectura institucional<sup>5</sup> es esencial para la aplicación y efectividad de políticas públicas inclusivas y autónomas. En el caso de Cuba, esa arquitectura institucional es claramente insuficiente y requiere ser reconfigurada, a la luz del nuevo contexto, para revalorizar el poder democratizador e incluyente de las políticas públicas en la gestión del desarrollo local.

Uno de los puntos problemáticos observados en el caso cubano es el estado de la relación Nación-Provincias-Municipios, por un lado, y las relaciones horizontales entre los mismos niveles de gobiernos, por otro. Ambas, hasta el momento, se encuentran bien estructuradas y evidencian grandes falencias en términos de una articulación que permitiría aprovechar con mayor eficiencia los esfuerzos que se hacen por separado y que, en muchos casos, se superponen o, lo que es peor aún, se contraponen.

El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía Nacional, cuya estructura se prolonga hasta los niveles provincial y municipal, opera de manera centralizada e impone necesariamente una lógica global en la determinación de prioridades, asignación de recursos y mecanismos de regulación. Esta visión global de la economía no necesariamente resulta coincidente con la lógica de las situaciones que se presentan a nivel local en cuanto a problemas, recursos disponibles o capacidad de respuesta. El óptimo global puede ser muy distinto del óptimo local, pues se trata de combinaciones diferentes de recursos y de objetivos; la economía constituye un sistema complejo, para lo que se requieren, entre otras cosas, mecanismos locales de regulación (González, A. 2004).

Además, la fuerte centralización institucional y en la dirección de la producción, se manifiesta en cadenas productivas verticales y debilidad en la articulación de las relaciones horizontales.

Otro elemento problemático del marco institucional para el desarrollo territorial, es el incompleto proceso de descentralización que ha vivido Cuba. “...La historia demuestra que al municipio le han faltado alas para ejecutar su propio vuelo. La centralización ha mediado sus caracteres más sobresalientes en cada momento histórico y ha atado el despliegue de la iniciativa propia. El municipio está por merecer un voto de confianza para el progreso y la sostenibilidad de la localidad y con ella, de la nación” Hoy, en muchos casos, no están preparados para dar respuesta a los cambios que se han ido produciendo en los últimos años (Pérez, L. 2015).

Los territorios se encuentran “atenazados” por la combinación de restricciones económicas y financieras, junto a culturas y prácticas de manejo centralizado de la economía, que les impiden obtener mejores resultados.

Por otra parte, existe una escasa articulación entre el sector estatal y no estatal. La historia de la relación Estado-negocios no estatales en los últimos 60 años ha pasado por intrincados procesos: desde casi intentar extirpar lo privado, con excepción de las cooperativas agropecuarias, a su aceptación en los años noventa como “mal necesario”, hasta la incorporación en la estrategia nacional de desarrollo sin “...estigmas ni prejuicios hacia ellos y menos aún demonizarlos” (Castro, R. 2010).

Aunque se han desarrollado un conjunto de transformaciones en el sector no estatal, aún subyacen una serie de restricciones y prejuicios heredados de etapas

---

<sup>5</sup> A los efectos del presente ensayo, se concibe como arquitectura institucional la estructura de regulación conformada por las organizaciones y los marcos instituciones formales e informales.



anteriores que impiden el aprovechamiento pleno de las potencialidades reales que existen en el ámbito de los negocios no estatales.

A los problemas diagnosticados se agrega el insuficiente conocimiento e interacción entre los territorios del país. El manejo de información hacia los territorios cubanos y al interior de ellos, ha estado lastrado por los tradicionales estilos de trabajo e interacción verticales y por sectores (Guzón, A. 2003). De modo que la información disponible en ellos es insuficiente y fragmentada. No existen, por lo general, sistemas que integren, efectiva y eficazmente, la información a nivel territorial.

Obviamente, la dinámica del desarrollo local en Cuba exige una política de formación de redes que genere densidad en los vínculos y permita el intercambio de conocimientos. En ese empeño deben combinarse estrategias públicas y privadas. Si la información no fluye se desaprovechan cambios y aportes que se generan en todo el país e innovaciones que se producen en el mundo y no llegan a los verdaderos usuarios y actores de la potencial transformación.

#### **4. HACIA UN DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO**

Sin dudas, el agotamiento del modelo de funcionamiento de la economía cubana prevaleciente hasta finales de los años ochenta, marca la entrada del país en un proceso de transformación inédito, donde la problemática del desarrollo local adquiere una importancia renovada. El territorio y las sociedades locales han pasado a convertirse en elemento clave en la reconfiguración estructural de la economía y en la potenciación del papel democratizador e incluyente de las políticas públicas, tanto en espacios urbanos como rurales.

A pesar de existir una clara voluntad política; el nuevo escenario es excepcionalmente complejo pues, en medio de la disminución de la capacidad reguladora de un Estado con serias restricciones presupuestarias, proliferan formas de gestión y propiedad no estatal, alineadas con la lógica del mercado globalizador, que ponen en cuestión los factores del desarrollo socio-económico cubano enraizados en torno a viabilizar la propiedad social sobre los medios de producción. Es un momento de gran tensión entre desigualdades y equidad social, donde las formas históricas de ejercicio y concentración del poder son impactadas por el surgimiento de nuevos grupos sociales, con cuotas de poder derivadas de su capacidad económica y con mayor autonomía social y de gestión.

En ese contexto, surgen desafíos formidables para un desarrollo territorial sostenible e inclusivo. La incertidumbre en el proceso de inserción internacional asociada al avance impetuoso de la globalización transnacional, las crecientes desproporciones territoriales, el emergente paradigma de distribución de la riqueza que conspira contra la equidad social, la desfavorable dinámica demográfica, la insuficiente formación y capacitación de los recursos humanos, la excesiva centralización del proceso decisorio y de asignación de recursos, las limitaciones del marco institucional y la vulnerabilidad medioambiental son algunos de los puntos que atentan contra el diseño de iniciativas y estrategias que respondan a las necesidades reales de los territorios a la vez que promuevan un mejor aprovechamiento de los factores endógenos en las diversas localidades.

Situados en esta perspectiva, el gran desafío para el diseño de un modelo de desarrollo soberano, democrático y autónomo en Cuba pasa ahora por cómo seguir avanzando y hacer sostenible un proyecto de desarrollo productivo que tenga impacto a escala nacional; en un contexto global volátil, plagado de retos e incertidumbre. Ello resulta vital para el avance de un genuino proceso de ordenamiento territorial, que favorezca mayores niveles de participación y autonomía en los procesos socio-

territoriales, contribuyendo a la disminución de la pobreza y a la creación de condiciones para revertir los crecientes niveles de desigualdad intra e interterritoriales existentes.

## **5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Aja, Antonio (2015): La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en población y desarrollo local, en *Novedades en Población*, n° 23, septiembre-octubre, La Habana: CEDEM / UNFPA.

Castro Ruz, Raúl (2010): Intervención Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, en Granma, La Habana, pp. 4-5.

González, Ivet (2013): Desarrollo de municipios cubanos en la cuerda floja climática, en Granma, 29 de enero, La Habana.

González, Alfredo (2004): Intervención en el Taller Internacional de Microcrédito y Desarrollo Local, 7-10 de marzo, La Habana.

Guzón, Ada (2003): Potencialidades de los municipios cubanos para el desarrollo local. Tesis de Maestría, La Habana.

Guzón, Ada y Hernández, Rider (2015) A propósito del desarrollo local en Cuba, en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (coords.): ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Editorial UH, La Habana.

Hernández, Rafael (2013): Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista. Ediciones Temas y Harvard University, La Habana-Washington.

Hernández, Rafael (2014): Demografía política e institucionalidad, Apuntes sociológicos sobre las estructuras políticas en Cuba, en *La Pupila insomne*, La Habana.

León, Jessica (2018): El largo camino hacia la unificación monetaria y cambiaria: ¿Avanzamos?, en CEEC, La Habana.

Malmierca, Rodrigo (2017): Alocución en la Feria Internacional de La Habana, en Granma, 3 de marzo, La Habana.

Marquetti, Hiram (2016): El desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas” en Marquetti, Hiram (coord.): Administración Pública y desarrollo local. Editorial UH, La Habana.

Munster, Blanca (2017): Seguridad y asistencia social, retos actuales en Cuba, en [www.ipscuba.net/sociedad/seguridad-y-asistencia-social-retos-actuales-en-cuba/](http://www.ipscuba.net/sociedad/seguridad-y-asistencia-social-retos-actuales-en-cuba/). Recuperado 16-04-2018.

- Núñez, Lilia (2013): Las nuevas formas de gestión económica en Cuba y su contribución a las políticas a escala local y la equidad, en <[www.social-globalization.uni-kassel.de/wp-content/uploads/.../Nunez\\_Moreno.doc](http://www.social-globalization.uni-kassel.de/wp-content/uploads/.../Nunez_Moreno.doc)> Recuperado 16 -04-2018.
- ONEI (2017): Anuario Estadístico de Cuba 2016, en <[www.one.cu/aec2016.htm](http://www.one.cu/aec2016.htm)> Recuperado 9-06-2018.
- Peña, Lázaro (2015): Globalización y desarrollo local: una visión desde de la actualidad de la academia cubana, en Guzón, Ada (coord.): Desarrollo local en Cuba: retos y perspectivas, La Habana, en <[www.cedel.cu/wp-content/uploads/2017/03/DL-en-Cuba.pdf](http://www.cedel.cu/wp-content/uploads/2017/03/DL-en-Cuba.pdf)> Recuperado 9-06-2018
- Pérez, Lissette (2015): Antecedentes y retos de la descentralización del municipio cubano: diseño de un camino, en Pérez, Lissette y Díaz, Orestes (coords.): ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local. Editorial UH, La Habana.
- Rodríguez, José Luis (2015): Factores claves en la estrategia económica actual de Cuba (I y II), en [www.cubadebate.cu/opinion/](http://www.cubadebate.cu/opinion/). Recuperado 23-08-2018
- Romero, Antonio (2014): Transformaciones económicas y cambios institucionales en Cuba, en Taller de expertos sobre el cambio económico cubano, 21-25 de abril, Centro de Investigaciones de la Economía Internacional-Universidad de La Habana-Institución Brookings.
- Sánchez, Jorge Mario y García, Anicia (2014): La actualización del modelo económico cubano: evolución, oportunidades y desafíos”, en <[www.urjc.es/ceib/](http://www.urjc.es/ceib/)> Recuperado 19-03-2017.
- Sosa, Mahé (2016): Desarrollo local e inserción externa: una mirada al tema en América Latina.”, en <[www.biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/)> Recuperado 14-05-2017.
- Torres, Ricardo (2017): Cuba: Balance económico de 2016, en <[www.econolatin.com](http://www.econolatin.com)> Recuperado 4-07-2018.
- Triana, Juan (2014): Cuba: un balance de la transformación, en Economía y Desarrollo, no 51, enero-junio, Vol. 151, UH, La Habana, en [www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/219](http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/219). Recuperado 23-03-2018.
- Triana, Juan (2016): Actualizando el modelo económico cubano: una perspectiva desde la teoría del desarrollo, en [www.scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci](http://www.scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci). Recuperado 25-09-2017.
- Valdés, G. (2013): Algunos referentes para pensar y soñar Cuba, en Temas, 25 de abril, La Habana.

## **A EFETIVIDADE DAS LEIS SOBRE A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E MOBILIDADE URBANA: OS PLANOS DIRETORES DE MANAUS (AMAZONAS, BRASIL)**

Geraldo Alves de Souza  
Departamento de Geografia  
Universidade Federal do Amazonas – UFAM  
*geraldoalves@ufam.edu.br*

### **RESUMO**

O Brasil passou por acentuado processo de urbanização a partir da década de 1950, com forte impacto sobre a produção do espaço urbano que passou a apresentar elevados índices de crescimento (seja de sua população, seja das manchas urbanas). A regulação do estado esteve aquém do necessário e já nas décadas seguintes eram visíveis as consequências do modo como as cidades estava expandido sobre a população urbana: segregação da população pobre, precárias condições de boa parte do ambiente urbano construído e problemas relacionados à mobilidade urbana. A Constituição de 1988 instituiu a Política Urbana, tornou obrigatória a existência do Plano Diretor (PD) para municípios com mais de 20.000 habitantes. As outras leis que foram promulgadas até recentemente (tais como a Lei 10.257/2001 e 12.587/2012) tiveram como propostas fortalecer o aparato legal que visa disciplinar a produção do espaço urbano e mitigar os problemas já enfrentados pela maior parte dos municípios brasileiros. Contudo, transcorrido mais de 30 anos da promulgação da Constituição, as cidades brasileiras continuam enfrentando problemas relacionados ao espaço, moradia e mobilidade urbana. O objetivo do presente trabalho é, partindo da realidade empírica de Manaus, AM, analisar os problemas relacionados à efetividade dos Planos Diretores e do Plano Diretor de Mobilidade Urbana. Reconhece-se um enorme distanciamento entre a gestão municipal e os recursos necessários para que a produção do espaço e a mobilidade urbana sejam efetivamente regidos pela legislação federal, estadual e do próprio município.

**Palavras chave:** Manaus. Legislação. Planejamento urbano.

### **ABSTRACT**

Brazil underwent a marked process of urbanization since the 1950s, with a strong impact on the production of urban space, which now has high rates of growth (either in its population or in urban areas). State regulation fell short of what was needed, and in the following decades the consequences of how cities were expanding on the urban population were visible: segregation of the poor, precarious conditions in much of the built-up urban environment, and problems related to urban mobility. The 1988 Constitution established the Urban Policy, making the existence of the Master Plan (PD) mandatory for municipalities with more than 20,000 inhabitants. The other laws that were enacted until recently (such as Law 10.257 / 2001 and 12.587 / 2012) had as proposals to strengthen the legal apparatus that aims to discipline the production of urban space and mitigate the problems already faced by most Brazilian municipalities. However, more than 30 years after the promulgation of the Constitution, Brazilian cities continue to face problems related to space, housing and urban mobility. The objective

of this paper is, starting from the empirical reality of Manaus, AM, to analyze the problems related to the effectiveness of the Master Plans and the Master Plan for Urban Mobility. There is a huge gap between municipal management and the resources required for space production and urban mobility to be effectively governed by federal, state and municipal legislation.

**Keywords:** Manaus. Legislation. Urban planning.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente mais de oitenta por cento da população brasileira reside em espaços considerados urbanos, distribuídos desde pequenos vilarejos até as grandes metrópoles. Mudanças na matriz econômica do país a partir da década de 1930 levaram a um acentuado processo de urbanização que, estimulada pela indústria automobilística, promoveu a expansão das cidades de modo muito horizontal, dispersando a população por infindáveis manchas urbanas. Já na segunda metade do século passado as cidades brasileiras apresentavam uma série de desafios a serem enfrentados: baixos investimentos em transporte público, longas viagens urbanas, dependência de modos motorizados de transportes, congestionamentos de trânsito, segregação socioespacial, precárias condições das moradias de milhões de pessoas entre outros. Em decorrência deste quadro, foi inserida na Constituição Federal um capítulo estabelecendo a política urbana. Desde então, leis complementares foram aprovadas, foi criado o Ministério das Cidades, ações, programas e projetos foram sendo implementados com vistas a disciplinar a produção do espaço urbano, superar problemas já existentes e evitar que outros viessem a se estabelecer. Contudo, decorridos mais de 30, poucos avanços foram registrados, devido, sobretudo, à falta de investimentos públicos e privados, por um lado, e por outro pelo distanciamento que tem sido observado entre a legislação e as práticas, tanto do poder público quanto da iniciativa privada.

## 2. ALGUNS PALAVRAS SOBRE A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

No presente trabalho parte-se do princípio de que a cidade, enquanto forma de produção e organização do espaço não é obra do acaso. Ela surgiu e se desenvolveu porque representou (e continua representando) a maneira mais eficiente que o ser humano encontrou para atender as suas demandas. Isto porque alguns serviços, tais como o fornecimento de energia elétrica, água potável, sistemas de comunicação, transportes, cuidados com a saúde, educação, entre outros (essenciais à boa qualidade de vida), apresentam melhor eficiência quando ofertados em grande concentração da demanda. Além destes produtos e serviços, a grande vantagem das cidades é a concentração dos mercados. Mercados de produtos, de empregos, de oportunidades de realizações (GLAESER, 2011). Mesmo com os avanços tecnológicos que possibilitaram a extensão de alguns destes serviços ao campo, a cidade não perdeu sua importância no contexto da economia como um todo e continua sendo a melhor forma de universalização de bens, serviços e mercados. Em outras palavras: a maior densidade demográfica (se comparada à da zona rural) torna a cidade economicamente mais eficiente.

Desde o surgimento das cidades até a implantação de transporte sobre trilhos, a extensão do espaço urbano esteve limitada à capacidade das pessoas de se deslocarem a pé (SALGADO, 2009). A introdução do transporte ferroviário para passageiros permitiu a ampliação do espaço de moradia, acompanhando os eixos ferroviários

(FRUMKIN *et all*, 2009). A partir da introdução dos veículos automotores (automóveis e ônibus) as cidades romperam as amarras à expansão horizontal e puderam crescer, em um primeiro momento em torno das áreas centrais e por último, estimuladas pelos grandes eixos rodoviários de ligação interurbana. A facilidade para vencer maiores distâncias (seja através do automóvel ou utilizando o transporte coletivo por ônibus) tornou possível estabelecer fábricas, unidades prestadoras de serviços e residências em locais cada vez mais distantes da área central. Por outro lado, a abertura de rodovias e a construção de conjuntos habitacionais em locais ermos serviram para ampliar o mercado consumidor dos produtos da indústria automobilística, seja o automóvel particular para a classe média, seja os serviços de transporte coletivo por ônibus para a população de menor poder aquisitivo (DYCKMAN, 1972). Assim, é inegável a influência da indústria automobilística sobre a expansão das cidades brasileiras a partir do desenvolvimento industrial, desde a metade do século passado.

No espaço urbano, mora melhor quem pode pagar mais por isto. Via de regra, as áreas de melhor centralidade e acessibilidade são também as de maior valor do solo urbano. Assim, no processo de urbanização, as desigualdades sociais (extremas neste país) encontraram excelente ambiente para se materializar. As desigualdades sociais tornaram-se desigualdades socioespaciais. Para a parcela da sociedade com certo padrão de renda (empregados, empresários e profissionais liberais), o estado fez erguer conjuntos habitacionais de casas e apartamentos, utilizando recursos financeiros de parte do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Bancos públicos e privados participaram do financiamento imobiliário, com prazos que chegavam a centenas de meses para quitação da dívida. Entretanto, uma parcela significativa da sociedade ficou à margem deste mercado em função de que a oferta foi sempre inferior à procura (déficit habitacional) ou por que não apresentava padrão de renda compatível com as exigências dos financiamentos. Desempregados e trabalhadores informais não tiveram acesso ao crédito imobiliário. Essa população passou a ocupar terrenos marginais das cidades, aumentando as submoradias e favelas.

Problemas decorrentes deste processo de urbanização já se avolumavam na década de 1980 a ponto de dar origem ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana e em decorrência deste, foi incorporado à Constituição Federal de 1988, os dispositivos relativos à política urbana (FERNANDES, 2010).

### **3. A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Os Artigos 182 e 183 da Constituição os expressam a política urbana do país a partir de sua promulgação em 1988. Dentre as medidas previstas para promover a melhoria das condições das cidades foi a obrigatoriedade de um maior número de municípios elaborar e manter atualizados Planos Diretores. Também foram reconhecidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com vistas a evitar que glebas de terra em locais já dotados de infraestrutura urbana permaneçam sem uso (especulação imobiliária). Para forçar os proprietários a fazer uso dos lotes urbanos foi admitido o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo no tempo.

Visto que boa parte do processo de formação das cidades até aquele momento havia sido de modo informal, com vistas a proteger as pessoas o direito de propriedade de lotes de terras de até 250 m<sup>2</sup>, desde que estivesse sob seu uso por mais de 5 anos. Poder-se-ia, a partir de então, ter sido feito a regularização fundiária destes imóveis.

Contudo, pouco foi feito neste sentido. As famílias ainda não obtiveram o título de posse destes terrenos.

Desde a década de 1980 houve avanços na legislação sobre a produção e gestão das cidades. Foi promulgada a lei conhecida como o Estatuto das Cidades (Lei federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001). Foi criado o Ministério das Cidades. Instituído o Conselho Nacional das Cidades e a recomendação que cada estado e município também organize os seus conselhos. Conferências das cidades passaram a ser realizadas nos níveis municipal, estadual e nacional.

Desde 2001 que está prevista a elaboração e atualização do PD pelos municípios e sua atualização não pode ser superior a 10 anos. A lei 12.587 de 2012 estabeleceu a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU e tornou obrigatório que cada município elabore o seu Plano Diretor de Mobilidade Urbana - PDMU, adotando os mesmos princípios do PD no que se refere à obrigatoriedade de sua elaboração e revisão. A legislação obriga que tanto para a elaboração quanto para a revisão deve ser assegurada a efetiva participação da sociedade, devendo ser, portanto, Planos Diretores Participativo – PDP.

Pode-se dizer que houve um esforço para oferecer aos gestores e à sociedade mecanismos capazes de apoiar transformações nestas cidades que reclamavam por mudanças. Além das esferas colegiadas já referidas, a realização das conferências das cidades são provas contundentes da vontade da sociedade brasileira de superar certos problemas urbanos. Vem sendo realizadas desde 2003 em milhares de municípios (nível municipal), todos os estados (nível estadual) e nacional. Os temas e lemas das conferências são um indicativo da procura por soluções, como pode ser notado na Tabela 1.

Tabela 1 – Temas e Lemas das Conferências das Cidades – 2003 a 2013

ORD.	LEMA/TEMA	ANO
1ª	Cidades para todos. Construindo uma política democrática e integrada para as cidades.	2003
2ª	Reforma urbana: cidade para todos. Construindo uma política nacional de desenvolvimento urbano.	2005
3ª	Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social. Avançando na gestão democrática das cidades.	2007
4ª	Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social.	2010
5ª	Quem muda a cidade somos nós. Reforma urbana já.	2013
6ª	Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas A função social da cidade e da propriedade	2019 (*)

Fonte – Ministério das Cidades. \* Prevista para ser realizada em 2017, a etapa nacional ainda não ocorreu.

Como é possível observar, há inclusive a recorrência de temas e, apesar do potencial que estas conferências podem representar para municípios, estados e para o país, as práticas continuam tão perversas quanto antes: glebas de terras em áreas dotadas de boa infraestrutura urbana permanecem sem cumprir a função social (apesar de mecanismos legais disponíveis para coibir estas práticas) e conjuntos habitacionais destinados às camadas mais pobres da população continuam sendo erguidos em distantes periferias. Limitados investimentos em transporte público, a inobservância de

dispositivos legais tais como o orçamento participativo, planos diretores pouco objetivos e com forte predomínio dos interesses do capital imobiliários, entre outros são características atuais do modo de produzir e gerir as cidades no Brasil.

Os principais fatores que influenciam na variação do custo do solo é a topografia, a sua localização dentro da mancha urbana e a infraestrutura construída. Tem-se, por conta disso, que os locais mais valorizados são os de boa topografia e boa centralidade e/ou acessibilidade (áreas que, via de regra, recebem mais investimentos em infraestrutura). No outro extremo, as áreas menos valorizadas são as de menor centralidade (bordas das cidades), ou de topografias pouco adequadas aos assentamentos urbanos, tais como as encostas e fundos de vales (sujeitas a deslizamentos e inundações, respectivamente).

É o custo do solo urbano o principal fator que influencia na definição do local de moradia, de tal modo que as áreas mais valorizadas são ocupadas pelas classes de melhor poder aquisitivo. Isto explica porque as populações de menor poder aquisitivo ocupam terrenos marginais das cidades, de menor custo para a sua ocupação. Famílias que se sujeitam a fixar residências em áreas inadequadas, o fazem em função da melhor centralidade e acessibilidade. Nestes casos, perde-se em qualidade do ambiente de moradia para ganhar em acesso à cidade, aos serviços prestados pelo poder público, bem como às oportunidades urbanas.

Analisando o processo de urbanização em países como o Brasil, Maricato (2010), destaca que há áreas das cidades onde as invasões são consentidas e toleradas pelo poder público. Para esta autora,

se considerarmos o número de favelas e o número de seus moradores que invadem terra para morar, podemos dizer que uma gigantesca invasão de terras urbanas é consentida pelo Estado, nos países não desenvolvidos, mesmo contrariando as leis urbanísticas ou de proteção ambiental. Essas invasões não são dirigidas por movimentos contestatórios, mas pela falta de alternativas. Já que todos precisam de um lugar para morar e ninguém vive ou se reproduz sem um abrigo, esse consentimento à ocupação ilegal, não assumido oficialmente, funciona como uma válvula de escape para a flexibilização das regras. Mas esse consentimento e flexibilização se dão apenas em áreas não valorizadas pelo mercado imobiliário. O mercado mais do que a lei — norma jurídica — é que define onde os pobres podem morar ou invadir terras para morar. Há uma lógica que relaciona mercado e aplicação da lei. (MARICATO, 2010)

Como visto, o estado brasileiro convive com as práticas de definir áreas onde as ocupações são toleradas ou não, tudo à luz do dia (e da justiça). Os movimentos sociais de conquista de espaços de moradias descobriram bem cedo que nas áreas de menor interesse do mercado imobiliário é mais fácil consolidar ocupações.

Já para Silveira e Cocco (2010), a decisão de permitir acesso à terra sem maiores resistências (tal como ocorre nas ocupações) representa uma forma de reduzir os custos da reprodução da mão de obra e conseqüentemente melhorar a taxa de remuneração do capital industrial. Considera-se oportuno destacar que ocupações de terras urbanas no Brasil não são exclusivamente para a promoção de submoradias. Se na maioria das



ciudades as invasões são realizadas por pobres que não podem pagar pela posse da terra, na capital federal (Brasília) as invasões são realizadas para a construção de mansões de milhões de reais. Mas são, de igual modo às demais cidades, toleradas pela justiça.

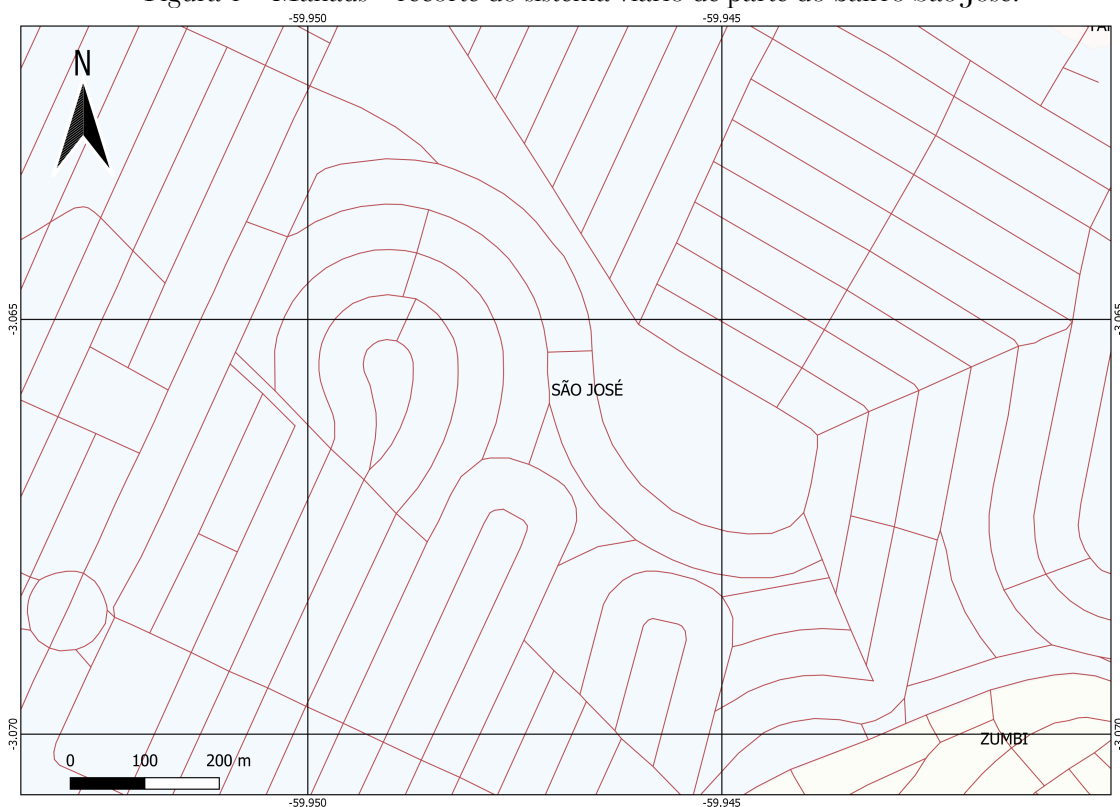
#### **4. LEGISLAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE MANAUS, AM**

Encravada no coração da bacia amazônica, Manaus, capital do Estado do Amazonas é uma cidade com mais de 2 milhões de habitantes. Durante seus quase 350 anos a cidade viveu ciclos econômicos de diferentes influências até ser implantado o projeto Zona Franca, na segunda metade do século XX. Desde então tem registrado elevados índices de crescimento demográfico e seu sítio urbano não para de expandir. Ainda nos dias atuais são comuns notícias de áreas de floresta nativa sendo destruídas para dar lugar a novas habitações, ignorando totalmente a legislação em vigor (tanto no que se refere ao planejamento urbano quanto à proteção ambiental).

Aprovando em 1975, o Plano de Desenvolvimento Local e Integrado – PDLI foi o primeiro PD da cidade. Permaneceu em vigor até o início da década de 1990 quando começou a ser revisado, já obedecendo recomendações trazidas pela constituição e pela legislação complementar.

O PDLI já estava em vigor quando a cidade a Zona Franca de Manaus ganhou impulso econômico, atraído para cá centenas de empresas e milhares de trabalhadores, como já destacado, com forte impacto sobre a cidade. Alguns aspectos previstos no Plano ajudam a compreender principalmente o sistema viário atual: poucas vias arteriais, vias sinuosas e muito estreitas. Procurando respeitar a rede hidrográfica local, foi previsto a descontinuidade do sistema viário e formação dos bairros de modo a preservar a vegetação dos fundos de vales. Para tanto, em seu Artigo 13 foi previsto: “*O sistema viário urbano será estruturado e hierarquizado através de vias expressas e arteriais, que formam o sistema viário principal, e de vias coletoras/distribuidoras e vias locais, que formam o sistema viário secundário*”. Para se evitar que o trânsito atravessasse pelo interior dos bairros, o § 3º previu: “*O sistema de vias locais deverá ser elaborado de modo a não proporcionar o trânsito de passagem, evitando um número elevado e sucessivo de cruzamentos com as vias coletoras/distribuidoras e nunca com o sistema viário principal*”. Ainda no que se refere à evitar que os bairros fossem atravessados pelo fluxo de veículos, o § 2º do Artigo 16 determina que “*As vias locais deverão acompanhar ao máximo as linhas de menos declividade dos terrenos, formando um sistema sinuoso que favoreça um trânsito lento e não atraia um trânsito de passagem*”, conforme ilustrado pela figura 1.

Figura 1 – Manaus – recorte do sistema viário de parte do bairro São José.

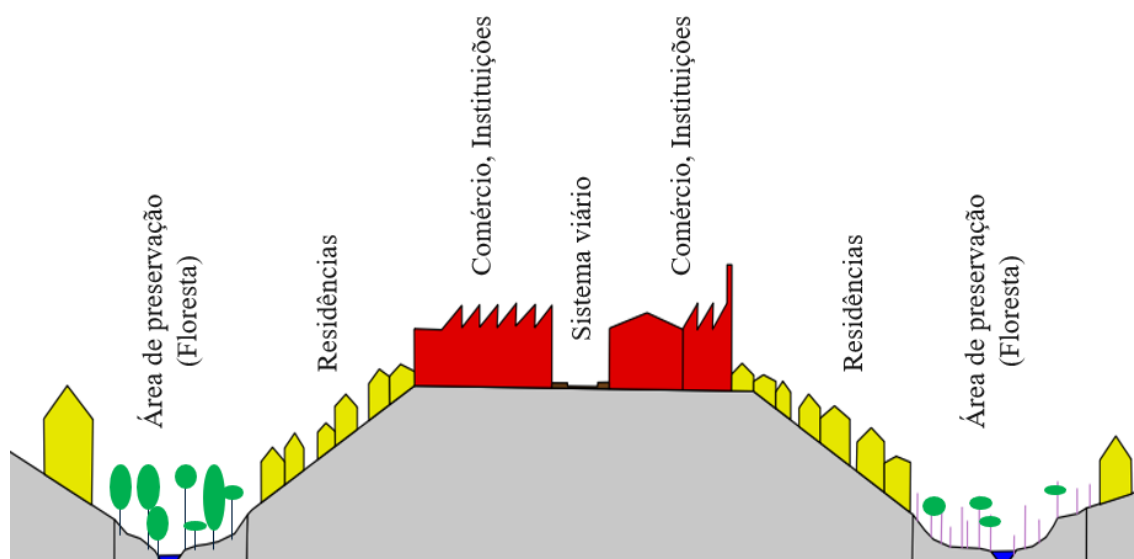


Fonte: Base cartográfica da prefeitura de Manaus, AM. s/d

Através do recorte acima é possível notar que o planejamento desta área da cidade não obedeceu ao tradicional “tabuleiro de xadrez” no qual os cruzamentos do sistema viário se dão de modo ortogonal. Pelo contrário. A sinuosidade das vias acompanha o modelado do terreno, algumas delas com poucos cruzamentos, o que dificulta a circulação pelo interior do bairro.

Em seu § 1º do Artigo 16 foi estabelecido: “*As vias que formam o sistema viário principal se orientarão sempre que possível pelos divisores de água...*”. A figura 2 procura ilustrar esta recomendação. Também, como é possível observar, ela destaca a recomendação de que os fundos de vales fossem preservados, o que na maioria dos casos não ocorreu.

Figura 2 – Ilustração (de perfil) do modo como parte do espaço urbana de Manaus está organizado



Fonte: ilustração do autor

Como a ilustração procura retratar, este tipo de ocupação fez com que as áreas lindeiras de algumas vias da cidade sejam formadas por grandes glebas de terras, ocupadas por instituições públicas ou empresas privadas, tais como ocorre em trechos da Avenida André Araújo, Torquato Tapajós, Max Teixeira, por exemplo, trazendo consequências na circulação da população que veio ocupar áreas na parte de trás destas glebas como local de moradia. Em muitos casos, estreitos caminhos foram consolidados apenas para pedestres, ligando estas áreas à via principal. Degraus e escadarias são comuns.

Ao contrário do que foi previsto no PDLI, a maioria dos fundos de vales da cidade não foram preservados. Serviram de abrigo à população pobre que ocupou estas áreas em processos de autoconstrução de moradias precárias. Quando necessário, no formato de palafitas. Sem tratamento adequado dos efluentes domésticos, os igarapés tornaram-se esgotos fétidos à céu aberto.

## 5. ASPECTOS IMPORTANTES À EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO URBANO

Para Villaça (1999 e 2005), os planos diretores no Brasil não são efetivos porque não se tem a intenção de sê-lo. Na compreensão deste autor, trata-se muito mais de um engodo para dar a entender que o poder público está fazendo alguma coisa pelas cidades do que a sua real intenção de fazê-la:

Desde que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil a sete décadas, não se tem notícias de uma cidade brasileira, uma administração sequer, que tenha sido minimamente pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento (VILLAÇA, 2005: 17)

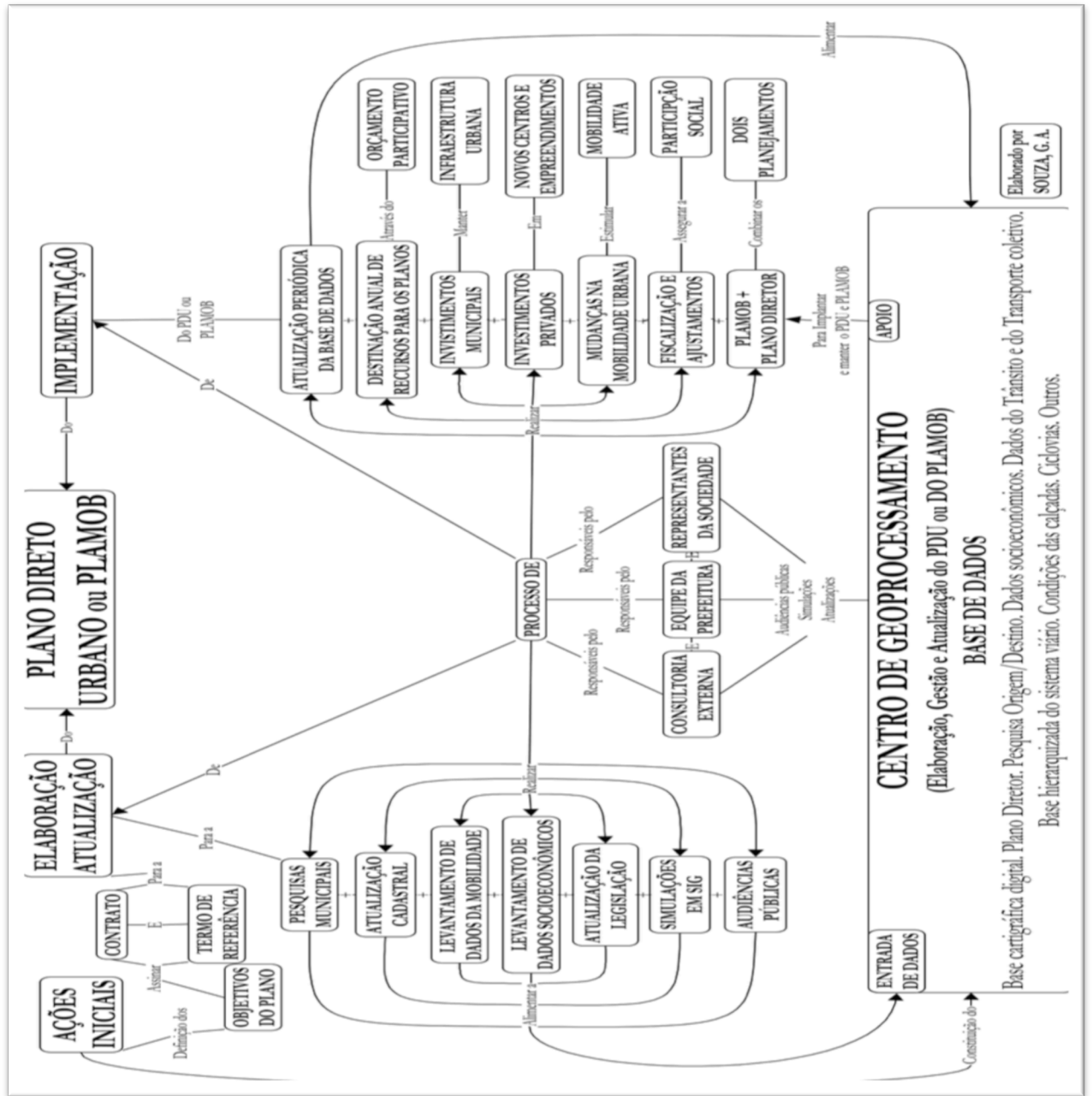
Em boa parte do espaço urbano de Manaus não faltou apenas a efetividade dos planos elaborados. Para além disso, faltou o próprio planejamento. Muitos bairros foram sendo formados de modo espontâneo, sem que planejamento prévio tenha sido elaborado. À medida que o assentamento ia ganhando importância, se consolidando, o poder público passava a fornecer os serviços básicos essenciais (coleta de lixo, transporte coletivo, abastecimento de água e energia elétrica, entre outros). Como já destacado anteriormente, há uma certa tolerância por parte do estado para com os processos de ocupação espontânea. Em Manaus, uma parte considerável da cidade foi produzida desta forma.

A configuração dos governos (divididos em Ministérios, secretarias, divisões, etc) é outro fator que contribui para a baixa efetividade das leis. A fragmentação da gestão da cidade leva a uma gestão desconexa e descontínua.

Além da convivência do poder público com o modo como a cidade veio sendo produzida, o modo como os PD diretores têm sido tratados dificulta ainda mais a efetividade dos mesmos. Historicamente, seja para a elaboração, seja para as revisões, empresas do centro sul do Brasil têm sido contratadas para estas tarefas. Chegam, visitam instituições, coletam dados, realizam algumas audiências e voltam para as suas bases. De lá elaboram os documentos contratados e voltam para entrega-los. Pouca coisa além disso fica para o município. A base de dados levantada e necessária para acompanhamento e atualização do planejamento se perde em gavetas da burocracia da gestão pública – isto se devolvida pelas empresas contratada. Mais ainda: como e por quem o que foi planejado será implantado nunca fica claro, parecendo partir da premissa que, uma vez elaborado, o planejado seguirá seu curso naturalmente.

Em tempos mais recentes, com tantos avanços nas técnicas e tecnologias de levantamento e tratamento de dados geográficos, a constituição de um Centro de Geoprocessamento (CG) representa uma poderosa iniciativa para, efetivamente, gerir a cidade. A figura 3 expressa os principais aspectos necessários à elaboração ou atualização dos PDP de modo mais efetivo.

Figura 3 – Mapa conceitual para melhoria do planejamento e gestão urbana



Fontes: Legislação e Caderno Plamob/MCidades.

Como é possível notar, há coloca-se o CG como parte fundamental das tarefas que envolvem a elaboração ou revisão dos PD, destacando também a fase de implantação. Parte-se do princípio que três segmentos são importantes na fase de elaboração: a consultoria contratada; os profissionais que compõe o corpo técnico da gestão municipal e representantes da sociedade. Já para a fase de implementação e acompanhamento, somente os dois últimos devem permanecer. Os técnicos da prefeitura deverão ser treinados para usar todos os recursos necessários tanto para a atualização da base de dados quanto para, utilizando estes, fazer simulações, construção de cenários à medida que a cidade vai sendo transformadas por sua dinâmica própria. Estruturar o CG e mantê-lo à altura das tarefas (tanto em termos de recursos técnicos, humanos e econômicos) é condição assegurar a efetiva implantação daquilo que foi planejado, além de reduzir o trabalho e os gastos com consultorias em momento de realizar a revisão dos PD.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Boa parte das cidades brasileiras foi construída dentro da informalidade e, como visto, aos olhos do poder público. Pode-se dizer que esta informalidade levou a duas consequências principais: a) trata-se de bairros sem planejamento e sem a contribuição de profissionais da área da construção civil na concepção e construção das moradias. A precariedade das construções e do sistema viário são fatores que dificultam a promoção de boa qualidade de vida à sua população e; b) as cidades expandiram horizontalmente para além do necessário, já que o poder público não atuou na contenção desta expansão. A dispersão da população por longas manchas urbanas de baixa densidade tornou a população altamente dependente de modos rodoviários motorizados de transporte. Consumo de tempo e combustíveis em infindáveis viagens urbanas reduzem a qualidade de vida e a sustentabilidade dos centros urbanos no Brasil.

A influência que o local de moradia exerce sobre a vida das pessoas que moram em grandes cidades ainda não é do conhecimento de boa parcela da população. Se as populações mais pobres dispõem de poucas opções de escolha em função do poder aquisitivo, o mesmo não pode ser dito das classes média e alta da sociedade. Mesmo assim, têm muitos empreendimentos sendo erguidos em locais de limitada acessibilidade: poucas vias de acesso e já congestionadas, começam demandar várias horas em viagens diárias. Com o crescimento da frota de veículos particulares, em futuro próximo a mobilidade urbana estará ainda mais comprometida.

Em meados de 2013 as ruas de muitas cidades brasileiras foram tomadas por passeatas contestatórias, depois de décadas de poucas manifestações sociais de maior vulto. Na pauta de reivindicações, um dos principais itens era a redução da tarifa do transporte público. Além das conquistas imediatas, o movimento não foi capaz de produzir reflexões e transformações no modo como as cidades estão sendo construídas, reconstruídas e administradas.

O planejamento, longe de assegurar que a produção do espaço urbano se dê de modo adequado à boa qualidade de vida, tem se constituído em letras mortas, leis que têm pouca capacidade de impactar neste modo de produzir. Investir na constituição de CG pode representar a passagem de uma gestão urbana ineficiente, fragmentada, em práticas de efetivo domínio sobre como o espaço deve ser produzido, organizado.

## 7. REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.257 – *Estatuto da cidade*. Brasília, 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 12.587 – *Lei da mobilidade urbana*. 2012.
- DYCKMAN, J. W. O transporte urbano. In: *Cidades – a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S. e ROSSBACH, A. (Orgs.) *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.
- FRUMKIN, H; FRANK, L e JACKSON, R. *Urban spral and public health – designing, planning, and building for healthy communities*. Washington: Island Press, 2009.
- GLAESER, E. L. *Os centros: a maior invenção da humanidade – como as cidades nos tornam mais ricos, inteligentes, saudáveis e felizes*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.
- MANAUS. *Plano de Desenvolvimento Local e Integrado*. 1975.
- \_\_\_\_\_. *Base cartográfica do sistema viário*. s/d.
- MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S. e ROSSBACH, A. (Orgs.) *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.
- SALGADO, T. B. Mobilidade, novas demandas sociais e sustentabilidade urbana. In: OLIVEIRA, J. A. (Org.) *Cidades brasileiras: territorialidades, sustentabilidades e demandas sociais*. Manaus: EdUfam, 2009.
- SILVEIRA, M. R e COCCO, R. G. Interações espaciais, transporte público e estruturação do espaço urbano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Vol. 12, n. 1. Maio de 2010.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: CSABA, D, SCHIFFER, S. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. Edição do autor, 2005. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf> Data de acesso: 23 de março de 2018.

## **COSTA RICA: UN ESTUDIO GEOGRÁFICO DE LA POBREZA**

Guillermo Calderón Ramírez  
Escuela de Ciencias Geográficas  
Universidad Nacional de Costa Rica  
[gcalderon@una.cr](mailto:gcalderon@una.cr)

### **RESUMEN**

La pobreza en Costa Rica ha sido un tema de discusión en las dos últimas décadas (1990-2010), relacionado a una aparente estabilidad de su índice. Con esto la investigación realiza un diagnóstico acerca del contexto de la pobreza, basado en fuentes y sujetos de información que señalan la paralización de los índices. La investigación enfatiza el estancamiento de la pobreza, pero además busca describir como la administración de las políticas públicas puede mejorar o romper el avance del bienestar social. El recorte espacial es a nivel regional según división de las regiones socioeconómicas a causa de la dinámica diferenciada que cada una de ellas representan al desarrollo nacional. Al contextualizar algunas de las mayores economías de América Latina en relación a Costa Rica se identificó que el mismo, en términos de desarrollo económico y social es diferenciado en la región Latinoamericana y en Centroamérica se considerada como una de las mayores economías. Los datos reflejan que sus índices de pobreza desde los años 90 hasta la actualidad se han mantenido entre un 19 y 21%, y en términos absolutos la cantidad de hogares pobres aumento. Se constata que existe una descentralización en la aplicación de las políticas públicas.

**Palabras claves:** Estado. política. políticas sociales. región.

### **SUMMARY**

During the last two decades (1990-2010) Costa Rica's poverty has been a discussion's topic related to an apparent index's stability. Related with that, the investigation realizes a diagnosis about poverty's context, based on sources and investigation's subjects that indicate the index's stoppage. For that reason, the investigation makes an emphasis in the poverty's stagnation, furthermore tries to make a description about how the public policies administration can be better or break the social welfare. The spatial cut is from a regional level according to the division of socioeconomics regions, because of, differentiate dynamic which each of it represent to the national development. To contextualize some of the biggest Latin America's economies related to Costa Rica it can be found that speaking in economic and social development is very different from Latin American region and that in Central American it is consider as one of the biggest economies. The data reflex that its poverty indexes since the 90s until the present days have remained among 19% and 21% and in absolute terms the number of poor households have increased. Furthermore, shown that exist a decentralization in the public policies' application applied through the different social programs, where different institutions working for the same goal but in independently.

**Keys:** State. policy. Social policy. Región



## **1. INTRODUCCIÓN**

En las últimas décadas (1990-2010) se ha registrado un estancamiento en el índice de pobreza descrito por instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), despertando un interés por descubrir las razones que están interviniendo en este proceso. Antes de los años 1990 Costa Rica logra una reducción destacable de los índices de pobreza, junto a ello existió un desarrollo de su economía, y de las políticas de Estado que el país desarrollaba, siendo diferenciada a nivel regional (América Central) e incluso en América Latina. Uno de los motivos fundamentales acerca del avance socioeconómico viene asociado a la no intervención de Costa Rica en las guerras civiles de la década de 1980 y 1990.

Con todo esto, la exploración de la literatura revela con claridad que mientras el mundo salía de la Segunda Guerra Mundial, Costa Rica abolía el ejército, el primero de diciembre de 1948, integrada en la constitución de 1949. Enfatizando que el país logra direccionar el dinero que era destinado al ejército para algunos proyectos sociales como la salud o la educación. El posterior beneficio de haber abolido el ejército en Costa Rica, se describe en una columna del periódico Radio Francia Internacional, en donde el profesor de ciencias políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR), Matul (2008) afirma que la condición de haber abolido el ejército:

...es un salto cualitativo en materia de desarrollo humano: en menos de diez años la esperanza de vida aumentó, la tasa de mortalidad por enfermedad cayó, la educación se disparó. Se dejó de invertir en armas para invertir en maestros y en médicos. (MATUL, 2008).

## **2. PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Este capítulo describe el problema de investigación en un recorte espacial de región y temporal referente a 1990-2010, explicando los motivos que llevan a trabajar con la pobreza. A partir de la descripción del problema y su correspondiente justificativa se plantea el objetivo principal enfocado en diagnosticar la situación de la pobreza en Costa..

En Costa Rica se habla de una inconformidad de la población con las acciones desarrolladas por los gobiernos en relación a las medidas que han tomado para reducir su pobreza en las dos últimas décadas. Esta preocupación se agrava en la primera década del siglo XXI. Parece existir un estancamiento de la pobreza Barrantes (2013) y Leitón (2013) explican en el periódico La Nación que Costa Rica se caracteriza por tener una pobreza estancada, con lo cual en esta investigación se discute sobre la dinámica de la pobreza para las dos últimas décadas (1990-2010), debido a supuestos relacionados a una disminución, un estancamiento o aumento.

Ahora bien, es de saber que la pobreza en sus diferentes formas de expresión ha sido objeto de interés por parte de la comunidad internacional destacándose el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros agentes que hacen esfuerzos por desarrollar investigaciones y ejecutar acciones para reducir la pobreza. Por ejemplo, las características de pobreza en América Central apuntan a que más de la mitad de los 40 millones de habitantes que esta posee, viven en condición de pobreza, arrastrando un aislamiento social. Basado en datos de organismos de la ONU esta región presenta casos sobresalientes con respecto a la pobreza, Costa Rica es uno de ellos, caracterizado con uno de los mejores Índices de Desarrollo Humano (IDH) de Latinoamérica, pero a la

vez la región centroamericana es caracterizada por países con un alto nivel de pobreza como Honduras, Guatemala y Nicaragua.

A nivel de Latinoamérica la CEPAL (2013), se refiere a que en el 2002 la pobreza era de 43,9%, teniendo una reducción importante si se compara con el 2013 pasando para 27,9%, representando 225 y 164 millones de personas respectivamente. El PNUD, informa que el desarrollo humano Latinoamericana en el 2013 solo colocaba a Chile con un índice muy alto. Los países de América Central que se posicionan con un índice alto son Costa Rica y Panamá, y del resto de América Latina están Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay, Venezuela.

La discusión que abarca esta investigación relacionada con el bienestar social destaca otro cuestionamiento que debe su relación a la planificación territorial. La planificación territorial como instrumento de política regulatoria del territorio tiene fuerte relevancia en el tema social. Con lo cual el tema de la planificación del territorio se describe a través de uno de los mayores proyectos del país desarrollado en la Gran Área Metropolitana (GAM). Localizada en la región Central siendo la misma una de las seis regiones de estudio, la lista la completan la región Brunca, Chorotega, Huetar Atlántica, Huetar Norte y Pacífico Central. Se acentúa la problemática de la planificación territorial de la GAM debido a la influencia social, política y económica que esta región ejerce a nivel nacional.

Continuando con la GAM la planificación territorial se remonta a los años de 1980 cuando se crea el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM de 1982). Este plan se creó con la idea de ser estrategia para el desarrollo urbano de la GAM. Desde sus inicios este plan mostro deficiencias en su administración a tal punto que no contó con una institución que le diera sustento y tratamiento y mucho menos apoyo político. Al pasar 30 años de la formulación del primer plan de planificación territorial se evidencia la necesidad de construir un nuevo proyecto debido a las constantes modificaciones urbanas que ocasiona problemas sociales, económicos, políticos y ambientales.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) inicia en el 2001 con dos fases, la primera de manera metodológica y la segunda en la formulación del proyecto PRUGAM, estando las fases I y II ya aprobadas, la propuesta del mismo se presenta ante la Unión Europea (UE) ente financiador del mismo por 11 millones de euros y 7.5 millones de euros de fondo nacional, dándose la aprobación política en el 2003 e iniciando en setiembre del 2004 por medio de su entidad gestora el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

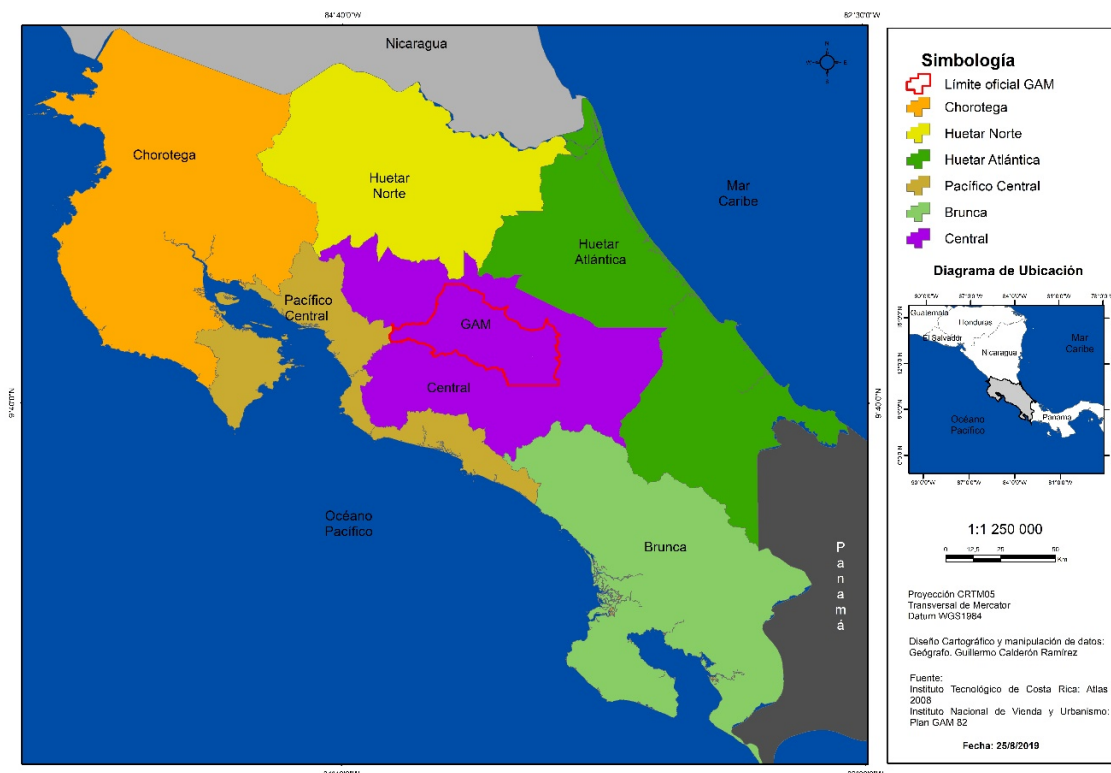
Por lo tanto casi 10 años después de la iniciación del proyecto PRUGAM surgen dudas e intereses políticos que evitan su aprobación y la puesta en práctica del mismo. Para el 2010 el MIVAH asignó al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), realizar estudios de revisión del PRUGAM. Consecuentemente en el año 2011 el INVU presenta la propuesta para la GAM denominada Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (POTGAM) siendo está fuertemente criticada debido a su incoherencia de planificación y en el cual no surgieron mayores modificaciones con respecto al anterior.

Debido a una serie de acontecimientos y consecuentemente a la importancia de esta región para el desarrollo del país, en diciembre del año 2012 la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Vivienda ponen fin al tema y proponen nuevamente que sea el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) el coordinador de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (SPNDU) teniendo a cargo la consolidación de la planificación de la GAM y la actualización de un nuevo proyecto el Plan-GAM 2013 que está en proceso y del cual se parte con la información levantada en los proyectos anteriores.

### 3. MARCO METODOLÓGICO

La metodología utilizada busca responder a preguntas relacionadas a la pobreza en Costa Rica.

Figura 1. Costa Rica: Regiones socioeconómicas y GAM



Fuente: elaborado por el autor.

Las características de población costarricense basada en los censos del INEC indican que, en el año 2000 el total de población era de 3.810.179 de la cual 2.354.668 vivía dentro de la GAM, representando un 61,80% con respecto al total nacional. Al comparar dichos datos con el censo del 2011 prevalece la hegemonía poblacional dentro de esta región, es decir el total nacional aumento a 4.301.712 del cual 2.268.248 de habitantes viven dentro de la misma lo que representa porcentualmente un 52,73. Esta representatividad poblacional de dicha región con respecto a la población nacional incentiva a que se tome en cuenta el contexto de la planificación territorial de dicha región.

Tabla 1: Costa Rica: población total por región, 1985, 2000 y 2010

Región	1985	2000	2010
Brunca	247.504	299.368	292.082
Central	1.703.976	2.446.030	2.992.190
Chorotega	241.142	301.920	316.637
Huetar Atlántica	199.585	359.389	470.204
Huetar Norte	123.809	202.127	259.876
Pacífico Central	149.849	201.353	230.801
Total	2.665.865	3.810.187	4.561.790

Fuente: Bixby. (2002) e Instituto Nacional de Estadística y Censo/EHPM y ENAHO; elaborado por el autor.

### 3.1. Proceso metodológico

Para la realización de la investigación se indagó sobre metodologías de análisis de la pobreza y se tomó como referente a la medición utilizada por el PNUD con su IDH, por lo tanto además de este índice se sintetizan individualmente datos referentes a las tres variables que integran el mismo y se integra un elemento utilizado en medición de la pobreza desarrollado en la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) descrito por Solórzano (2012) definido como acceso a vivienda.

La utilización de la variable vivienda se trabaja con la intención de valorar la pobreza no solo con las variables que integran el IDH (salud, educación y renta), sino de proporcionar un elemento que contenga características en relación a la condición de tenencia del domicilio en el que conviven las familias. La idea principal es contextualizar una variable capaz de profundizar en características del hogar, ya que el IDH tiene que ver más con el bienestar personal, con lo cual la vivienda y la renta se desarrollan en relación al bienestar colectivo en donde se deben compartir los beneficios. Por lo tanto la medida del elemento vivienda se basa en datos cuantitativos referentes a tenencia y con ello se valora posteriormente su relación con la política del domicilio.

La investigación inicia con búsqueda de información documental y cuantitativa, a partir de los hallazgos se realiza la definición de los objetivos los cuales logran sintetizar el desarrollo de la misma. A partir de dicha búsqueda le da prioridad al diagnóstico de la pobreza por medio de la contextualización del IDH para Costa Rica en el cual el PNUD en conjunto con la UCR ejecuta la metodología internacional adaptada a la situación costarricense la cual sufre insignificantes variaciones.

El cuadro 1 explica las tres variables del IDH que son analizadas en su índice. En resumen el mismo se basa en: 1º vivir una vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida al nacer); 2º tener educación (medida por la tasa de alfabetización de personas adultas y la tasa neta de matriculación en primaria y secundaria) y 3º gozar de un nivel de vida digno (medido por el Índice de bienestar material que emplea el consumo eléctrico residencial per cápita).

Cuadro 1: Costa Rica: variables utilizadas para medir su Índice de Desarrollo Humano, 2011

Concepto	Variable	Definición conceptual	Definición operacional
<b>Pobreza</b>	Salud	Vivir una vida larga y saludable	Esperanza de vida al nacer
	Educación	Alfabetización de personas adultas y matrícula en primaria y secundaria	Índice de conocimiento
	Renta	Consumo eléctrico residencial per cápita	Índice de bienestar material

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad de Costa Rica, 2011; elaborado por el autor.

Por medio de los datos recabados se caracteriza el IDH en tres momentos importantes para la evaluación de la pobreza. Basado en el Atlas de Desarrollo Humano

Cantonal se reestructura la categorización que este plantea, básicamente uniendo la categoría de índice “medio bajo y medio alto a índice medio únicamente”, con lo cual se pasa de cuatro categorías a tres. (Cuadro 2).

Cuadro 1: Categorización del Índice de Desarrollo Humano

Categoría según PNUD y UCR	Límites		Categoría según autor	Límites según autor	
Bajo	0,443	0,661	Bajo	0,0	0,66
Medio bajo	0,67	0,708	Medio	0,67	0,75
Medio alto	0,72	0,753			
Alto	0,76	0,947	Alto	0,76	1,00

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad de Costa Rica, 2011; elaborado por el autor.

#### 4. ANÁLISIS DE DATOS

Según la Revista N° 22 de la CEPAL en Centroamérica la situación de la crisis antes de la década de 1980 contabilizaba, que un 20% de la población más pobre disponía de menos del 4% del ingreso nacional, siendo que en el otro extremo el 20% más rico obtenía más del 55% del ingreso nacional. En este período en Costa Rica el ingreso promedio del 20% más pobre era \$176,7 y del 20% más rico de \$1.165,2 mensuales siendo un 4 y un 49% del ingreso nacional respectivamente. Por otra parte países como El Salvador y Nicaragua distribuían entre un 2 y un 66%; Guatemala y Honduras entre un 4,3 y un 59,3%, considerándose Costa Rica como el país con menor disparidad en la distribución del ingreso nacional de la región. Al mismo tiempo Costa Rica supera a los países de la región centroamericana en términos de PIB per cápita, ya que al contener unos de los PIB más altos de la región y ser la quinta en población total es de esperarse que sus avances por persona sea más alto que los demás países de América Central. (Tabla 2).

Tabla 2: Países de América Central: Producto Interno Bruto y per cápita

<b>PIB (millones de dólares)</b>						
	<b>Costa Rica</b>	Panamá	Honduras	Guatemala	Nicaragua	El Salvador
1991	7.162,4	6.681,6	3.660,6	8.385,3	3.666,0	5.311,0
2000	15.946,6	11.620,5	7.187,3	13.134,1	5.109,6	13.134,1
2010	36.298,3	27.053,0	15.839,3	41.338,2	8.586,7	21.418,3
<b>PIB per cápita (dólares)</b>						
1991	2.269,2	2.632,0	726,2	921,6	865,1	979,1
2000	4.058,0	3.806,3	1.152,6	1.534,8	1.001,7	2.204,1
2010	7.774,9	7.360,0	2.078,9	2.884,0	1.477,2	3.444,6

Fuente: CEPAL/anuario estadísticos 2013; elaborado por el autor.

En resumen, el producto interno bruto de Costa Rica, es intensamente mayor comparado con países como Honduras, Nicaragua o El Salvador, destacándose que la población total de estos es significativamente superior. Inclusive compite con Guatemala la cual tiene casi cuatros veces más población y supera a Panamá país que cuenta con una de las principales rutas del comercio mundial (Canal de Panamá), que une a los océanos Atlántico y Pacífico.

Al analizar la cantidad de dinero que invierte Costa Rica en el gasto social por variable, los datos representan un aumento significativo para el período para las dos últimas décadas en estudio. Se interpreta que la mayor inversión es direccionada para la educación no obstante su relación con la salud y la renta podría considerarse equiparada, es decir que el monto económico destinado para suplir las necesidades con respecto a dichas políticas públicas de desarrollo social se encuentra dividida por partes iguales. (Tabla 3). Lo anterior no quiere decir que se está atendiendo al total de la población por igual o que realmente está siendo direccionada para aquellas personas con carencias en la salud, educación o renta.

Tabla 3: Costa Rica: gasto social por variable (millones de dólares<sup>1</sup>)

Año	Vivienda	Salud	Educación	Renta
1991	123,5	257,5	341,1	322,8
2000	237,5	799,0	749,1	949,6
2012	920,6	3.028,3	3.228,4	2.982,4

Fuente: Estado de la Nación: estadísticas sociales; elaborado por el autor.

El aumento que tuvo el PIB costarricense entre las dos últimas décadas es destacable principalmente entre el 2000-2012 aumentando en más de \$29 billones. La retribución del aumento del PIB se dio en el gasto social teniendo un incremento entre los años 1991-2012 de más de \$9 billones, representando en el 2012 una inversión en el gasto social de 22,52% del PIB, contrario al aporte en la década de 1990 ya que la inversión no superaba los 13 puntos porcentuales. (Tabla 4). En resumen se evidencia un aporte económico importante a través del tiempo con un aumento poblacional obvio, con un estancamiento de los índices de pobreza costarricenses según autores y fuentes de información discutidos a lo largo de este trabajo.

Tabla 4: Costa Rica: Producto Interno Bruto, total gasto social

**millones de dólares**

Año	PIB	Total gasto social
1991	7.162,4	921,4
2000	15.946,6	2.735,1
2012	45.107,4	10.159,7

Fuente: Estado de la Nación: estadísticas sociales /CEPAL: anuario estadístico 2013; elaborado por el autor.

<sup>1</sup> A precios corrientes según tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica.

Tabla 5: América Latina y Central (por país): números de pobres

	<b>Pobreza absoluta</b>			<b>Pobreza %</b>			Variación*
	1990	1999	2010	1990	1999	2010	
América Latina	209.408.786	221.114.232	180.688.917	48,3	43,8	31,1	17,2
América Central	17.542.800	18.116.936	21.501.484	61,0	51,2	51,0	10,0
<b>Costa Rica</b>	826.979	793.794	863.697	26,2	20,2	18,5	7,7
Panamá	1.031.878	890.845	905.162,6	42,8 <sup>a</sup>	30,2	25,8	17,0
Honduras	3.945.534	4.968.494	5.136.625	80,5	79,7	67,4	13,1
Guatemala	6.155.285	6.793.627	7.719.941	69,1 <sup>b</sup>	60,5 <sup>c</sup>	53,7 <sup>d</sup>	15,4
Nicaragua	3.044.616	3.565.032	3.394.456	73,6 <sup>e</sup>	69,9 <sup>f</sup>	58,3 <sup>g</sup>	15,3
El Salvador	2.886.720	2.959.354	2.885.696	54,2 <sup>h</sup>	49,8	46,6	7,6

Fuente: CEPAL: anuario estadísticos 2013/Banco Mundial; elaborado por el autor. <sup>a</sup>dato de 1991; <sup>b</sup> dato de 1989; <sup>c</sup> dato de 1998; <sup>d</sup> dato del 2011; <sup>e</sup> dato de 1993; <sup>f</sup> dato de 1998; <sup>g</sup> dato de 2009; <sup>h</sup>dato de 1995.\* Variación porcentual entre el año 1990 y 2010.

En términos de puntos porcentuales a nivel de la región de Centroamérica la tendencia es a disminuir al igual que el resto de América Latina, tanto en área urbana como rural, creando la salvedad de que la pobreza urbana es menor a la rural en porcentaje. Las características de la pobreza urbana costarricense son indiscutiblemente menores a los demás países de América Central, en donde Panamá es el único país que consigue una aproximación equiparada con los índices de Costa Rica. (Tabla 5).

Para entender el comportamiento de las regiones de estudio en la tabla 6 se representan los IDH según tres períodos, el primero en la década del año 1990, y los otros dos a inicios y finales de la primera década del siglo XXI. Con la necesidad de interpretar la evolución de los índices según regiones y periodo de tiempo, se presenta una figura que muestra la particularidad para cada región por período definido.

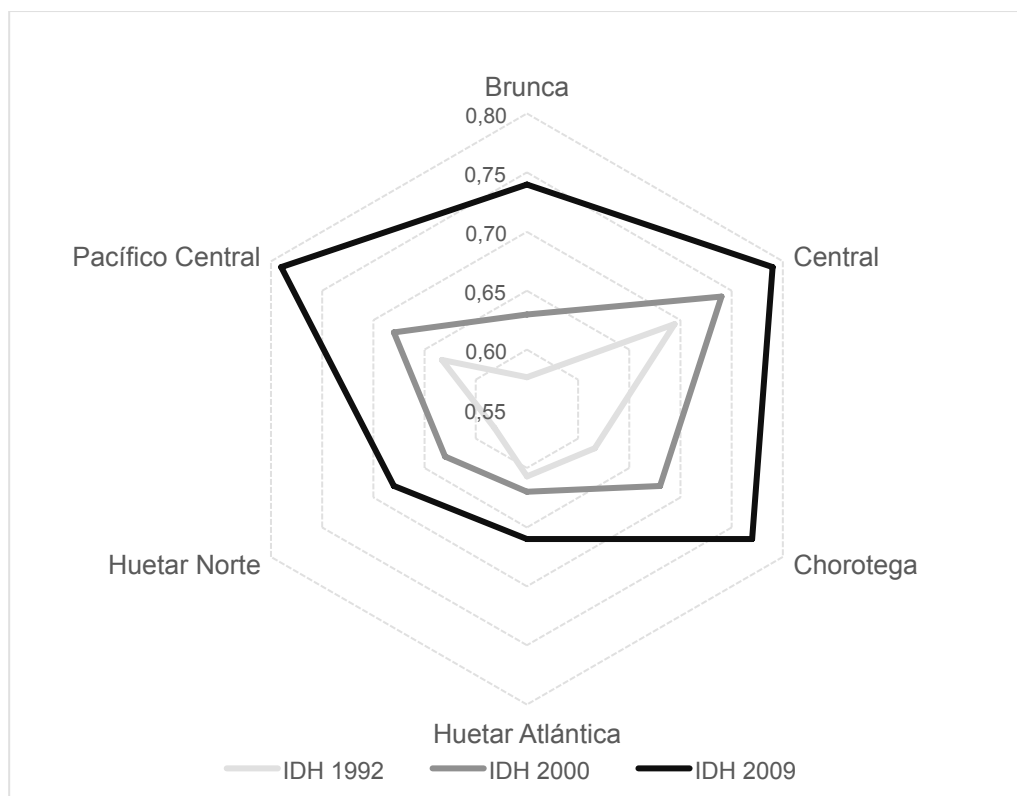
Tabla 2: Costa Rica: Índice de Desarrollo Humano por regiones, 1992, 2000 y 2009

Región	<b>IDH 1992</b>	<b>IDH 2000</b>	<b>IDH 2009</b>
Brunca	0,58	0,63	0,74
Central	0,69	0,74	0,79
Chorotega	0,62	0,68	0,77
Huetar Atlántica	0,61	0,62	0,66
Huetar Norte	0,58	0,63	0,68
Pacífico Central	0,63	0,68	0,79

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2007 y 2011; elaborado por el autor

Ahora bien, al comparar los tres años del IDH en discusión (1992, 2000, 2009) se evidencia un rezago importante en la región Huetar Atlántica la cual no paso de un índice bajo desde el 1992 hasta el 2009, prácticamente se pasaron dos décadas y esta región ha quedado rezagada en su IDH. Por otra parte, regiones como la Central, Pacífico Central o Chorotega consiguen un mejor índice al punto de ser alto.

Figura 2: Costa Rica: evolución del Índice de Desarrollo Humano por región, 1992, 2000 y 2009



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000 y 2011; elaborado por el autor

## 5. CONCLUSIONES

El abordaje de la pobreza costarricense ha sido un tema de gran discusión debido a las distintas tesis del posible estancamiento que se viene dando desde las dos últimas décadas (1990-2010), por lo tanto, era un desafío descubrir la existencia o no de dicha situación. Se logra evidenciar que el índice de pobreza desde la década de los años 1990 al año 2010 se encuentra entre un 19 y 21% con variación poco significativa con respecto al índice pero en números absolutos la cantidad de hogares en condición de pobreza aumento. Por lo tanto la hipótesis de si la pobreza en Costa Rica disminuyo, se estancó o aumento, en realidad ha sufrido un crecimiento en términos absolutos.

No se ha avanzado en índice de pobreza y las políticas sociales no están surtiendo los efectos necesarios en el proceso de globalización, a tal punto que las nuevas necesidades de la población no están siendo atendidas. Parece existir una inmovilidad de las política juntos a sus programas de acción lo cual a causa de las transformaciones de la población deberían de estar en una transición paralela a los cambios de la sociedad. Por lo tanto no solo la cobertura es necesaria sino también la calidad de los servicios, mejor preparación del personal y equipos tecnológicos.

La trayectoria que han tenido políticas relacionadas a la vivienda y salud iniciada en la década de los años 50 en el caso del tratamiento de las viviendas y en la década de los años 20 para la salud han sido incluso ejemplos en América Latina por su historia y capacidad nacional. Existe una descentralización en la ejecución de la política por ejemplo en el tema de la vivienda instituciones involucradas como el INVU, BANHVI o



MIVAH trabajan para un mismo fin pero de manera aislada. La salud pública ha tenido su fortaleza en la Caja Costarricense de Seguro Social la cual tomo la dirección y dicto las pautas como líder en la seguridad de la salud costarricense, por lo tanto, esta centralización de funciones ha beneficiado a la población.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

Barrantes, A. Pobreza sigue estancada en Costa Rica, pero cambia de rostros cada año. La Nación, San José, 14 de nov. 2013.

Bixby, L. Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica e Instituto Nacional de Estadística y Censos. Estimaciones y proyecciones de población por distrito y otras áreas geográficas. Costa Rica 1970-2015. San José, Costa Rica. 2002. Disponible en:<<http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/pdf/proye/distrital.pdf>>. Consultado el: 20 de octubre 2018.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2013. Disponible en:<[http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/anuario\\_2013/es/index.asp](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2013/es/index.asp)>. Consultado el: 25 de febrero 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias. Revista de la Cepal, Santiago de Chile, n.22, p.53-80, abr. 1984. Disponible en:<<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10787/022053080.pdf?sequence=1>>. Consultado el: 18 de agosto 2014.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina. 2013 Disponible en:<<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/51769/P51769.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>. Consultado el: 25 de febrero 2019.

Leitón, P. Pobreza se mantiene estancada em Costa Rica. La Nación. San José, 21 de nov. 2013.

Matul, D. Costa Rica: un país sin ejército. Radio Francia Internacional, 11 de nov. 2008

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2007. Universidad de Costa Rica. 1 ed. San José, C.R.: PNUD, 2007. Disponible en:<<http://www.pnud.or.cr/dmdocuments/ATLAS2007.pdf>>. Consultado el: 2 de octubre 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011. Universidad de Costa Rica. 1 ed. San José, C.R.:

PNUD, 2011. Disponible en: <<http://www.pnud.or.cr/mapa-cantonal/atlas.pdf>>. Consultado el: 2 de octubre 2013.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Cuarto Informe Estado de la Educación/PEN. – 4 ed. – San José C.R: Editorama, 2013. Cap. 1.

Solórzano, J. El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política. Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina. Río de Janeiro. Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012. p. 73-86.

Solórzano, J. Una medición más amplia de la pobreza en Costa Rica. En: Solórzano, J.D.T. (Compilador). La Pobreza en Costa Rica: estudios del Instituto de Investigaciones de Ciencias Económicas, tomo II. 1. ed. San José, Costa Rica, 2011. p. 441-469.

## **REVISIÓN DE PROCESOS PRODUCTIVOS CON ANCLAJE TERRITORIAL EN EL DEPARTAMENTO LAGO ARGENTINO (SANTA CRUZ- PATAGONIA ARGENTINA)**

Hugo Rene Núñez  
Magister en Desarrollo Social.  
Concejal H.C.D. Municipalidad de El Calafate (Argentina)

### **RESUMEN**

El Departamento Lago Argentino en la Provincia de Santa Cruz se caracteriza como un destino turístico de reconocimiento nacional e internacional. El destino se construye desde 1937, con consolidación y crecimiento a partir del año 2000 con la construcción de un aeropuerto internacional que le dio conectividad aérea al resto del mundo. El turismo se transformó el eje del crecimiento económico y un lugar de seducción para la búsqueda de trabajo en un contexto nacional de crisis política permanente, empobrecimiento y una economía que no encuentra un rumbo definido. En este sentido el Departamento configuró en un pequeño oasis regional que significó procesos migratorios, nuevas instituciones, radicación de empresas, ampliación de la mancha urbana, servicios. Pero en la actualidad, el recurso manifiesta fisuras en el sistema natural no considerado en su significancia como eje de la economía, desempleo creciente o empleo precario o de temporada, déficit en las infraestructuras y calidad educativas, sistema de salud en riesgo por disputas políticas, nación - provincia. En este contexto se visualiza un potencial departamental que permitiría mejorar la situación en términos de bienestar para sus habitantes. En este trabajo aportamos un estudio de base respecto de las potencialidades y las problemáticas más sensibles departamentales. Para ello recabaremos información de los entes de registro estadísticos, instituciones públicas departamentales, entrevistas a actores claves. Con ello pretendemos aportar insumos a la discusión socio política, que nos permita pensar, con anclaje territorial un escenario más inclusivo, más integrador de los recursos, que mejore las condiciones de Bienestar.

### **Palabras claves:**

Turismo de naturaleza. Estacionalidad. Dependencia económica. Desarrollo Territorial

### **ABSTRACT**

The Department of Lake Argentino in the Province of Santa Cruz is a tourist destination of national and international recognition. The destination was built since 1937, with consolidation and growth starting in 2000 with the construction of an international airport that gave air connectivity to the rest of the world. Tourism became the axis of economic growth and the place of seduction for the search for work in a national context of permanent political crisis, impoverishment and an economy that is not in a defined direction. In this sense, the Department configured in a small regional oasis that meant migratory processes, new institutions, establishment of companies, expansion of the urban sprawl, services. But at present, the resource manifests cracks in the natural system not considered in its significance as axis of the economy, growing unemployment or precarious or seasonal employment, deficit in the infrastructure and educational quality, health system at risk for political disputes, nation - province. In this context a departmental potential is visualized that would allow to improve the situation in terms of welfare for its inhabitants. In this work we provide a basic study regarding the most sensitive departmental potentialities and problems. For this, we will gather

information from statistical registration bodies, departmental public institutions, interviews with key stakeholders. With this we intend to contribute inputs to the socio-political discussion, which allows us to think, with territorial anchorage, a more inclusive scenario, more integrating of resources, that improves welfare conditions.

**Keywords:** Nature tourism. Seasonality. Economic dependence. Territorial development

## 1. TERRITORIO Y POBLAMIENTO

El departamento patagónico Lago Argentino está ubicado en la zona sudoeste de la provincia de Santa Cruz, dentro de los paralelos 50°20'19"S 72°16'26"O. Limitando al norte el departamento Río Chico, al sur el Güer Aike, al este el Corpen Aike y al oeste con la República de Chile.

Una superficie de 37.292 km<sup>2</sup> en una provincia de 294.292 km<sup>2</sup>; compuesta por tres núcleos urbanos con una población departamental de 27.099 habitantes<sup>1</sup>.

Aunque Patagonia se ubica sobre la ruta de navegación interoceánica, la misma permaneció sin ocupación europea permanente, hasta tres siglos después de su descubrimiento. Entre los S XVI y XVIII fracasaron las empresas españolas para establecerse en las costas del Atlántico, excepto la instalación de Carmen de Patagones en el extremo norte de la región. En Santa Cruz, el caserío Floridablanca en el Departamento Magallanes, es testimonio santacruceño de las frustraciones.

Un medio ambiente difícil, con escasa población aborigen nómada, cazadores recolectores distribuidos sobre la costa o el interior de un territorio de más de un millón de Km<sup>2</sup> fueron suficientes para disuadir el asentamiento europeo.

No sería casual que los asentamientos europeos más estables se localizaran en las islas Malvinas, no habitada por aborígenes.

A la presencia española le siguió con fuerza la británica, aunque no fue la única, que marco influencia durante el siglo XIX y se prolongó luego de las independencias de Argentina y Chile.

A los primeros colonizadores, en su mayoría británicos, le siguieron otros grupos culturales provenientes de Europa (vascos, escandinavos, alemanes, croatas, italianos...) o de Medio Oriente (turcos, sirios, libaneses).

Los procesos de poblamiento, en los territorios de la Patagonia Argentina, fueron promovidos mediante políticas estatales con la Ley de Inmigración y Colonización N° 817/1876 o Ley Avellaneda<sup>2</sup>.

Acompañando a los procesos de obtención de tierra, los inmigrantes utilizaron como herramienta de asentamiento la crianza del ganado ovino<sup>3</sup>. Coronato (2010)

Esta actividad productiva se transformó en un primer articulador socio económico, salvando diferencias culturales entre inmigrantes. La elección de la especie, estaba favorecida tanto por la adaptabilidad de la especie al medio, como por normativas del Estado nacional agroexportador, que integraba así esta parte del territorio al mercado internacional, bajo fuerte influencia británica en un esquema

<sup>1</sup> Censo 2010. INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

<sup>2</sup> La misma cita en su artículo 14° Art. 14: Todo inmigrante que acredite suficientemente su buena conducta y su actitud para cualquier industria, arte u oficio útil, tendrá derecho a gozar, a su entrada al territorio. Dando ciertas ventajas como alojamiento traslado al lugar de radicación y otros beneficios

<sup>3</sup> La introducción del ganado ovino tiene su fundamento en la necesidad nacional de ampliar fronteras productivas pero también avanzó como resultado del exterminio de pueblos originarios, con la Campaña del Desierto (1878-1885) al mando de Julio Argentino Roca, durante la Presidencia de Juan Manuel de Rosas.

supranacional y que significo un desarrollo breve, pero explosivo en el sur de Argentina, Chile y nuestras islas Malvinas.

El fomento de la ganadería ovina continuaría en sucesivos gobiernos tanto argentinos como chilenos, en una carrera colonizadora y de ocupación regional, de modo apresurado y con fuerte improvisación. Estos desaciertos forman parte de los condicionamientos de desarrollo de la actualidad y empobrecimiento del sector productivo rural. Luiz M., Schillat M (1997).<sup>4</sup>

El territorio donde situamos el Departamento Lago Argentino, una vez descubierta y explorada, quedo establecida como tierra fiscal o estatal, sin poblamiento.

Refiere Sosa P. (2015) que desde sus orígenes, la principal característica de la morfología social de Santa Cruz fue su fuerte composición y dinamismo migratorio. En 1920 esta provincia tenía 17.925 habitantes y la mitad, 9.480, eran extranjeros que provenían mayormente de países no limítrofes.

En igual sentido la presencia de la comunidad chilena fue tomando envergadura cambiando el perfil de la población. Cuadra (2011) señala que en 1920 los chilenos representaban alrededor de un 22% de los migrantes internacionales y en 1960 el 82% de este grupo y el 31% de la población total de la provincia. La provincialización de Santa Cruz<sup>5</sup> también facilitara este proceso.

Luego del 2010, 3 de cada 10 inmigrantes, se fueron radicando en provincias patagónicas, como también la migración interna significo cambios en la composición de la población, así en Santa Cruz, el 43.8% proviene de otras provincias, en particular, chubutenses, salteños, formoseños, destacando que de los extranjeros, la boliviana es la comunidad más grande, muy ligada a las actividades de construcción, manteniendo sus hábitos de producción agrícola pero restringida al ámbito domiciliario<sup>6</sup>.

En algunos ámbitos laborales la prevalencia de la extra provincialidad es muy destacada, así en el sistema de Salud, los profesionales de la Medicina, en más de un 90% son de otras provincias distintas a las santacruceñas, lo cual nos supone la dificultad de acceso a los centros de formación profesional más demandadas<sup>7</sup>.

Debe agregarse que hasta la primera década del presente siglo el Estado se transformaba en la primera oferta laboral para el joven, al terminar su formación educativa secundaria. Esta fuente hoy no está disponible o es muy escasa, lo cual plantea un escenario de dificultad de acceso al primer empleo joven. En este escenario de

---

<sup>4</sup> La actual desertificación, fue producto de la sobrecarga de los campos, pero también la forma de distribución de las tierras donde no se consideraron insumos valiosos como acceso al agua, ni se implementaron técnicas de producción forrajeras, situación que a la fecha no ha variado en decenas de estancias.

<sup>5</sup> El territorio actual de la provincia de Santa Cruz fue definido en el año 1884 con la Ley N° 1532 (Ley orgánica de Territorios Nacionales) que organizaba administrativamente, hasta ese momento, la Gobernación de la Patagonia comprendida por las actuales provincias de Rio Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Recién en 1955 recibió el status de provincia, por medio de la ley N° 14.408 que estableció un nuevo estado provincial denominado Provincia Patagonia que reunía dentro sus límites la ley Orgánica de Territorios Nacionales, o sea las gobernaciones de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Y posteriormente se dividieron estas provincias.

<sup>6</sup> Si bien existen estadísticas nacionales, el corte de diez años no explica la dinámica real de las migraciones, como también existe la dificultad de concentrar la información de los distintos entes de seguridad, migraciones, o registro de las personas que permita analizar objetivamente los flujos, es por ello que muchas son rescates de información informales de referentes de entes públicos, privados y trabajos de campo.

<sup>7</sup> A las distancias acompaña un caída de la calidad educativa, en los últimos años los educandos no han completado los tiempos mínimos de escolarización, dando solución desde el gobierno el paso de grado sin obligaciones de cumplimiento, a lo que se suma un incremento de la matrícula y falta de obra pública para contenerla

dificultades laborales para el joven, se detecta un incremento del embarazo adolescente<sup>8</sup> que en gran parte de los casos no termina en la constitución de una familia, manteniéndose en el seno del hogar paterno, constituyendo en muchos casos posteriores familias ensambladas<sup>9</sup>, lo cual va complejizando la situación social y jurídica con respecto a la tenencia y potestad de los niños<sup>10</sup>. Un dato comparativo no abordado en términos explicativos desde lo social<sup>11</sup> son los embarazos adolescentes, que en otros países se dan en aquellos sectores con dificultad en el acceso a la educación, en cambio en nuestro territorio, la problemática está instalada en gran parte de los casos, durante el proceso de escolarización.

No desconocemos que en los procesos migratorios, las personas traen consigo la impronta cultural de su lugar de origen y en este sentido el Estado Provincial trabaja escasamente en la producción de símbolos y discursos de integración, en su intervención sobre la sociedad civil. Al contrario alienta la continuidad de las tradiciones de cada grupo migrante, facilitando su agregación por origen y a la vez manteniendo la fragmentación cultural en destino. Estas acciones no contribuyen a la formación de la identidad y la participación sobre la vida pública santacruceña, los espacios colectivos están más ligados a reclamos laborales y sectoriales<sup>12</sup>.

Abundando debe considerarse que los momentos migratorios y los contextos fueron diferentes; en el siglo pasado, este se daba en el marco de un país en crecimiento y con necesidad de poblamiento territorial y las migraciones internas<sup>13</sup> y externas de este siglo se dan en un país con fuerte crisis, social, económica y ambiental, donde la pobreza alcanza a 3 de cada 10 argentinos un sector industrial que tiende a la baja y una administración pública sobre dimensionada como espacio laboral. En el diagnóstico del Informe U.C.A. sobre pobreza, refiere que durante el período 2010- 2018, *los indicadores sociales muestran la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdades estructurales, de carácter tanto económico-ocupacional como socio regional. Las relativas mejoras materiales y la ampliación de las políticas de protección social durante el último período no han sido suficientes para revertir los niveles de pobreza estructural.*<sup>14</sup> Lo cual es una continuidad desde que se inició el periodo democrático nacional, si consideramos que desde la Presidencia Alfonsín se

<sup>8</sup> Según informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Argentina presenta de las más altas tasas regionales, así 1 de cada 6 nacimientos corresponden a jóvenes

<sup>9</sup> Al carecer de información oficial se remite a las experiencias anónimas de consultorio de los profesionales de la salud local al momento de recibir las consultas de control

<sup>10</sup> Son en este tipo de núcleos familiares donde surge la mayor cantidad de casos de violencia familiar donde

se indican altos índices de violaciones o violencia sobre niños, referenciado en la informalidad por el sector policial y judicial, al no contar con datos oficiales y públicos. La Oficina de Violencia Familiar de la Capital Provincial refiere que 1 de cada 40 casos estimados, son los denunciados y al hacerlo, la víctima ya fue objeto de violencia, destacando que el 59% corresponde a ex parejas, 5% a conyugue y 9% a concubinos.

<sup>11</sup> Se indica como no trabajado porque en Argentina la Salud Reproductiva y Procreación Responsable está instalada desde los 80' del siglo pasado, ampliándose en las prácticas y universalizando los métodos en el presente, pero con un escenario de embarazos adolescente en incremento.

<sup>12</sup> Un dato interesante y tal vez producto de la falta de políticas de integración y participación, es que en el sector productivo existen escasas organizaciones asociativas, cuando no, ausentes en varias localidades.

<sup>13</sup> La población mayoritaria de los migrantes internos corresponden a las provincias con mayores indicadores de pobreza nacional. Igual contextos para los extranjeros, que refieren que además de oportunidades laborales, encuentra en este destino facilidades de acceso a la educación y salud gratuita como un bien muy valorado.

<sup>14</sup> Universidad Católica Argentina (2018). Observatorio de la Deuda Social Argentina. *"Estancamiento Estructural, Pobrezas Crónicas, Exclusiones Económicas y Desigualdades Sociales en la Argentina Urbana (2010-2018)". Informe 01/18. Buenos Aires*

implementa el primer programa alimentario conocido como Cajas PAN<sup>15</sup> y desde allí no han cesado de instalar, incrementar y ampliar nuevas formas de mitigación a la pobreza, ya sea con bienes materiales directos o recursos económicos.

Retomando, recién a comienzo del siglo XX, el gobierno Nacional, demarco la zona del Lago Argentino, otorgando en arrendamiento o propiedad, todas las fracciones que lo rodean.

Hacia 1934, el Departamento tenía una población de 1574 habitantes distribuidos en 93 estancias, y el pueblo El Calafate. De las estancias, 34 eran argentinas y 59 extranjeras. El total de argentinos era de 705 y extranjeros 896; con actividad agropecuaria, básicamente ovinos y agricultura de auto sustento.<sup>16</sup>

En 1946 donde hoy es El Calafate, el pueblo se organizó vecinalmente, bajo la figura de Comisión de Fomento y formalmente en 1970, como Comisión de Fomento Lago Argentino, luego se constituirá en Municipio.

La localidad de Tres Lagos surgió por Decreto, el 30 de setiembre de 1922 como reserva destinada a tránsito, con 5.000 ha del lote 70 de la zona norte del río Santa Cruz, luego por Decreto del 27 de mayo de 1937 se conformó la población con presencia estatal y por Ley Provincial se funda el 3 de agosto de 1973.

El tercer núcleo urbano, El Chalten se establece por Ley Provincial 1771, donde se crea en su Art. 1° el Pueblo de El Chalten, el que estará emplazado en la Zona Norte del Río Santa Cruz, Departamento Lago Argentino margen Norte del Lago Viedma. En su Art. 3° fija como fecha de fundación el 12 de Octubre de 1985. Funcionando institucionalmente como Comisión de Fomento. Entre las motivaciones de creación estaba la situación conflictiva de límites con Chile, con un conflicto armado el año 1965 en el Lago del Desierto<sup>17</sup>.

El 24 de noviembre de 2011, la localidad se convirtió oficialmente en Municipio, a través de la ley provincial N° 3.249. Dicha ley estableció una Comisión Ad Hoc de transición entre Comisión de Fomento y la nueva municipalidad y fijación de los límites del ejido urbano. En el año 2015 tuvo su primer sufragio electoral, con un padrón electoral de 1367 ciudadanos habilitados para los comicios<sup>18</sup>.

## **2. EL TURISMO COMO POLÍTICA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLAMIENTO**

Desde que se visualizara el recurso natural y diversificado departamental se construyó la idea del turismo basado en su explotación, con el Estado Nacional como actor principal. El primer hecho fue la creación del Parque Nacional Los Glaciares (1937) y en ello el reconocimiento formal del potencial, luego en 1981 con la declaración de Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO se instala con fuerza como destino internacional. *Estos procesos de patrimonialización cobraron relevancia en las últimas décadas del siglo XX en Argentina*, convirtiéndose en elementos centrales de la política turística<sup>19</sup>.

Estas políticas fueron acompañadas con infraestructuras y en el caso Departamental con la construcción de un aeropuerto internacional, que venía a resolver un problema de restricción de acceso al visitante, dadas las largas distancias y la precariedad de los medios

<sup>15</sup> A solo seis meses de asunción del Presidente Alfonsín 1983-1989, se instaló el Plan Alimentario Nacional como soporte alimentario a familias carenciadas.

<sup>16</sup> Estudio de Factibilidad en Materia de Colonización Agropecuaria en el Área de Calafate Provincia de Santa Cruz Tomo III. Análisis poblacional, Social, Institucional. Universidad de El Salvador Bs As 1970

<sup>17</sup> En la actualidad todavía la demarcación sobre los campos de hielo es un tema binacional sensible.

<sup>18</sup> Hoy la Comuna atraviesa fuertes conflictos territoriales sin solución, ya que ante el incremento de la población esta demanda tierras y estas continúan en administración de organismos provinciales, incumpliendo la cesión de las mismas al crearse el nuevo Municipio.

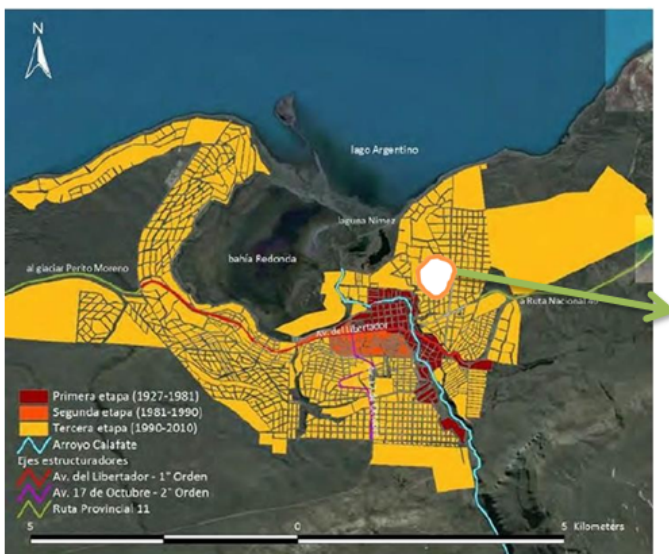
<sup>19</sup> Schenkel, Erica Natalia; Pinassi, Andrés; *Patrimonios de la Humanidad: estrategia de la política turística en la Argentina*; Universidad Nacional del Sur. Departamento de Geografía y Turismo; Revista Universitaria de Geografía; 24; 2; 12-2015; 41-67

terrestres, que hasta inicios del 2000 gran parte de ellos eran de ripio.

Al año siguiente Argentina entraría en una de sus peores crisis, la del 2001. Con un escenario de disolución de los vínculos políticos, económicos y sociales, donde no estaban garantizadas las condiciones para la supervivencia para amplias franjas de la población. Con colapso del aparato productivo, bancario y de las finanzas públicas como expresión económica del derrumbe de toda la sociedad. Esta situación se venía gestando desde los 70' por aplicación de políticas contrarias a los intereses básicos de la Nación.

A partir de allí entraremos en otro escenario, el neoliberalismo que luego de unos años también terminara en nueva crisis.

En contrario en lo local el 2000 significó el despegue definitivo como destino, aunque desde los 80' la actividad turística ya había reemplazado a la actividad ganadera, lo que movilizó una nueva migración interna (Gráfica N°1) y un proceso de crecimiento urbano espontáneo y sin planificación previa<sup>20</sup>.



**Imagen N° 1:** Evolución de la mancha urbana.

Fuente: Ampuero *op cit.*

1º. 1927/1981

2º:1981/1990

3º: 1990/2010

4º 2010/2019. Recién en 2015 se inicia el proceso de eliminación del basural a cielo abierto dentro del casco urbano para radicarlo en una Planta de Tratamiento fuera del casco urbano.



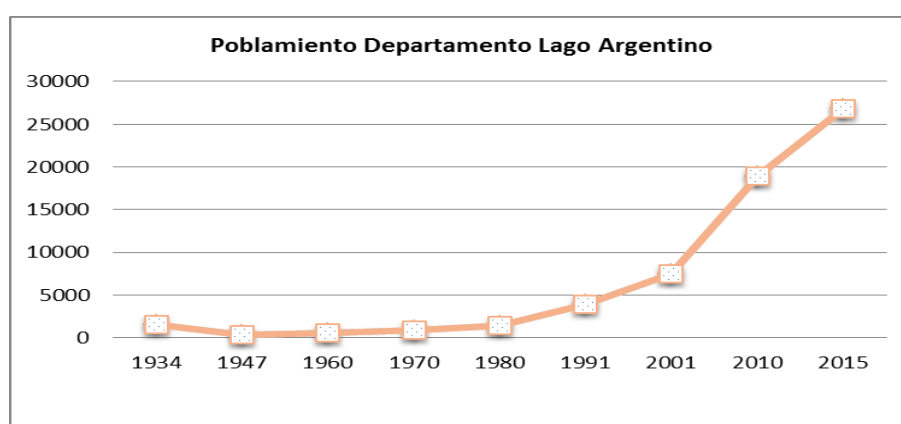
**Imagen N° 2:** Municipalidad El Chalten actual, en los años 70' hasta los 90' la población estaba ligada a la presencia institucional. Luego progresivamente se establecerá una población creciente pero que hasta los 2000, luego de la temporada turística, la Comisión de Fomento quedaba casi despoblada, salvo aquellos trabajadores de distintas instituciones.



**Imagen N° 3:** Casco urbano Tres Lagos.



Grafica N°1; Evolución del poblamiento Departamento Lago Argentino



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del INDEC (Estadística y Censos Nacional) y Estadísticas y Censos Provincial

El proceso migratorio interno y el crecimiento urbano fueron acompañados por el crecimiento de las instituciones estatales, de salud, seguridad, educación y privadas, como entidades bancarias, agencias de turismo, de transporte, construcción y servicios. Significando un crecimiento demográfico intercensal para el Departamento del 151.5% que lo ubico en el de mayor incremento nacional entre 2001 y 2010.

En la actualidad la tendencia es a la baja pero a nivel provincial sigue siendo alta, ya que Santa Cruz tuvo crecimiento poblacional desde el 2010 del 26% y el Departamento Lago Argentino del 50%; datos relevante en particular para la localidad del Chalten que se vio fortalecida con la constitución de Municipio, y Tres Lagos con obras de asfalto en la ruta 40°.

### 3. CONECTIVIDAD AÉREA, DEPENDENCIA Y SU INCIDENCIA EN LA INDUSTRIA DEL TURISMO

La materialización de conectividad regional fue un proceso lento, así la aviación recién en 1929 va a llegar a la región, el 1° de noviembre con un vuelo inaugural desde el aeródromo de Harding Green (Buenos Aires) con rumbo final a Comodoro Rivadavia (Chubut), previa escala en San Antonio Oeste y Trelew, el avión estaba piloteado por Antoine de Saint Exupéry.

Las primeras aeronaves utilizadas en esta ruta fueron los monoplanos Laté 25 y 26, con motores Renault de 450 HP, con capacidad para cuatro pasajeros y el correo, de tal modo que el turismo era muy limitado.

Desde 1997 el Departamento conto con un aeropuerto para vuelos locales y regionales, sin vuelos de frecuencias programadas, denominado Lago Argentino, ubicado en la actual zona urbana de Calafate. Luego en el año 2000 se construyó una nueva obra de infraestructura aérea, a 18 km del casco urbano.

Con el nuevo Aeropuerto Internacional Armando Tola se incrementó la cantidad de operaciones y pasajeros transportados, con solo registro de baja en 2011 motivada por erupciones volcánicas del cordón volcánico Puyehue-Caulen del lado chileno.-

Hasta la fecha se mantiene la conexión de nacional y recién en el año 2017 fue presentado por iniciativa privada chilena un servicio Calafate con Punta Arenas y Puerto Natales (Chile).

Esta situación implica para el usuario internacional encarecimiento del destino y demoras con los enlaces, pero también para la región el desguace de otra aerolínea como LADE, se perdió la conectividad regional y limita el turismo regional.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> LÍNEAS AÉREAS DEL ESTADO es el único Organismo Estatal de Transporte Aéreo de Fomento.

A partir de 2015 con el cambio de gobierno, las frecuencias y la cantidad de pasajeros transportados paso a ser un escenario de tensiones entre Nación y el Municipio de El Calafate, con numerosos reclamos, pero a la vez una manifestación de vulnerabilidad y dependencia del destino turístico respecto a conectividad aérea y decisiones políticas.

En el año 2018 disminuyeron las frecuencias aéreas con tendencia a la baja, cuando el turismo invernal nacional presento un incremento, en particular en los destinos cordilleranos de otras provincias, a pesar de que el Ente Mixto<sup>22</sup> y el Municipio realiza aportes económicos para incentivar a las operadoras turísticas durante los meses de julio, agosto y setiembre.

Desde lo terrestre las localidades departamentales, están interconectadas por las rutas pavimentadas, Provinciales N° 11, N° 23 y Nacional N° 40, disponiendo de transporte público con varias frecuencias al día que disminuyen sensiblemente en temporada baja, entre las localidades de El Chalten y El Calafate, Tres Lagos es una estación de paso por transportes que circulan por Ruta N° 40 hacia el norte y en tanto este habilitado ese circuito.

En la actualidad el destino cuanta en El Chalten con 3140 plazas, El Calafate 6653 plazas y Tres Lagos 52 plazas y si estos valores comparamos con meses record de pasajeros transportados vía aérea, mes de enero de 2017 con 44.268 pasajeros y con un promedio de 97.4% de ocupación por avión, significa una ocupación mensual camas de 4,89 días por esa vía; es decir alcanza el 15% de uso de la capacidad de alojamiento mensual en los mejores meses.

El resto de la capacidad debería estar cubierta en parte por los visitantes movilizados vía terrestre y considerando que enero y febrero son los meses de mayor concurrencia al departamento por diversas actividades que promocionan el destino, coincidencia con periodo vacacional laboral y escolar nacional, siguiendo el resto del año a la baja. Se estima que un buen mes de ocupación hotelera varía entre el 50 y el 60% y con picos excepcionales.

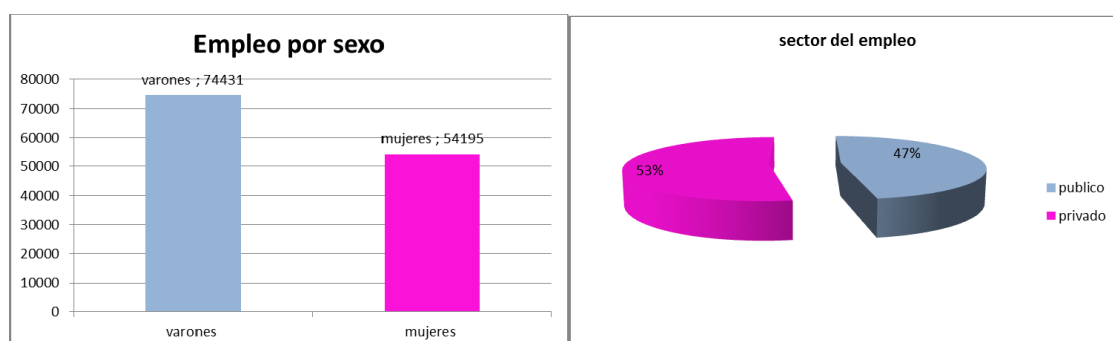
Con una demanda nunca supera la oferta claramente el primer afectado es el empleo, que en temporada baja solo algunos puestos laborales ligados al turismo se siguen manteniendo.

A nivel provincial la distribución del empleo por sexo es a favor de los hombres, y en cuanto al ámbito de trabajo, existe una leve superioridad de lo privado sobre lo público.

---

Depende de la Fuerza Aérea Argentina y del Ministerio de Defensa de la Nación. Con su vuelo inaugural en el año 1944 y unía provincias patagónicas y diferentes localidades de la Provincia de Santa Cruz.

<sup>22</sup> Las tres comunidades departamentales disponen de una Secretaria de Turismo, Tres Lagos la inauguro el día 3 de agosto de este año, en el caso de El Calafate además posee un ente mixto creado por Ordenanza 1718/14 con el objeto de diseñar y ejecutar políticas y programas de promoción, desarrollo de la oferta y la demanda turística, y el fomento del turismo como actividad económica estratégica para la ciudad de El Calafate, con aportes publico privado. En el Chalten se propuso desde el Ejecutivo la creación de un Consejo Integrado de Turismo (Ord N°75/18) como herramienta de búsqueda de financiamiento público privado con el objeto de proponer, asesorar en materia de turismo para la localidad, a lo cual la Cámara de Comercio declino su participación de ese instituto ya que su presencia no es vinculante con las acciones en turismo que se propongan.



Podría suponerse, ante la falta de información departamental, que el turismo es un ámbito fuerte de generación de empleo, pero tomando las referencias estadísticas del nivel provincial, este ámbito laboral no es el principal generador de empleo. (Cuadro N°1)

Tipo de actividad laboral	femeninos	masculinos	% oferta laboral
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	813	<b>3.166</b>	3.06
Explotación de minas y canteras	876	<b>5.316</b>	4.77
Industria manufacturera	1.679	<b>4.843</b>	5.02
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	77	<b>699</b>	0.59
Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	175	<b>2.310</b>	2.05
Construcción	2.102	<b>10.132</b>	9.43
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	6.579	7.755	11.05
Transporte y almacenamiento	1.104	<b>6.488</b>	5.85
Alojamiento y servicios de comidas	<b>1.746</b>	1.666	2.63
Información y comunicación	494	<b>891</b>	1.06
Actividades financieras y de seguros	<b>707</b>	388	0.84
Actividades inmobiliarias	434	<b>491</b>	0.71
Actividades profesionales, científicas y técnicas	588	<b>1.014</b>	1.23
Actividades administrativas y servicios de apoyo	<b>3.544</b>	2.758	4.86
Administración pública y defensa; planes de seguro social obligatorio	12.752	<b>15.743</b>	21.98
Enseñanza	<b>8.697</b>	4.394	10.09
Salud humana y servicios sociales	<b>3.784</b>	3.082	5.29
Artes, entretenimiento y recreación	289	<b>408</b>	0.53
Otras actividades de servicios	<b>2.915</b>	869	0.02
Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes o servicios para uso propio	<b>4.240</b>	1.232	4.22
Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	-	-	0.00
Rama de actividad ignorada	705	1.966	1.98

Cuadro N°1. Elaboración propia con datos oficinas Estadística y Censo Nacional. Allí puede observarse que las áreas de dependencia pública corresponde a un total del 37.95% del empleo, luego sigue el comercio y las actividades ligadas a la gastronomía, estando ausente el empleo informal.

## **4. RECURSOS NATURALES Y SU POTENCIALIDAD**

### **4.1. Tierra de Glaciares**

Argentina es uno de los pocos países del mundo que cuenta con varios miles de kilómetros cuadrados de glaciares y permafrost de montaña en su territorio. Cálculos aproximados estiman que Sudamérica tendría cerca de 25.500 km<sup>2</sup> cubiertos por glaciares, con un 75% del área total ubicada en Chile (Williams y Ferrigno 1999; UNEP 2007).

Nuestro país ocupa el segundo lugar, con cerca del 15% del área total de glaciares sudamericanos.

El Departamento Lago Argentino posee de acuerdo con el inventario Nacional de Glaciares (Ley 26.639) trece glaciares, los cuales exponen progresivos retrocesos en sus estructuras por efecto del calentamiento global, salvo el Glaciar Perito Moreno que muestra estabilidad (Svarka2010).

El glaciar Viedma, ubicado en el Lago del mismo nombre, descubierto por Antonio Viedma en 1782; segundo en tamaño dentro del Parque Nacional Los Glaciares y conectado con el Lago Argentino por medio del Río La Leona. Verifica mediante imágenes satelitales los períodos 1968- 1997 que el frente principal del glaciar retrocedió 900 metros; entre 1997 y 2014 el retroceso aumentó a 1.300 metros, en tanto que sólo en los últimos tres años el glaciar retrocedió 1 km, acelerándose el retroceso entre enero y octubre del año 2017, donde suspendieron las actividades de trekking sobre hielo.

En 2016 la Administración de Parques Nacionales dictó la Resolución N° 208 para el glaciar Perito Moreno indicando; restringir la navegación<sup>23</sup> en el brazo Upsala del Lago Argentino, pudiéndose efectuarse la misma hasta el límite inferior de la zona denominada, Canal de las Américas, a raíz de un alud ocurrido tres años antes. Estiman que el alud provocó una caída a ese brazo del lago, 4 millones de metros cúbicos de tierra, piedras, y árboles, desde unos 600 metros de altura. No obstante cabe destacar que el proceso de ruptura del Glaciar Perito Moreno tiene una regularidad promedio de cuatro años en el último siglo.

### **4.2. El clima**

La región está afectada por vientos húmedos provenientes del Pacífico y también por la circulación de aire polar desde el sur. Presenta un gradiente térmico en sentido este-oeste y se distinguen dos tipos climáticos bien desarrollados. El clima frío húmedo cordillerano se desarrolla en la región andina, en donde los vientos provenientes del Pacífico son obligados a ascender y descargan su humedad en forma de nieve o lluvia sobre las laderas occidentales. Sobre las altas cumbres, asociado a la formación del campo de hielo continental y a los glaciares de montaña, aparece el frío nival.

### **4.3. La vegetación**

Esta pertenece a la Provincia Fitogeográfica Subantártica (Cabrera, 1971), caracterizada por bosques que se desarrollan bajo las severas condiciones climáticas, las que definen estaciones cortas de crecimiento. Los bosques se extienden desde el borde de los lagos hasta una altura promedio de 1.100 m s.n.m.

En la composición de los bosques se destaca el género *Nothofagus*. Predominan la lenga (*N. pumilio*), el ñire (*N. antarctica*), y el guindo (*N. betuloides*); por encima de este

---

<sup>23</sup> En cuanto a las aguas lacustres existen instituciones que cumplen roles de contralor de funcionamiento de las embarcaciones en termino de seguridad, no existe un programa de monitoreo ni evaluación de los impactos ambientales de carácter público y menos aún estudios que determinen la capacidad y límites de uso del recurso, de tal modo que el limite esta puesto por la demanda y la capacidad de inversión del permisionario.

bosque se halla la estepa altoandina, con pastizales de los géneros *Stipa* y *Festuca*. Con dirección este se forma un ecotono hacia la estepa gramínea del Distrito Subandino, caracterizado por pastizales de *Festuca pallens* (León et al., 1998).

#### **4.4. Recursos protegidos**

El Parque Nacional Los Glaciares, el de mayor superficie nacional, se extiende sobre más de 725.000 hectáreas, creado en el año 1937 con el objeto de preservar una extensa área de hielos continentales, bosques fríos, glaciares y grandes lagos de origen glaciar. Su superficie se subdivide en dos áreas de acuerdo a distintas categorías de conservación, Parque Nacional (65 % del total de la superficie), y Reserva Nacional (35 % restante).

En el año 1981, fue declarado sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO debido al interés glaciológico y geomorfológico que posee, a la presencia de fauna en peligro de extinción, y a su impresionante belleza escénica.

En 1993 se crea la Reserva Provincial Península de Magallanes como área de reserva con recursos manejados, en el año 2005 se crea mediante Ley N° 2.820 la Reserva Provincial Lago del Desierto. A pesar de las definiciones y reconocimiento del interés por los recursos naturales, el Departamento no cuenta con un plan de contingencia para monitorear, preservar, mitigar, o remediar ante siniestros, las asistencias frente a eventos son ad hoc<sup>24</sup>.

### **5.- OTROS SISTEMAS PRODUCTIVOS**

Cuando exploramos otros sistemas productivos reconocemos la producción ovina de modo residual y de carácter histórico para esta provincia, con influencia inglesa y bajo un modelo agroexportador nacional presentando épocas de auge y épocas de decadencia, la primera la situamos a fines del siglo XIX y principios del XX. Barbería (1993). Luego vinieron los baches de mercados por varias décadas y ante un mercado local pequeño, dado el escaso y tardío poblamiento de estas latitudes, llevaron al quiebre de las unidades productivas, pero también a un fuerte proceso de desertificación a un medio muy sensible a las acciones productivas sin consideración de su fragilidad. (Castro. 1983)

Recién a finales del siglo XX y el presente el sistema de estancias retoma cierta fuerza productiva, pero esta vez incorporando la presencia del ganado bovino, estimulado por nuevas preferencias de consumo, demanda de menos personal en su manejo y menores posibilidades de agresión de los depredadores. Otra actividad que se incorporó con distintos resultados fue el turismo de estancias, con algún ensayo asociativo que quedó trunco, manteniendo actividades algunas en cercanías o en la ruta turística. Al respecto, Román M. (2009) refiere que las primeras iniciativas de turismo rural de la Argentina, se destacan las de la región patagónica y como alternativa de ingreso ante la caída de precio de la lana.

Este sector productivo se articula bajo la institución Sociedad Rural, con un departamento que carece de infraestructura de faena, por lo cual sus miembros deben concurrir a otras localidades provinciales o extra provinciales para acondicionar sus productos e incorporarlos en el sistema comercial. Además a estas dificultades operativas, se enfrenta a un grave problema como la continuidad de la migración rural a la ciudad que se inició en los 40', encontrándonos con una escasa población rural,

---

<sup>24</sup> Se propuso en el 2016 a instancias del Honorable Consejo Deliberante El Calafate, el avance para su tratamiento con participación de distintas instituciones de distinto nivel, encontrando resistencia en el acompañamiento desde sectores privados, toda vez que algunas acciones implican posibilidades de restricciones de uso y cobro de aportes que permitan sostener operativo un plan.

preponderantemente masculina, de edad avanzada y sin acceso a nuevo conocimiento, medios de comunicación ni servicios sociales de asistencia en forma planificada. (Núñez, 2010)

Un sistema productivo que se instala es la producción agrícola, con mejores resultados comerciales las de características intensivas tanto a cubierta como a descubiertas en áreas periurbanas. Su producción tiene garantizada la venta en forma anticipada, con demanda no cubierta.

La producción local tiene la ventaja en la preferencia del consumidor que reconoce frescura, sanidad, calidad y dispuesto a pagar un precio mayor que un producto existente en góndola y de procedencia extraterritorial.

Este sistema productivo es reciente y en crecimiento, de carácter comercial, funcionando en la actualidad casi como productos boutique, aunque esta expresado en las estrategias de desarrollo para la provincia se moviliza por iniciativa privada sin participación estatal.

También se realizan emprendimientos privados en estancias cercanas orientadas a la producción de alimentos para abasto local, pero desconectados del Estado, en todas sus instancias, haciendo largo el proceso de inclusión a un circuito comercial.

En el momento en que existieron programas nacionales con financiamiento mixto nacional e internacional<sup>25</sup> en la provincia y el Departamento no fue la excepción, no se encontraron proyectos en marcha que pudieran ser financiados. Nuñez. (2017)

Al abandono del campo debe agregarse que el sustrato productivo de Patagonia presenta áreas productivas en parches, o pequeñas superficies de buena aptitud, que en tiempos de planificación urbana fueron reservadas estas áreas como zona agrícola, pero los procesos de urbanización y los negocios inmobiliarios, avanzaron sobre las áreas aptas y con riego natural. Esta falta de visión productiva hoy encarece los emprendimientos ya que no existe sistema de riego natural disponible, utilizando riego desde la red de consumo, a un costo estatal muy alto.

## **6. DEL TURISMO AL DESARROLLO**

Desde una mirada al concepto de desarrollo como construcción social, las definiciones se entremezclan y confunden al menos dos connotaciones diferentes (Viola, 2000): por un lado, el proceso histórico de transición hacia la economía capitalista; por otro, el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza y la búsqueda de mejores indicadores de bienestar material (Ferguson, 1990). También se instaló una determinada concepción de la historia humana, de la relación hombre naturaleza y asumiendo un modelo implícito de sociedad, considerado universalmente válido y deseable donde debe consolidarse el capitalismo, transformando la naturaleza en mercancía, con una fe ilimitada en el progreso que llevará gradualmente al bienestar material generalizado.

Argentina, como los países de la región, pasaron con distinta suerte por diferentes modelos de gobiernos, en todos ellos fue desde la centralidad que definieron los ejes de acción con escasa participación de la sociedad en forma articulada y en sinergia con el gobierno, salvo desde lo dialectico donde se expresa nuevas libertades y más derechos, pero la realidad es contundente frente al relato, tres de cada diez argentinos son pobres y uno indigente, con más de un 9% de desempleo, en donde se observa que de la población desocupada, el 25,8% y el 25,5% son mujeres y hombres de hasta 29 años,

---

<sup>25</sup> PRODORPA 2007-2013. Programa de Desarrollo Rural para la Patagonia, financiado por el FIDA. (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). También el PROINDER Adicional, Programa destinado al sector rural más vulnerable, en el caso Provincial, apunto al Fortalecimiento Institucional y a la redacción de la Estrategia de Desarrollo Rural Provincial.

respectivamente; por su parte, el 23,3% y el 21,3% de los desocupados son mujeres y hombres de 30 a 64 años, respectivamente (INDEC 2018). En un país que tiene el potencial para alimentar a toda la población varias veces, continuamos endeudados con el FMI por generaciones, como siempre la última y reiterada opción.

De tal modo consideramos que es hora de verificar otras formas de proceder en el desenvolvimiento de los bienes materiales e inmateriales que nos ofrece nuestro lugar territorial y que nos permita construir bienestar, es hora de desandar el camino hacia y desde lo local.

Si bien en el país se reconocen algunas experiencias de trabajo local, estas están condicionadas nuevamente a la voluntad del gobernante y sus preferencias, o en trabajos en temas determinados, sin terminar de consolidarse, como un modo de ser, en un territorio.

Y al decir de Boisier (2010) el desarrollo puede y debe ser un conjunto de ideas, pero principalmente debe ser un conjunto de prácticas exitosas en mejorar las condiciones de vida de los seres humanos, viabilizando siempre su transformación en personas humanas.

El territorio donde nos asentamos no es la excepción nacional, el Estado nacional definió el lugar y marco el rumbo económico, el turístico, después en distintas épocas la gente establecida o la que vino adhirió a la propuesta, fortaleció la consigna y se desentendió de las otras posibilidades departamentales.

Hay varios datos referidos, que indican debilidades del sistema, vulnerabilidades, dependencia y síntomas de crisis incipientes.

Si bien no se puede desconocer pequeños hechos de colaboración entre las comunas y algunas prácticas sociales de integración, estas son aisladas, coyunturales u oportunistas, estamos frente la responsabilidad de dar el salto de calidad e instalar el proceso de cambio en forma permanente, al decir de North D. modificar la institucionalidad vigente. Este es el desafío en los próximos años, desde lo económico con revisión al modelo, desde lo político salir de la corta mirada electoral, desde lo social una necesaria participación activa en los procesos.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Ampuero, Cristian et al. Etapas del crecimiento urbano en el Calafate, Provincia de Santa Cruz, Patagonia Austral Andina Argentina. Boletín de estudios geográficos N°105-2015- ISSN 0374-618
- Barberia, E.M. (1995) Los dueños de la tierra en Patagonia Austral: 1880 - 1920 UFPA Castro, J. (1983): Manual para la Recuperación de Áreas Protegidas en la Patagonia. INTA Trelew.
- Boisier, Sergio. Descodificando el Desarrollo del siglo xxi: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial. Semestre Económico, vol. 13, núm. 27, julio-diciembre, 2010, pp. 11-37 Universidad de Medellín Medellín, Colombia
- Cabrera, A. L. 1971. Compositae. En: M. N. Correa (ed.), Flora patagónica 8. INTA, Buenos Aires.
- Coronato Raul F. (2010) El rol de la ganadería ovina en la construcción del territorio de la Patagonia. Tesis Doctoral. Escuela Doctoral ABIES. París
- Estudio de Factibilidad en Materia de Colonización Agropecuaria en el Área de Calafate Provincia de Santa Cruz Tomo III. Análisis poblacional, Social, Institucional. Universidad de El Salvador Bs As 1970
- Ferguson, J. (1990): "The Anti-politics Machine. 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho", Cambridge University Press, Cambridge.

- FIDA. Informe de resultados de supervisión FIDA. Proyecto PRODERPA-FIDA-648-AR. Unidad Ejecutora Santa Cruz. Bs As. 2012
- Ley 26.639/2010. Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.
- Inventario Nacional de Glaciares. <http://www.glaciaresargentinos.gob.ar>
- Luiz M., Schillat M., 1997. La Frontera Austral: Tierra del Fuego (1520-1920). Universidad de Cádiz, 1997.
- León, R. J. C., D. Bran, M. Collantes, J. M. Paruelo y A. Soriano, “Grandes unidades de vegetación de la Patagonia extra andina”, Ecología Austral 1998.
- Nuñez, Hugo R. Informe: Fortalecimiento Institucional para elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Rural de la provincia de Santa Cruz. PROINDER 2010. Provincia de Santa Cruz
- Nuñez, Hugo R. De la dependencia a la seguridad alimentaria proyecto rio Bote, desafío de largo plazo. Jornadas de turismo y recursos naturales. UNPA – UART. 21-22 de setiembre de 2017. Rio Turbio – Santa Cruz. Argentina
- North, Douglas. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. 2014
- Schenkel, Erica, & Pinassi, Andrés. (2015). Patrimonios de la Humanidad: estrategia de la política turística en la Argentina. Revista Universitaria de Geografía, 2018
- Svarka Pedro. Cambios en área del Hielo Patagónico Sur y el clima en la región en los últimos 67 años. Conferencia El Calafate. 2010
- Román Marcela, Cicolella M. (2009) Turismo Rural en la Argentina. Concepto, situación y perspectiva. ICCA.
- Sosa Pamela. Población, migración y distancias geográficas. Sus influencias en los atributos culturales de Santa Cruz (Argentina) en el Siglo XX. En Odisea. Revista de Estudios Migratorios N° 2, 8 de octubre de 2015. ISSN 2408-44
- UNESCO: <https://whc.unesco.org/es/list/145#top>
- Viola, Andreu (comp.) (2000) "Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina", Ed Paidós Studio, Barcelona.



## **LAS ZONAS METROPOLITANAS DEL OCCIDENTE DE MÉXICO: METABOLISMO URBANO, SUSTENTABILIDAD Y PERIUBANIDAD**

José Juan Pablo Rojas Ramírez  
Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara  
*Jpablo.rojas@cutonala.udg.mx*

### **RESUMEN**

La creación y consolidación de zonas metropolitanas ha sido una propuesta de nuevo ordenamiento territorial y social en México del siglo XXI. En Jalisco, y resto de occidente de México (Nayarit y Colima) el proceso se ha desarrollado en dos vertientes; quizás el de mayor relevancia sea la consolidación de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Mientras que por otra parte, a finales del siglo XX y primera década del XXI, surge el reconocimiento y posterior decreto oficial para la implementación de Programas de Ordenamiento. El objetivo es analizar el proceso de periurbanización que experimentan áreas periféricas a zonas metropolitanas del occidente de México; en algunos casos se evidencia el rezago social y la degradación ambiental que produce la dinámica urbana a dichos espacios en cuyos casos se observa una tónica diferenciada al ideal de Desarrollo sustentable que se persigue en los diferentes ámbitos de gobierno mexicano. Se observa que el asentamiento humano de bajo ingreso per cápita se establece en espacios periféricos no equipados con bienes y servicios públicos, la precariedad de estos impide la realización de la calidad de vida y experimentan impactos ambientales de la dinámica urbana. En cuanto a la metodología se recurrió principalmente al enfoque sistémico desde la perspectiva del metabolismo urbano para comprender la dinámica del espacio periférico con la metrópoli. Uno de los principales hallazgos es que estos espacios experimentan complicaciones en la incorporación metropolitana dado que la falta de planeación y el rezago de esta impiden un dinamismo eficiente.

**Palabras clave:** metropolización, desarrollo urbano, desigualdad sociourbana, rezago social, desarrollo sustentable

### **ABSTRACT**

The creation and consolidation of metropolitan areas has been a proposal for a new territorial and social order in Mexico in the 21st century. In Jalisco, and the rest of western Mexico (Nayarit and Colima) the process has developed in two aspects; Perhaps the most important is the consolidation of the Metropolitan Zone of Guadalajara. While on the other hand, at the end of the 20th century and the first decade of the 21st, the recognition and subsequent official decree for the implementation of Management Programs emerged.

The objective is to analyze the process of periurbanization that peripheral areas experience in metropolitan areas of western Mexico; in some cases, the social backwardness and the environmental degradation produced by urban dynamics are evident in these spaces, in which cases a differentiated tonic is observed to the ideal of sustainable development that is pursued in the different areas of Mexican government. It is observed that the human settlement of low per capita income is established in peripheral spaces not equipped with public goods and services, the precariousness of

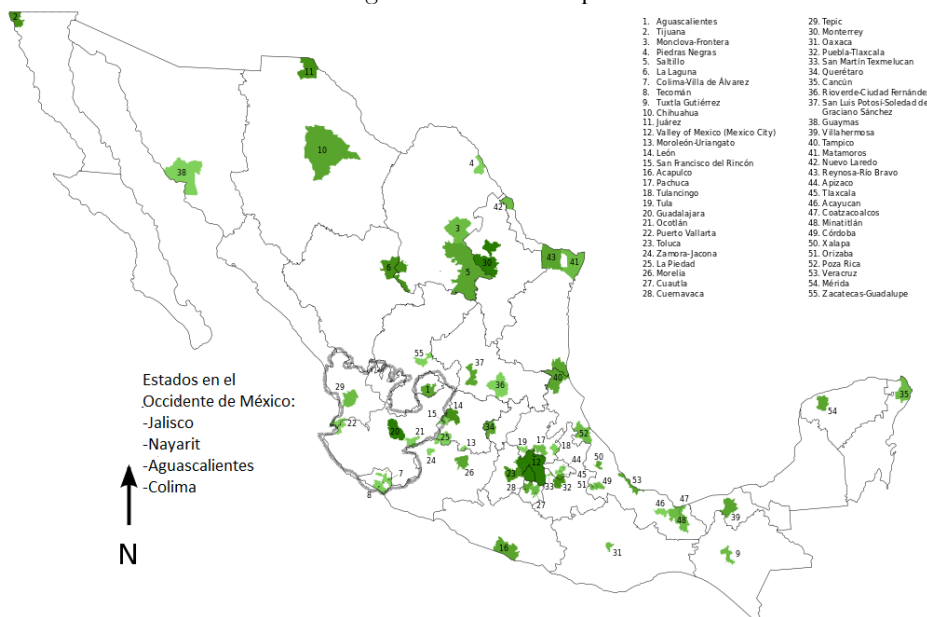
these prevents the realization of the ideals of quality of life combined with the environmental impacts resulting from urban dynamics. the realization of good public health. In terms of methodology, a systemic approach was used mainly from the perspective of urban metabolism to understand the dynamics of the peripheral space with the metropolis. One of the main findings is that these spaces experience complications in the metropolitan incorporation given that the lack of planning and the lag of this prevent an efficient dynamism.

**Keywords:** metropolization, urban development, sociourban inequality, city, social backwardness, sustainable development

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos treinta años, las ciudades mexicanas han experimentado un gran crecimiento demográfico y una dinámica compleja respecto al aprovechamiento de los bienes y servicios públicos, además de un desgaste inusitado de recursos naturales debido a la aceleración productiva y la dinámica de la sociedad que conlleva en algunos de los casos un crecimiento económico. Este crecimiento va de la mano con la expansión territorial, ya que esta creciente población demanda suelo y espacios en donde vivir, trabajar así como provisión de servicios (escuelas, comercios, servicios de salud etc.)

Imagen 1 Áreas metropolitanas de México



Elaboración propia con mapa base de: Fuente: RuneWelsh.[https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81reas\\_metropolitanas\\_de\\_M%C3%A9xico#/media/File:Metropolitan\\_Areas\\_of\\_Mexico.svg](https://es.wikipedia.org/wiki/%C3%81reas_metropolitanas_de_M%C3%A9xico#/media/File:Metropolitan_Areas_of_Mexico.svg)

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

La dinámica metropolitana, su desarrollo demográfico, económico y las dinámicas culturales desempeñadas en la circunscripción, requieren para ser entendidas que se aborde el estudio de estos factores desde un enfoque sistémico y correlacionado, en la que existen procesos iniciales en las que se dispone de recursos de carácter natural a la

par de recursos proveídos por el sector público, bienes y servicios públicos, procesos intermedios en el que los ámbitos sociales, económicos y ambientales interactúan, por consiguiente se obtiene la estructuración del sistema urbano (Castells, 1986) y metabolismo urbano se refiere a un abordaje teórico en donde se presupone la interdependencia y existencia de flujos, de cadenas de materiales y de energía necesarios para la realización de las actividades humanas y del resto del ecosistema (Díaz Álvarez, 2014; Sanz y Navazo Lafuente, 2012). En este sentido, los espacios urbanos y no urbanos guardan una red compleja de flujos tanto de materia prima y movilidad humana, como de recursos naturales: energéticos, maderas, alimento, flora y fauna.

### **2.1. Metabolismo urbano, periurbanidad y sustentabilidad**

El metabolismo urbano se refiere a un abordaje teórico en donde se presupone la interdependencia y existencia de flujos, de cadenas de materiales y de energía necesarios para la realización de las actividades humanas y del resto del ecosistema (Díaz Álvarez, 2014; Sanz y Navazo Lafuente, 2012). En este sentido, los espacios urbanos y no urbanos guardan una red compleja de flujos tanto de materia prima y movilidad humana, como de recursos naturales: energéticos, maderas, alimento, flora y fauna.

Desde esta perspectiva es posible ubicar los flujos, de donde vienen y a donde va, que se impactan de donde en función tanto de la provisión de servicios ecosistémicos como de materia prima. Es claro distinguir que cualquier acción humana tiende a alterar el equilibrio ecosistémico a menos, de que se implemente criterios eficientes de gestión ambiental, premisa un tanto difícil dadas las circunstancias coyunturales y las reveladoras evidencias de los impactos del cambio climático

Por medio del enfoque del metabolismo urbano se explican los impactos que tiene la expansión de la ciudad sobre la vocación del uso del suelo y la capacidad de sustento de las comunidades establecidas en las áreas rurales contiguas a las urbanas.

El aprovechamiento de los recursos naturales como el aire, el agua, el suelo, los forestales y los agroalimentarios es cada vez más complejo no solo por la demanda en incremento de dichos recursos para una población con consumo diversificado; sino por el contexto de incertidumbre sobre su disponibilidad inmediata y asequible. Esto se asocia a los elevados costos de saneamiento y restauración. Así como a las externalidades negativas que acarrea su explotación y degradación.

De la misma, forma hay que diferenciar la periferia urbana de complejos habitacionales de alto valor o suburbios en donde los asentamientos humanos se distinguen por su poder adquisitivo, lo cual discrepa de la tendencia de los círculos periféricos de las urbes después de la segunda mitad del siglo XX que se caracterizaban por contener a mano de obra o sectores sociales urbanos en situación de pobreza.

### **2.2. Periurbanidad**

A finales de la última década de dicho siglo, en el caso mexicano, la propiedad del suelo de la periferia cercana e interconectada por vialidades adecuadas a los centros administrativos de la ciudad se trasladó a manos de otros sectores socioeconómicos de mayor poder adquisitivo, lo que obligó a los estratos sociales desprotegidos a desplazarse a zonas aún más distantes. En algunos casos, a áreas inhóspitas y, en otros, a zonas rurales contiguas y de difícil acceso vial.

En sus dimensiones socio-espaciales, la expansión urbana ha estado caracterizada por aumentos en la segregación espacial mediante fenómenos como la multiplicación de

conjuntos cerrados de estratos medios y altos en la periferia de las ciudades (con frecuencia acompañados de una marcada privatización de lo público, como fuentes de agua y vías), y un paralelo crecimiento de barrios precarios de densidad media o alta en zonas alejadas del centro de la ciudad, incluso promovidos por el Estado (Dávila, 2009, 2).

La dinámica prevaleciente en los espacios periurbanos estudiados es el asentamiento irregular y, en ocasiones, ilegal por parte de un nuevo tipo de colonos caracterizado por su carencia económica. Esto dificulta llevar a cabo la transformación y la gestión del espacio con los servicios básicos para posibilitar la habitabilidad. En el proceso, las instituciones de regulación ven la necesidad de regular y planear dicho fenómeno.

A mediados del siglo XX, el cambio del uso del suelo y la instauración de fraccionamientos habitacionales, planeados y regulados proliferó en el caso de la incipiente Zona Metropolitana de Guadalajara en donde se empoderó la clase socioeconómica con más poder adquisitivo (Rojas Ramírez, 2006). Mientras al oriente se erigieron como respuesta de los problemas socioeconómicos de la ciudad y la necesidad de mano de obra para manufactura grandes complejos de vivienda de interés social para sectores socioeconómicos no tan favorecidos (Núñez Miranda, 2011).

La dinámica anterior se hizo reiterativa desde entonces y como consecuencia, el modelo de expansión radial, orientado más por la especulación del cambio de uso de suelo de rural a urbano, en detrimento de las actividades primarias y con una clara omisión de los preceptos de ordenamiento territorial. Es así que zonas urbanas, ciudades consolidadas como Tepic, Puerto Vallarta, Colima y Aguascalientes replicaron los cánones de gestión recurrentes principalmente por la Iniciativa privada, miembros de la sociedad con capital económico suficiente para llevar a cabo el giro del creación y desarrollo habitacional netamente de carácter urbano.

Dentro del fenómeno que se ha dado en llamar ‘ciudad difusa’ o ‘ciudad dispersa’ (Monclús, 1998), las crecientes necesidades de infraestructura constituyen otra dimensión de política que conjuga y amplifica las ya mencionadas de tipo institucional, ambiental y socio-económico. Aun cuando las vías, el transporte urbano e intermunicipal, la energía y las telecomunicaciones constituyen retos de gran envergadura para cualquier sociedad en proceso de cambio rápido, el agua y el saneamiento encarnan un caso especial en el ámbito periurbano (Dávila, 2009: 2).

En el espacio periurbano, de acuerdo con Ramírez Bautista (2007), convergen sectores sociales de diferentes procedencias: campesino, urbano marginal, urbano popular y urbano medio, en los casos abordados la llegada de cada sector a las “áreas inhóspitas” aconteció en el orden mencionado, ocasionando una mezcla de sectores socioeconómicos con prácticas socioeconómicas algo diferenciadas, en un suelo en transformación que, por los efectos de la industrialización moderna y el crecimiento demográfico, experimenta efectos ambientales y sociales severos, entre los que cabe destacar la pérdida del recurso biótico, la escasez, contaminación hídrica y la erosión de los suelos principalmente, aunado a problemáticas sociales por la falta de servicios básicos como agua potable y drenaje, seguridad pública y transporte público. Dichos efectos inciden de manera directa en los sectores socioeconómicos más empobrecidos.

Dicha situación contrasta a la que experimentan los grupos del sector urbano medio cuyas dinámicas de interacción económica y cultural se llevan a cabo en los centros de las ciudades y sus hábitats están restringidos por paredes perimetrales en

complejos suburbanos con amenidades y servicios accesibles a su poder adquisitivo. Las interacciones con el resto del conglomerado periurbano se remiten a efectos de vulnerabilidad ambiental y desgaste de recursos, cuyos estragos recaen en los grupos desprotegidos.

Cabe destacar que no todos los espacios periurbanos evidencian las mismas características producto de procesos históricos diferentes relacionados con la transformación de los usos del suelo, las movilizaciones humanas, o las dinámicas culturales y productivas. En algunos casos, la movilidad humana ocasiona el abandono de espacios que eran de uso urbano o rural, y devienen, en un momento de interface, en espacios abandonados susceptibles a ser ocupados por otros grupos humanos ya sea mediante arreglos informales de invasión o procesos poco claros, legalmente hablando, para su reutilización como lugares de hábitat humano, aunque con rasgos que limitan el desarrollo óptimo de la calidad de vida, y la obtención de bienes y servicios públicos básicos.

El fenómeno de la periurbanización, ha sido estudiado en varios países con diferentes contextos, hoy por hoy no existe una propuesta teórica que explique de forma única lo referente a la expansión de las zonas aledañas a las metrópolis. Existen una variedad de enfoques teórico-conceptuales para dilucidar este proceso en el que las metrópolis extienden su área de influencia, tanto económica como demográfica hacia territorios aledaños principalmente rurales y con uso de suelo agrícola, lo que conlleva a que el límite entre lo rural y lo urbano se desvanezca cada vez más.

Los enfoques teórico-conceptuales que dan cuenta de este fenómeno, surgen durante el siglo XX. Durante los años cuarenta, algunos geógrafos urbanos estadounidenses utilizaron la propuesta conceptual periferia urbana (urban fraje), para describir la evolución de la población de Luisiana (Adell G, 1999:5).

El concepto periferia urbana, surge debido al crecimiento acelerado que gran número de ciudades tuvo durante la primera industrialización. La periferia urbana emerge como el área en donde se resuelven los problemas de vivienda para clases obreras de bajos recursos, ya que estas áreas habían sido formadas para cubrir las necesidades de la zona central, funcionaban meramente como dormitorios. (Arteaga, 2005, 103)

Ante las crecientes manifestaciones territoriales y la evolución del fenómeno urbano, surge un nuevo enfoque teórico, que habla sobre una nueva forma de poblamiento el cual sugería un “retorno al campo” posteriormente fue conceptualizado por Berry (1976) como contraurbanización. (Citado en Ferras, 2007, 6)

Carlos Ferras define la contraurbanización como un “fenómeno que surge en los setentas en los Estados Unidos proceso contrario a la urbanización, es decir frente al proceso clásico que conlleva movimientos centrípetos de población y flujos económicos hacia las principales ciudades y grandes áreas metropolitanas, comienza a despuntar un proceso de sentido contrario de movimientos centrífugos desde las grandes ciudades hacia los pequeños asentamientos urbanos y rurales”. (Ferras, 2007, 6).

Para Entrena estos procesos “se sitúan en un contexto en el que la gran ciudad, preferida para vivir y trabajar en la época industrial, ha pasado a ser en la sociedad postindustrial un medio caro, y las economías de aglomeración se convierten en deseconomías...” (Entrena, 2005, 75).

Podemos decir que la suburbanización es un fenómeno espacial que se origina a causa del crecimiento económico que muchos países industrializados experimentaron después de la segunda guerra mundial. Las familias de los países desarrollados, al

mejorar su ingreso demandaron una mayor cantidad de suelo para su vivienda con mayores áreas verdes y una mejor calidad de vida, por lo que deciden emplazar su hogar a las zonas periféricas. Las empresas también se relocalizan en este espacio bajo el criterio económico de que en los suburbios el valor de suelo es más bajo que en el centro urbano, la literatura actual también comienza a llamar este proceso como periurbanización.

La periurbanización es parte del proceso de crecimiento urbano propio de grandes ciudades. El área periurbana geográficamente se encuentra en la periferia o límite exterior como su nombre lo indica y es un espacio de transición entre la zona metropolitana y el espacio rural. Sin embargo, es difícil encontrar sus propios límites espaciales (Entrena, 2005:59).

La creación y consolidación de zonas metropolitanas<sup>1</sup> en México fue una propuesta del nuevo ordenamiento territorial y social del siglo XXI en México. Sin embargo, la prontitud del proceso de reconocimiento y definición de las áreas metropolitanas por parte de las instituciones, a partir de la primera década del siglo, no fueron acordes con la generación de condiciones para el desarrollo de la calidad de vida, en especial en el occidente de México, debido a la distribución espacial y ocupación económica predominante. Mucho menos sentaron las bases para el aprovechamiento racional de los recursos naturales desde una óptica de interdependencia ecosistémica.

Ante dicha problemática, la metrópoli exige más recursos naturales sin implementar acciones encaminadas a la prevención, mitigación o remediación de los impactos ambientales que acarrea la depredación de los espacios naturales, los de resguardo ecológico y aquellos que siendo rurales tecnifican sus procesos con el fin de fomentar la intensidad de producción agropecuaria. En suma, se concentra mayor cantidad de bienes y servicios, naturales y fabricados, demandados por la ciudad a la par de la devastación natural de las zonas periféricas que a su vez devienen en áreas de resguardo para grupos humanos desprovistos o como territorios de interés de grupos con capacidad adquisitiva.

Durante décadas el concepto de periferia generó muchas críticas, y perdió visibilidad, debido que algunos estudiosos del espacio rural consideraban que no necesariamente el paisaje de transición entre la ciudad y el campo era resultado de procesos impulsados por las zonas urbanas (Adell, 1999:3).

El espacio periurbano en la actualidad tiene diferentes tipos y características según la estructura social y productiva de cada país. En América Latina predominantemente se trata de un periurbano habitacional en donde se puede encontrar conjuntos habitacionales para población de altos ingresos, que colindan con asentamientos irregulares en extrema pobreza o fraccionamientos con vivienda que cumplen las formalidades arquitectónicas mínimas (Ávila, 2009:105).

En el contexto latinoamericano en general el crecimiento expansivo y acelerado de las ciudades de manera poco planificada, ha dado como resultado la conformación de zonas periurbanas complejas en donde surgen diferentes conflictos tanto sociales y ambientales.

---

<sup>1</sup> “un área metropolitana será un espacio de características urbano continuo con diferencia de o urbano y lo rural...en términos espaciales la Zona Metropolitana "excede" al Área Metropolitana al involucrar, de hecho, la totalidad del territorio ocupado... En cuanto a Región Metropolitana, intenta poner en relación el Área metropolitana y su entorno, incluyendo territorios que pueden no formar parte de la mancha urbana (Pírez, 1994)

### 2.3. Sustentabilidad

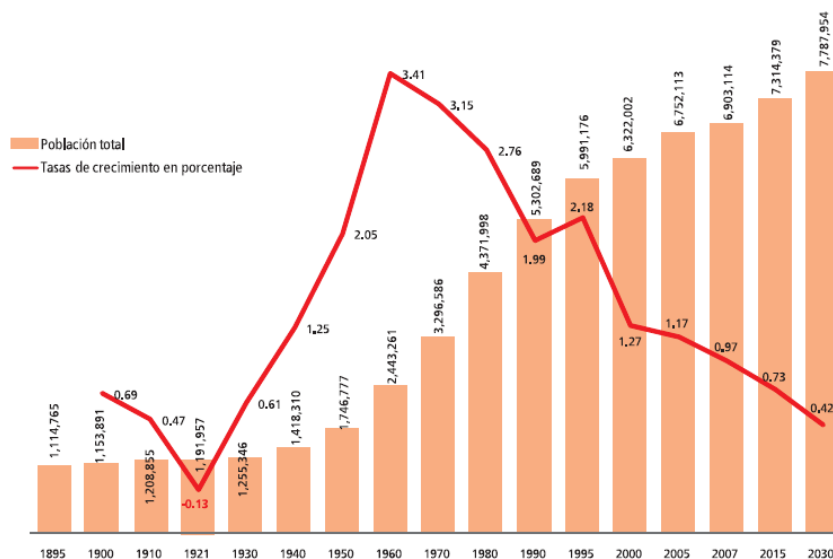
Para efectos del presente documento se parte de la definición establecida en el informe Bruntlan. Dicha definición se asumió en el Principio 3° de la Declaración de Río (1992). Es a partir de este informe cuando se acotó el término inglés sustainable development:” Meet the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. (Bruntland, 1987)

El concepto de sustentabilidad se funda en el reconocimiento de los límites y potenciales de la naturaleza, así como la complejidad ambiental, inspirando una nueva comprensión del mundo para enfrentar los desafíos de la humanidad. El concepto de sustentabilidad promueve una nueva alianza naturaleza-cultura fundando una nueva economía, reorientando los potenciales de la ciencia y la tecnología, y construyendo una nueva cultura política fundada en una ética de la sustentabilidad, en valores, creencias, sentimientos y saberes, que renuevan los sentidos existenciales, los mundos de vida y las formas de habitar el planeta Tierra. Bajo esta perspectiva es factible correlacionar el metabolismo urbano, sus efectos y el producto final: la periurbanización.

### 3. EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA Y SU INFLUENCIA EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LAS CIUDADES METROPOLITANAS DE OCCIDENTE

La estructuración de la Zona metropolitana de Guadalajara inicia su proceso en la década de los 50, posteriormente debido a la expansión territorial se optó por el decreto del Área metropolitana que aglutina a 9 municipios del estado y concentra más del 60% de la población. De acuerdo a datos estadísticos de INEGI y COEPO Jalisco, la población del estado creció constantemente desde la década de los cincuenta del siglo XX. A pesar de dicho crecimiento, la tasa de crecimiento poblacional muestra que a partir de la década de los setenta la intensidad del aumento poblacional disminuye en su ritmo de crecimiento, como se puede apreciar en la gráfica 1 elaborada por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) en el año 2008:

Gráfico 1. Crecimiento poblacional y tasa de crecimiento en porcentaje



Fuente: IIEG. Panorama Demográfico de Jalisco 2008. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2019/06/Panorama-demográfico-de-Jalisco.pdf>

La situación de la desaceleración del crecimiento poblacional en el estado difiere sustancialmente con la concentración urbana en Guadalajara y a su expansión física, la cual se consolida como área metropolitana; pese a que, el crecimiento desde la década de los setenta disminuyó a un punto sostenible, sólo en términos de población, o consistente como se alude en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTMet) (imeplan, 2016) la otra porción del estado de Jalisco con respecto al crecimiento poblacional decreció debido a factores migratorios, dicho fenómeno pone en riesgo la realización de actividades rurales, base del sustento del sistema alimentario. Asimismo, las localidades urbanas intensificaron la dinámica urbana con una clara coexistencia de actividades propias del campo y de la ciudad. Con una población al año 2000 de 6.3 millones de personas en todo el estado, unos 3.7 millones se concentraban en lo que hasta ese entonces sedesol (2010) y conapo (2010) denominaban Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) equivalentes al 58% de los habitantes de la entidad, en una superficie 2,734 km<sup>2</sup>, para un estado que posee 78.599 km<sup>2</sup>.

A una década del siglo XXI la población creció a 7.07 millones aproximadamente lo cual representa el 62% de la población, la inercia de la tasa poblacional refleja una desaceleración en el crecimiento, pero sólo a nivel estatal, ya que el dinamismo económico de la ZMG aun retenía a su población, con una dinámica de dispersión espacial y movilidad habitacional del centro de la ciudad hacia las periferias. Con dicha dinámica se propició la expansión del área urbana, a través de la especulación y oferta de conglomerados habitacionales, por una parte y al enclave de actividades industriales cada vez más distantes de los centros de población inicial de la ciudad (Nuñez-Miranda, 2011), (Peregrina & Fernandez-García, 2005, págs. 61-87).

Como consecuencia de dichas pautas la extensión del sellado urbano trajo consigo impactos ambientales y deterioro de los servicios ecosistémicos al interior del área urbana, que a su vez genera estrés en los servicios ecosistémicos de las áreas periféricas y reservas ambientales, dadas las fluctuaciones en el régimen pluvial, aumento de temperatura al interior de la urbe y efectos atmosféricos a través de la emisión de gases de efecto invernadero principalmente provenientes de la movilidad y el transporte (Bolund & Hunhammar, 1999) (Romero, Vásquez, Fuentes, Salgado, & Schmidt, 2012) (Orózco-Ochoa, y otros, 2015)

El concepto de sellado de suelo ha ido migrando desde el ámbito puramente edáfico, agrario, biogeográfico, técnico y geotécnico, para pasar a formar parte de postulados ambientales y ecológicos más amplios. Efectivamente, en no poca bibliografía científica [...] y/ o, metodológica, frecuentemente se ha usado encostramiento, y hasta exceso de compactación, como sinónimos de sellado, en cuanto, ambos procesos, lo que suponen inicialmente es una ruptura de la conexión del organismo “suelo” del conjunto ecológico en el que se inscribe. El sellado como consecuencia de procesos naturales no es el objeto de esta revisión, pues suele ser reversible, si no el desencadenado por prácticas y manejos antrópicos. (García-Alvarado, Pérez-González, & García-Rodríguez, 2014, pág. 89),

Más aún, las necesidades de recursos naturales, desde entonces y en la actualidad, se han incrementado y las políticas para el abasto de dichos recursos se enfrentan a una serie de problemas colaterales que impiden su realización o reformulación óptima, en especial de los recursos hídricos, ya que proyectos que fueron almacenados décadas



atrás ahora son reconsiderados y discutidos, como fueron los proyectos diseñados para realizar obras en el Río Verde (Rojas-Ramírez, 2010).

Aunado a esto, la continuidad urbana rebasó los límites de los cuatro municipios que demarcaban la ciudad, Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. En las últimas dos décadas del siglo XX al incrementarse las actividades industriales se expandieron los límites de la ciudad a otros municipios tales como El Salto, Juanacatlan, Tlajomulco de Zúñiga lo que propició la conurbación a la ciudad.

La base económica de la ZMG se fundamenta en una industria diversificada, las principales actividades económicas de la zona están basadas en el sector terciario y secundario...La ZMG es la segunda aglomeración del país en términos de sus intercambios comerciales y la tercera por el volumen de su producción industrial. La conurbación concentra cerca del 75 por ciento de las industrias jaliscienses, siendo así el principal centro de actividades económicas del estado...Las principales actividades en la zona metropolitana son la industria manufacturera, el comercio, los servicios personales y de mantenimiento, así como los servicios comunales y sociales. (Wario-Hernández, 2002, 6)

Las estrategias de urbanización fomentadas por el sector privado, con resultados favorables para los desarrolladores inmobiliarios y reducción de costos para los clusters industriales anclados en las periferias. Se observó por parte de la autoridad federal como una de las posibilidades de Desarrollo económico de las zonas urbanas, por consiguiente, en la política del nuevo federalismo se incluyó dicha dinámica como parte de los parámetros a desarrollar en las que fueran decretadas como zonas metropolitanas.

### **3.1. Zona metropolitana de Ocotlán, Jalisco**

De acuerdo con Foladori (2001), la economía desde la perspectiva de la ecología se concibe como un sistema abierto que se interrelaciona con el ecosistema, de esta manera la ciudad y sus funciones económicas requieren de los flujos materiales y energéticos de las zonas aledañas a ella. Por lo que percibir a Tonalá y a Poncitlán como municipios proveedores de algunos recursos naturales materiales necesarios para el dinamismo de las zonas urbanas de Guadalajara y Ocotlán es una visión corta, ya que prestan otros servicios ambientales al conjunto del territorio y, por ende, a la salud pública. Estos ofrecen a la ciudad áreas de resguardo ecológico y diversas funciones de soporte ambiental como la prevalencia de masa arbórea, fauna, cuerpos de agua que interactúan con los efectos atmosféricos para generar regulaciones meteorológicas a través de los ciclos geomorfológicos del agua y de la regulación de la temperatura.

### **3.2. Zona Metropolitana de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas**

La tónica de estructuración de la zona urbana costera difiere con las del resto de la región debido a que aglutina a dos municipios de diferentes estados, Jalisco y Nayarit. De acuerdo a datos del Censo de Población y Vivienda del año 2010: Puerto Vallarta cuenta con una población de 255,681 distribuida en una superficie 680,0 km<sup>2</sup>, mientras el municipio de Bahía de Banderas tiene 124,205 habitantes en una superficie de 773,3 km cuadrados en total se tiene una población de 379,886 en superficie de 1.448,0 km<sup>2</sup>. Su crecimiento económico ha sido constante y sostenido debido a la población flotante que acude cada temporada a vacacionar. Por consiguiente, las actividades productivas

se segmentan en los tres sectores productivos establecidos en México, las afectaciones ambientales principales se experimentan de manera puntual en la zona urbana.

#### 4. CONCLUSIONES

A finales del siglo XX y la primera década del XXI surge el reconocimiento y posterior decreto oficial para las áreas que tenían una interacción intermunicipal o interestatal a través de programas de ordenamiento y planeación, la finalidad respondía a dos razones muy poderosas; por un lado se buscó realizar el ordenamiento territorial con el fin de hacer más eficaz y eficiente las dinámicas de prestación de bienes y servicios a la vez que se agilizaba la dinámica económica y disminuir en lo posible las externalidades negativas que acarrea la dispersión de las zonas urbanas. Por otro lado, emergieron zonas metropolitanas de manera azarosa, cuya estructuración, cercanía entre una ciudad central y áreas urbanas aledañas eran susceptibles a ser reconocidas como metrópolis, aunque de facto no existiera interrelación de procesos sociales y económicos y mucho menos integración urbana.

Actualmente la dinámica de la ciudad se caracteriza por tener altos índices de movilidad en sus habitantes, al verse inmersos en la realidad de una ciudad difusa, fragmentada en donde las diferentes actividades se encuentran distanciadas y demandan en sus habitantes constantes desplazamientos, por lo que la oferta de transporte público y la capacidad de desplazarse en el menor tiempo posible representan un factor muy importante para el bienestar social y económico de sus habitantes, en especial para aquellos que viven en colonias periurbanas y tienen necesidad de desplazarse en algún medio motorizado hacia su lugar de trabajo.

Existe una cantidad considerable de investigaciones que abordan temas sobre el tiempo de desplazamiento, desde el punto de vista de la eficiencia del transporte, estas investigaciones abordan el valor social del tiempo otorgándole un valor económico, sin embargo, la percepción del tiempo de desplazamiento al trabajo y las experiencias de viaje de los habitantes periurbanos son un tema que se ha explorado bastante en el sentido de diferencias de género, por lo que resulta interesante abordarlo también desde la perspectiva de los habitantes de las periurbanidades.

En concreto, ni la integración “natural” de las áreas metropolitanas como Guadalajara, Tepic y Colima, tampoco aquellas que fueron decretadas con el fin de obtener subsidios federales, y de esta manera propiciar un desarrollo pivotal, han escapado al fenómeno de la periurbanidad latinoamericana, aquella que no refiere al desarrollo de grandes suburbios de estratos socioeconómicos con poder adquisitivo, por el contrario se faculta la periferia empobrecida, cuya características prevalecientes son: la inequidad distributiva de los servicios ecosistémicos por influjos del metabolismo urbano, desigualdad social dado que los bienes y servicios públicos se estructuran en torno a la centralidad urbana y en consecuencia se observa desigualdad social por obstaculización de las oportunidades, ya sea por lejanía, calidad de servicios o abundancias de bienes comerciales asequibles.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- Bolund, P., & Hunhammar, S. (1999). Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics* 29 (Elsevier), 293-301.
- COEPO. (2011). *Jalisco en cifras: una visión desde los resultados del Censo de Población 2010 y desde los programas públicos*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco .

- García-Alvarado, J., Pérez-González, M. E., & García-Rodríguez, M. P. (2014). Revisión del concepto de sellado de suelos. *Anales de Geografía col 34(1) ISSN: 0211-9803*, 87-103.
- imeplan. (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial para el Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: Gobierno del estado de Jalisco.
- Núñez-Miranda, B. (2011). *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zuñiga. Disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Orózc-Ochoa, A., Shalisko, V., Rodríguez, U., Hernández-Martínez, D., Morfín-Mejía, J., & Chváz-García, R. (2015). *Área Metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: imeplan.
- Peregrina, N., & Fernández-García, E. (2005). *Zapopan, Imágenes de una ciudad conurbada*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Rojas-Ramírez, J. (2010). *Relaciones intergubernamentales y Conflicto intergubernamental por el agua entre Guanajuato y Jalisco: 1995-2006 [tesis doctoral]*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Romero, H., Vásquez, A., Fuentes, C., Salgado, M., & Schmidt, A. (2012). Assessing urban environmental segregation (UES). The case of Santiago de Chile. *Ecological Indicators (Elsevier) 23*, 76-87.

# **LA CARTOGRAFÍA HISTÓRICA COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISIS TERRITORIAL: EL CASO DE LAS NUEVAS POBLACIONES DE SIERRA MORENA (JAÉN, ESPAÑA)<sup>1</sup>**

José Miguel Delgado Barrado

*jbarrado@ujaen.es*

María José Cuesta Aguilar

*mjcuesta@ujaen.es*

José Luis Anta Félez

*jlanta@ujaen.es*

Santiago Jaén Milla

*sjaen@ujaen.es*

Juan Manuel Castillo

*juanmanuelcastillo87@gmail.com*

Universidad de Jaén, España

## **1. INTRODUCCIÓN**

Al norte de la provincia de Jaén (Andalucía, España), entorno al Parque Natural de Despeñaperros que se extiende por la Sierra Morena Oriental, se localiza el municipio de Aldeaquemada, una de las llamadas “Nuevas Poblaciones de Sierra Morena”, fundadas a partir de 1767 por el rey Carlos III. Estos nuevos asentamientos dotaron al territorio del antiguo Reino de Jaén de un rosario de lugares, aldeas, villas y ciudades, todas ellas con una historia común, pero con diferencias en sus características de ubicación, evolución y resultados.

Centraremos nuestra atención en la aldea de Buenos Aires, aldeaña a Aldeaquemada, y totalmente destruida en la actualidad, aunque con interesantes vestigios patrimoniales, hoy día cubiertos por la vegetación. Entre ellos resalta el alto valor geoestratégico del área en cuanto a su localización sobre una zona rocosa de material cuarcítico que nos permite establecer una amplia cuenca visual a escala comarcal, no sólo con líneas de visibilidad del entorno territorial más cercano sino de orientación de otros puntos poco visibles o invisibles pero existentes.

Para analizar y diagnosticar los potenciales recursos del territorio empleamos una metodología basada en la cartografía histórica y su comparación a lo largo del tiempo, documentos manuscritos e impresos de apoyo y tratamiento de imágenes satelitales, con el objetivo de elaborar mapas temáticos tanto de carácter geo-histórico como arqueológico y turístico. De esta forma contaremos con instrumentos fiables para futuras propuestas de desarrollo turístico local tanto desde la vertiente natural como cultural.

## **2. RECONSTRUCCIÓN GEO-HISTÓRICA DEL CASO DE ESTUDIO**

### **2.1. Visión general de las fundaciones de las nuevas poblaciones de Sierra Morena y Andalucía**

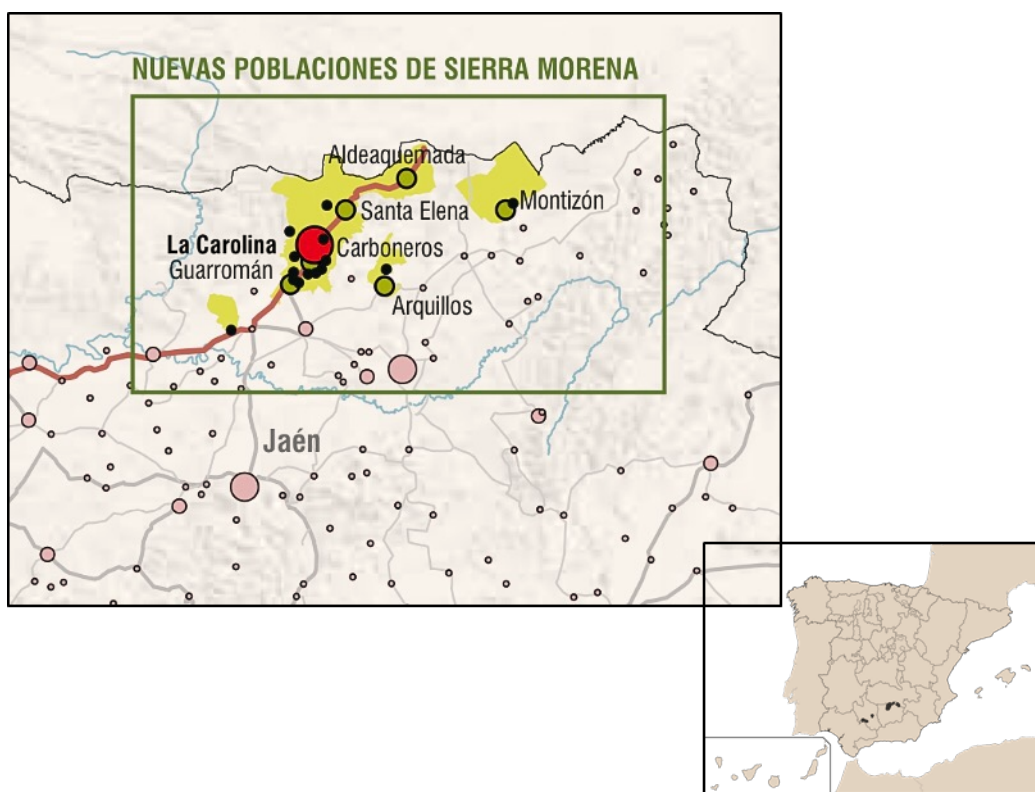
Las nuevas poblaciones de Sierra Morena se fundaron durante los reinados de Carlos III y Carlos IV. El desarrollo urbano abarcó los territorios actuales de las

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es fruto de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación “Fundaciones de nuevas poblaciones en espacios complejos de la Monarquía Hispánica. Castilla y Aragón en comparación (1693-1802)”, Proyecto de Excelencia del Plan Nacional de Investigación, HAR2015-66024-P.

provincias de Jaén, Córdoba y Sevilla en Andalucía (España), y fueron un símbolo de las reformas borbónicas ilustradas. En el caso del Reino de Jaén, hoy actual provincia de Jaén, se fundaron las siguientes nuevas poblaciones: La Carolina, como capital, Aldequemada, Arquillos, Carboneros, Las Correderas, Guarromán, Miranda del Rey, Magaña, Montizón, Navas de Tolosa, Rumbiar y Santa Elena, (mapa 1), más un conjunto de 17 aldeas (para algunos proyectos antecedentes véase Alberola Romá, A. y Giménez López, E. 1997: 269-294).

Mapa 1. Nuevas Poblaciones de Sierra Morena.



Fuente: <https://mrjaen.com/autor/mrjaen> (recuperado 29-09-19).

El revulsivo inicial del proyecto fueron las pérdidas territoriales de la Monarquía de España a partir de la Guerra de Sucesión y los tratados de Utrecht de 1713. Estos reajustes o repliegues obligaron a reformular la mirada prestada a los territorios históricos de Castilla y Aragón, como garantes de la conformación de la Monarquía y fijar una especial atención, aún más si cabía, a las posesiones americanas, último vestigio del Imperio, amenazadas cada vez más por insurrecciones indígenas y los intereses de potencias europeas.

La multitud de estudios sobre las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena en el reino de Jaén, y sus aldeañas en los reinos de Córdoba y Sevilla, ha generado una visión muy positivista y unas interpretaciones que no han avanzado mucho desde los estudios clásicos hasta los más modernos. Las reflexiones sobre el ordenamiento territorial, siendo excelentes (Tyrakowsky, 1985: 75-90), no dejan espacio a la duda de su necesaria revisión, utilizando nuevas metodologías y técnicas aplicadas a la evolución del paisaje urbano por medio de interpretaciones SIG (Sistemas de Información Geográfica), las ventajas de remodelados o aplicaciones de campos de visibilidad. El último estado de la cuestión fue realizado por Fernández (Fernández, J., 2011: 357-369).

La pieza angular del proyecto fue el *Fuero de las Nuevas Poblaciones*. El fuero de las nuevas poblaciones de Sierra Morena es una real cédula fechada en Madrid el 5 de julio de 1767, donde se insertan unas instrucciones y el fuero de población, fechados en Madrid el 25 de junio de 1767, para la puesta en marcha de las poblaciones de Sierra Morena.

El objetivo principal de la misma era plasmar en la realidad el proyecto (propuesta) de Juan Gaspar de Thurriégel, que pasó a la categoría de contrata por el Real Decreto del Pardo del 2 de abril de 1767. El fuero está dirigido a D. Pablo de Olavide, como caballero de la orden de Santiago, asistente de Sevilla, intendente del ejército de Andalucía y superintendente general de las nuevas poblaciones; a la par que a los corregidores, intendentes, jueces y justicias..., y a cualquier persona de toda ciudad, villa y lugar de los reinos y señoríos bajo la protección del rey Carlos III que pudiera verse afectado por el contenido tratado en la real cédula (Delgado, J. M., 2018b: 23-39).

Es imprescindible comprender que el proyecto de 1767 fue un programa global de reformas pensadas, auspiciadas y realizadas por la Corona, tendentes a mejorar cuatro líneas principales del reformismo de la época, pero que no se entiende sin el análisis pormenorizado para cada uno de los territorios donde fue ejecutado. El proyecto atendió a cuatro pilares del fomento de España: agricultura, ganadería, manufactura y vías de comunicación. No todos ellos aparecen netamente identificados en el *Fuero* de 1767; por ejemplo, las manufacturas no fueron ni establecidas ni reguladas y sólo se realizaron unas pocas referencias a determinadas funciones de los artesanos con oficio conocido que fuesen colonos; la protección de los caminos por la presencia de malhechores y asaltadores ha sido mal interpretada, ya que en el *Fuero* la única cita sobre el asunto hace referencia a la elección de los asentamientos en caminos reales para mejorar la distribución de los frutos y "... como por la utilidad de que estén acompañadas (las poblaciones), y sirvan de abrigo contra los malhechores, o salteadores públicos...", en un sentido más de visión de futuro que de resolución de un problema por entonces existente y menos aún en los parajes de Sierra Morena y Despeñaperros en 1767 (Delgado, J. M., 2018a: 25-35).

## **2.2. El caso de la fundación de la población de Aldeaquemada y sus aldeas**

Aldeaquemada fue fundada dentro del proyecto poblacional del rey Carlos III y bajo la tutela del superintendente Pablo de Olavide y Jáuregui en 1768, en la denominada Dehesa de Aldeaquemada, tierras que pertenecían a la Casa Ducal de Santisteban principalmente, aunque también tomó término de otras poblaciones antiguas como el Viso del Marqués en la provincia de La Mancha (Pérez Fernández, F. J., 2019: 38-47).

A partir de ese momento, Aldeaquemada se convirtió en una de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena, con capital en La Carolina, partido perteneciente a la Superintendencia de las Nuevas Poblaciones (Pérez Fernández, F. J. 2018a: 75-77). Bajo el mandato de Olavide y del subdelegado de Sierra Morena Miguel de Jijón, el 20 de agosto de 1767 se iniciaron los trabajos, pero será al año siguiente, en 1768, cuando se continuaron las fundaciones en torno al Camino Real con Venta de Linares (Navas de Tolosa), Carboneros o El Rumblar, y en el camino de Valencia, Arquillos y Venta de los Santos. Aldeaquemada fue otro ejemplo de población que se fundó en 1768, en un camino secundario de acceso a Andalucía.

La primera noticia del inicio de los trabajos en Aldeaquemada la tenemos el 12 de mayo de 1768 cuando en una carta que el superintendente Olavide envió a Miguel de

Múzquiz se indicaban las tareas que había que realizar en algunos de los nuevos puntos de población. Con los trabajos de construcción dirigidos a buen ritmo por su comandante civil, Miguel Rubio, en julio de 1768 se determinó que se debían de enviar dos remesas de colonos con la intención de establecer 50 familias en Aldeaquemada de la contrata del teniente coronel Johann Kaspar von Thürriegel. Posteriormente se sumaron colonos españoles de Valencia, Cataluña, La Mancha y Andalucía (Pérez Fernández, F. J. 2018b: 298-318).

Bajo el gobierno de Olavide, Aldeaquemada progresó consolidándose la organización de su feligresía en dos departamentos. Según estipulaba el artículo 12 del Fuero de las Nuevas Poblaciones se constituyeron libros de repartimiento de cada feligresía con el número de suertes que contenía y mapas, siguiendo el artículo 26, donde se aclaraban los límites, desmontes, suertes, casas, etc. De Aldeaquemada poseemos el libro de repartimiento de 1781 realizado bajo el gobierno del subdelegado de Sierra Morena Miguel de Ondeano y el mapa de Joseph Ampudia y Valdés, realizado entre 1794 y 1797 (Sánchez Batalla, C. y Sánchez Fernández, F., 1998: 123-150).

Debido a las complicaciones en el mantenimiento del poblamiento diseminado en las suertes de la feligresía, el superintendente Olavide creó tres nuevas aldeas en 1774: aldea de Santa Cruz en el camino de Santa Cruz de Mudela, la aldea de Buenos Aires (conocida hoy como Aldehuela) en el camino de Castellar y aldea de la Tamujosa. La aldea de Buenos Aires y Tamujosa fueron derruidas en 1793, debido al mal estado de las construcciones y los temporales, y la aldea de Santa Cruz se abandonó en 1807. Las suertes de la Tamujosa se utilizaron para ampliar la dehesa boyal de Navalacedra.

El crecimiento desarrollado a finales del siglo XVIII se vio paralizado a principios del siglo XIX con la Guerra de la Independencia que asoló a la colonia tanto en su vertiente económica como poblacional. Bajo el monarca José I Bonaparte formó entre 1810 y 1812 una municipalidad dentro de la Subprefectura de La Carolina (Prefectura de Jaén) hasta la salida de los franceses. Las Cortes de Cádiz volvieron a suprimir el Fuero, y aunque intentaron formar ayuntamiento dentro de la provincia de Jaén, finalmente, con la vuelta de Fernando VII se volvió a instaurar el Fuero y su Intendencia, nombrándose a Pedro Polo de Alcocer como nuevo intendente. Entre 1820 y 1823, con el Trienio Liberal se volvió a instaurar la Constitución de Cádiz, formando un ayuntamiento constitucional dentro de la provincia de Jaén. Con la vuelta de Fernando VII en 1823 se repuso en el cargo a Polo de Alcocer y se restauró la intendencia de Nuevas Poblaciones. El cinco de marzo de 1835 se promulgó el Real Decreto que suprimió la intendencia de las Nuevas Poblaciones, lo que en la práctica produjo la creación definitiva del ayuntamiento de Aldeaquemada, y su adscripción a la actual provincia de Jaén.

### **3. RECURSOS DIDÁCTICOS Y DE TURISMO CULTURAL**

#### **3.1. Los recursos didácticos en el aula y visita de campo**

La propuesta que presentamos está pensada para ser realizada con el alumnado de estudios oficiales (desde Educación Primaria hasta Universidad), pero también para visitantes que se acerquen a esta pequeña localidad de la Sierra Norte de Jaén.

Como señalan Torruella y Hernández “Aproximarse a la historia, vivir la historia, forzosamente implica aproximarse al patrimonio y eso implica a su vez salir fuera del aula, salir al encuentro del pasado” (Feliu, M. y Hernández, F. X., 2011: 83 y 84). Queremos que nuestro alumnado pueda recorrer las calles, observar e interpretar su trama urbana, los edificios singulares -Iglesia, escuelas, casas capitulares, pósito,

posada...-, e incluso conocer la opinión que sobre esta cuestión tienen los habitantes de Aldeaquemada.

Los objetivos serían: a. Contextualizar la realidad histórico-geográfica desaparecida; b. Interpretar el espacio geográfico y el núcleo urbano de Aldeaquemada; c. Generar empatía con el entorno; d. Valorar y apostar por el patrimonio local, estableciendo vínculos emocionales con él; e. Recuperar del olvido un espacio desaparecido; f. Proponer un itinerario didáctico para realizarlo -con las adaptaciones oportunas- con el alumnado de Primaria, ESO, Bachillerato, Universidad, así como con otros grupos de interés; g. Plantear una propuesta turística para conocer y valorar las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena, y en concreto, los asentamientos secundarios, y desaparecidos en algunos casos, como la Aldea de Buenos Aires.

Las actividades como propuesta para el alumnado serían la creación de un itinerario didáctico, que tiene varias características que lo diferencian de una excursión y deben cumplirse para generar conocimiento entre nuestro alumnado. En primer lugar, es una actividad que consta de tres fases de desarrollo (antes, durante y después de la visita). En segundo lugar, en cada una de las fases el alumnado está activo y participativo, no es un mero oyente sino que participa y se involucra en cada una de las actividades propuestas. Para esto, dispondrá de un cuadernillo de campo donde irá respondiendo a una serie de preguntas, algunas a modo de investigaciones, que le acompañará durante todo el itinerario. Y, por último, las distintas fases de desarrollo (excepto la segunda) pueden desarrollarse durante varias sesiones a lo largo de varios días.

La primera fase del itinerario se desarrolla en el aula, y tiene como pretensión realizar una aproximación histórica, geográfica, cultural, patrimonial..., al espacio que será visitado en la segunda fase, en este caso, Aldeaquemada y la aldea de Buenos Aires. En esta primera fase utilizaremos como recursos didácticos cartografía histórica, fotografía aérea y un documental sobre las nuevas poblaciones.

El docente realizará una aproximación a la fecha de las fundaciones, a las motivaciones que tuvieron Carlos III y Pablo de Olavide para implementar el proyecto, así como a los principales protagonistas y las características de la colonización y de los colonos. También en esta fase será visionado un documental de cinco minutos, realizado por Canal Sur TV y que desde mayo de 2016 puede visionarse en youtube<sup>2</sup>.

Los discentes tendrán que responder en su cuadernillo a varias cuestiones: la propaganda utilizada por Thürriegel para convencer a los colonos extranjeros; las características que tenían que reunir; cuántos llegaron, y por qué acudieron a la llamada también colonos catalanes y valencianos.

También en esta primera fase, y en otra sesión, el alumnado tendrá que trabajar el Fuero de 1767. Se les pedirá que, tras una lectura detallada, respondan a una serie de cuestiones en su cuaderno de campo: ¿Quién fue el encargado de elegir los sitios para establecer las nuevas poblaciones? ¿Qué características tenían que tener esos lugares? ¿Qué se le entregaba a cada uno de los colonos y qué podían hacer con ello (derechos)? ¿Dónde se podría llevar a las mujeres que estaban criando y los niños y niñas pequeños? ¿Por qué razón y hasta cuándo? ¿Qué obligaciones tenían los colonos de las nuevas fundaciones? ¿Podían abandonar libremente las poblaciones? Aparte de extranjeros, ¿qué españoles podrían establecerse en estos lugares y en qué número?

La segunda fase tiene lugar fuera del aula. Es el momento en el que se visita Aldeaquemada y el espacio que ocupó la Aldea de Buenos Aires. Utilizaremos como recursos un mapa actual con la ubicación de las tres aldeas y su disposición respecto a Aldeaquemada.

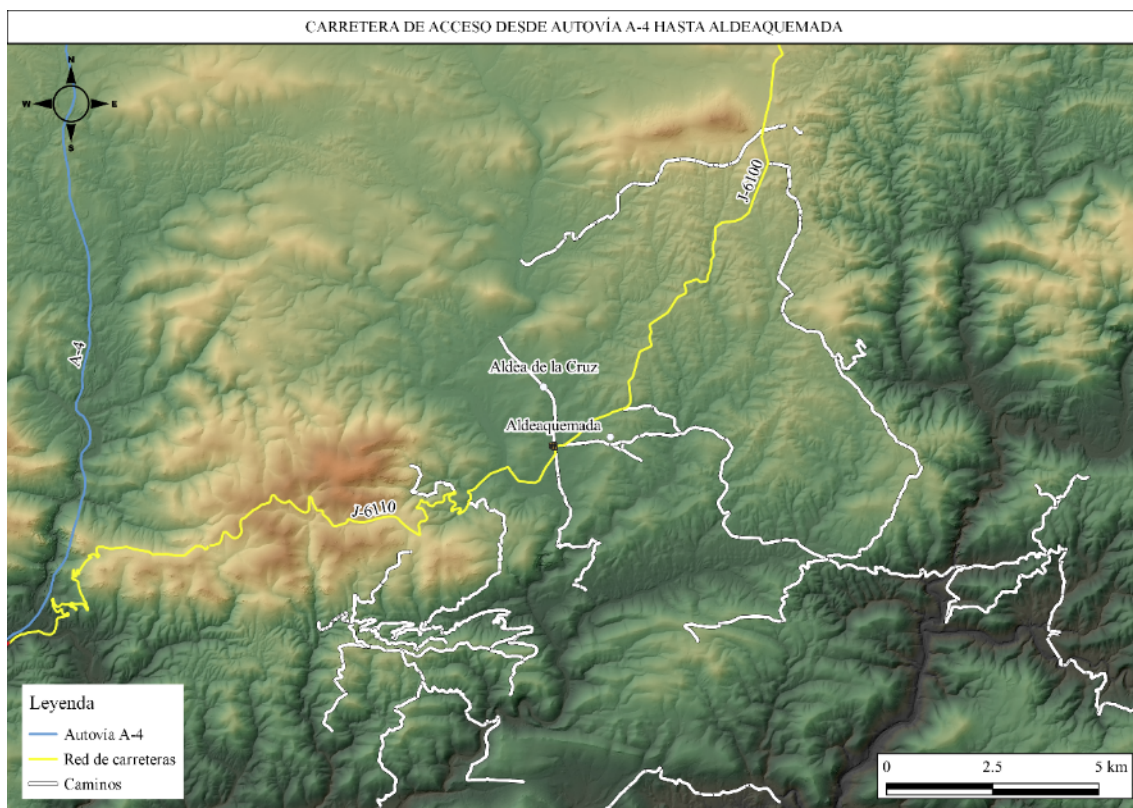
<sup>2</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=RTikg5Ry4rg>



El acceso a la Aldea de Buenos Aires, hoy conocida como Aldehuela, dentro del término municipal de Aldeaquemada, se realiza a través de la Autovía del Sur A-4, desde la población de Santa Elena hasta llegar a la salida 252 (Mapa 2).

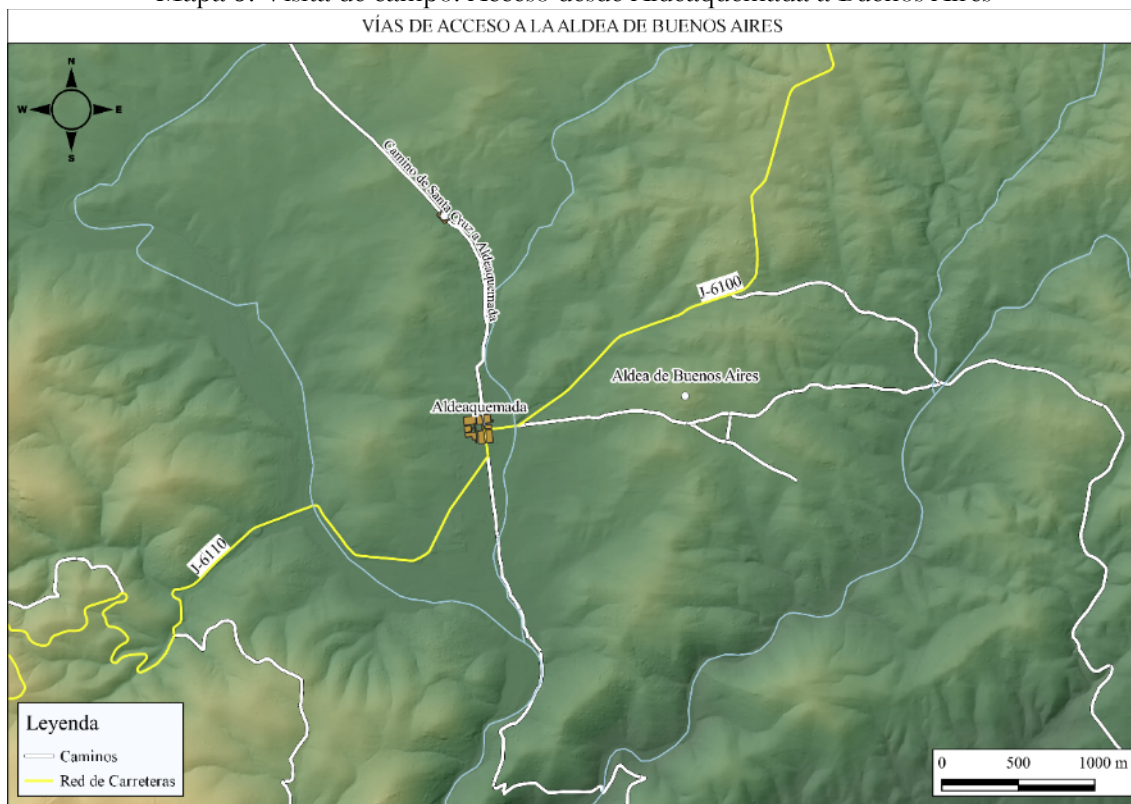
Al llegar a la rotonda, tomaremos la primera salida para incorporarnos a la carretera J-6110 durante 37 kilómetros hasta llegar a la población citada. Una vez allí, recorreremos la carretera J-6110 y justo antes de llegar a la Avenida de Andalucía, nos desviaremos a la derecha hacia la J-6100, para tomar, a continuación, el camino del Navazo, a las afueras de la población. Recorreremos el dicho camino durante un kilómetro aproximadamente hasta llegar al denominado Alojamiento de la Aldehuela, a mano izquierda del camino. Finalmente, el acceso se realizará a pie hasta llegar a la colina donde se ubica el enclave de Aldea de Buenos Aires (Mapa 3).

Mapa 2. Visita de campo. Desde la autovía A-4 hasta Aldeaquemada



Fuente: elaboración propia

Mapa 3. Visita de campo. Acceso desde Aldeaquemada a Buenos Aires



Fuente: elaboración propia

Llegados al lugar donde se ubicó la aldea de Buenos Aires (Foto 1. Emplazamiento de la aldea de Buenos Aires), el alumnado tendrá que localizar algún vestigio sobre el terreno de la primitiva aldea e interpretar por qué se construyó en ese lugar. (Foto 2. Vestigios de la aldea de Buenos Aires).

Foto 1. Emplazamiento de la aldea de Buenos Aires



Fuente: Foto de los autores.

Foto 2. Vestigios de la aldea de Buenos Aires



Fuente: Foto de los autores

Desde esta posición, que es un faro ideal para observar e interpretar el espacio urbano de Aldequemada, analizaremos y reflexionaremos sobre el urbanismo, morfología, edificios singulares, modificaciones posteriores, cultivos, y sobre otras cuestiones geográficas como el control del territorio que se tenía desde esta posición (Foto 3. Vista de Aldequemada desde Buenos Aires).

Foto 3. Vista de Aldequemada desde Buenos Aires



Fuente: Foto de los autores

A continuación, recorreremos la plaza y calles principales del pueblo, y visitaremos sus edificios más emblemáticos: ayuntamiento, iglesia, Real Pósito de Labradores, y finalizaremos en el centro de interpretación. Asimismo, aprovecharemos

para dialogar e interrogar al cronista oficial de la villa, que es un descendiente de colonos centroeuropeos.

Finalmente, en el aula se desarrolla la tercera fase. En esta fase utilizaremos como recurso Google Earth, con la pretensión de seguir trabajando el urbanismo. Nuestro alumnado será el encargado de navegar por la aplicación y localizar el núcleo urbano y sus elementos singulares (plazas, calles principales y edificios), así como el lugar que ocupó la aldea de Buenos Aires. Una vez localizado y sin cerrar la imagen, abriremos un diálogo sobre el tipo de plano de la localidad (ortogonal, irregular, mixto); la tipología de plazas y calles, y las compararemos con las tramas urbanas, plazas y calles en las que vive nuestro alumnado.

### **3.2. Acciones para la revalorización del territorio y atracción de turismo cultural**

#### **3.2.1. Puesta en valor de la aldea de Buenos Aires**

La aldea de Buenos Aires, como ya hemos señalado, fue fundada en 1774 y se destruyó en 1793 por las inclemencias del tiempo y los pésimos materiales de construcción. Sin embargo, tenemos que considerar que fueron dieciocho años de uso y aprovechamiento del territorio. Los vestigios que hoy se conservan están cubiertos por un manto vegetal y sólo se intuyen las líneas maestras de las fábricas de los edificios (Foto 4. Ondulaciones del terreno por efecto de la ruina de las fábricas de los edificios).

Foto 4. Ondulaciones del terreno por efecto de la ruina de las fábricas de los edificios



Fuente: Foto de los autores

Desde el vuelo americano (Imagen 1. Fotografía aérea. Buenos Aires en el Vuelo Americano con su posible planimetría) o desde el programa Google Maps o Earth se puede apreciar el perímetro que ocupaba cada edificio y la orientación del camino desde Castellar hasta Aldeaquemada (Imagen 2. Ortofotografía actual. Buenos Aires desde Google Maps con su posible planimetría).

Imagen 1. Fotografía aérea. Buenos Aires desde el Vuelo Americano de 1956-1957



Fuente: elaboración propia

Imagen 2. Ortofotografía actual. Buenos Aires desde Google Maps con su posible planimetría



Fuente: elaboración propia

La planimetría que aparece en las imágenes sigue las huellas de los restos de las construcciones –para ello lo comprobamos *in situ* en una visita de campo, pero sólo visualmente, ya que no contábamos con material ni equipo arqueológico- y concuerda con el diseño de las aldeas presente en los planos de José de Ampudia y Valdés elaborados entre 1794-1797 (Sánchez Batalla, C. y Sánchez Fernández, F., 1998: 123-150).

En el caso de Buenos Aires no contamos con su diseño porque los mapas y planos fueron elaborados después de su destrucción y abandono en 1793. Es significativo apuntar que en la fotografía aérea se perciben diferentes vestigios, tanto al norte como al sur de la plaza central de la aldea, y un perímetro rectangular bien definido.

Visto lo visto, nuestra propuesta sería realizar una campaña arqueológica para definir bien la extensión de la aldea, los restos tanto centrales (en torno a la plaza y los edificios anexos) como periféricos, con el objetivo de confirmar la cronología de los mismos y relacionarlos con la fundación, destrucción, abandono y nuevas edificaciones de la primigenia ubicación de la aldea de Buenos Aires.

Independientemente de estas acciones y sus resultados, lo que parece más que evidente es la posición privilegiada que ocupaba la aldea de Buenos Aires, llamada también de las Vistillas y Aldehuela, dentro del conjunto de actuaciones en la fundación de Aldeaquemada y la explotación agrícola y ganadera de su entorno, así como su ubicación en un espacio natural de destacado valor ecológico.

### **3.2.2. Recursos para dotar de información la aldea de Buenos Aires y su entorno cultural, natural y arqueológico.**

Partiendo de la realidad geo-histórica del conjunto formado por Aldeaquemada y sus aldeas, en especial la de Buenos Aires, junto a los terrenos asignados como pastos, huertas, dehesas y demás, queremos plantear una posible línea de actuación para revalorizar los recursos paisajísticos –naturales, urbanos y rurales-, del territorio. Lógicamente, la toponimia de Buenos Aires –lugar ventilado, en altura y con vistas- hacia casi obligada la propuesta de realizar un mirador –punto panorámico- con posibilidad de atraer a turistas y habitantes del entorno, interesados en el patrimonio cultural con base geo-histórica.

Para ello nuestra propuesta fue realizar una cuenca visual y no visual, como veremos más adelante, desde el emplazamiento de la aldea de Buenos Aires. Para ello se ha procedido al análisis de visibilidad (viewshed) desde éste enclave, a través del sistema Quantum GIS en su versión 3.8 Zanzíbar. Para dicho análisis, se ha necesitado como mínimo un modelo digital de elevaciones Raster, obtenido del centro de descargas de Instituto Geográfico Nacional de España, y una capa de puntos en formato .shp donde tengamos localizado el enclave de estudio; ambas capas deberán de estar en el mismo sistema de referencia de coordenadas, en este caso ETRS89/ UTM zona 30 (EPSG 25830). Sabemos, de antemano, que los resultados que obtengamos son provisionales y que necesitan de una comprobación sobre el terreno.

Para calcular la cuenca visual hemos usado un software integrado en QGIS denominado GRASS, en cuya caja de herramientas vamos a contar con la aplicación “r.viewshed”, con la que procedemos a dicho cálculo. Será necesario establecer una serie de parámetros para que el resultado sea el esperado, no olvidemos que nuestro objetivo es que el sistema de información geográfica, tras darle los datos adecuados, sea capaz de generar una imagen que muestre qué seríamos capaces, o no, de ver del entorno desde este enclave de Buenos Aires.

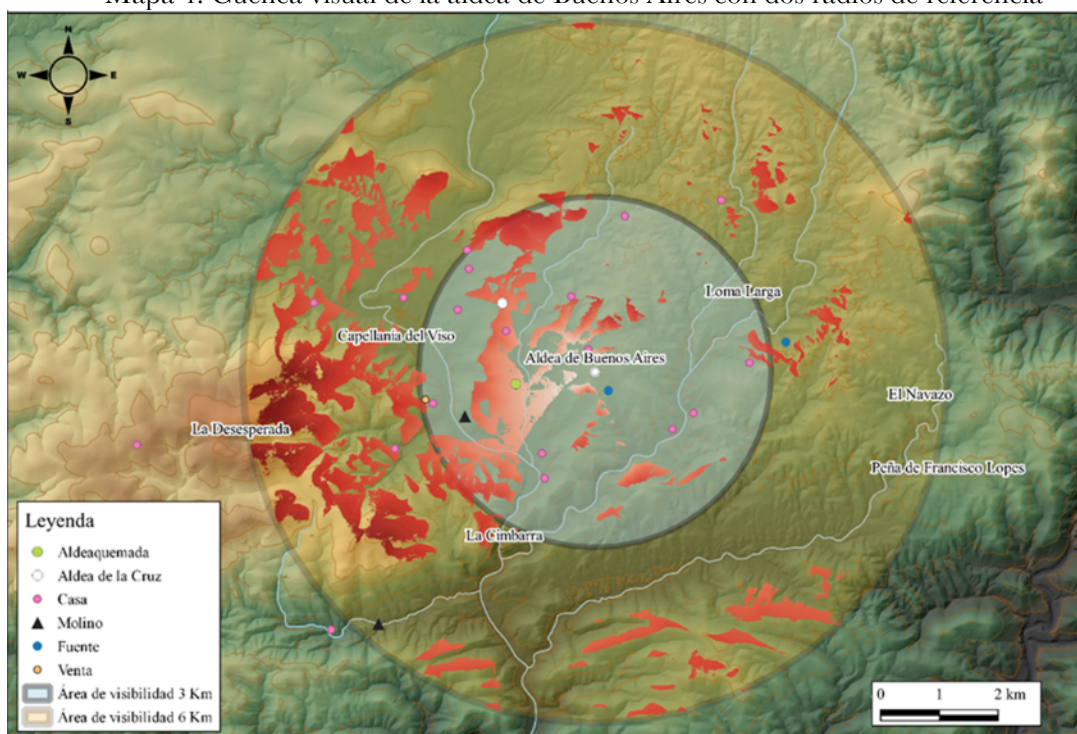
Los parámetros que nos interesan son la “Elevación”, donde habrá que establecer la capa de elevaciones en formato Raster de nuestro Modelo digital de elevaciones

(DEM); en segundo lugar, en “Coordinate identifying the viewing position”, marcamos las coordenadas de nuestro punto de interés del que queremos conocer su cuenca de visibilidad. En tercer lugar, vamos a marcar la altura (en metros) del supuesto observador en la opción “Viewing elevation above the ground”, dejamos la cifra que viene por defecto en la aplicación que consideramos una altura media de un observador, es decir 1.75 metros de altura. En cuarto lugar, en la opción de “desplazamiento por altura de destino sobre el terreno”, nos está pidiendo la altura del objeto a observar, como nuestra intención es el terreno en sí, dejamos la opción predeterminada que es el valor 0. Por último, vamos a marcar el radio de visibilidad que queremos analizar, en la casilla de “Maximun visibility radius”, sí dejáramos el valor -1, el cálculo se realizaría para toda la extensión de nuestra capa DEM, que es de unos 30 km de ancho por 20 de alto, el resultado no sería realista ya que el ojo humano no es capaz de apreciar a simple vista objetos de manera nítida a tales distancias. Por tanto, hemos optado por hacer una cuenca visual a 6.000 metros (6 km) a 360° de nuestro punto de observación poniendo dos circunferencias como referencia, una de 3 km de radio y otra superpuesta de 6 km, en cuyo centro se encuentra la aldea de Buenos Aires. De esta forma, vamos a contar con dos testigos geométricos que nos ayudaran a comprender que elementos tendrán más nitidez a simple vista, es decir, los que se hallen dentro de la circunferencia de 3 km de radio, cuales estarán, aun dentro de la cuenca de visibilidad, con menos nitidez.

El resultado son las imágenes que se muestran a continuación. En el mapa (Mapa 4. Cuenca visual de la aldea de Buenos Aires con dos radios de referencia) se han reflejado los distintos elementos que compondrían el poblamiento de la zona dentro del contexto histórico de la Nuevas Poblaciones de Sierra Morena en la segunda mitad del siglo XVIII, localizados en base a la cartografía de José de Ampudia y Valdés, así como determinados elementos de la toponimia que encontramos reflejados en esa misma cartografía histórica. Nuestra herramienta r.viewshed nos ha generado una imagen que son esas “manchas” en colores rojos cuyo gradiente significa más o menos visibilidad, los colores claros mayor visibilidad, por lógica, que están más cercanos al punto de observación, y los más oscuros, con menos rango de la misma.

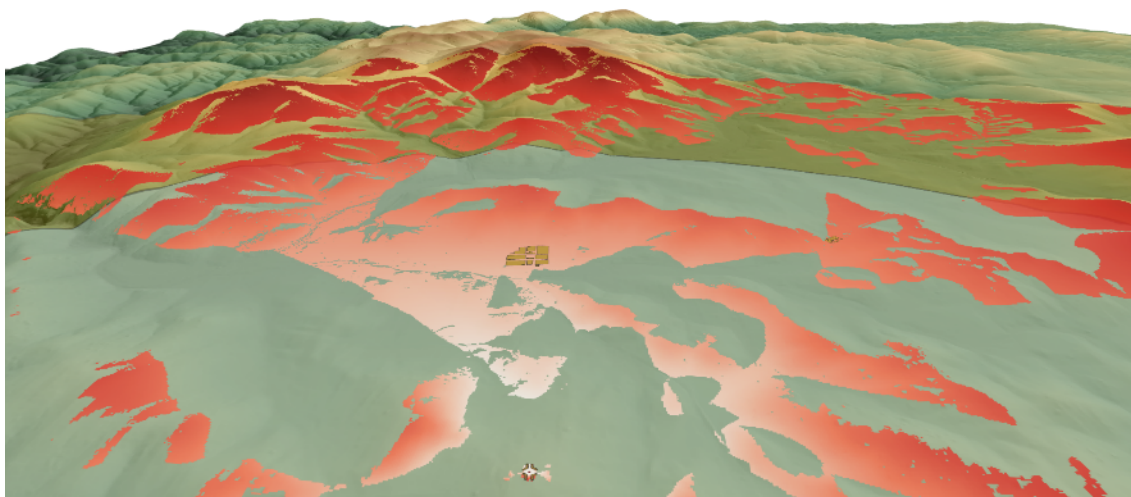
A excepción de algunos puntos de visibilidad que tenemos repartidos de manera dispersa en torno al sur, este y norte de la aldea; el área cuya visibilidad es más destacable es ese ángulo de unos 90° que se encuentra al oeste de nuestro mapa. Desde el punto de vista del poblamiento, podríamos decir que desde nuestro lugar de observación serian visibles una buena parte de las casas dispersas por las parcelas de cultivo, así como la Aldea de la Cruz y la población de Aldeaquemada, ubicadas estas dos últimas en el interfluvio del Río Guarrizas y el Arroyo de las Posaderas. También es muy evidente la visión que se tiene de las lomas occidentales, destacando el cerro de la Desesperada. Además, y para concluir hemos generado un mapa 3D donde podemos apreciar con mayor detalle el relieve de la zona con mayor área de visibilidad (Mapa 5. Levantamiento 3D del modelo digital de elevaciones).

Mapa 4. Cuenca visual de la aldea de Buenos Aires con dos radios de referencia



Fuente: elaboración propia

Mapa 5. Levantamiento 3D del Modelo digital de elevaciones donde vemos el relieve mayor área de visibilidad



Fuente: elaboración propia



#### 4. CONCLUSIONES

Los avatares históricos de la fundación de la aldea de Buenos Aires, dentro del proceso generalizado de fundaciones de nuevas poblaciones del reinado de Carlos III, ha generado una riqueza documental, cartográfica, arqueológica, natural, etc..., muy significativa.

Para el presente trabajo hemos utilizado fundamentalmente mapas y planos coetáneos a las fundaciones, es concreto los elaborados por José Ampudia y Valdés, y gracias a ellos hemos podido cotejar sus datos geográficos con fotografías aéreas de mediados del siglo XX –denominado vuelo americano- y ortofotografías actuales, aunque necesitaríamos una reconstrucción geográfica con detalle utilizando el vuelo de dron.

La destrucción y abandono de la aldea no quita valor al paraje de su ubicación, que puede generar acciones tendentes a potenciar los recursos didácticos, arqueológicos y turísticos. Nuestra propuesta arrancarían con la realización de comprobaciones sobre el terreno de buena parte de nuestras hipótesis de trabajo, para continuar con la puesta en marcha de una campaña de excavaciones arqueológicas y consolidación de vestigios, seguidas, finalmente, por la ubicación de paneles informativos de los puntos visibles e invisibles de la cuenca visual, con el objetivo de fomentar las visitas culturales y proteger el patrimonio arqueológico y natural del entorno.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- Alberola Romá, A. y Giménez López, E, “Antecedentes colonizadores en la España del siglo XVIII. Proyectos y realidades en las tierras de la antigua Corona de Aragón”, en *Rev. de Historia Económica*, año XV, (1997), nº 2.
- Delgado Barrado, J. M., 2018a, “El fuero de nuevas poblaciones a examen cuantitativo”, en Tarifa Fernández, A., Filter Rodríguez, J.A., Ruiz Olivares, A. (Coord): Congreso Internacional Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía y otras colonizaciones agrarias en la Europa de la Ilustración, IEG, Diputación de Jaén, Jaén.
- Delgado Barrado, J. M., 2018b, “Antecedentes al proyecto de nuevas poblaciones de Sierra Morena y Andalucía de 1767”, en 250 Aniversario de la promulgación del Fuero de Población, Jaén.
- Feliu Torruella, M., y Hernández Cardona, F. X., 2011, 12 ideas clave para enseñar y aprender historia. Barcelona: Graó.
- Fernández García, J., 2011, “Las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía: estado de la cuestión”, en Delgado Barrado, J.M. y López Arandia, M. A. (Dirs), *Ciudades de Jaén en la Historia (siglos XV-XIX). Mitos y realidades*. Universidad de Sevilla. Sevilla.
- Tyrakowski, K., 1985, “Principios de ordenamiento espacial al colonizar la Sierra Morena entre 1767 y 1835. Un análisis geográfico”, en *Las “Nuevas Poblaciones” de Carlos III en Sierra Morena y Andalucía*, Actas I Congreso Histórico (La Carolina, 1983), Córdoba.
- Pérez Fernández, Francisco José (2018a), “La Intendencia de Nuevas Poblaciones: creación, desarrollo y tránsito de unas colonias al régimen general del Estado”, Pérez Fernández, F. J, y Rodrigo Sanjuán, P., (coord.), 250 aniversario de la promulgación del Fuero de Población, Fundación Caja Rural de Jaén.
- Pérez Fernández, Francisco José (2018b), "Olavide, del pensamiento teórico al práctico: una aproximación al asentamiento de colonos y a los propietarios en las Nuevas Poblaciones", en *Rev. Tiempos Modernos*, nº 37.

- Pérez Fernández, Francisco José (2019), "Aldeaquemada", en Filter Rodríguez, J. A. (coord.), *Las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía. Un sueño ilustrado en la España de Carlos III*, Universidad Pablo de Olavide y Fundación de Municipios Pablo de Olavide, págs. 38-47.
- Sánchez Batalla, C. y Sánchez Fernández, F., 1998, "Notas y documentos acerca de los planos de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía, levantados por don José de Ampudia y Valdés y don Francisco de Paula Alcázar, ingenieros militares y otros ingenieros militares que trabajaron en las nuevas poblaciones, entre ellos José y Francisco Manuel Coello". *Boletín del IEG*, nº 169.

# **ANÁLISIS GEO-HISTÓRICO DE TERRITORIOS COMPLEJOS Y PROPUESTAS DE REVALORIZACIÓN DEL PAISAJE: EL CASO DE GIBRALTAR (ANDALUCÍA, ESPAÑA)<sup>1</sup>.**

José Miguel Delgado Barrado

[jbarrado@ujaen.es](mailto:jbarrado@ujaen.es)

María José Cuesta Aguilar

[mjcuesta@ujaen.es](mailto:mjcuesta@ujaen.es)

José Luis Anta Félez

[jlanta@ujaen.es](mailto:jlanta@ujaen.es)

Santiago Jaén Milla

[sjaen@ujaen.es](mailto:sjaen@ujaen.es)

Juan Manuel Castillo

[juanmanuelcastillo87@gmail.com](mailto:juanmanuelcastillo87@gmail.com)

Universidad de Jaén, España

## **1. INTRODUCCIÓN**

El paisaje cultural del Campo de Gibraltar, en el sur de España, se desarrolla en un ámbito espacial complejo derivado de una fase de descomposición territorial ocurrida en el siglo XVIII, cuyo origen se encuentra en una serie de conflictos bélicos y políticas de gobierno dirigidas al fomento de sectores económicos estratégicos. En esta zona desarrollamos nuestra propuesta de revalorización paisajística con el fin de analizar sus posibilidades turísticas.

Para ello empleamos una metodología consistente en el aprovechamiento de los recursos ofrecidos por la historiografía, la cartografía histórica y su comparación a lo largo del tiempo, documentos manuscritos e impresos de apoyo y tratamiento de imágenes satelitales, con el objetivo de elaborar mapas temáticos tanto de carácter geo-histórico como arqueológico, turístico y didáctico.

En el caso de Gibraltar asistimos a la creación de una nueva frontera tras la conquista anglo-holandesa el 4 de agosto de 1704. Este impacto territorial conllevó numerosas reacciones: éxodo y permanencia de los habitantes de Gibraltar; dispersión del hábitat y creación de nuevos núcleos de poblamiento: cortijos, ventas, etc.; y, lógicamente, toda una reordenación militar del territorio desde entonces denominado Campo de Gibraltar. En este sentido prestaremos atención a los nuevos asentamientos en San Roque, Los Barrios y Algeciras, y más concretamente a los elementos menos perceptibles del paisaje constituidos por algunos cortijos, de cara a una propuesta centrada en la revalorización y aprovechamiento para el turismo cultural de esta zona abandonada de los circuitos tradicionales y, por lo tanto, poco conocida.

## **2. BASE GEO-HISTÓRICA DE LA INTERPRETACIÓN DEL CASO DE ESTUDIO**

Algunas ciudades nacieron como símbolos de unión y control del territorio<sup>2</sup>. Cuando el Estado pierde su soberanía por actos violentos, la conquista bélica sería el

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es fruto de las actividades realizadas en el marco del proyecto de investigación “Fundaciones de nuevas poblaciones en espacios complejos de la Monarquía Hispánica. Castilla y Aragón en comparación (1693-1802)”, Proyecto de Excelencia del Plan Nacional de Investigación, HAR2015-66024-P.

<sup>2</sup> El concepto de ciudad de éste trabajo hace referencia a una tipología muy variada de espacios urbanos que incluyen además de las ciudades a villas, pueblos, lugares, aldeas y cortijos. Recordemos que en el

fenómeno más frecuente, se producen unas reacciones, unos ajustes en búsqueda del equilibrio, que gozará, según los casos, de diferentes intensidades, características y resultados. Un ejemplo paradigmático fue la pérdida de Gibraltar a manos anglo-holandesas en 1704, proceso interrelacionado con la Guerra de Sucesión española entre 1701-1713<sup>3</sup>.

La importancia del Estrecho de Gibraltar siempre es innegable, y ha sido bien definido por Braudel:

“no es una barrera líquida que se levante entre la masa continental del mundo ibérico y la del mundo mediterráneo, sino un río que une más que separa, que hace de África del Norte y de Iberia un solo mundo”. (Braudel, F. 1976: Vol. 1: 152).

No menos importante es el paisaje de la comarca del Campo de Gibraltar formado por las últimas estribaciones de los Sistemas Béticos, un conjunto de montes y sierras que, sin demasiada altura, conforman su variada orografía. El más significativo accidente geográfico es la Bahía de Algeciras que forma un arco muy regular al sureste del Campo. Tanto el Estrecho de Gibraltar como la Bahía de Algeciras son los territorios base de nuestro estudio.

Pues bien, después de la conquista anglo-holandesa del 4 de agosto de 1704 se produjo el 6 de agosto un éxodo masivo de buena parte de la población española de la villa de Gibraltar, como bien relató López de Ayala en 1782 (López, I. 1782: 281). Desde ese mismo momento el caso de Gibraltar se convirtió en una contienda diplomática (Gómez, M. D., 1953).

Nuestro propósito va más allá de ésta consideración de un conflicto diplomático que aún hoy pervive. Nosotros hemos querido comprender el acontecimiento internacional, pero atendiendo a los aspectos que más afectaron a la población, alejada de estas realidades complejas de las políticas internacionales. Para nosotros los protagonistas, por lo tanto, no fueron los militares, embajadores y reyes sino los habitantes expulsados de sus propiedades urbanas y rústicas, en un número que varía según las fuentes entre mil quinientos hasta cuatro o seis mil habitantes (Ocaña, M.L., 2000; Aranda, A., 2006: 555-569).

El territorio interior de nuestro caso de estudio estaba ocupado por los pueblos de Jimena y Castellar de la Frontera, mientras que la zona más próxima al Estrecho pertenecía a Tarifa y la que bordea la Bahía componía el extenso término de Gibraltar.

Las explotaciones agropecuarias situadas en las tierras llanas alojaban a trabajadores y constituían numerosos asentamientos rurales dispersos de tamaño reducido. El apelativo de esta “campiña de Gibraltar” derivó en el topónimo de Campo de Gibraltar, que hoy día usamos. Más adelante, con el no reconocimiento de ésta pérdida de Gibraltar por parte de Felipe V, se la denominó “donde reside la de Gibraltar”, “Gibraltar en su campo” y “el Nuevo Gibraltar”, para diferenciarla del “viejo Gibraltar”, representando por Algeciras (Valverde, L. 2003: 37 y sigs.).

Y, por último, la incapacidad del gobierno español de reconquistar Gibraltar durante los primeros años tras su pérdida favoreció la llegada de contingentes militares, sus familias, comerciantes y otros tipos de figuras que vivían cómodamente en espacios fronterizos y que inmediatamente generaron los primeros procesos de contrabando. Éste proceso favoreció también una necesidad vital de acampar los ejércitos y localizar lugares para formar nuevos núcleos de población que amparasen a los habitantes huidos

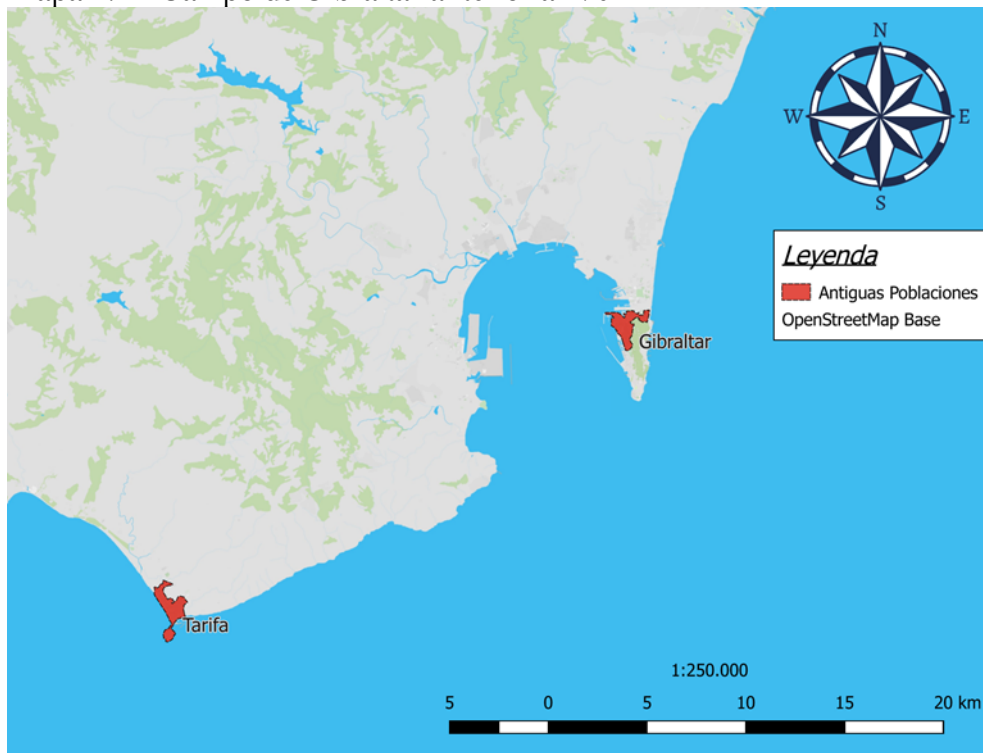
---

Antiguo Régimen las denominaciones y funciones de los espacios urbanos eran cuestión del privilegio real no del número de habitantes y de estructuras arquitectónicas más o menos consolidadas.

<sup>3</sup> No podemos olvidar otros casos de pérdidas territoriales españolas a manos inglesas como la isla de Menorca en 1708 y ratificada en los tratados de Utrecht de 1713; y la invasión de La Habana en 1762. Véase para el caso de Menorca (Vidal, J. J., 2008) y para Cuba, Delgado, J. M. 2000: 98-111.

de Gibraltar más aquellos civiles pegados a los militares, sus familias, mujeres e hijos (mapa 1)<sup>4</sup>.

Mapa 1. El Campo de Gibraltar anterior a 1704



Fuente: Elaboración propia.

Estos espacios civiles han pasado más desapercibidos que los elementos militares, entre ellos la construcción de campamentos, defensas, líneas de trinchera, fortificaciones, etc. Pero incluso dentro de los elementos civiles los más estudiados han sido las ciudades controladas por el gobierno, como el caso de Algeciras, las generadas por los intereses de las élites gibraltareñas que surgieron de forma más espontánea, como San Roque y Los Barrios, y menos atendidas quedan unos espacios de concentración de pobladores en las proximidades de las dos anteriores, como son los denominados cortijos de Tinoco y Albalate. Menos aún ha sido considerado el papel tan importante que ocupó la Venta del Guadiaro y su núcleo de población que dependía de San Roque, pero a kilómetros de distancia hacia el noreste.

Éstas agrupaciones se desplazan en un primer momento en torno a pequeños oratorios, como el de San Isidro, cerca del río Palmones –futuro Los Barrios-; en los alrededores de la ermita de San Roque –luego San Roque-; o, incluso, en las ruinas de la ciudad de Algeciras:

"Mucha parte del ayuntamiento se detuvo en el campo de Gibraltar, i en el sitio donde está san Roque abrigados de una ermita que allí estaba con la advocación del mismo santo" (López, 1782: 291).

En busca de sustento ocuparon los terrenos agrícolas, tanto los que ya se explotaban como otros nuevos; levantaron chozas y allí asentaron a sus familias. (Ballesta, J. M. 2007: 153-164).

<sup>4</sup> Hemos resumido mucha de la cartografía consultada para confirmar que los únicos núcleos de población que aparecen representados son Gibraltar y Tarifa, como por ejemplo sucede en los mapas clásicos de Nicolás de Fer, *Le Detroit de Gibraltar*, Paris, 1696; y Gabriel Bodenehr, *Die Sud Cust von Andalusian von Cadiz...*, Augsburg, 1704.

La cronología de la ocupación no ha sido bien definida ya que tenemos informaciones contradictorias, unas veces señalando a la vieja ciudad de Algeciras como el primer núcleo en recibir pobladores; en otros casos son los habitantes de San Roque los primeros en asentarse. Lo que parece racional, pero sin base documental, es que el espacio se fuera ocupando por la proximidad a Gibraltar, en éste caso San Roque, además porque fue allí donde se autorizó por parte del gobierno, a formar un cabildo oficial a partir del 18 de julio de 1706. En todo caso estamos barajando dos años entre 1704 y 1706 donde los pobladores tuvieron que sobrevivir a las condiciones climáticas y de subsistencia.

Esta dispersión de la población no fue atendida hasta que se convirtió en un problema para las autoridades: un núcleo ejerciendo las funciones políticas con la formación del cabildo, San Roque; otro con funciones agrícolas, Los Barrios; y, por último, la doble funcionalidad entre pesquera y militar de Algeciras. El problema no era la dispersión en sí sino el descontrol en el pago de los impuestos, lo que obligó a las autoridades a gestionar el territorio por motivos fiscales y, más tarde, por la irrupción del contrabando.

En 1717 el corregidor de San Roque, Bernardo Díez de Isla, que era el representante del Rey en la villa, ordenó avecindarse a los habitantes del Campo de Gibraltar, en alguno de los tres principales asentamientos provisionales existentes -San Roque, Los Barrios o Algeciras-, propiciando así el desarrollo futuro de tres poblaciones. Pero la realidad del Campo de Gibraltar era mucho más compleja por la existencia de población no alojada en éstos tres núcleos. Para Álvarez Vázquez, en los inicios del reinado de Felipe V, San Roque, Algeciras y Los Barrios forman un cuerpo poblacional mancomunado, igual e indiviso, sin importar donde se habitase (Álvarez, M. 2007: 51-66).

Sin embargo, los términos del Campo de Gibraltar no sólo eran realengos, del rey Felipe V, sino de señores nobles y eclesiásticos. Por ejemplo, la organización desequilibrada de los términos municipales de los núcleos poblacionales radica en la división territorial realizada por el Obispo Armengual de la Mota en 1717. Sin entrar en detalles esta división parroquial realizada entre 1717-1724 explicaría la posterior y desigual partición municipal, con los procesos de segregación de Los Barrios y Algeciras respecto a San Roque en torno a 1756 (Bueno Lozano, M. 1995: 197-202).

En el caso de San Roque, la propiedad entorno a la ermita estuvo tan valorizada que algunas familias tuvieron que desplazarse hasta el cortijo de Albalate, convirtiéndose hasta su abandono en tiempos más modernos, en un espacio de asentamiento muy considerable por el número de habitantes. Poco sabemos de Albalate –hoy Cortijo de Albalate-, sólo que era propiedad de Josef Trexo Altamirano y que quedan restos de edificaciones, viejas casonas, donde hubo aproximadamente 60 hogares.

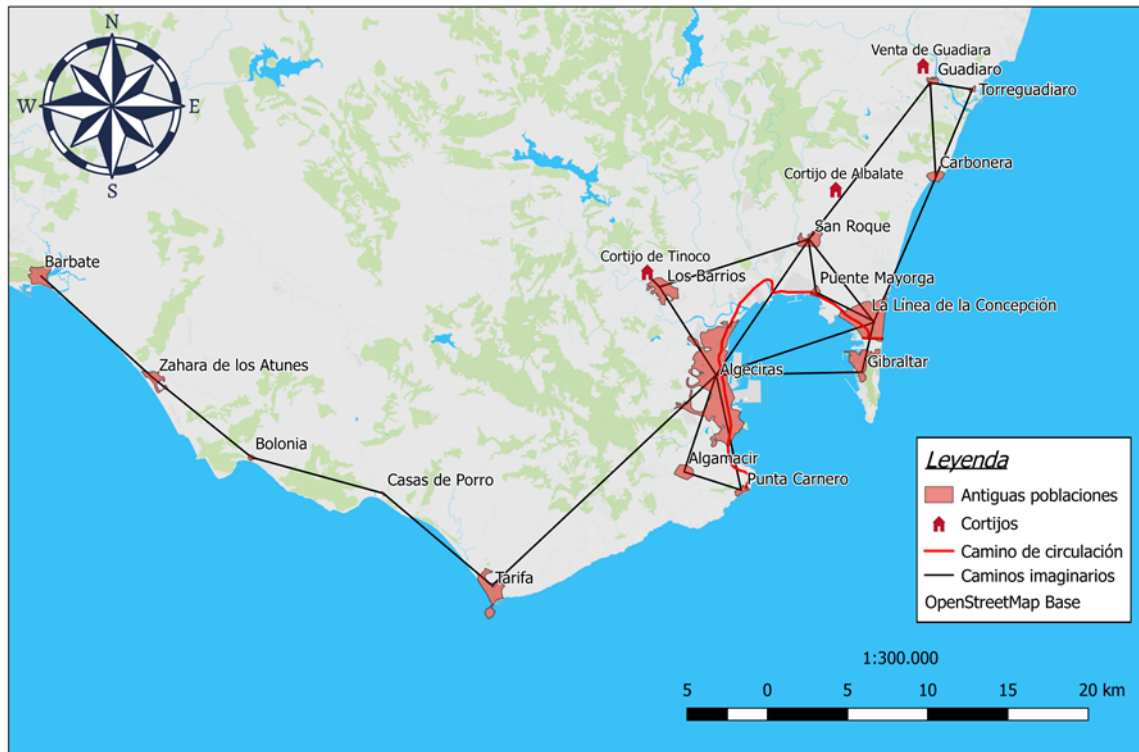
En Los Barrios, con la existencia del oratorio de San Isidro en el entorno del cortijo del Tinoco, es donde se cobijaron algunas familias de gibraltareños. Posteriormente, el núcleo de Los Barrios –lugar que ocupó un viejo núcleo musulmán abandonado que al sumarse el nuevo asentamiento surgido de la pérdida de Gibraltar se formó el plural- fue apropiándose de terrenos y, en definitiva, absorbiendo las familias que habitaban el cortijo. El Cortijo de Tinoco perteneció a Juan Ariño, chantre de Cádiz, y poseía un oratorio que sirvió para celebrar misas donde asistían los vecinos desperdigados por los alrededores, y su frecuente asistencia propició la solicitud de los habitantes al propietario para construir casas y chozas. La autorización para construir fue concedida por el propietario.

En el caso de la Venta de Guadiaro tenemos pocos datos disponibles. Desde la Reconquista cristiana se convirtió en un punto de paso del río Guadiaro, por medio de

una barcaza que facilitaba el acceso de comerciantes y mercancías. Esta situación favoreció la construcción de una venta como punto de descanso y avituallamiento de recuas y personas. Más tarde, con posterioridad a la conquista de Gibraltar, la Venta de Guadiaro acogió a algunos habitantes huidos y que se asentaron en sus proximidades, dando paso a la conformación de una plaza central y algunas calles aledañas.

Estos fenómenos aquí descritos transformaron el territorio del Campo de Gibraltar en base a los nuevos núcleos de población que también requirieron nuevas veredas y caminos de comunicación (mapa 2).

Mapa 2. Transformaciones del Campo de Gibraltar posteriores a la conquista anglo-inglesa de 1704



Fuente: Elaboración propia.

La importancia de estos espacios ocupados por el éxodo de los habitantes de Gibraltar se evidencia en el número que ocuparon en cada una de las localidades citadas. Lorenzo Armengual de la Mota en 1717 estableció la población en el número de hogares siguientes:

Tabla de núcleos y número de hogares según Lorenzo Armengual

Núcleos	Cortijo de Albalate	Algeciras	Entre Barrios Algeciras	Los y	La Huerta de España	Los Barrios	San Roque
Hogares	60	60	12		22	170	172

En el censo realizado por la Iglesia en julio de 1721 se ofrecen los datos de casas, familias y comulgantes de Algeciras, Los Barrios y San Roque, no sabemos si con los habitantes anexos en el Cortijo de Albalate o en el Cortijo de Tinoco.

Tabla del censo realizado en 1721 por la iglesia de Cádiz en las jurisdicciones del Campo de Gibraltar

Núcleos	Casas	Familias	Comulgantes
Algeciras	208	240	793
Los Barrios	380	476	2.390
San Roque	430	640	2.412

Y, por último, en el censo de 1722 incluido dentro del expediente del proyecto de repoblación de D. Bartolomé de Porro (Álvarez, M. 1995: 239).

Tabla de los núcleos de población con el número de casas y personas realizado por Bartolomé Porro en 1722

Núcleos	Casas	Personas
Algeciras	171	457
Los Barrios	320	887
San Roque	390	1.212

Como podemos apreciar por estos datos, independientemente de su exactitud y fiabilidad, ya que están condicionados por diversos intereses, tenemos a San Roque como el núcleo poblacional más señalado tanto como hogares, casas, familias, comulgantes y personas; unas veces a poca diferencia con Los Barrios. Por otro lado, el caso de Algeciras es significativo: siempre por detrás, poblacionalmente hablando, de Los Barrios y San Roque, y en el primer censo a la par que la población del Cortijo de Albalate. Esto puede explicarse por los siguientes factores: el primero, las poblaciones de San Roque y Los Barrios fueron las primeras opciones por proximidad y ventajas agrícolas de subsistencia; segundo, Algeciras frente a San Roque y Los Barrios fue una población programada y ordenada por el gobierno, pero cuyo proyecto no empezó a fomentarse hasta 1724 con los planos del ingeniero Verbom (Delgado, J. M. 2018: 209-222).

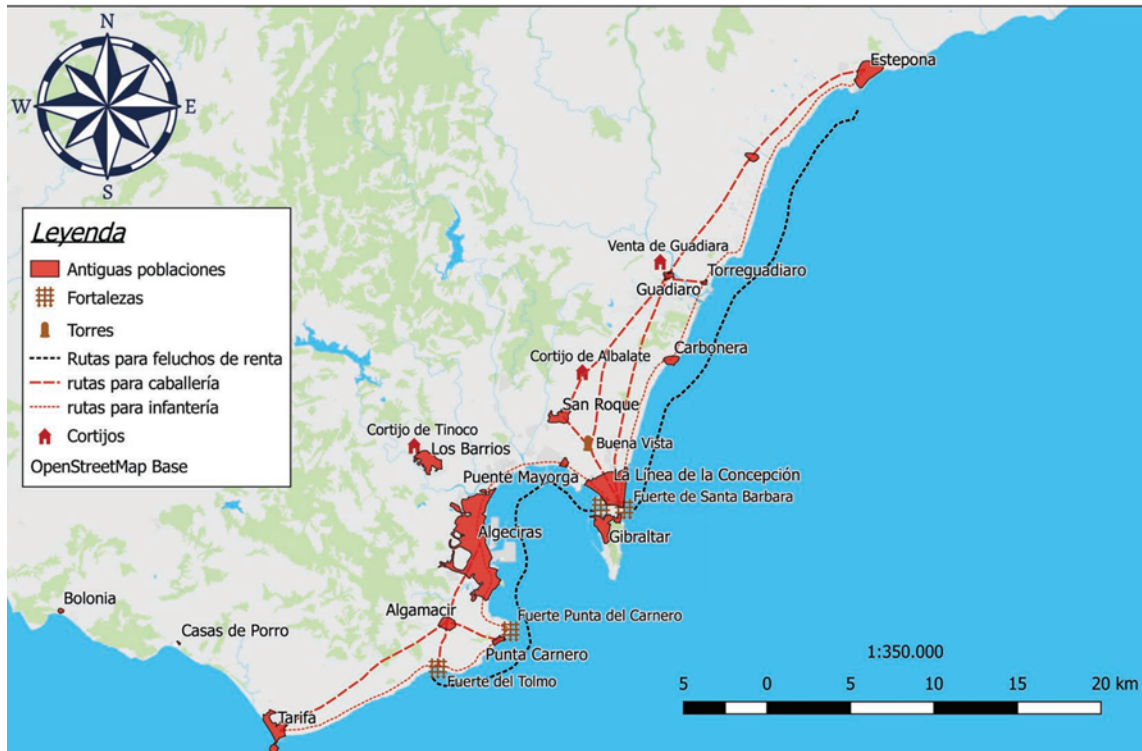
Paralelamente a estas fuentes documentales manuscritas tenemos la cartografía histórica que podrá confirmar o no la importancia de los núcleos de población, dependiendo de su representación en los mapas generados a partir de 1704. La extensa producción cartográfica recoge diversas escuelas y nacionalidades de los planos y mapas en diversas escalas del Estrecho de Gibraltar, la Bahía de Algeciras o el Campo de Gibraltar; por ello resumiremos los resultados de las pesquisas realizadas en diversos archivos y bibliotecas de España, Francia, Reino Unido, Alemania, etc. Como no podía ser de otra manera los núcleos poblacionales citados en el presente trabajo sólo aparecen parcialmente, fundamentalmente San Roque, y sólo bien avanzado el siglo XVIII.

Sin embargo, sí contamos con un plano, de calidad técnica dudosa, pero que aporta datos geo-históricos muy importantes. Se trata de un mapa para establecer la



vigilancia contra los contrabandistas en 1765. El mapa lleva por título “Plano para indicar los caminos de las patrouillas, d’infanteria, de cavaleria, et de los feluchos de renta” (Plano, 1765) (mapa 3).

Mapa 3. Líneas de control del contrabando en 1765.



Fuente: Elaboración propia.

El mapa original se encuentra orientado hacia el Sur. Los elementos más significativos, para nuestro caso de estudio, serían los siguientes: primero, Los Barrios no aparece como punto del control del contrabando, y a cambio se señala un núcleo de población denominado Algamacir, que no hemos podido localizar en la cartografía histórica ni en la actual; segundo, desde San Roque salen dos caminos de las patrullas de infantería con dirección Oeste por el interior, conectando con Buena Vista y la Venta del Guadiaro, hacia el Este no existen caminos de conexión, con lo que San Roque se convierte en camino de salida y entrada de patrullas de vigilancia de la parte Oeste del Campo de Gibraltar; tercero, la Venta del Guadiaro se convierte en un nodo del control del contrabando.

A la Venta del Guadiaro llegan patrullas de infantería desde San Roque y del bastión de Santa Bárbara (la Línea de la Concepción) y desde la población de Carbonera. Desde la Venta del Guadiaro salen patrullas hacia la desembocadura del río Guadiaro, donde existen dos torres de vigilancia (del período musulmán pero recuperadas desde tiempos de Felipe II y puestas en valor durante el siglo XVIII) y hacia la población de Manilva, que conecta con la villa de Estepona.

### **3. ACCIONES DIDÁCTICAS Y DE TURISMO CULTURAL: "DONDE RESIDE LA DE GIBRALTAR": (TINOCO, ALBALATE Y VENTA DE GUADIARO)**

#### **3.1. Acciones didácticas desde la Educación Primaria a la Universidad.**

La propuesta que presentamos está pensada para ser realizada con el alumnado de estudios oficiales (desde Educación Primaria hasta Universidad). Como señalan Torruella y Hernández Cardona:

“Aproximarse a la historia, vivir la historia, forzosamente implica aproximarse al patrimonio y eso implica a su vez salir fuera del aula, salir al encuentro del pasado”. (Feliu, M. 2011: 83-84).

Nuestra pretensión se centra en que el alumnado conozca y se acerque a varios asentamientos secundarios relacionados con la ocupación inglesa de Gibraltar en 1704 y el posterior exilio de la población del Peñón. En concreto, proponemos realizar una aproximación histórico-geográfica a las cortijadas de Tinoco (Los Barrios) y Albalate (San Roque) y la Venta de Guadiaro (San Roque), ésta última también es conocida como antigua Venta Toledo.

Entre los objetivos que proponemos señalamos los principales: a. Contextualizar la realidad histórico-geográfica desaparecida; b. Interpretar el espacio geográfico, en concreto, los asentamientos de Tinoco, Albalate y Venta de Guadiaro; c. Generar empatía con el entorno; d. Valorar y apostar por el patrimonio local, estableciendo vínculos emocionales con él; e. Recuperar del olvido espacios con un rico pasado histórico, patrimonial y sentimental, que en algunos casos, se encuentra abandonado y en un evidente estado de ruina; f. Proponer un itinerario didáctico para realizarlo -con las adaptaciones oportunas- con el alumnado de Primaria, ESO, Bachillerato, Universidad, así como con otros grupos de interés; g. Desarrollar un debate sobre la realidad actual del Campo de Gibraltar; h. Plantear una propuesta turística para conocer y valorar la ocupación inglesa de Gibraltar y los espacios en los que se fueron asentando los habitantes españoles tras su salida del Peñón.

Estos objetivos conllevarán una serie de actividades. La principal será elaborar un itinerario didáctico con tres fases de desarrollo (antes, durante y después de la visita). En cada una de las fases el alumnado está activo y participativo, para ello dispone de un cuadernillo de campo.

La primera fase del itinerario se desarrolla en el aula, y tiene como pretensión realizar una aproximación histórica, geográfica, patrimonial y emocional al espacio que será visitado en la segunda fase, en este caso, las cortijadas de Tinoco y Albalate y la Venta de Guadiaro, y para esto, los docentes tienen que realizar una aproximación histórica desde 1704 hasta nuestros días. En esta primera fase utilizaremos como recursos didácticos la cartografía histórica, la fotografía aérea y un documental, que nos permitirán conocer, entre otras cuestiones, los orígenes del conflicto hispano-británico y la influencia que la presencia inglesa ha ejercido sobre toda la Bahía de Algeciras.

Los discentes tendrán que responder en su cuadernillo a varias cuestiones: causas de la ocupación del Peñón por tropas anglo-holandesas; exilio y nuevos asentamientos de la población civil gibraltareña; sitios e intentos de recuperación del territorio por parte del ejército español, etc.

La segunda fase tiene lugar fuera del aula. Tenemos como pretensión que el alumnado conozca unos espacios patrimoniales desconocidos para la inmensa mayoría de la población, reconozcan y documenten vestigios o edificios singulares que aún se conservan, y que reflexionen sobre los motivos que llevaron a ser elegidos como lugares para el asentamiento de los exiliados de Gibraltar.

En primer lugar, siguiendo un itinerario de norte a sur, visitaremos la Venta de Guadiaro, donde en el entorno de la Plaza de los Zafiros se construyeron 14 viviendas para acoger a exiliados de Gibraltar (foto 1).

Foto 1. Venta del Guadiaro, fachada principal y puerta de entrada



Fotografía realizada por los autores, 2019

Haciendo esquina con esta plaza, y con la calle Posada (la toponimia mantiene en el imaginario colectivo la existencia de la vieja Posada), se conserva el edificio de la Venta. En este espacio, analizaremos y reflexionaremos sobre el urbanismo, plano urbano, edificios singulares, modificaciones posteriores, y las motivaciones que tuvieron los antiguos habitantes de Gibraltar para asentarse en este espacio, en la ribera del Río Guadiaro.

A continuación, visitaremos la cortijada de Albalate (San Roque). Se trata de una cortijada en ruinas (foto 2).

Foto 2. Cortijo de Albalate (San Roque). Vista general



Fotografía realizada por los autores, 2019

Una calle con viviendas a ambos lados (foto 3), que al parecer llegó a estar ocupado por 60 hogares (60 casas), de colonos llegados desde Gibraltar. Tiene un acceso cómodo porque se encuentra en las proximidades de una urbanización en las afueras del núcleo urbano de San Roque.

Foto 3. Cortijo de Albalate (San Roque) vista de la calle principal



Fotografía realizada por los autores, 2019

La visita al Cortijo de Tinoco (Los Barrios) la descartamos porque tiene un difícil acceso (hay que dejar los vehículos varios kilómetros y caminar campo a través) y además se ha convertido en una propiedad privada, por lo que no es apropiado acercarse a este espacio (foto 4).

Foto 4. Cortijo de Tinoco (Los Barrios)



Fotografía realizada por los autores, 2019

La tercera fase del itinerario didáctico se desarrolla en el aula. En esta fase utilizaremos como recurso Google Earth, con la pretensión de seguir trabajando el urbanismo y las motivaciones que tuvieron los antiguos habitantes de Gibraltar para instalarse en estos lugares. Nuestro alumnado será el encargado de navegar por la aplicación y localizar los tres espacios señalados y sus elementos singulares: plazas, calles principales, casas y tinglados, recursos hídricos, etc.

Finalmente, y como última actividad, coordinaremos un debate sobre la realidad actual de la colonia británica, las relaciones que mantiene con España, especialmente, con las localidades del Campo de Gibraltar, y sobre la demanda de soberanía por parte de las autoridades españolas.

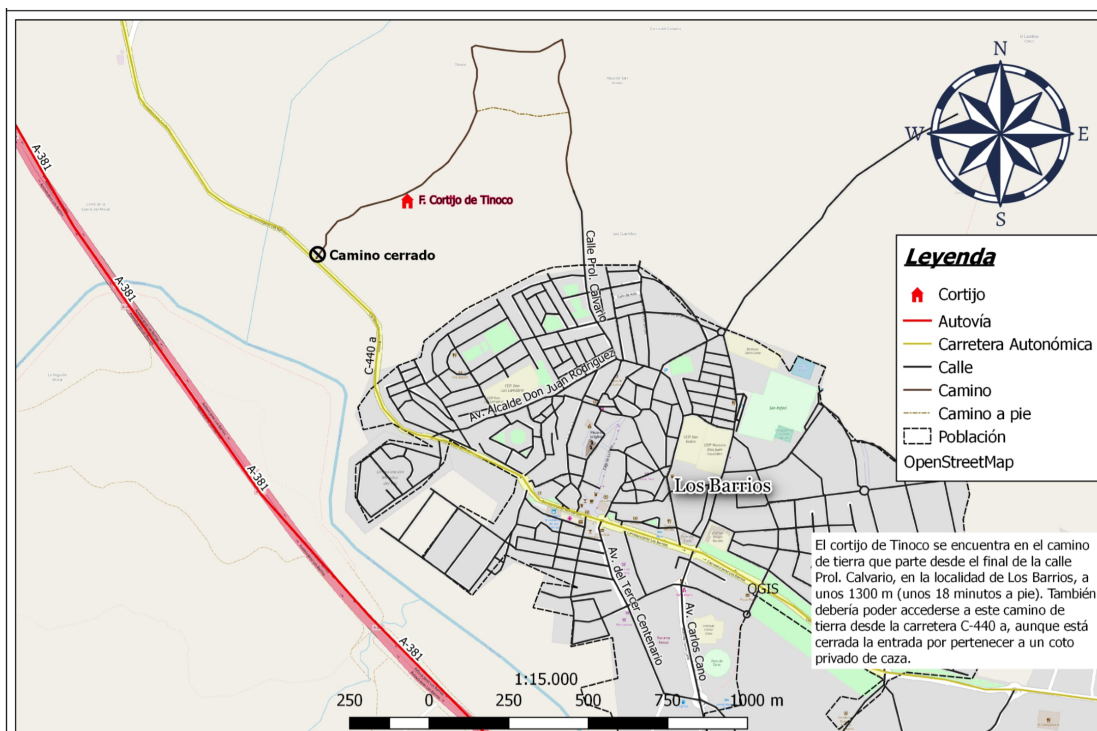
### **3.2. Acciones relativas al turismo cultural, la exploración y la arqueología**

Las acciones relativas al turismo cultural, específicamente aquéllas de exploración y de sitios arqueológicos, estarían centradas en el caso del Cortijo de Albalate, en San Roque. No hemos descartado las visitas al Cortijo de Tinoco ni a la Venta de Guadiaro, aunque tienen unas características singulares que merecen un comentario.

El Cortijo de Tinoco, como ya hemos señalado, tiene un difícil acceso de grado moderado, podemos aproximarnos en vehículo particular hasta las proximidades; sin embargo, el acceso final es peatonal, por uno de los extremos es necesario superar una valla metálica, y por el otro se debe atravesar un camino de tierra desde el cementerio.

Sin embargo, éstos no son obstáculos para aproximarnos al área de cortijo, el problema radica en que es una propiedad privada cerrada al público (mapa temático 1)<sup>5</sup>.

Mapa temático 1. Área del Cortijo de Tinoco



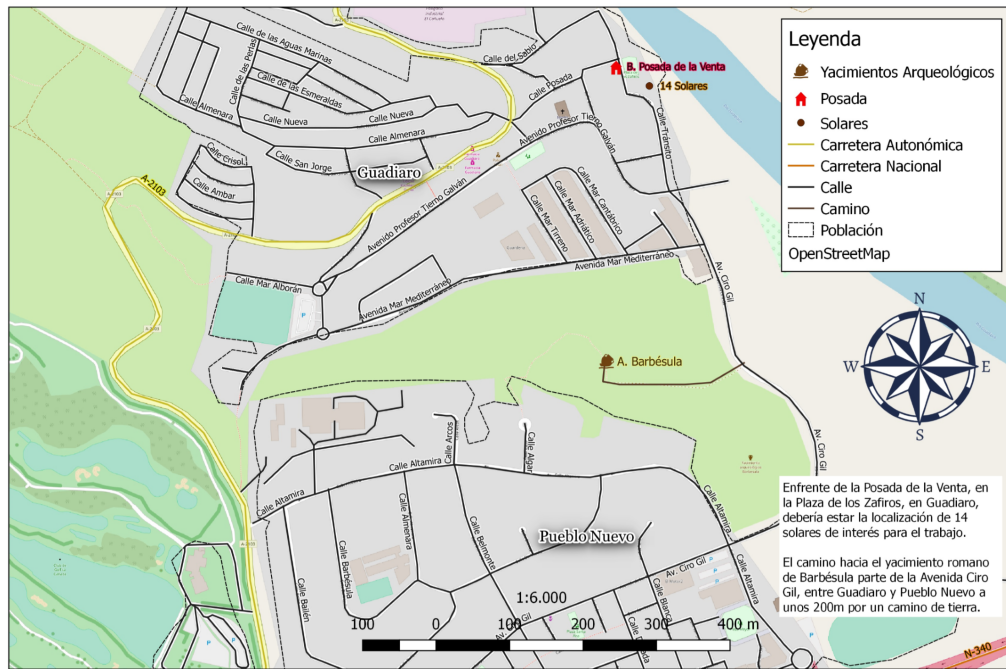
Fuente: Elaboración propia.

La Venta de Guadiaro y su entorno es un vergel de restos arqueológicos (la ciudad romana de Barbésula) y de elementos civiles y militares (la venta y su población antigua y la más reciente Pueblo Nuevo), además de dos torres de defensa en la desembocadura del río). (mapa temático 2)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> El Cortijo de Tinoco se encuentra en el camino de tierra que parte desde el final de la calle Prol. Calvario, en la localidad de Los Barrios, a unos 1.300 m (unos 18 minutos a pie). También debería poder acceder a este camino de tierra desde la carretera C-440a, aunque está cerrada la entrada por pertenecer a un coto privado de caza. El acceso peatonal es viable.

<sup>6</sup> Enfrente de la Posada de la Venta, en la Plaza de los Zafiros, en la población de Guadiaro, están localizados los 14 solares de interés para nuestro trabajo. El camino hacia el yacimiento romano de Barbésula parte de la Avenida Ciro Gil, entre Guadiaro y Pueblo Nuevo, a unos 200 m. por el camino de tierra. No existe un acceso adecuado y la colina donde está ubicada la ciudad romana tiene una frondosa vegetación.

## Mapa temático 2. Venta del Guadiaro y Barbésula



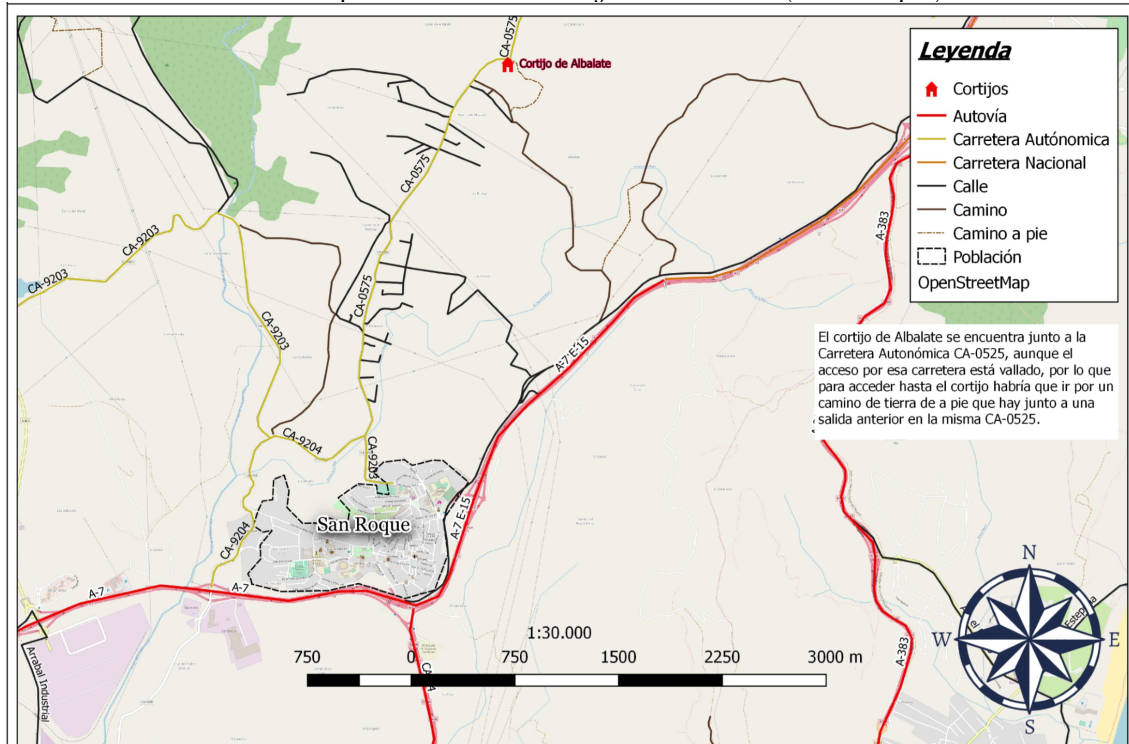
Fuente: Elaboración propia.

Las torres han sido y están siendo restauradas; la Venta de Guadiaro y su entorno urbano es factible de ser visitada, aunque el entorno de las ruinas de Barbésula necesitarían la actuación de unas excavaciones arqueológicas de gran calado.

Y, por último, está nuestra apuesta de trabajo en el Cortijo de Albalate en las proximidades de San Roque (mapa temático 3)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El Cortijo de Albalate se encuentra junto a la carretera autonómica CA-0575, pero poco antes de acceder al cortijo se convierte en un camino de tierra que podría transitarse sin mayor dificultad a pie o con vehículo todoterreno, sobre todo en las estaciones más lluviosas. Aunque está vallado tiene acceso fácil a través de pasos con cancelas.

Mapa temático 3. Cortijo de Albalate (San Roque)



Fuente: Elaboración propia.

Su acceso es fácil, aunque es un camino de tierra y sus vestigios están en ruinas, por lo que proponemos una intervención arqueológica para su puesta en valor y explotación turística, aprovechando además la intención de los dueños de vender parte de la propiedad.

#### 4. CONCLUSIONES

La presente comunicación describe el proceso inicial de la conquista de Gibraltar por las fuerzas combinadas anglo-holandesas y su impacto en la conformación paisajística del Campo de Gibraltar.

A la acción de conquista se produce una reacción inmediata y en todos los órdenes: militares, sociales, culturales, etc. Nosotros nos hemos fijado en la reacción de este acontecimiento relacionado con la fundación de nuevas poblaciones para acoger a los habitantes de Gibraltar que huyeron de sus invasores. Hemos descartado los riquísimos documentos y datos de los elementos militares como la conformación de la actual Línea de la Concepción, o bien poblaciones que surgieron en los posteriores años fruto de los intentos de reconquista como las poblaciones de Campamento, Puente Mayorga, etc.

Dentro de los elementos civiles, menos considerados que los militares, nos hemos fijado en los casos menos estudiados de fundaciones de poblaciones –bien conocidos son los núcleos de San Roque, Los Barrios y Algeciras-, y que hoy no son considerados por su total abandono o por el desconocimiento de su pasado histórico: los ejemplos elegidos son los cortijos de Albalate y Tinoco, y la venta de Guadiaro.

De todos ellos hemos seleccionado el cortijo de Albalate (dependiente de San Roque) por sus características peculiares: recibió un buen número de pobladores huidos desde Gibraltar, por su proximidad a la ermita de San Roque, luego pueblo y villa de San Roque, pero también por la existencia del cortijo con capilla; a pesar de su abandono actual sus ruinas pueden ser restauradas, ya que las fábricas de las casas y



restos secundarios como pozo, pilón de agua, etc., son de fácil acceso y, a pesar de ser propiedad privada, se podría gestionar su adquisición por parte del ayuntamiento de San Roque.

En este sentido encontramos un territorio con aptitudes reales para proponer en un futuro una actividad turística centrada en la revalorización y aprovechamiento para el turismo cultural de esta zona tan alejada y poco conocida de los circuitos tradicionales que aún elementos de valor histórico, geográfico, didáctico, patrimonial, ...en definitiva, de un paisaje cultural tan desconocido como atrayente.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

- Álvarez Vázquez, M., 2007, La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de la nueva población de los Barrios. Revista de estudios Campogibaltareños Almoraima, nº 34.
- Ballesta Gómez, J. M, 2007, Aproximación a los gibraltareños de 1704. Revista de estudios Campogibaltareños Almoraima, nº 34.
- Bueno Lozano, M., 1995, La iglesia en la nueva población de Algeciras. Revista de estudios Campogibaltareños Almoraima, nº13.
- Braudel, F., 1976, El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II. F. C. E.
- Delgado Barrado, J.M., “Pensamiento político y acción de Estado. El Puerto de La Habana (1740-1762)”, en Guimerá Ravina, A. Monge, F. (COORDS.). 2000, La Habana, Puerto Colonial. Siglos XVIII-XIX. Fundación Portuaria. Madrid.
- Delgado Barrado, J. M., 2018, “La pérdida de Gibraltar y sus repercusiones en las transformaciones urbanas del Campo (1704-1724)”, en Magdalena de Pazzis Pi Corrales y José Cepeda Gómez (coord.), Aspectos de la historiografía moderna. Milicia, iglesia y seguridad. Homenaje al Profesor Enrique Martínez Ruiz, Actas Editorial, Madrid.
- Feliu Torruella, M. y Hernández Cardona, F. X. 2011, 12 ideas clave para enseñar y aprender historia. Graó, Barcelona.
- Gómez Molleda, M. D., 1953, Gibraltar, una contienda diplomática en el reinado de Felipe V. CSIC. Madrid.
- López de Ayala, I, 1782, Historia de Gibraltar. S. L.
- Plano para indicar los caminos de las patrouillas, d'infanteria, de cavaleria, et de los feluchos de renta. Archivo General de Simancas. Sección de Mapas, Planos y Dibujos, signatura 67, 115.
- Valverde, L., 2003, Carta histórica y situación topográfica de la ciudad de San Roque y términos de su demarcación en el Campo de Gibraltar, escrita por D..., año de 1849. Textos recopilados y anotados por Francisco E. Cano Villalta, sobre transcripción de Emilio Cano Villalta. 22 Serie Historia. Instituto de Estudios Campogibaltareños.
- Vidal, J.J., 2008, La conquesta anglesa i la pèrdua espanyola de Menorca com a conseqüència de la Guerra de Successió a la Corona D'Espanya. El Tall Editorial, Mallorca.

## **GEOGRAFIANDO. Geografía, Educación y Ciudad**

Julio César Rubio

[jcrubio@unicatolica.edu.co](mailto:jcrubio@unicatolica.edu.co)

Lina Juliana Robayo Coral

[jmarias@unicatolica.edu.co](mailto:jmarias@unicatolica.edu.co)

Nilson Fajardo Quiñones

[ngfajardo@unicatolica.edu.co](mailto:ngfajardo@unicatolica.edu.co)

Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium

### **RESUMEN**

La ponencia da cuenta del avance del proyecto Geografiando, el cual pretende ubicar a las instituciones educativas formales dentro de la reflexión sobre educación y ciudad; se ha organizado en tres subtítulos que señalan el horizonte de problemas a investigar, en el marco de la relación ciudad-educación.

Un primer problema es aquel que insiste en una segunda secularización de la institución escolar, producto de las transformaciones educacionales derivadas de los medios de comunicación o tecnologías de la información y la vida urbana contemporánea; el segundo problema, aborda el asunto de la globalización, la identidad y la ciudad; y el tercer problema hace referencia a la representación que se tiene de la ciudad en tanto posibilidad educativa, frente a lo cual se recurre a la sugerencia de ciertas dimensiones interpretativas que animen el trabajo. Con ello se espera contribuir a la reflexión que, desde otras miradas, como aquellas ligadas al tema de las ciudades educadoras, que se vienen adelantando al respecto.

**Palabras claves:** Habitus, Enseñanza- aprendizaje, saber geográfico.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo corresponde al resultado de una investigación Geografiando, realizada por el grupo de investigación Educarte, perteneciente a la Facultad de educación, programa de la Licenciatura en ciencias sociales, de la Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium, cuyo objetivo fue Comprender los habitus (saberes, prácticas y representaciones) de la enseñanza-aprendizaje del saber geográfico en contextos urbanos como Santiago de Cali, A continuación veremos entonces la Caracterización de la producción académica sobre la enseñanza de la geografía en la ciudad de Santiago de Cali, la revisión de algunos las reflexiones planteadas a través de la Identificación de los habitus y, por último, el reconocimiento programas de educación ciudadana con enfoque territorial agenciados por la Alcaldía de la ciudad. generando así una reflexión sobre el estado actual del panorama de enseñanza de la geografía en Santiago de Cali.

### **2. EL ESPACIO GEOGRÁFICO**

No cualquier espacio constituye la categoría esencial de preocupación disciplinar para la geografía. Un esfuerzo serio de investigación en este campo obliga a su discusión epistemológica en el marco de los debates de vanguardia, no sólo en geografía, sino en disciplinas como filosofía, antropología, sociología, historia, economía y física, para señalar sólo algunas. Lograr una perspectiva medianamente clara de lo que se explica o

se interpreta en geografía, pasa por dar respuestas al contenido de la categoría espacio y, como derivado, del interés que involucra la comprensión de la estructura conceptual de ese algo que nos convoca. Si no se tiene idea de la complejidad que encierra el espacio geográfico, resulta casi imposible darle sentido al quehacer de la geografía.

Una interpretación del espacio en calidad de esencia externa al ser humano y no como dimensión de vida, conlleva a que se asuma la relación medio geográfico y sociedad en débil comunión y bajo la negativa condición de factor carga. Amén de quienes se atrevieron a declarar, desde sinuosas visiones posmodernistas y sin soporte empírico alguno, la muerte del territorio (Giménez, 2000, Virilio, 1988). Es a través del concepto de lugar como la geografía cuestiona ese tipo de interpretación del espacio, porque el lugar articula como proceso cultural el espacio geográfico y la sociedad: Su condición estaría determinada por la calidad y densidad de las relaciones existentes entre los seres que habitan un espacio, y entre los seres y el espacio que ocupan.

Sólo a finales del siglo XX encontramos en la teoría social preocupaciones serias por el espacio, hasta entonces, se asumió como el continente inmóvil de los hechos históricos o el receptáculo pasivo de la cultura humana. En geografía la reflexión sobre el espacio, como su objeto de estudio, fue así mismo tardía. Lo expresa Méndez (1992), autores como Haggett o Harvey lograron identificar el que a lo largo del desarrollo del pensamiento geográfico se han presentado, por lo menos, cinco grandes temas: i. La diferenciación espacial; ii. El paisaje; iii. La relación hombre entorno; iv. La distribución espacial; y iv. El tema geométrico. Méndez lo explica: “parece existir un cierto acuerdo en vincular la problemática territorial y una especial preocupación por el componente espacial que conllevan buena parte de las cuestiones que afectan nuestra vida individual y social al ámbito propio de la geografía” (1992: 56)

Es a partir del análisis de los espacios concretos y de una larga tradición regional, que, en la década de los sesentas, del siglo pasado, se empieza a construir un pensamiento abstracto que convierte el espacio geográfico en la categoría central del análisis disciplinar, de ese momento al ahora, la situación ha cambiado. Sin hacer parte de un proyecto científico estructurado, a modo de Programa de Investigación, como lo concibiera Imre Lakatos, poco a poco, dentro y fuera de la geografía, las elaboraciones sobre el espacio han venido ganando presencia. Cabe advertir, sin embargo, que el concepto de lugar no es consecuencia lineal de tales interpretaciones, es, principalmente, fruto de los debates dados sobre la naturaleza del espacio social, en el marco de lo que se han llamado geografías críticas, histórico-hermenéuticas y del espacio subjetivo. Por eso, desde sus raíces, entraña visiones emancipadoras y de cuestionamiento directo al progreso no compartido, el deterioro ambiental y la exclusión social.

Milton Santos (1996), por ejemplo, opone el lugar, espacio típico de las relaciones horizontales o de viva presencia, a las relaciones verticales que deciden los centros del poder mundial y el gran capital. Cuestiona y confronta las intervenciones tecnócratas hegemónicas que ahondan las asimetrías y distorsionan las relaciones socio-espaciales de los lugares. Tan fuerte es la presencia del lugar como componente de identidad colectiva y del sujeto, que a pesar de la impositiva aplanadora neoliberal no es posible aún hablar con tranquilidad y al tiempo de un espacio globalizado. La heroica resistencia que por décadas han sostenido pueblos famélicos contra los poderosos imperios que invaden sus territorios, así lo evidencia. Es desde el lugar que interpretamos la realidad de espacios mayores, incluso, suena a paradoja, hasta para hacerlos invisibles. La degradación del conflicto armado en Colombia tuvo que llegar, por desgracia, a las ciudades para que

nosotros, los habitantes urbanos, pudiéramos entender el infierno en que la guerra había convertido los campos colombianos.

Una idea moderna de lugar no se define tanto por las funciones que allí se desarrollen, como por la capacidad que se tenga de vincular en un proyecto político de sociedad los elementos físicos y simbólicos de los espacios que la integran. La ciudad, por ejemplo, logra ser educadora, sólo y en la medida en que sus intenciones y concreciones expresen las necesidades, propuestas y aspiraciones de sus ciudadanos. Concentración - desconcentración, homogeneidad - fragmentación, son rasgos que conviven y por ello deberán ser tenidos en cuenta, con criterios de equidad y reconocimiento por todo proyecto de formación ciudadana que se reivindique democrático. Es desde el lugar como nos miramos y miramos. Para Figueras, el ciudadano tiene que entender y utilizar las distintas escalas de identidades: barrio, ciudad y, eventualmente entorno metropolitano. Es necesario insistir, pensando en los habitantes citadinos, en la importancia del barrio -o de los sectores urbanos equivalentes-, puesto que es el ámbito en el cual se pueden iniciar ciertas soluciones a la contradicción identidad/diferencia.

Lugar no es cualquier espacio. Tampoco es idéntico a territorio. Aunque los dos tienen connotaciones espaciales, el lugar hace referencia a los espacios más próximos a nuestro ser, no como factor de identidad, sino como identidad misma y modo de habitar-significar el mundo. El lugar, del que aquí hablamos, está ligado esencialmente a las actividades cotidianas y a los espacios de rutina, que son, en definitiva, los que dan pie y permiten hacer tangibles los encuentros-desencuentros con quienes cohabitamos. Son los espacios personales y de vecindad. En fin, aquellos espacios de duración y permanencia, sin los cuales es imposible reconstruir nuestra historia de vida.

Para Unwin (1992: 92), la enseñanza y la investigación de la geografía se desarrollan en contextos culturales concretos, por ello, la aplicación del conocimiento geográfico y sus mensajes deben empezar en las mismas sociedades donde se encuentran los geógrafos. Apoyado en Johnston y Entrikin, afirma que, al interpretar el mundo objetivo y subjetivo de la realidad, el lugar se ha convertido en el ámbito espacial esencial para poder “comprender la interacción del mundo humano de la experiencia con el mundo físico de la existencia”. Según Viñao, la ocupación del espacio, su utilización, supone su constitución como lugar. El “salto” cualitativo desde el espacio al lugar, es, pues, una construcción. El espacio se proyecta o imagina, el lugar se construye, dice, “desde el fluir de la vida” y a partir del espacio como soporte; el espacio, por tanto, está siempre disponible y dispuesto para convertirse en lugar, para ser construido.

En el marco de la Educación Geográfica y la formación ciudadana, desde donde se plantea esta investigación, el lugar adquiere connotaciones políticas, en la medida en que se convierte en posibilidad para la acción con y de los ciudadanos en la esfera de lo público, la construcción colectiva y la protección del medio ambiente. Es un llamado a re-leer los espacios habitados, con la esperanza de que nazcan mejores maneras de vivirlos.

### **3. RESULTADOS PARCIALES DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

- Respecto a la educación para la construcción de ciudadanía competencias y estándares, en directriz del ministerio de educación hay mucho que reflexionar, en la investigación pudimos dar cuenta que es una camisa de fuerza que tiende a homogenizar la relación de la escuela con la geografía en donde se encasilla su

relación con la construcción de ciudadanía. Resultan ser de acuerdo a Hurtado 2019, no existe la ciudad por ejemplo como un proceso específico, esta categoría no existe.

- Frente al tema de aporte de la educación geográfica a la construcción de ciudadanía, se debe reflexionar mejor. Comprender que la ciudad, ciudadano y ciudadanía no son lo mismo, y que claramente está fundamentado para el MEN en la construcción de ciudadanía para aportar al proyecto de estado/ nación. Citando a Naranjo quien manifiesta:
- más allá de ciudadanos cívicos, republicanos, comunitaristas o mestizos, amantes de su patria, cumplidores de sus deberes y en ejercicio de sus derechos, se precisa de ciudadanos democráticos, activos, sociales, políticos, críticos y participativos, dispuestos a subvertir el orden, con capacidad para transformar la realidad cotidiana y arraigados fluidamente, en términos de Bailly citado por Pagés (2003), al territorio donde habitan, viven y luchan por materializar sus sueños. Estos ciudadanos territoriales no nacen; en criterio de Naranjo (2006: 92-93) se hacen, se forman. La finalidad central de la formación del ciudadano territorial debe estar orientada al ejercicio pleno de su ciudadanía territorializada para construir y fortalecer la democracia.
- El ciudadano territorial posee entonces perfiles cívicos; es alternativo, más contemporáneo y enmarcado por el contexto; activo, social, crítico, político y democrático; capaz de ejercer la ciudadanía requerida para construir democracia. Resultante de la combinación entre estatus y actividad dado que, como conocedor y en posesión de instrumentos para la acción, está dispuesto para la transformación democrática de la realidad ejercitando la ciudadanía. No es sólo un estatus, una condición básica, normativa y jurídica; es, a la vez, una actividad que subvierte el orden injusto e inequitativo establecido, una manera de vivir en medio de la diferencia, una forma de actuar individual y colectivamente en marcos éticos para transformar positivamente la realidad (Magendzo, 2004). Por ello, es este ciudadano quien semantiza el territorio, quien se arraiga fluida y libremente al lugar, dotando de sentidos el espacio al que pertenece y por el cual encuentra motivación y estímulo para el ejercicio de la ciudadanía y para la construcción de la democracia.
- El Geógrafo Hurtado 2019, creador de nuevos currículos en ciencias sociales, manifiesta que en el abordaje de construcción de ciudadanía no se conecta la categoría ciudad, ésta se encuentra ausente en las políticas educativas en el caso colombiano, no aparece ni en las competencias, ni en los estándares. Por otro lado el reconocimiento de la espacialidad, categoría clave en la geografía, base para la convivencia cívica no se hace explícito, como si ocurre para el tiempo y la historia, por ejemplo no existe un estándar que desarrolle en los niños y jóvenes la identidad territorial y el sentido de lugar como construcción territorial y tienen una pregunta clave y nos preguntamos entonces que pasa con la incorporación de los nuevos estándares en ciencias sociales (incluidos los estándares de compromisos personales y sociales) a los currículos escolares colombianos?.

Una de las preguntas a modo de reflexión es cómo aproximar la práctica del maestro a lo que sería la del ejercicio del geógrafo en su campo, dejar de un lado el intento de definición de la geografía para concentrarnos en el que hacer de la geografía,

y las reflexiones como el espacio geográfico, por ejemplo, tener en cuenta no solo la localización es su único principio. De acuerdo a Barrera 2012 quien describe muy bien como en el campo de estudio de la geografía se fundamenta en los siguientes principios metodológicos: localización, extensión, causalidad, relación y cambio, a partir de ellos es posible reconocer la distribución espacial de los elementos del medio natural y los sociales, las causas de esa distribución y las relaciones que existen entre estos aspectos, claves para poner en tensión la geografía que se está enseñando en la escuela hoy por hoy y otorgándole la categoría de lugar para poder comprender el papel en el mundo y la construcción del espacio habitado.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Barrera Bassols Narciso, Palma Ruiz Angelica (2012) Cuadernos de Geografía, Gobierno del Estado de Veracruz. Mexico
- Giménez, Gilberto (2000). “Identidades étnicas: estado de la cuestión”, en: Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI. Leticia Reina, coord. México D.F.: CIESAS, INI, Miguel Angel Purrua,
- Harvey, D. (1996). Justice, Nature and Geograhly of Difference. Berlin: Black-well Publishing
- Hagget, peter. (1994). Geografía: una síntesis moderna. Barcelona: Omega, España. 668 p.
- Harley, j.b. (2005). la naturaleza de los mapas. ensayos sobre la historia de la cartografía. compilación de paul laxton. México: Fondo de Cultura Económica
- Hurtado Mario Fernando [Magisterio TV]. (2019, 07, 10). Enseñanza de la ciudad en la escuela [Archivo de video]. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=dmoX0G\\_9EvI&utm\\_campaign=20190710\\_VC\\_Enseñanza+de+la+ciudad+en+la+escuela](https://www.youtube.com/watch?v=dmoX0G_9EvI&utm_campaign=20190710_VC_Enseñanza+de+la+ciudad+en+la+escuela)
- Santos, Milton (2002), O país destorcido o Brasil, a globalização e a cidadania, Sao Paulo, PubliFhola.
- Pages, Joan (1997), “El currículo de Ciencias Sociales”, en: Cuadernos de formación del profesorado. Educación Secundaria, Barcelona, Ice/Horsori.
- Virilio, Paul. (2005). El ciber mundo, y la política de lo peor. Madrid: Cátedra editorial.
- Panadero, M. (2008): El proceso de formación de la región, en Pillet, F. (coord.): Geografía de Castilla-La Mancha. Ediciones de Castilla- La Mancha, Ciudad Real, pp. 19-34.

## **EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA GENTRIFICACIÓN Y LA TURISTIFICACIÓN SOBRE ÁREAS URBANAS CENTRALES. LOS CASOS DE SEVILLA Y CÁDIZ**

Julio José Parralejo Sánchez  
Universidad de Sevilla  
[Juliojps8@hotmail.com](mailto:Juliojps8@hotmail.com)  
Ibán Díaz Parra  
Universidad de Sevilla  
[ibandiaz@us.es](mailto:ibandiaz@us.es)

### **RESUMEN**

Los impactos socio-espaciales del turismo intensivo sobre centros históricos en las ciudades ibéricas, es una cuestión que ha ganado notable visibilidad pública e interés político y académico. Aquí, los debates sobre la gentrificación de ciertas áreas centrales urbanas se han solapado con los estudios sobre lo que ha venido a denominarse como turistificación. En ciudades donde la economía se basa principalmente en el turismo con escasas alternativas económicas, los problemas sociales y políticos asociados a la misma conviven con la necesidad de estas actividades como fuente de trabajo e inversiones. El objetivo de este artículo es identificar si se han producido cambios en las dinámicas y estructura demográfica de los centros históricos de dos ciudades andaluzas, Sevilla y Cádiz, a raíz del incremento de visitantes a las ciudades y de los alojamientos turísticos. El trabajo se basa fundamentalmente en el tratamiento de datos sociodemográficos del Padrón y datos sobre alojamientos turísticos suministrados por el IAECA. Los primeros datos obtenidos nos muestran un descenso de la población local en estos centros urbanos en la última década, teniendo en cuenta la crisis financiera del año 2008 y el incremento del precio de los alquileres a la población local debido a la aparición de plataformas como Airbnb, HomeAway, Wimdu. A este respecto se valora la necesidad de adoptar medidas políticas para controlar los efectos de este tipo de procesos socio-espaciales.

### **1. INTRODUCCIÓN**

Le gentrificación lleva investigándose en distintas partes del mundo desde hace medio siglo, pero en España, no ha sido hasta estos últimos años cuando ha empezado a tener cierta relevancia académica y política (Janoschka, Michael. 2018), en gran parte por su relación con lo que ha venido a denominarse turistificación.

En los últimos años han proliferado los trabajos académicos sobre gentrificación y turistificación. Cocola-Gant. (2015) utiliza el término gentrificación como la evidencia de la destrucción de barrios populares desplazando a los vecinos a otras zonas de la ciudad, tomándolo como una forma de gentrificación. Gentrificación y turistificación serían el resultado de políticas públicas sobre zonas centrales degradadas, que en lugar de erradicar la pobreza lo que hacen es cambiar la pobreza de lugar alejándolas de los centros urbanos. Díaz-Parra y Jover (2018) por su lado, argumentan la necesidad de diferenciar la gentrificación residencial tradicional y la turistificación, dado que en la última se daría una sustitución de residentes por visitantes, con unos efectos demográficos distintos.

Las investigaciones sobre este tipo de procesos se han centrado preferentemente en grandes ciudades, notoriamente en la Península Ibérica: Madrid, Barcelona, Lisboa, Sevilla, etcétera. No obstante, otras de menor tamaño comenzándose a ver afectadas por este fenómeno (Duque Calvache, Ricardo. 2011). Los motivos pueden ser varios pero la principal razón parece ser la fácil accesibilidad, cada día de más población, a viajar a muchas partes del mundo por la mejora que existen en las comunicaciones y el abaratamiento de algunas zonas para el turismo, aunque esto pueda ser beneficioso para unos y negativo para otros (Cócola Gant, Agustín; Durán, Gustavo & Janoschka, Michael. 2016). En cualquiera de los casos, estos académicos coinciden en la necesidad de estudiar los impactos socio-demográficos y socio-espaciales del turismo desde una perspectiva crítica. Por ejemplo, Sequera & Nofre (2018) argumentan que el rápido crecimiento de las ciudades postindustriales requiere un enfoque innovador para entender el proceso de la turistificación, investigando los efectos del turismo urbano sobre el tejido social y cultural en las ciudades.

Por otro lado, la investigación sobre gentrificación y turistificación entronca con las transformaciones históricas que se vienen produciendo en los centros urbanos de ciudades españolas (Fernández Salinas, Víctor. 1994). Durante gran parte del siglo XX las áreas centrales han pasado por procesos de declive y degradación, con pérdida de población y del patrimonio. Con el paso de los años se intenta dar solución a los problemas con nuevas leyes, planes generales de ordenación, aumento de la seguridad, etc. cuyo objetivo es ir mejorando la vida en las ciudades (Díaz-Parra, Ibán & Jover Báez, Jaime. 2018). Desde finales del siglo XX las áreas centrales de las principales ciudades españolas han pasado por procesos de reinversión que han revertido la situación anterior pero que han traído nuevos problemas. Entre los problemas de los que se habla está la gentrificación, entendida como sustitución de la población tradicional de estas áreas por otros con mayor poder adquisitivo (Díaz-Parra, Ibán. 2014)

El carácter de potencia turística de España ha potenciado la relevancia de este tipo de procesos (Marchena Gómez, Manuel & Vera Rebollo, J. Fernando. 1995). El sector se ha convertido en la principal fuente de ingresos para muchas ciudades del país, dando lugar a la profesionalización del sector y al cada vez mayor uso de nuevas tecnologías (Chamorro, Rafael. 2008), pudiendo ofrecer servicios de alta calidad y posibilitando el acceso al mismo de distintos estratos sociales, además de una fuerte internacionalización que ha ido creciendo en los últimos años. Tras la crisis económica de 2008, el turismo ha ganado más peso si cabe en la creación de empleo y en la participación en el PIB (Cuadrado Roura, Juan & López Morales, José María. 2018). Esto ha coincidido con cierta alarma social en torno a la saturación de visitantes en determinadas ciudades, especialmente en los centros históricos, con especial atención al crecimiento de la fórmula de los pisos turísticos (Gil, Javier & Sequera, Jorge. 2018). El impacto de los alquileres turísticos temporales y las plataformas tipo Airbnb, al mismo tiempo que multiplica las posibilidades para los turistas a la hora de visitar ciudades y acceder a un amplio rango de experiencias, ha podido intensificar el número de turistas, tanto en ciudades tradicionalmente turísticas como en otras que no lo eran tanto, conduciendo a ciertos tipos de congestión y a la amenaza de desplazamiento de los vecinos tradicionales en las áreas históricas más visitadas. Esto a colación la cuestión de la necesidad de regulación estatal de estas actividades (Milano, Claudio. 2018).



## 2. METODOLOGÍA

El análisis se ha ejecutado de manera independiente para cada uno de los dos casos, Cádiz y Sevilla, y posteriormente se han comparado para identificar las diferencias y similitudes en los impactos generados por los fenómenos de la gentrificación y la turistificación.

El presente trabajo se enmarca en una investigación doctoral más amplia sobre los procesos de gentrificación y turistificación en las ciudades andaluzas de Cádiz y Sevilla. De este supone una primera parte centrada principalmente en la estadística descriptiva, a la que habría de seguir un trabajo de campo sobre las áreas centrales de estas ciudades. La investigación partió de una revisión bibliográfica sobre gentrificación y turistificación que permitiese construir un marco analítico claro con definiciones operacionalizables, así como del desarrollo urbano de Sevilla y Cádiz que permitiese realizar una contextualización de los fenómenos estudiados.

El análisis de las estadísticas demográficas parte de la hipótesis de que el incremento de los apartamentos turísticos, a raíz del impacto de plataformas como Airbnb, podría suponer un freno a la tendencia de las últimas dos décadas de los centros históricos andaluces a revertir o al menos frenar el declive demográfico que venían arrastrando desde la segunda mitad del siglo XX. Estas ganancias previas sería fruto de un proceso de gentrificación, por lo que la turistificación y la gentrificación estarían actuando de forma contradictoria sobre este tipo de espacios.

Esta fase del trabajo se sitúa a un nivel fundamentalmente descriptivo, por lo que se dedica a la construcción de una serie de indicadores de los procesos que se estudian en estos espacios. Se han obtenido los datos del censo español de población y vivienda y del Padrón, entre los años 2001-2018, proporcionados por Instituto Nacional de Estadística (INE), del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA). A partir de estos datos se han construido indicadores referentes al cambio demográfico de la población, gentrificación y turistificación.

- Indicadores de dinamismo demográfico:
  - Indicador 1: Variación del porcentaje de la población total de la ciudad que vive en el centro histórico entre 2001 y 2018. Se toma el peso de la población del centro histórico en el conjunto de la ciudad para independizar el dato del comportamiento general de la ciudad.
  - Indicador 2: Variación del envejecimiento del centro histórico en relación al conjunto de la ciudad entre 2001 y 2018.
  - Indicador 3: Variación del porcentaje de extranjeros residiendo en el centro histórico.
  
- Indicadores de gentrificación:
  - Indicador 1: Gentrificación. Se construye a partir de la variación del porcentaje de población con oficios profesionales y técnicos. Se utiliza el conocido como índice de Marcuse (en Rasse et al. 2019), cuya definición operativa sería el porcentaje de cambio de un grupo socioeconómico en el área en cuestión menos el porcentaje de cambio de ese mismo grupo en la ciudad. Esto permite saber si en una determinada zona un grupo

social que contextualmente se considera privilegiado ha crecido a un ritmo mayor o menor que el de la ciudad.

- Indicador 2: Gentrificación transnacional. Se utiliza de nuevo el índice de Marcuse, pero tomando como grupo privilegiado la población extranjera procedente de la UE-15, EEUU y Japón, que reflejaría lo que tiende a reconocerse como países centrales o países con mayor nivel de desarrollo. Una elección poco polémica si hablamos de la primera década del siglo XXI.
- Indicadores de turistificación:
- Indicador 1: Turistificación de la vivienda. Se construye como una ratio entre el número de alojamientos turísticos ofrecidos en Airbnb y el número de viviendas totales. Permite tener un indicador sintético para comparar entre ciudades, aunque no podamos hacerlo en el tiempo por la relativa novedad de los alojamientos turísticos ofrecidos en plataformas virtuales. La plataforma Datahippo, de donde se extrajeron los datos sobre viviendas turísticas de Airbnb, no ofrece por el momento series temporales, por lo que los datos son de 2018
  - Indicador 2: Centralización de la vivienda turística. Se construye como el porcentaje de viviendas turísticas localizadas en el centro histórico con respecto al conjunto de la ciudad. De nuevo estos datos solo estaban disponibles para 2018.

### **3. MARCO ANALÍTICO CONCEPTUAL**

#### **3.1. Gentrificación**

Gentrificación es un término inventado por la socióloga Ruth Glass (1964) en su estudio sobre la ciudad de Londres, para referir el cambio originado en barrios pobres al ser tomado por clases medias, que compraban y rehabilitaban viviendas desplazando a la población originaria hasta transformar por completo el carácter social del barrio. (Smith, Neil. 1996) veía la gentrificación como consecuencia de la reinversión de capital inmobiliario sobre zonas previamente desvalorizadas. De esta manera, el principal motor de esta transformación era el beneficio derivado del incremento de las rentas de suelo, lo que denomina rent gap o diferencial de renta.

Beauregard (1990) llega a referir la gentrificación como un concepto confuso y caótico, que refería en realidad un rango muy amplio de fenómenos de transformación de las ciudades contemporáneas. Eric Clark (2004), para responder a esta indefinición proponía una definición que hasta el momento es la más coherente y operativa, identificando la gentrificación con la sustitución de los residentes y usuario de un barrio por otros con mayor poder adquisitivo, mediada por la inversión en el entorno construido a población tradicional de un barrio.

#### **3.2. Gentrificación transnacional**

La gentrificación transnacional es la gentrificación causada por extranjeros con un poder adquisitivo relativamente alto (Díaz-Parra, Ibán & Jover Báez, Jaime. 2018). Refería procesos en el que la sustitución referida por Clark es protagonizada por la entrada de colectivos de extranjeros de cierto poder adquisitivo que se asientan en un

país relativamente más pobre, por motivos de estilo de vida, salud, etcétera. Aunque suele estar relacionado con la intensificación de los flujos turísticos, a diferencia de estos, está protagonizada por hogares que se establecen como residentes.

### 3.3. Turistificación

Para la mayor parte de investigadores, turistificación y gentrificación coexisten y se alimentan recíprocamente en un contexto económico y social. Cocola (2015) entiende la turistificación como una gentrificación turística. Argumenta que existe una “ideología del turismo” que por medio de políticas públicas y una buena publicidad, cuyo objetivo es mayor promoción para las zonas, se incrementa así el turismo y por ende los beneficios. De ahí que se haya especializado tanto el sector turístico en España y en consecuencia se ha desembocado en una pérdida del espacio público, que pasa de ser un lugar de convivencia a espacios privados (terrazas de bares) y también la desaparición del comercio tradicional surgiendo un nuevo comercio destinado a satisfacer a los visitantes, por último, todo esto conlleva a una pérdida de la propia identidad que tenía el barrio lo que hace a muchos vecinos plantearse el abandono de sus casas, o incluso quien decide quedarse ve como su estilo de vida se ve indiscutiblemente modificado.

Díaz-Parra y Jover (2018) definen la turistificación en contraposición a la gentrificación, como una sustitución de usos y usuarios, pero en esta ocasión por visitantes, identificados como turistas, que pueden llegar a desplazar a los residentes de barrios centrales objetos del turismo cultural. A diferencia de Cocola, Jover y Díaz señalan que gentrificación y turistificación tiene unos orígenes y resultados diferentes y que en ocasiones pueden ser excluyentes entre sí.

## 4. RESULTADOS

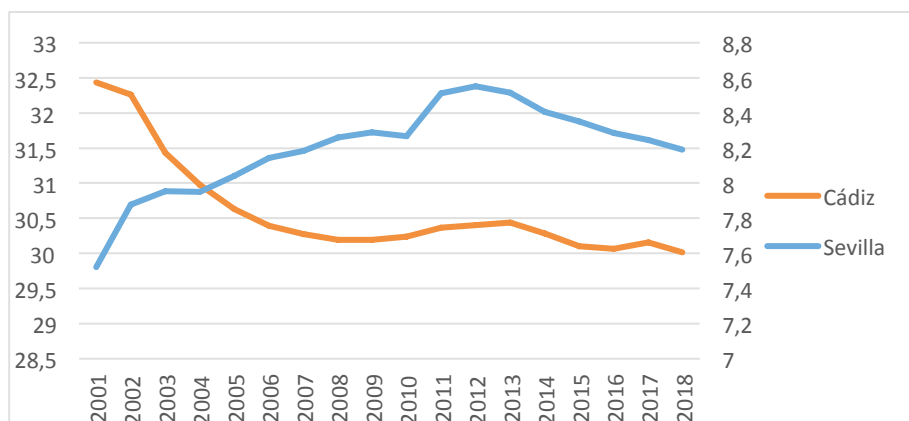
Durante la segunda mitad del siglo XX los centros históricos de las ciudades de Sevilla y Cádiz se encontraban en fuerte regresión demográfica. Perdían población, generalmente a favor de otros barrios de sus respectivas ciudades o en favor de sus áreas metropolitanas y envejecían notoriamente. La renovación urbana sobre este tipo de centros históricos, generalizada en las ciudades de cierto tamaño de España, se produjo a partir de la década de los años noventa (Díaz Parra, Ibán. 2010).

Tabla 1:

	% Población en el centro histórico			% Mayores de 65 en el centro histórico			% Extranjeros residentes en el centro histórico		
	2001	2018	$\Delta$ 2001-2018	2001	2018	$\Delta$ 2001-2018	2001	2018	$\Delta$ 2001-2018
<b>Centro histórico Cádiz</b>	31,36	30,01	<b>-1,35</b>	36,25	28,38	<b>-7,87</b>	0,55	6,24	<b>+5,69</b>
<b>Centro histórico Sevilla</b>	7,52	8,19	<b>+0,67</b>	20,37	20,19	<b>-0,18</b>	1,96	2,67	<b>+0,71</b>

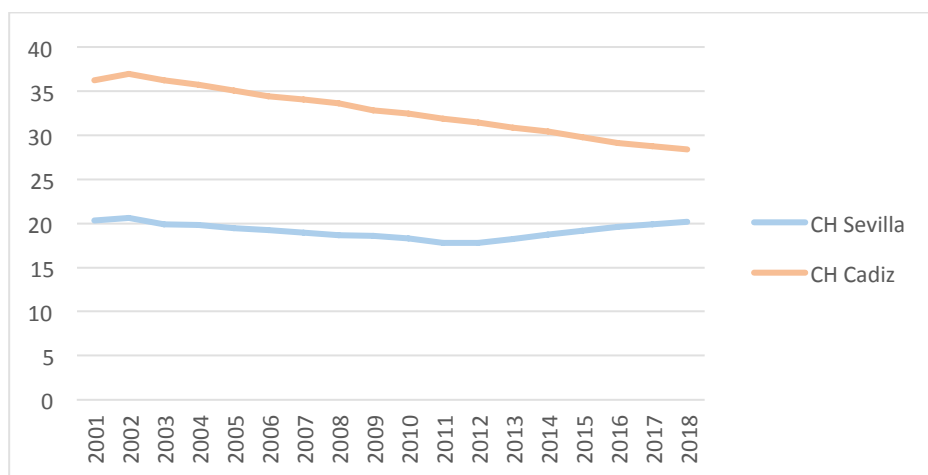
Fuente: elaboración propia

Figura 1: % de población total viviendo en el centro histórico 2001-2018.



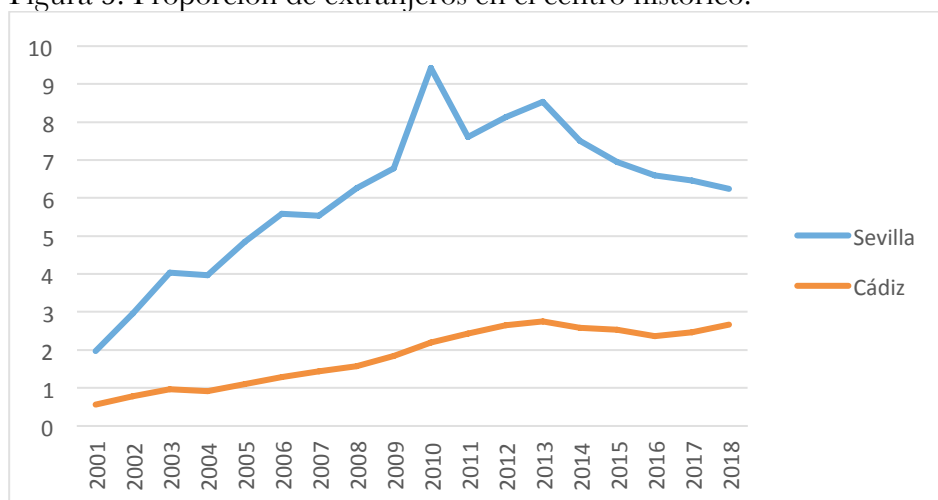
Fuente: elaboración propia

Figura 2: Evolución de la proporción de viejos 2001-2018



Fuente: elaboración propia

Figura 3. Proporción de extranjeros en el centro histórico.



Fuente: elaboración propia

Podemos observar como el centro histórico de Cádiz tiene más peso poblacional que la ciudad de Sevilla, a pesar de haber perdido habitantes y Sevilla de haberlos ganado en su centro, sigue viviendo un 30,01% de la población total de Cádiz en el centro mientras que en Sevilla tan solo un 8,19%.

El peso de la población del centro histórico de Sevilla venía incrementándose desde principios del siglo XXI de forma notable, año a año. Esta tendencia se frena y se invierte desde el año 2013, desde el cual se han perdido aproximadamente 3000 residentes, lo que lamina gran parte del crecimiento anterior. En Cádiz la población del centro histórico venía descendiendo abruptamente hasta 2005, cuando la tendencia se invierte de forma muy leve. De nuevo a partir de 2013 la población vuelve a caer, aunque el cambio de tendencia no es tan evidente como en Sevilla.

Durante el periodo de estudio el envejecimiento se ha reducido en ambos casos, aunque de forma leve. Asimismo, se ha producido un incremento del peso de la población extranjera, mucho mayor en el caso del centro histórico de la ciudad de Sevilla. El centro histórico de Cádiz se ha reducido su envejecimiento, durante todo el periodo, partiendo de un dato mucho más alto que el de Sevilla. El centro histórico de Sevilla ha reducido su envejecimiento hasta 2013, cuando se produce un cambio de tendencia, incrementándose de nuevo. El peso de la población extranjera por su parte se ha incrementado en ambos centros históricos de manera similar, empezando a caer entre 2013 y 2015, coincidiendo con la reducción de la población en su conjunto.

En síntesis, en el caso de Sevilla se produce un claro cambio en las tendencias demográficas a partir de 2013, mucho más atenuado en el centro histórico de Cádiz. En el periodo previo a 2013 se produce un elevado crecimiento de la población, incrementando el peso de la población extranjera y rejuveneciendo la población, lo que implica algún tipo de reemplazo de la población anciana por la entrada de nuevos pobladores, jóvenes y con cierto peso de la población extranjera. En el caso de Cádiz es similar pero este proceso solo se produce a partir de 2005 y de forma mucho más tímida.

El decrecimiento de la población posterior a partir de 2013 en el centro histórico de Sevilla implica pérdida de peso de la población extranjera y un nuevo envejecimiento, lo que muestra que la población que se está perdiendo en ese periodo es población joven y que incluye población extranjera. Este último punto también es extensible al centro histórico de Cádiz, aunque en este caso el envejecimiento no para de caer durante toda la serie de datos.

Tabla 2: Índice de gentrificación

	<b>Índice de gentrificación 2001-2011</b>	<b>% Profesionales y técnicos <math>\Delta</math>2001-2011</b>	<b>Índice de gentrificación transnacional 2001-2018</b>	<b>% Extranjeros EU-15, EEUU, Canadá y Japón <math>\Delta</math>2001-2018</b>
<b>Centro histórico Cádiz</b>	4,15	+1,08	0,38	+0,73
<b>Centro histórico Sevilla</b>	1,91	+0,67	1,60	+1,97

Fuente: elaboración propia

En la tabla 2 los índices de gentrificación muestran una variación positiva durante el periodo de estudio para ambos casos, aunque el incremento es más bien tímido. El

índice de gentrificación general es mayor en el centro histórico de Cádiz, por encima del 4%, coincidiendo con un incremento de un punto en el peso de los profesionales y técnicos sobre el total de población en edad de trabajar. En el caso del centro histórico de Sevilla el índice está algo por debajo del 2% expresando un incremento menor de este grupo.

En el caso de la gentrificación transnacional parece ocurrir lo contrario. También arroja valores positivos. Sin embargo, esta vez la gentrificación transnacional es mucho mayor en el caso del centro histórico de Sevilla donde arroja un 1,6%, coincidiendo con un incremento notable del porcentaje de extranjeros procedentes de los países más desarrollados. En Cádiz el dato es mucho menor y se queda en un 0,38%

Los datos de la tabla 2 añaden un matiz a las observaciones anteriores sobre el cambio poblacional en los dos centros históricos objeto de estudio. La población que ha promovido el crecimiento y rejuvenecimiento durante ciertos periodos ha sido una población socialmente privilegiada, lo que implica cierto grado de gentrificación del sector que es más notorio durante el periodo de estudio en Cádiz, e incluso cierto grado de gentrificación transnacional que sería más notable en Sevilla.

Tabla 3: Indicadores de turistificación

	<b>Número total de viviendas turísticas</b>	<b>Centralización de la vivienda turística</b>	<b>Turistificación de la vivienda</b>
<b>Centro histórico Cádiz</b>	897	61,61	6,51
<b>Centro histórico Sevilla</b>	4840	65,2	18,24

Fuente: elaboración propia

En la tabla 3 se muestra que el número de viviendas turísticas varía mucho entre el centro histórico de Cádiz y el de Sevilla, siendo mucho más elevado en este último, coincidiendo con el mayor tamaño en superficie y población de este. El indicador de la centralización de este tipo de vivienda muestra un dato similar, por encima del 60% de este tipo de viviendas concentradas en los respectivos centros históricos, lo que muestra la relevancia de la vivienda turística en este tipo de espacios. Finalmente, la turistificación de la vivienda muestra un dato mucho más elevado en el caso de Sevilla hasta de 18,24 puntos, frente a los 6,51 puntos del centro histórico de Cádiz.

Estos datos en relación a lo anterior muestran lo que podría ser la principal variable explicativa en relación a las pérdidas de población. El impacto del crecimiento de este tipo de alojamientos turísticos que es rastreado hasta los años 2013 y 2014 podrían explicar las pérdidas de población, especialmente en Sevilla, revirtiendo las tendencias anteriores. Por otro lado, la elevada turistificación de la vivienda en Sevilla coincide con cierto grado de gentrificación transnacional, lo que parece en primera instancia una relación lógica entre la presencia de residentes extranjeros procedentes de países ricos y la oferta de alojamientos temporales para visitantes de estos mismos países.

## 5. CONCLUSIONES

La hipótesis de una relación entre turistificación y pérdida de población sale reforzada de este trabajo. No obstante, para poder inferir una relación causa efecto entre el incremento de los pisos turísticos temporales y las pérdidas de población habría que contar con series temporales de datos sobre los primeros y aplicar algún tipo de regresión lineal a un nivel elevado de desagregación dentro de los centros históricos, lo que podría ser una futura línea de trabajo.

La relación entre gentrificación y turistificación se muestra asimismo como un aspecto complejo. De partida parece existir cierta correlación entre gentrificación transnacional y turistificación. Sin embargo, la gentrificación en términos generales, asociada al rejuvenecimiento de los centros históricos parece anterior e incluso podría verse afectada negativamente por la pérdida de residentes, que afecta a los hogares jóvenes y también a los hogares extranjeros.

Respecto del carácter beneficioso o no de este tipo de procesos. Si la principal virtud de la gentrificación pudo ser el rejuvenecimiento y reversión del declive demográfico de los centros históricos, la intensificación de estas dinámicas relacionadas con la turistificación podría estar laminando estos pequeños logros. Esta es una proposición que debe seguir trabajándose en el desarrollo futuro de esta investigación.

## 6. REFERENCIAS

- Cócola Gant, A. (2015). Boletín sobre el turismo responsable. *Turismo y Desarrollo*, 15, 12.
- Cócola Gant, A., Durán, G., & Janoschka, M. (2016). La ciudad del siglo XXI: políticas públicas urbanas, desplazamientos y contestaciones. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, (56)
- Cuadrado Roura, J. R., & Lopez Morales, J. M. (2018). El turismo en la recuperación y el equilibrio exterior de España, (February), 154–171.
- Díaz-Parra, I. (2014). *¿Gentrificación o barbarie? Disciplinamiento y transformación social de barrio de la Alameda de Sevilla*.
- Díaz-Parra, I., & Jover Báez, J. (2018). Enclaves urbanos de éxito. Transformación urbanística, gentrificación y turismo en la Alameda de Hércules de Sevilla. In *capital inmobiliario producción y transgresión del espacio social en la ciudad neoliberal* (pp. 337–359). Ciudad de México.
- Duque Calvache, R. (2011). *Procesos de gentrificación de cascos antiguos en España el Albaicín de Granada : tesis doctoral*. Editorial de la Universidad de Granada.
- Fernández Salinas, V. M. (1994). Los Centros Históricos en la evolución de la ciudad europea desde los años setenta. *Éria Revista Cuatrimestral de Geografía*.
- Gil, J., & Sequera, J. (2018). Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias. El caso de Airbnb en Madrid. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (41), 15–32.
- Glass, R. (1964). *London: Aspects of Change*.
- Janoschka, M. (2018). Gentrificación en España, 24–33.
- Milano, C. (2018). Overtourism, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 18(3), 551–564.
- Sequera, J., & Nofre, J. (2018). Shaken, not stirred: New debates on touristification and the limits of gentrification.
- Smith, N. (1996). *La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación*.

# **GENTRIFICACIÓN Y OVERTOURISM EN DESTINOS URBANOS. EL CASO DEL BARRIO DE SAN PEDRO EN SANTIAGO DE COMPOSTELA (GALICIA, ESPAÑA)**

María de los Ángeles Piñeiro Antelo  
*manxeles.pineiro@usc.es*

Lucrezia Lopez  
*lucrezia.lopez@usc.es*

Miguel Pazos Otón  
*miguel.pazos.oton@usc.es*

Departamento de Xeografía  
Universidade de Santiago de Compostela

## **RESUMEN**

Durante la última década, uno de los principales desafíos del desarrollo de la industria turística en ciudades históricas europeas, y cada vez más en todo el mundo, ha sido enfrentar los efectos perniciosos de la gentrificación y el overtourism, que afectan a la calidad y autenticidad de la experiencia turística, y que provocan problemas de privatización y congestión de espacios públicos, pérdida de poder adquisitivo de los residentes, y aumento de los precios de la vivienda en los destinos afectados. Este trabajo analiza estas tendencias en el Barrio de San Pedro, uno de los más emblemáticos de la ciudad de Santiago de Compostela, destino de turismo urbano internacional, que también es la meta del Camino de Santiago, primer Itinerario Cultural Europeo, y una de las rutas de peregrinación más importantes del mundo. El principal objetivo del estudio es presentar los primeros avances de una investigación, centrada en profundizar en la toma de conciencia y la elaboración de una respuesta ciudadana y asociativa, ante los problemas percibidos y asociados al desarrollo del fenómeno turístico en ciudades patrimonio. Se adopta una metodología cualitativa para conocer las dinámicas sociales y culturales que interactúan en este barrio singular dentro del espacio urbano y turístico compostelano.

**Palabras clave:** Overtourism, gentrificación, Santiago de Compostela, Barrio de San Pedro, Camino de Santiago.

## **ABSTRACT**

During the last decade, one of the main challenges of the development of the tourism industry in historic European cities, and increasingly throughout the world, has been to face the pernicious effects of gentrification and overtourism. Both affect the quality and the authenticity of the tourist experience, and cause problems of privatization and congestion of public spaces, loss of purchasing power of residents, and increase in housing prices in the affected destinations. This paper analyzes these trends in the Barrio de San Pedro, one of the most emblematic of the city of Santiago de Compostela (Spain), an international urban tourism destination, which is also the final destination of the Camino de Santiago, the first European Cultural Itinerary, and one of the most important pilgrimage routes in the world. The aim of the study is to present the first advances of a research engaged with the progressive citizens' awareness and their associative response, given the problems perceived and associated with the development of the tourist phenomenon in heritage cities. A



qualitative methodology is adopted to point out the social and cultural dynamics that interact in this singular neighborhood within the urban and tourist space of Compostela.

**Keywords:** Overtourism, gentrification, Santiago de Compostela, Barrio de San Pedro, Camino de Santiago.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas algunas ciudades europeas declaradas patrimonio de la humanidad han experimentado un gran aumento de los flujos turísticos, que amenazan su desarrollo sostenible y han influido profundamente en las condiciones de vida de sus habitantes. Esto se hace especialmente visible en algunos barrios, que experimentan cambios en las pautas residenciales, comerciales y turísticas, que amenazan los elementos identitarios que le son propios y que los individualizan en el conjunto urbano. Por su parte, los residentes ven alteradas sus relaciones con el espacio vivido y asisten con desconcierto a una serie de transformaciones que les resultan ajenas, de las que hablaremos aquí.

En este contexto proliferan las investigaciones sobre los modelos de turismo deseables y sostenibles para un destino y para sus ciudadanos, donde se reflexiona sobre conceptos como los de “gentrificación”, “capacidad de carga” y de “overtourism” (Colomb y Novy, 2016; García-Hernández et al., 2017; Goodwin, 2017; Gotham, 2005; Koens et al., 2018; Milano, 2017; Lestegás, Seixas, y Lois González, 2019; Mínguez, Piñeira, y Fernández-Tabales, 2019; Nguyen y Shadrin, 2008; O’Reilly, 1986; Semi, 2015; Smith, 1996; UNWTO, 2018; Weiss, 2017). E incluso algunos van más allá y se centran en la aparición de movimientos de rechazo a la actividad turística, que encuentran una gran repercusión en las iniciativas ciudadanas (Blanco et al., 2018; Séraphin et al., 2018; Yazdi y Khanalizadeh, 2017), con desigual repercusión en el mundo académico y en los mass media (Huete y Mantecón, 2018).

Este trabajo es fruto de una investigación en curso que estudia los efectos de la gentrificación y del overtourism en aquellos sectores de la ciudad que concentran los flujos turísticos, y que resultan más vulnerables ante los efectos adversos de estos fenómenos citados. El caso de estudio se centra en el Barrio de San Pedro, en Santiago de Compostela, importante destino de turismo urbano internacional, por su condición de ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad desde 1985, y por ser la meta del Camino de Santiago, una de las rutas de peregrinación más reconocidas del mundo. En el Barrio de San Pedro confluyen las entradas en la ciudad del Camino Francés, la variante más conocida y la que realiza un mayor número de peregrinos (57% en 2018), el Camino Primitivo (4,6%) y el Camino del Norte (5,8%) de la ruta Jacobea.

El objetivo principal de esta comunicación es presentar los primeros avances de esta investigación, centrada en profundizar en la toma de conciencia y la elaboración de una respuesta ciudadana y asociativa, ante los problemas percibidos y asociados al desarrollo del fenómeno turístico en ciudades patrimonio. La contribución se organiza como sigue: en la primera sección se realiza una revisión de la literatura académica relativa a la gentrificación y el overtourism. A continuación, se describe la metodología aplicada en la investigación, para luego presentar el estudio de caso. Siguen los apartados de análisis, y de presentación de avance de resultados, en relación con la ciudad de Santiago de Compostela, y dedicando especial atención al Barrio de San Pedro. Se completa el trabajo con un apartado de conclusiones y reflexiones finales.

## 2. GENTRIFICACIÓN Y OVERTOURISM EN DESTINOS URBANOS

Como sugiere el título, gentrificación y overtourism son los conceptos claves de este estudio. Desde luego se trata de dos temáticas de interés desde el punto de vista político y ciudadano, que generan múltiples reacciones, en ocasiones confrontadas, pues afectan la calidad de vida urbana. Por cuestiones de espacio nos limitamos a introducir algunas ideas claves que permiten aplicar y entender los siguientes resultados del caso de estudio.

La gentrificación puede ser definida como un conjunto de transformaciones urbanas a raíz de las cuales toda el área se vuelve más cara y con eso exclusiva (Semi, 2015). Es, evidentemente, un proceso que genera ganadores y perdedores pues, por un lado, los hogares más débiles son desplazados por aquellos más ricos y más fuertes (DeFilippis, 2004; Hartman et al., 1982), con las consecuentes problemáticas de acceso y uso por la exclusividad del espacio. Por el otro lado, a la recuperación de un cierto espacio urbano sigue su revitalización, renacimiento o regeneración (Slater, 2009; Smith, 1996). Este proceso de cambio se vincula a unas clases sociales muy concretas, particularmente a las clases medias y cultas, que con el tiempo delimitan el acceso a la *gentry*. De hecho, para Smith (1996), la gentrificación representa la primera línea de desarrollo desigual a escala local, ya que a través de la misma los barrios pobres y de clase trabajadora sufren un proceso de capitalización y se vuelven apetecibles para los inversores. Este proceso, que se manifestó inicialmente en grandes ciudades como Londres, Nueva York y París, en la actualidad caracteriza a numerosas realidades urbanas, de distinto tamaño. Es lo que Smith (2002) llamó estrategia global urbana, que a su entender está fuertemente relacionada con la circulación de capital glocal y cultural.

¿Nos estamos, por tanto, dirigiendo hacia un mismo modelo de desarrollo? Si todas las ciudades están pasando por la gentrificación, ¿significa que este proceso lleva a un “bien común deseado”? Efectivamente, uno de estos beneficios es el embellecimiento urbano que deriva y que a la vez que hace más vivible el entorno, se convierte en espacio atractivo y cautivador para el turismo. De hecho, la industria del turismo es una de las más grandes en el mundo, y está cada vez más dominada por empresas hoteleras y servicios que transforma los espacios locales en espacios de consumo (Fainstein y Judd, 1999; Gotham, 2005; Hollands y Chatterton, 2003; Meethan, 2001). De hecho, según Gotham (2005), en las ciudades contemporáneas el turismo es un medio de desarrollo económico vinculado con la gentrificación. Ambos comparten escenarios urbanos, por ello se emplea la expresión de gentrificación turística para indicar la transformación de un barrio de clase media en un enclave turístico. (Cocola-Gant, 2016, 2018; González-Pérez, 2019; Gotham 2005; Kesar, Deželji y Bienenfeld, 2015).

Así como el proceso de gentrificación preocupa por sus relaciones con el entorno, también el overtourism preocupa en términos de impactos y consecuencias ambientales, ecológicos y sociales, por esto se relaciona con la capacidad de gestión de los destinos (García-Hernández et al., 2017; Milano, 2017; Sheivachman, 2017). La creciente atención al entorno explica el creciente interés hacia la relación entre overtourism y Antropoceno (Cheer et al., 2019; Gren y Huijbens, 2014; Moore, 2015). Si se asume que para Walker y Salt (2012), la esencia del Antropoceno reside en la capacidad de la Humanidad de modificar el planeta para satisfacer las demandas de una población en rápido crecimiento; ambos el turismo y el Antropoceno son fuerzas geofísicas que actúan en la relación entre Humanidad y Tierra (Gren y Huijbens, 2014, p. 7). Si bien el Antropoceno acelera la urgencia del desarrollo sostenible, en muchas ocasiones los actores locales defienden

posiciones divergentes y no se logra un acuerdo a la hora de diseñar medidas para satisfacer las necesidades del destino (Knight, 2015). Según A. Moore (2015), las relaciones contemporáneas entre naturaleza y cultura son fundamentales para entender el Antropoceno en el turismo; según él, el turismo debe transformarse y recalibrarse para adaptarse al status quo en evolución. A tal fin, S.C. Stonich defiende la necesidad de enfoques de política integradora que aseguren un desarrollo equitativo y ambientalmente conservador" (1998, p. 50).

### **3. METODOLOGÍA**

En esta investigación se han adoptado los enfoques múltiples de la investigación turística contemporánea sugeridos por G. Richards y W. Munsters (2010). De esta manera, en esta investigación se han tenido en cuenta una serie de indicadores relativos a la distribución de peregrinos entre las diferentes rutas del Camino de Santiago, dedicando atención específica a los Caminos que alcanzan su destino atravesando el Barrio de San Pedro, como son los Caminos Francés, Primitivo y del Norte.

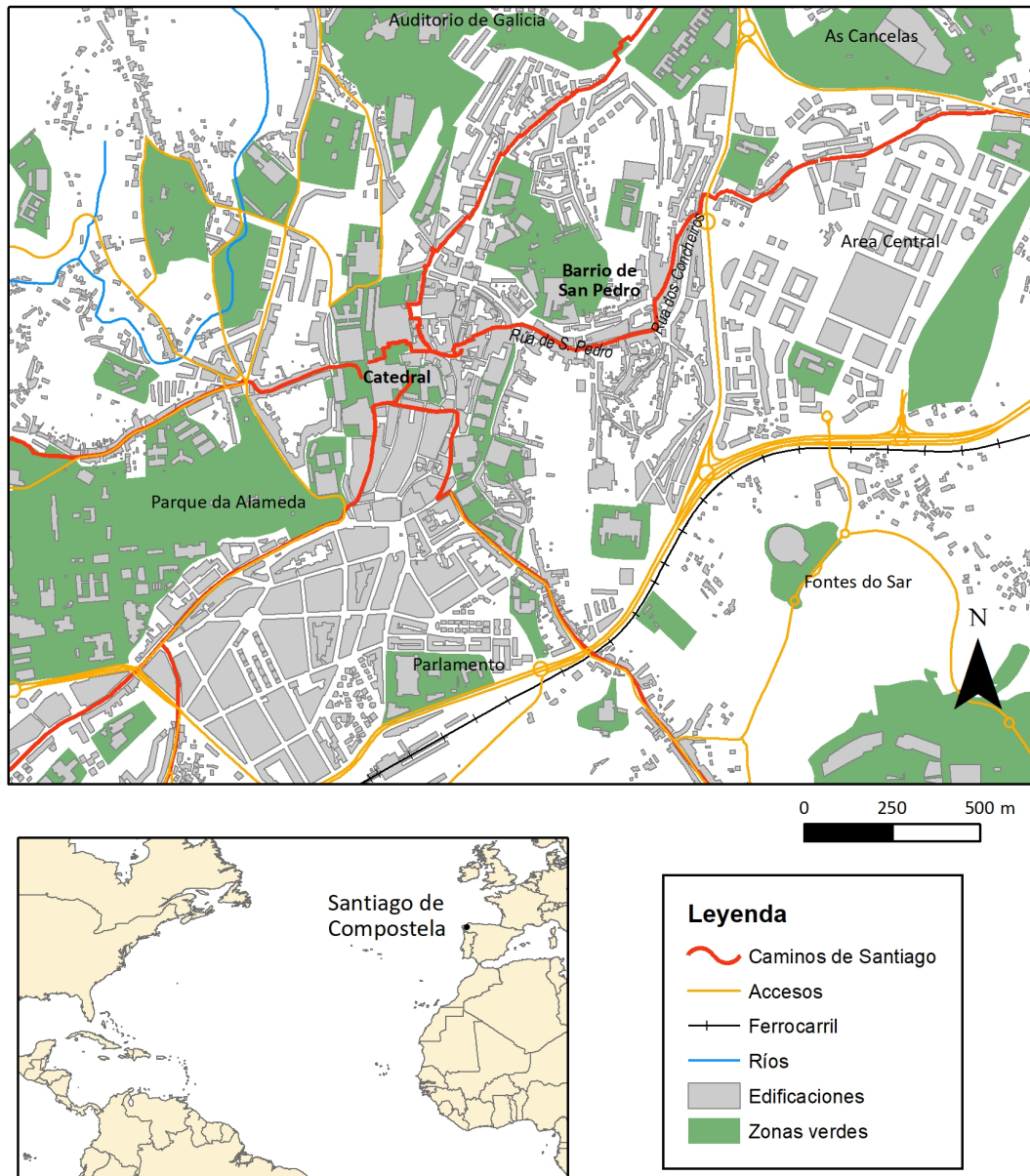
Los datos considerados provienen de la Oficina del Peregrino de la Catedral de Santiago. Se han considerado además otros indicadores cuantitativos obtenidos del análisis de literatura científica y de estudios e informes técnicos realizadas en la ciudad y en el entorno del Barrio (Ramil et al., 2018) y que permiten obtener información relevante sobre los cambios en el precio del suelo, y en las pautas comerciales y residenciales, tanto en el Barrio como en el conjunto de la ciudad.

El enfoque cualitativo se apoya en la realización de 3 entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores locales, seleccionados por su relevancia en la vida política, científica o asociativa de la ciudad, buscando representación del sector público, privado y tercer sector. (Dredge, 2017). De esta manera, durante los meses de mayo y junio de 2019 se realizaron entrevistas en profundidad, de carácter semiestructurado, que incluían cuestiones relativas a la percepción de los cambios en la ciudad y en el Barrio de San Pedro, las motivaciones de esos cambios, sus efectos, y las posibles soluciones. Se seleccionó a tres personas, con una relación directa con la ciudad: Mercedes Vázquez Bertomeu (MV), presidenta hasta el año 2019 de la Asociación de Vecinos A Xuntanza (Barrio de San Pedro), residente en el propio barrio; Carlos Neira (CN), Asesor del gobierno municipal (2015-19) en temas de vivienda de uso turístico, y Juan Requejo Liberal (JR), Coordinador técnico de la revisión del Plan Especial del Casco Histórico de Santiago de Compostela (CLAVE, S.A.). Por último, se han aprovechado diversas fuentes periodísticas para indagar en las posturas mantenidas por los diferentes actores locales en relación a la gestión del turismo en la ciudad, o sobre la eventual existencia de overtourism.

### **4. LA PERCEPCIÓN DE LOS FENÓMENOS DE GENTRIFICACIÓN Y OVERTOURISM EN EL BARRIO DE SAN PEDRO**

La progresiva transformación que este barrio ha experimentado en los últimos años lo hace un estudio de caso relevante ya que permite comprobar como gentrificación y overtourism están íntimamente relacionados e incluso se puede decir que se retroalimentan.

Mapa 1. Localización del barrio de San Pedro en Santiago de Compostela.



Fuente: Los autores.

Por esta razón hemos optado por presentar los resultados de las entrevistas en los siguientes aspectos que destacan un “malestar vecinal” como respuesta a ambas dinámicas urbanas:

- Rechazo a la masificación por parte de los habitantes del barrio;
- Pérdida de servicios y comercios para los residentes debido a la progresiva especialización turística de la ciudad;
- Un acceso a la vivienda cada vez más problemático (pisos turísticos, subida precios vivienda, etc).
-

#### **4.1. Rechazo a la masificación por parte de los habitantes del barrio**

MV afirma que existe una actitud cada vez más contraria al tránsito creciente y a cualquier hora del día de peregrinos por el Barrio de San Pedro. Sostiene que el principal problema es que los peregrinos transitan por las Rúas dos Concheiros y San Pedro (son los ejes fundamentales del Barrio de San Pedro), con el único objetivo de llegar cuanto antes a la Catedral, que está a menos de 1 kilómetro. Con unas aceras estrechas y un enlosado problemático por las deficiencias constructivas, se produce una gran aglomeración de peregrinos percibido por los residentes como generador de conflictos por el espacio. La situación es particularmente grave cuando se trata de grupos medianos y grandes, lo que es relativamente frecuente, y genera serias dificultades a vecinos del barrio en sus desplazamientos cotidianos.

**Figura 1. Grupo de peregrinos ocupando la acera en la Rúa de San Pedro.**



Autor: Miguel Pazos Otón. Tomada en mayo de 2019.

#### **4.2. La especialización turística del barrio de San Pedro**

Otros de los problemas señalados en las entrevistas es la expansión en la Rúa Concheiros de negocios orientados al turismo que MV define como "monocultivo turístico". Esta es la principal área comercial del Barrio de San Pedro, donde se localizan los establecimientos comerciales de proximidad, constituidos por negocios familiares que dan servicio a la práctica totalidad del barrio, y sigue la evolución experimentada por la contigua Rúa de San Pedro, donde el comercio tradicional ha dado paso a una especialización en establecimientos de alojamiento, restauración y otros (tiendas de artesanías, recuerdos, etc.). Como consecuencia, si por un lado hay un segmento de la población favorecida por la expansión del turismo, por el otro lado la dotación comercial para los habitantes del barrio se reduce, así como el atractivo de la función residencial. El resultado es la expulsión y la marcha de muchas familias a otras áreas de la ciudad con modernas dotaciones comerciales y de servicios, o incluso a municipios periféricos de Santiago, donde aún conservan las "comodidades" de la ausencia de turismo masivo.

Según JR “el comercio tradicional de Santiago tenía una connotación identitaria”, en la actualidad “el turismo lo ha sustituido por una competencia en rentabilidad inmobiliaria que hace inviable ese tipo de negocio frente al coste de oportunidad de ceder a una franquicia turística, y eso ha banalizado totalmente la visita al casco histórico.” Para este profesional, una de las señales evidentes del overtourism es precisamente la sustitución de los usos tradicionales comerciales por otros nuevos, lo que implica una pérdida de valor identitario del barrio.

#### **4.3. Un acceso a la vivienda cada vez más problemático (pisos turísticos, subida precios vivienda, etc.)**

MV afirman que en el barrio hay un número cada vez más importante de viviendas de uso turístico. Muchas no están registradas, y se comercializan de manera ilegal/alegal a través de plataformas digitales como AirBnb o Home Away o similares. Es importante destacar que una parte del barrio está dentro del recinto delimitado del Plan Especial del Casco Histórico de Santiago de Compostela, revisado en el año 2019. Por lo tanto, en la Rúa de San Pedro, desde la Cruz de San Pedro hasta la Porta do Camiño, la legislación municipal prohíbe en la actualidad la apertura de nuevas viviendas de uso turístico. Sin embargo, esta medida restrictiva no tiene efecto fuera del recinto del Plan Especial, y en la Rúa dos Concheiros es posible convertir un piso en una vivienda de uso turístico. La expansión de este sector de regulación laxa se convierte en una amenaza más para el futuro del barrio.

### **5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, la población local va perdiendo progresivamente el sentimiento de identidad. La continua llegada y el tránsito de turistas en grandes volúmenes que ocupan los espacios vividos de los residentes provocan una sensación de indiferencia primero, molestia después y, posteriormente rechazo hacia el turista, que copa y ocupa espacios destinados a la vida del día a día del residente. En el caso de Santiago de Compostela, la figura del peregrino, equipado con una mochila más o menos voluminosa, que a su vez puede llegar a ocupar el mismo espacio que otra persona más, constituye un elemento alóctono claramente identificable. Para CN los problemas no se limitan a la ciudad de Santiago, sino que se extienden a lo largo del Camino, especialmente del Camino Francés, a su juicio muy saturado.

Esta valoración negativa del impacto del peregrino sobre el espacio público y la vida diaria es fácilmente observable entre los representantes del movimiento vecinal, y entre los propios vecinos, que verbalizan un sentimiento de “sentirse invadidos”.

En el caso del Barrio de San Pedro, la turistificación puede estar llegando después de un proto-proceso de gentrificación (Montero, 2014). Tamara Montero sostenía en 2014 que el Barrio de San Pedro era un barrio tradicional, de gente humilde, que se había enriquecido socialmente gracias a la llegada de una población joven, bohemia y burguesa a partes iguales. Durante la última década, la Asociación de Vecinos A Xuntanza, integrada fundamentalmente por vecinos jóvenes y un perfil bohemio-burgués (profesionales liberales, funcionarios, profesores, etc.) marcadamente progresista y galleguista, impulsó de forma muy notable las celebraciones tradicionales con epicentro en el barrio de San Pedro hasta convertirlas en un híbrido perfecto entre tradición y modernidad. El repentino y fulgurante éxito de estas fiestas desembocó en una serie de consecuencias negativas. Ruido, suciedad, y

comportamientos incívicos comenzaron a crear una sensación de rechazo entre la población local. Este momento marcó un punto de inflexión: se detecta por parte de los vecinos una saturación del modelo, se identifica el peligro de "morir de éxito" y se busca mantener la imagen del barrio dentro de un perfil bajo, para no acelerar el proceso de gentrificación en marcha.

Esta situación coincide en el tiempo con el incremento notable del flujo de peregrinos. El éxito incuestionable del Camino de Santiago implica la llegada masiva de grupos cada vez más numerosos, y la desestacionalización creciente de las peregrinaciones implica que la temporada alta abarque ya desde abril a noviembre, si bien se pueden ver cada vez más peregrinos incluso en temporada baja.

Parece oportuno relacionar el proceso de gentrificación (inconcluso, pero en marcha) con el proceso de turistificación que se vive en la actualidad. Ambos procesos socioeconómicos se superponen y se retroalimentan en estos momentos. Con la inminencia del Xacobeo 2021, es de prever que la turistificación va a incrementar de forma exponencial en los próximos años. En este contexto, y para mitigar las consecuencias del exceso de turismo, se buscan soluciones para aplicar por parte de los planificadores del destino, en muchos casos orientadas a incidir en el comportamiento de los turistas. Por otro lado, y en relación a esta problemática, destaca la aparición de nuevas formas de gobernar, menos orientadas por criterios economicistas, y más preocupadas por mantener los centros de las ciudades habitados, aún deseables para sus ciudadanos (Koens et al., 2018; Milano, 2018).

## 6. CONCLUSIONES

La gestión de un barrio tan emblemático como el barrio de San Pedro se hace cada vez más compleja precisamente por la *inter-acción* de estas dos dinámicas urbanas contemporáneas, cuales son la gentrificación y el overtourism. La resultante gentrificación turística ha modificado en los últimos años el aspecto exterior del barrio y ahora está amenazando también su identidad y su alma. Apostar por un barrio renovado y al paso con el tiempo tiene su precio y son los propios vecinos, quienes lo pagan, manifestando su malestar en varias ocasiones. Desde el movimiento vecinal, las principales críticas vienen del hecho de que la administración tiene pensado realizar una inversión de más de 8 millones de euros en mejorar el acceso del Camino Francés a través de la Rúa dos Concheiros, ampliando el espacio para el tránsito de peregrinos.

En todo este proceso no ha habido una verdadera participación pública, ni los propios vecinos y residentes han podido conocer los detalles del proyecto. Convertir este acceso en una "autopista para peregrinos", como refieren desde el movimiento vecinal, supondrá la aceleración del proceso de transformación comercial y residencial, ahondando en la gentrificación y la turistificación, un proceso ya imparable en la actualidad.

La visión más crítica corresponde a generaciones más jóvenes y mejor formadas, que no viven de las propiedades sino del trabajo y que piden regulación (tasa turística, políticas de sostenibilidad, limitación de licencias, control del alojamiento ilegal, etc.), sin ser partidaria de intervenciones radicales. La mayor parte de estas personas (bohemos-burgueses, como se ha dicho) no son nacidas en el barrio, sino que llegaron a él en a partir de la década de los 1990 y sin embargo fueron los artífices del moderno cultivo de la identidad de barrio, muy vinculado con intensos sentimientos de topofilia.

La concentración de la vida de barrio a lo largo de Rúa de Concheiros, epicentro comercial del barrio, y de la Rúa de San Pedro, eje vertebrador del Camino, revela que los espacios de vida diaria son reducidos, aún menos si se tiene en consideración que las demás con calles estrechas en las que no existe acera y donde los bajos están destinados a viviendas. Los vecinos temen que si continúan las tendencias actuales a la gentrificación y transformación del comercio orientado al turismo, es de esperar que los vecinos encuentren cada vez menos servicios y tengan que desplazarse a otros puntos de la ciudad para realizar las compras. A medio y largo plazo, eso implicará la pérdida de la función residencial tradicional y la progresiva transformación en un espacio turistificado.

Desde luego, no es sencillo optar por un modelo de gestión, en cuanto la adopción de enfoques integradores se ve limitada por perspectivas localistas, economicistas, y cortoplacistas en la gestión de los destinos turísticos y de las realidades urbanas. El barrio de San Pedro es un barrio muy concurrido en el cual convergen intereses diferentes.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blanco-Romero, A., Blázquez-Salom, M., y Morrell, M. (2018): “Turismofobia como arma arrojadiza”, en ABACO. Revista de Cultura y Ciencias Sociales, nº 4, pp. 55-64.
- CETUR (2018): Estudio da caracterización da demanda turística de Santiago de Compostela. Año 2017, en <http://www.santiagoturismo.com/files/2018/04/INFORMEANUAL2017.pdf>. Recuperado 20-08-2019.
- Cheer, J., Milano, C., y Novelli, M. (2019): “Tourism and community resilience in the Anthropocene: accentuating temporal overtourism”, en *Journal of Sustainable Tourism*, nº 27, vol. 4, pp. 554-572. doi: 10.1080/09669582.2019.1578363.
- Cocola-Gant, A. (2016): “Holiday rentals: The new gentrification battlefield”, en *Sociological Research Online*, nº 21, vol. 1 pp. 1–9. doi.org/10.5153/sro.4071.
- Colomb, C., y Novy, J. (Coords.) (2017): *Protest and resistance in the tourist city*. Routledge, London.
- De Filippis, J. (2004): *Unmaking Goliath: Community Control in the Face of Global Capital*. Routledge, New York.
- Dredge, D. (2017): "Overtourism" Old wine in new bottles?, en <https://www.linkedin.com/pulse/overtourism-old-wine-new-bottles-dianne-dredge>. Recuperado 10-08-2019.
- Fainstein, S. S., y Judd, D. R. (1999): *Global forces, local strategies, and urban tourism*, en Judd, D. R., y Fainstein, S. S. (Coords.): *The Tourist City*. Yale University Press, New Haven, CT, pp. 1-20.
- García-Hernández, M., de la Calle-Vaquero, M., y Yubero, C. (2017): “Cultural Heritage and Urban Tourism: Historic City Centres under Pressure”, en *Sustainability*, nº 9. doi: 10.3390/su9081346.
- González-Pérez, J. (2019): “The dispute over tourist cities. Tourism gentrification in the historic Centre of Palma (Majorca, Spain)”, en *Tourism Geographies*. doi: 10.1080/14616688.2019.1586986
- Goodwin, H. (2018): *Seasonality, Cruises and Overtourism: Coping with Success*, en <https://news.wtm.com/seasonality-cruises-and-overtourism-coping-with-success/>. Recuperado 06-08-2019.



- Gotham, K. F. (2005): “Tourism Gentrification: The Case of New Orleans’ Vieux Carre (French Quarter)”, *Urban Studies*, n° 42, vol. 7, pp. 1099–1121. doi: 10.1080=00420980500120881.
- Gren, M., y Huijbens, E. H. (2014): “Tourism and the Anthropocene. Scandinavian”, en *Journal of Hospitality and Tourism*, n° 14, vol. 1, pp. 6-22. doi: 10.1080/15022250.2014.886100.
- Hartman, C., Keating, D., y LeGates, R. (1982): *Displacement: How to Fight It*. National Housing Law Project, Berkeley.
- Hollands, R., y Chatterton, P. (2003): “Producing nightlife in the new urban entertainment economy: corporatization, branding, and market segmentation”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, n° 27, vol. 2, pp. 361–385.
- Huete, R., y Mantecón, A. (2018): “El auge de la turismofobia ¿hipótesis de investigación o ruido ideológico?”, en *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, n° 1, vol. 16, pp. 9-19. doi: 10.25145/j.pasos.2018.16.001.
- Kesar, O., Deželjin, R., y Bienenfeld, M. (2015): Tourism gentrification in the city of Zagreb: Time for a debate? en *Interdisciplinary Management Research*, n° 11, pp. 657–668.
- Knight, J. (2015). Anthropocene futures: People, resources and sustainability. *The Anthropocene Review*, n° 2, vol. 2, pp. 152–158. doi: 10.1177/2053019615569318.
- Koens, K., Postma, A., y Papp, B. (2018): “Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context”, en *Sustainability*, n° 10, vol. 4384. doi: 10.3390/su10124384.
- Lestegás, I., Seixas, J., y Lois-González, R. (2019): “Commodifying Lisbon: A Study on the Spatial Concentration of Short-Term Rentals”, en *Social Sciences*, n° 8, vol. 33. doi: 10.3390/socsci8020033.
- Meethan, K. (2001): *Tourism in Global Society: Place, Culture, and Consumption*. : Palgrave: New York, NY.
- Milano, C. (2017): *Overtourism y Turismofobia. Tendencias globales y contextos locales*. Ostelea School of Tourism & Hospitality, Barcelona.
- Milano, C. (2018): “Overtourism, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido”, en *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, n° 16, vol. 3, pp. 551–564. doi: 10.25145/j.pasos.2018.16.041.
- Mínguez, C; Piñeira, M<sup>a</sup> J., y Fernández-Tabales, A. (2019): “Social Vulnerability and Touristification of Historic Centers”, en *Sustainability*, n° 11, vol. 4478. doi:10.3390/su11164478
- Montero, T. (2014): El Barrio de San Pedro, el Soho compostelano, en *La Voz de Galicia*, en [https://www.lavozdegalicia.es/noticia/santiago/2014/05/17/soho-compostelano-san-pedro/0003\\_201405SY17P20991.htm](https://www.lavozdegalicia.es/noticia/santiago/2014/05/17/soho-compostelano-san-pedro/0003_201405SY17P20991.htm). Recuperado 6-08-2019
- Moore, A. (2015): Tourism in the Anthropocene Park? New analytic possibilities, en *International Journal of Tourism Anthropology*, n° 4, vol. 2, pp. 186–200. doi: 10.1504/IJTA.2015.070067.
- Nguyen, T.A., y Shadrin, N.V. (2008): “Integrated Coastal Zone Management in Vietnam: Pattern and Perspectives”, en *Journal of Water Resources and Environmental Engineering*, n° 23, pp. 297–304.
- O’Reilly, A. M. (1986): “Tourism carrying capacity: Concept and issues”, en *Tourism Management*, n° 7, vol. 4, pp. 254–258. doi: 10.1016/0261-5177(86)90035-X.
- Ramil, F., Casado, C., Fernández, J., y Neira, C. (2018): *As Vivendas de uso Turístico nas Cidades Históricas, en*

- <http://santiagodecompostela.gal/medi/Baners/Estudovivendasusoturisticofinal.pdf>. Recuperado 06-08-2019.
- Richards, G., y Munsters, W. (2010): “Developments in Tourism Research”, en Richards, G., y W. Munsters (Coords.), *Cultural Tourism Research Methods*, CABI International Publishing, Oxfordshire, pp. 1-12.
- Semi, G. (2015): *Gentrification. Tutte le città come Disneyland? Il Mulino*, Bologna.
- Seraphin, H., Yallop, A., Cyprien, A., y Gowreesunkar, G. B. (2018): Heritage in tourism organisations' branding strategy: The case of a post-colonial, post-conflict and post-disaster destination, en *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, n° 12, vol. 1, pp. 89-105. doi: 10.1108/IJCTHR-05-2017-0057.
- Sheivachman, A. (2017): Proposing Solutions to Overtourism in Popular Destinations: A Skift Framework, en <https://skift.com/2017/10/23/proposing-solutions-to-overtourism-in-popular-destinations-a-skift-framework/>. Recuperado 20-08-2019.
- Slater, T. (2009): Missing Marcuse: On gentrification and displacement, en *City*, n° 13, pp. 293–311.
- Smith, N. (2002): New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy, en *Antipode*, n° 34, vol. 3, pp. 427–450. doi: 10.1111/1467-8330.00249.
- Smith, N. (1996): *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. Routledge, New York.
- Stonich, S. C. (1998): “Political ecology of tourism”, en *Annals of Tourism Research*, n° 25, vol. 1, pp. 25–54. doi: 10.1016/S0160-7383(97)00037-6.
- UNWTO (2018): *Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*; UNWTO, Madrid.
- Walker, B., y Salt, D. (2012): *Resilience thinking: sustaining ecosystems and people in a changing world*. Island Press.
- Yazdi, S.K., y Khanalizadeh, B. (2017): “Tourism demand: A panel data approach”, en *Current Issues in Tourism*, n° 20, vol. 8, pp. 787-800. doi: 10.1080/13683500.2016.117077.

## **GOBIERNOS LOCALES Y EL PROYECTO DEL NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE MÉXICO**

Melesio Rivero Hernández

*mriveroh@uaemex.mx*

María de los Ángeles Velázquez Moreno

*vema640828@hotmail.com*

Universidad Autónoma del Estado de México

### **RESUMEN**

Desde el inicio de su gestión, el gobierno federal de México (2018-2024) anunció el cambio en la ubicación de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. El anterior proyecto se situaba en un antiguo vaso lacustre en el municipio de Texcoco; mientras que el proyecto de la actual administración federal se cambió hacia el municipio de Zumpango. Ambos municipios pertenecen al Estado de México, la entidad con mayor población del país y con una problemática de gestión urbana compleja, dado que su territorio da cabida a dos zonas metropolitanas intraestatales y una interestatal. Para los gobiernos locales en los municipios circundantes al nuevo proyecto aeroportuario se ha convertido en un gran reto de planeación territorial y de gestión urbana. En principio deberán reorientar sus estrategias y líneas de acción en materia de usos del suelo, tipos y calidades de infraestructura local y regional, equipamientos, recursos naturales, movilidad urbana y servicios urbanos. Los retos son grandes y tendrán que ser abordados haciendo uso nuevas formas de relaciones intergubernamentales, así como esquemas innovadores de participación ciudadana.

**Palabras Clave:** gobierno local, aeropuerto, planeación urbana, gestión urbana, participación ciudadana.

### **ABSTRACT**

Since the beginning of its management, the federal government of Mexico (2018-2024) announced the change in the location of the construction of the New International Airport of Mexico City. The previous project was located in an old lake in the municipality of Texcoco; while the project of the current federal administration was changed to the municipality of Zumpango. Both municipalities belong to the State of Mexico, the entity with the largest population in the country and with a complex urban management problem, given that its territory accommodates two metropolitan zones intrastate and one interstate.

**Word key:** Local government, airport, urban planning, urban management, citizen participation

### **1. MODELOS DE INTERVENCIÓN URBANA**

Una de las formas de gestión del suelo urbanizable, normativamente reconocida, es la colombiana. Se sustenta en el concepto de Gestión Asociada. De acuerdo con Maldonado, M. (2006) el acatamiento de los propietarios de terrenos al mecanismo de gestión asociada se concreta en los planes de ordenamiento de carácter municipal. En dichos planes se establecen los principios de integración o ajuste de las autorizaciones

inmobiliarias con el propósito de producir una mejor calidad urbana, así como la proyección anticipada de infraestructuras, servicios y equipamientos.

En principio, el término gestión alude al “conjunto de actividades y acciones necesarias para realizar e implementar de una tarea, meta o proyecto” (Acero, N. 2015: 199). Respecto a la gestión de los proyectos urbanísticos la gestión se orienta a alcanzar los objetivos planteados de la manera en que fueron establecidos, tanto en su forma física como en términos del desarrollo social, considerando las limitantes, inercias, restricciones u obstáculos que se presenten en el tiempo y con los recursos disponibles en un momento dado.

Maldonado, M. (2006:77) define la gestión del suelo como “el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, destinadas a alcanzar los objetivos éticos y políticos que asume una colectividad en los procesos de transformación, ocupación y conservación del territorio”. Los instrumentos de dicha gestión pueden ser de naturaleza fiscal o regulatoria o conformar parte de las políticas de planeación. Cada instrumento se diseña para lograr los objetivos en materia de ordenamiento territorial: conservación, espacios de vivienda social, infraestructuras, servicios, equipamientos, espacios verdes y recreativos, así como los soportes para actividades socioeconómicas.

En el modelo de Gestión Asociada los planes de ordenamiento territorial tienen un papel central, ya que en ellos se establecen las áreas que deberán desarrollarse a través de Unidades de Actuación. Uno de los instrumentos que mayor relevancia tiene en la planificación urbana es el Plan Parcial. A través de este instrumento se concreta el régimen urbanístico de la propiedad, “así como la regulación de la movilización de recursos ligados a los procesos de desarrollo urbano” (Maldonado, M., 2006: 75). Con el plan parcial se abre la posibilidad de llevar a cabo un reparto equitativo de las cargas y beneficios para superar la tradicional problemática de gestión predio a predio. Es decir, que conforme la escala de la planeación territorial sea menor, es posible plasmar los criterios necesarios y pertinentes para alcanzar un uso más benéfico del suelo en términos sociales, económicos y ambientales, en el que los costos se repartan entre los diversos actores, agentes inmobiliarios, propietarios y gobiernos.

Por gestión asociada se entiende:

[...] la vinculación de un conjunto de terrenos (sus propietarios), en condiciones de equidad, al cumplimiento de obligaciones urbanísticas de aporte de suelo para uso público y de financiación de costos de ejecución de las obras de infraestructura, áreas verdes y recreativas y equipamientos sociales previstos en la ley y en el plan de ordenamiento territorial (Maldonado, M., 2006: 79)

La Gestión Asociada también se debe conceptualizar como un medio y no sólo como un fin en sí misma (Niño, G. 2015). Es un medio porque puede contribuir al fortalecimiento del tejido comunitario, dado que los beneficios que se logren en materia urbanística en las Unidades de Acción, no sólo benefician a los propietarios, sino que a quienes son ocupantes temporales de los espacios urbanos, aunque no sean propiamente residentes.

De acuerdo con Maldonado, M. (2006) las herramientas municipales para apoyar, incentivar y facilitar el esquema de gestión asociada son la expropiación administrativa, la expropiación a favor de terceros, la declaración de desarrollo prioritario sujeta a

venta forzosa en subasta pública, la creación de fondos de compensación entre propietarios y la expedición de certificados de derechos de construcción y desarrollo. Para Acero, N. (2015) la renovación urbana sólo es posible con la interacción de tres agentes locales fundamentales: el sector público, el sector privado y los ciudadanos mediante esquemas legitimados de participación. Dichas herramientas son un reto para el caso mexicano, ya que el tema de las expropiaciones resulta de alta explosividad social al colocar a los gobiernos contra la pared limitando su margen de acción en materia urbana.

## **2. EL SISTEMA DE NORMATIVO URBANO NACIONAL Y ESTATAL EN MÉXICO**

Maldonado, M. (2006) puntualiza que un sistema urbanístico se conforma por cuatro elementos básicos: competencias exclusivas y relaciones entre gobiernos; alcance y carácter de la actuación de los gobiernos estatales; el régimen de la propiedad del suelo y; la definición de los instrumentos de planeación y de gestión. Para el caso mexicano los artículos 27 y 115 de la Constitución establecen los principios de las normas urbanas federal, estatal y municipal. Por otra parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) es una ley que aplica en todo el territorio nacional como instrumento normativo del fenómeno urbano. La LGAHOTDU se complementa con los marcos normativos estatales y, para el caso de este estudio, la norma del Estado de México se denomina Libro Quinto del Código Administrativo.

México es una república federal que se fundamenta en un gran pacto entre entidades autónomas que cuentan con sus propias constituciones locales, así como sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En la base del régimen político se reconoce al municipio como un ámbito gubernamental dotado de autonomía (art. 115), con facultades exclusivas para la prestación de servicios públicos, la administración de su hacienda local y la zonificación y administración de los usos del suelo.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional señala que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. En ese sentido, se establecerán los mecanismos e instrumentos para dictar “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”. En ese sentido, el artículo 27 es imperativo al señalar que corresponde a las instituciones públicas la facultad exclusiva para definir los modos y fines de uso del suelo nacional.

Mientras que el artículo 115, fracción V, de la propia Constitución señala facultades exclusivas de los municipios en materia urbana, por ello tienen potestad en torno a:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o

los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

Por otra parte, la LGAHOTDU como ley secundaria que deriva de los principios constitucionales establece en el artículo 47 que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero arriba señalado en materia de “Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de Desarrollo Urbano aplicables”. En este caso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional la autoridad competente son los municipios.

Mientras que el artículo 48 se señala que “las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables”. De aquí se resalta la expresión “cualquiera que sea su régimen jurídico”, ya que esto abarca los tipos de propiedad: privada, social (ejidal, comunal) y pública. Lo cual quiere decir que independientemente de la figura de propiedad que se trate deben atender lo que por facultad exclusiva corresponde al gobierno municipal en materia de uso de suelo.

En el caso de la legislación urbana del Estado de México, el Libro Quinto del Código Administrativo es el instrumento jurídico que refiere las potestades municipales en materia urbana. Los artículos 5.6, 5.10 y 5.35 establecen el marco a través del cual los municipios ejercerán las facultades derivadas del 115 constitucional y de los relativos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Del artículo 5.10 (párrafo VIII) se rescata que los municipios tendrán la atribución para “autorizar, controlar y vigilar la utilización y aprovechamiento del suelo con fines urbanos, en sus circunscripciones territoriales”. Mientras que el artículo 5.35 (párrafo III) establece que los municipios participarán en la emisión del Dictamen Único de Factibilidad, en el caso de que haya una propuesta de “Helipuertos, Aeródromos Civiles y Aeropuertos...”.

El punto central se encuentra en el artículo 5.21, el cual a la letra señala que:

Los planes de desarrollo urbano:

- I. Serán de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares;
- II. Deberán ser observados en la formulación y ejecución de programas de obra pública, así como de dotación, administración y funcionamiento de servicios públicos; y
- III. Solamente podrán modificarse, en relación a la estructura urbana prevista, siguiendo las formalidades a que se refiere el artículo anterior y siempre que estén sustentados en una evaluación del plan que se modifica.

Como puede desprenderse del breve análisis del marco jurídico vigente a nivel nacional y estatal, el proyecto del aeropuerto internacional de Santa Lucía debe cumplir y apegarse a los procedimientos aplicables en materia urbana y respetar, al pie de la letra, las facultades municipales en la materia. Lo anterior implica que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) deberán de trabajar coordinadamente en

términos de sus respectivas competencias para concretar el proyecto aeroportuario aludido. No hacerlo de esa manera, coloca en riesgo la viabilidad y legitimidad de tal esfuerzo público.

### **3. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES ANTE EL EMBATE DEL NUEVO AEROPUERTO**

Para Martins, A. (2004) entre los retos que enfrentan las zonas metropolitanas se observan dos cuestiones: por un lado, aquellas ciudades que han crecido bajo un modelo de continuidad que absorbe infraestructuras, equipamientos e instalaciones pero que impiden la articulación, integración y la cohesión urbana; por otra parte, se encuentran aquellas ciudades a partir de piezas urbanas autónomas donde el reto es establecer puntos de enlace y nuevas lógicas de coherencias. Desde nuestra perspectiva, la expansión Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), ocurrida en el último decenio, se ubica en el segundo modelo de urbanización.

Actualmente, las áreas metropolitanas, como es el caso de la ZMVM, se caracterizan por su crecimiento disperso, siguiendo un modelo de urbanizaciones autónomas, de acceso controlado, con modelo variable de residencia unifamiliar o condominios de edificaciones colectivas. Las características de las periferias a partir de la segunda corona se caracterizan por la ausencia de estructura y continuidad; por tanto, en un estadio incompleto y heterogéneo de urbanización (Martins, A. 2004). Los municipios de Zumpango y Tecámac (Mapa 1), ubicados en la tercera corona (Suárez, M. y Delgado, J. 2007) forman parte de los 76 unidades político administrativas que dan forma a la ZMVM y reproducen dicha tendencia de metropolización.

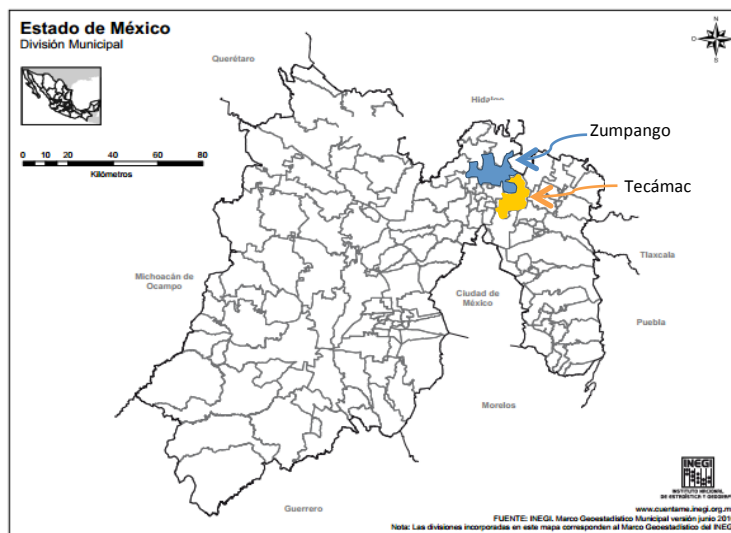
El contexto espacial de los municipios de Tecámac y Zumpango coincide con lo que describe Lara, J. (2016) en torno a las ciudades latinoamericanas: están sustentados por el espacio de los corredores urbanos que influyen en la conformación de “ciudades nuevas” producidas por las redes de infraestructura vial, donde el automóvil tiene un papel central al influir de manera determinante sobre la nueva traza urbana, tanto en su forma como en los espacios que abarca. Todo lo anterior ha producido un territorio fragmentario y difuso.

La movilidad de los municipios de Zumpango y Tecámac se sustenta en cinco corredores. Dos de ellos tiene su origen en la Ciudad de México y cuyo tramo principal es la carretera libre México Pachuca y el otro es la autopista México-Pachuca. El tercero, de carácter circunvalatorio, es el Circuito Exterior Mexiquense que intersecta con la autopista y antes mencionada y, al mismo tiempo abre un entronque hacia Zumpango. El cuarto, es la carretera Los Reyes-Zumpango que intersecta con la México-Pachuca enlazándose hacia Zumpango. El quinto es un periférico denominado Circuito Bicentenario que bordea el territorio de tradicional de Zumpango, da servicio a los nuevos desarrollos inmobiliarios y se vincula la Carretera México-Pachuca. A partir de estos corredores los municipios han estructurado su forma urbana. Para el caso de Tecámac le ha permitido expandirse de forma lineal a lo largo de las dos vialidades regionales hacia Pachuca; mientras que Zumpango se sirve de los tres corredores para dar forma urbana a su territorio (Ayuntamiento de Tecámac, 2008; Ayuntamiento de Zumpango, 2015).

Conviene resaltar que el polígono donde se tiene proyectado construir del Nuevo Aeropuerto Internacional de México se ubica en el municipio de Zumpango en un área que corresponde a la Base Aérea Militar número 1 de Santa Lucía inaugurado en 1952 (Mapa 2). Es decir, es un gran equipamiento con casi setenta años de servicio, ubicado

en la zona central de México, por lo que resulta un espacio estratégico para el país. Además de las instalaciones de técnicas para lo concerniente a la fuerza aérea, en el polígono se asientan una importante zona de vivienda.

Mapa 1. Ubicación de los municipios de Zumpango y Tecámac



Fuente: Elaboración propia con base en <https://www.mexicodesconocido.com.mx/mapa-del-estado-de-mexico.html>

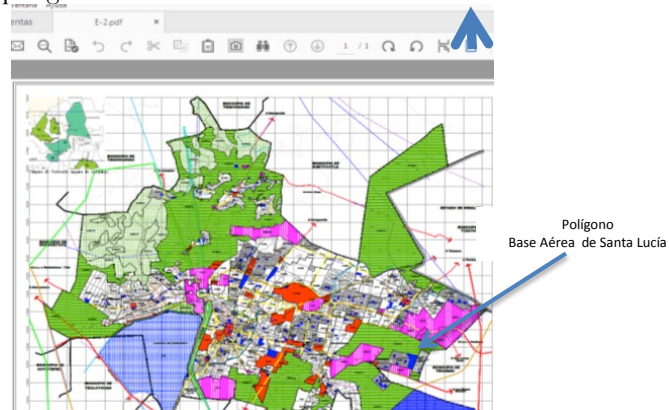
Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de Zumpango y Tecámac datan de 2015 y 2008 respectivamente. A pesar de la relativa reciente publicación del PMDU de Zumpango no se tenía prevista alguna política o estrategia para modificar los usos del suelo correspondientes a la Base Aérea Militar de Santa Lucía. En dicho documento sólo se enlista dicho polígono como un espacio más que conforma el territorio municipal, con clave de uso de suelo ZMF que significa Zona Militar Federal con Usos de Suelo Específicos, “los necesarios para el buen desempeño de las actividades propias de la base aérea” (Ayuntamiento de Zumpango, 2015: 392).

Al revisar la Tabla de Usos del Suelo del municipio de Zumpango (Ayuntamiento de Zumpango, 2015), el rubro de Defensa carece de indicaciones respecto a la densidad, intensidad y características de las construcciones, a contracorriente de lo que sucede con el resto de usos del suelo previstos para el territorio municipal. En suma: la Base Aérea Militar de Santa Lucía se asienta en el territorio de Zumpango pero no se ejerce potestad en materia de desarrollo urbano en dicho polígono; se reconoce su existencia pero no forma parte de su estrategia de ordenación territorial.

De acuerdo con el gobierno municipal de Zumpango, el territorio municipal tiene las áreas urbanas más extensas y el crecimiento urbano se va dando sobre áreas agrícolas “por lo que será importante considerar para futuro crecimiento aquellas áreas donde el impacto territorial, económico y ambiental sea menor” (Ayuntamiento de Zumpango, 2015: 233).



Mapa 2. Ubicación del polígono de la Base Aérea de Santa Lucía en territorio de Zumpango

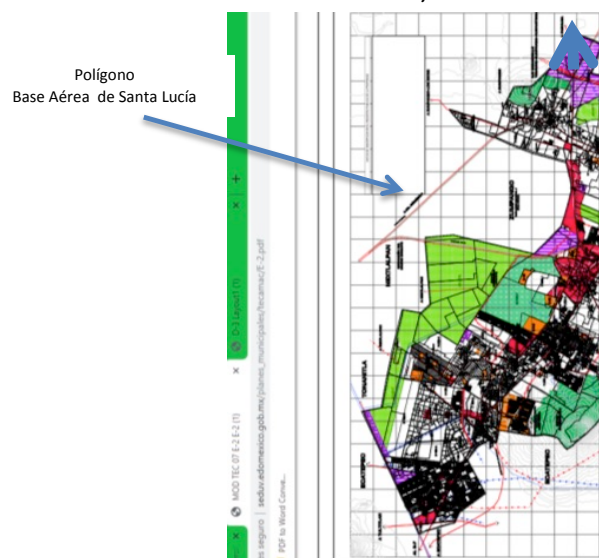


Fuente: [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Zumpango/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumpango/E-2.pdf)

Para el caso de Tecámac, dicha instalación militar tiene relevancia dado el impacto en la forma y estructura de los asentamientos humanos en su territorio. De acuerdo con el propio gobierno municipal de Tecámac (Ayuntamiento de Tecámac, 2008) el emplazamiento del municipio es estratégico, desde el punto de vista del desarrollo de los asentamientos humanos, derivado de su cercanía con zonas de alta dinámica económica y por las características del suelo proclives a la expansión urbana (Mapa 1).

También en la periferia adyacente a la Base Aérea Militar de Santa Lucía, que corresponde al municipio de Tecámac, se formaron colonias habitadas por personal militar (Ayuntamiento de Tecámac, 2007). No sólo se ubicaron familias de militares en la periferia, sino que en diversos pueblos y colonias más alejadas se asentaron familias del personal militar adscrito a dicha Base Aérea. Es decir, existe una fuerte interrelación entre los municipios de Tecámac y Zumpango para soportar las actividades propias del funcionamiento de la Fuerza Aérea Mexicana (Mapa 3).

Mapa 3. Polígono de la Base Aérea de Santa Lucía y su inserción espacial en Tecámac



Fuente: Elaboración propia con base en [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/tecamac/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/tecamac/E-2.pdf)

En términos generales la ubicación estratégica del municipio de Tecámac a nivel regional lo coloca con potencial para el desarrollo económico y territorial. El gobierno municipal de Tecámac señala que los usos del suelo predominantes en el municipio corresponden al uso agrícola con casi las dos terceras partes del territorio, seguida de los usos urbanos con una tercer parte (Mapa 3). “Las zonas aptas para el desarrollo urbano se dan en dos zonas del municipio, al norte y al sur. [Ambos] presentan características topográficas, edafológicas y geológicas favorables para el desarrollo urbano” (Ayuntamiento de Tecámac, 2008: 88).

De acuerdo con las circunstancias políticas nacionales que empujan hacia la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, los municipios deberán, en principio, reformular sus planes municipales de desarrollo urbano. Sin embargo, de acuerdo con la normatividad imperante en el Estado de México deben tener congruencia con las políticas y estrategias del nivel estatal, en sus dos instrumentos vigentes: el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán Texcoco (EDOMEX, 2005) y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano (EDOMEX, 2008).

Lo anterior determina que el propio gobierno del Estado de México debe llevar a cabo la actualización correspondiente de sus instrumentos de planeación urbana, dada la escala de la infraestructura proyectada. Es decir, se está en presencia de una gran obra que modificará, necesariamente, las tendencias de ocupación del suelo, la vida social, la dinámica económica y ambiental en la región como nunca antes se hubiese imaginado.

Además, los instrumentos estatales de planeación urbana y los planes municipales de desarrollo urbano de Zumpango y Tecámac deberán tener congruencia con un programa territorial operativo de la región nororiente del Estado de México; mismo que deberá formularse a marchas forzadas y de conformidad con lo estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). En términos generales, el programa territorial deberá prever una visión metropolitana, densificar las zonas urbanas existentes en los municipios de Tecámac y Zumpango, determinar las infraestructuras viales y de transporte de carácter regional, estipular servicios de jerarquía metropolitana, impulsar las vocaciones económicas locales y articularlas con las que emergerán con el nuevo aeropuerto y; finalmente, el programa deberá plantear la conservación del entorno ambiental bajo principios de sustentabilidad.

Ante este escenario que se ha descrito, es posible aventurar, en términos ideales, que los gobiernos municipales cuyo territorio se encuentra dentro de la zona de influencia del Nuevo Aeropuerto Internacional de México “Felipe Ángeles”, tienen la oportunidad para transitar del viejo modelo de gestión urbanística predio a predio, donde existe la división entre espacios privados y públicos con resultados poco efectivos en términos sociales, económicos y ambientales, hacia modelos que consideren la integración de terrenos, o de cooperación entre propietarios, el cual se puede considerar el modelo de “reparto equitativo de cargas y beneficios” como es el caso colombiano reseñado en la parte inicial de esta presentación.

También es importante que exista un desarrollo de la planeación intermedia; es decir aquella que está en manos de los gobiernos municipales y del gobierno del Estado de México. Para Rojas, M. (2019) en el nivel de la planeación intermedia se busca crear respuestas integrales a la problemática de territorios específicos, abandonando las generalidades de un plan mayor. En el nivel intermedio de la planeación se establecen

estrategias de gestión, propuestas normativas e instrumentos de financiamiento; es decir, se proyecta la planeación con un sentido efectivo de actuación, para que se cubran dos dimensiones: como herramienta de planeación y como instrumento de gestión.

Siguiendo a Rojas, M. (20019), se considera que en la actual coyuntura en los municipios de Zumpango y Tecámac, pudiera ser viable integrar algunos de los criterios de la gestión asociada del territorio. Al revisar la secuencia de pasos que establece Rojas, M. (20019) se establece el criterio de viabilidad que se desprende del análisis del marco normativo antes presentado:

- 1.- Formulación del plan municipal de desarrollo urbano (viable)
- 2.- Formulación de planes parciales (viable)
3. Determinación de la (s) Unidad (es) de Actuación Urbanística (viable)
- 3.- Establecimiento de mecanismos de concertación y coerción (requiere de coordinación intergubernamental)
- 4.- Diseño de un sistema de reparto de cargas y beneficios (desarrollar esquemas de negociación público-privada)
- 5.- Formulación de proyectos urbanísticos en función de las escalas de intervención (viable)

En una escala mayor y atendiendo la tendencia a la expansión radial observada en Zumpango y Tecámac, se pueden formular estrategias en sus respectivos planes municipales de desarrollo urbano, así como en el plan regional respectivo, en torno a la creación de nuevos corredores urbanos y a la regeneración de los existentes. Un corredor urbano es “un elemento que se extiende por el territorio dotando de conectividad al espacio que intersecta...una unidad estructural que conlleva movilidad de distintos tipos, redes de infraestructura, espacio público urbano y determinados equipamientos comerciales, deportivos educativos e industriales” (Lara, J. 2016:325).

En suma, los corredores urbanos a través de los cuales se articula la movilidad de los municipios de estudio, seguirán contando con un rol determinante y en ellos se deberá revertir el actual proceso de urbanización: dispersión de los asentamientos, carencia de equipamiento e infraestructura. Ahora se está en la posibilidad de lograr una mayor articulación al interior, así como favorecer nuevas funciones urbanas a nivel regional.

Otro elemento de gestión que debe ser potencializada es la participación ciudadana:

[...] se refiere a procesos en los cuales las personas, de manera individual u organizada, hacen parte de un escenario de deliberación, diálogo y construcción de acuerdos en los que median intereses específicos en relación con una actividad propia de la esfera pública (Niño, G. 2015:182).

Es decir, la participación ciudadana, como derecho fundamental, tiene como propósito asegurar que la toma de decisiones respecto a los asuntos públicos involucre perspectivas ciudadanas que le den amplitud de miras a la definición de los problemas, así como a los medios de intervención pertinentes para afrontarlos. A través de participación ciudadana se intenta lograr mayor justicia en función de las necesidades efectivas de la ciudadanía, fortaleciéndose así la implementación de las políticas públicas e integrando a los actores reales del Estado: ciudadanos y gobierno.

El tema de la participación se debe partir de la idea de implica un proceso de mayor amplitud y capacidad de incidencia, que incluye sinergias de gestión y asegura la posibilidad de conseguir dos propósitos complementarios: por un lado, los objetivos del desarrollo de las ciudades y, en segundo término, la consolidación de la democracia participativa (Niño, G., 2015). Por ello los gobiernos locales deben impulsar nuevos espacios de participación ciudadana en materia de uso del espacio y la construcción del desarrollo.

#### **4. CONCLUSIONES**

La coyuntura del Nuevo Aeropuerto Internacional de México en la Base Aérea Militar de Santa Lucía, Estado de México obliga a reflexionar respecto a las formas de gestión urbana predominantes en nuestro país; al tiempo de pensar en la posibilidad de implementar nuevos estilos y modos de atender la problemática de las ciudades y las metrópolis. La decisión del gobierno federal se da en un marco de facultades exclusivas entre los tres órdenes de gobierno, de ahí que las intervenciones de cada ámbito gubernamental deberán coordinarse para alcanzar el objetivo de contar con una gran infraestructura de carácter internacional y, al mismo tiempo, potenciar el desarrollo de los territorios municipales adyacentes.

Evidentemente la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Santa Lucía “General Felipe Ángeles” traerá consigo transformaciones territoriales que, con toda probabilidad generarán desajustes en la estructura urbana de los municipios de Tecámac y Zumpango o ampliarán las ya existentes. Sin intervención alguna, la gran infraestructura contribuiría a mantener el patrón de ocupación del suelo difuso prevaleciente; por ello es imperativo actuar.

Aunque no está previsto en la legislación urbanística de México, las condiciones urbanas y de desarrollo que presentan Zumpango y Tecámac bien pudieran ser un buen laboratorio para instrumentar el modelo de gestión asociada, de conformidad con un adecuado diagnóstico territorial, social y político. Lo que suceda alrededor del Nuevo Aeropuerto Internacional de México puede convertirse en un referente para impulsar cambios en la legislación urbana nacional y local, así como en las prácticas gubernamentales y sociales en la gestión del suelo.

Se considera que en un primer momento se puede avanzar en tres aspectos centrales: el primero, y obvio, es la necesaria actualización de los planes de desarrollo urbano municipales de Zumpango y Tecámac, al mismo tiempo de construir un plan regional (de carácter intermedio) para la región nororiente del Valle de México donde estén incluidos otros municipios ubicados en el círculo inmediato de influencia del nuevo aeropuerto a la Base Aérea. En un segundo momento, el propio gobierno del Estado de México deberá actualizar sus dos instrumentos de planeación: el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y el Plan Regional del Valle Cuautitlán Texcoco. El tercero, es la revitalización de los corredores urbanos estructuradores de los dos municipios; en particular los que atraviesan todo el territorio de Tecámac.

Finalmente, debe garantizarse la efectiva participación ciudadana en la gestión del territorio de los dos municipios. La participación está prevista en todo el marco legal del fenómeno urbano. Desde nuestro punto de vista, esta coyuntura que enfrentan Zumpango y Tecámac requiere del concurso amplio de grupos y ciudadanos para impulsar una agenda pública urbana que ofrezca resultados tangibles y positivos en términos ambientales, sociales y económicos. Los retos están ahí.

## 5. REFERENCIAS

- Acero, N. (2015): Implementación de la Gestión Asociada en proyectos de renovación urbana. En Rojas, M. M. (coord.): De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá. Secretaría Distrital de Planeación Bogotá, Colombia, pp. 198-216, en <http://www.sdp.gov.co/node/6195>. Recuperado 14-07-2019,
- Ayuntamiento de Tecámac (2008): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Tecámac. Ayuntamiento de Tecámac 2006-2009, México.
- Ayuntamiento de Zumpango (2015): Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Zumpango. Ayuntamiento de Zumpango 2012-2015, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019).
- EDOMEX (2005): Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle Cuautitlán- Texcoco, en [http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes\\_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvct/RVCT%2010-06-05.pdf). Recuperado 16-06-2019.
- EDOMEX (2008): Plan Estatal de Desarrollo Urbano, en <http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/PEDU.pdf>. Recuperado 16-06-2019.
- [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/tecamac/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/tecamac/E-2.pdf). Recuperado 16-06-2019
- [http://seduv.edomexico.gob.mx/planes\\_municipales/Zumpango/E-2.pdf](http://seduv.edomexico.gob.mx/planes_municipales/Zumpango/E-2.pdf). Recuperado 16-06-2019
- <https://www.mexicodesconocido.com.mx/mapa-del-estado-de-mexico.html>. Recuperado 16-06-2019
- Lara, J. (2016): “El corredor urbano Nuevo México-Tesistán en Zapopan, Jalisco: un nuevo rompecabezas inmobiliario”, en Revista Transporte y Territorio, n° 15, México, pp. 323-347.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (2018).
- Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (2019).
- Maldonado, M.; Pinilla, J.F.; Rodríguez, J. y Valencia N. (2006): Planes Parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Lincoln Institute of Land Policy, Colombia, en [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Doctrina/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Planes\\_Parciales-Maria\\_Mercedes\\_Maldonado.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Doctrina/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf). Recuperado 08-08-2019.
- Martins, A. (2004): Recolonización urbana, hacia la frontera habitable (tesis doctoral). Universitat Politècnica de Catalunya, España, en <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/94275>. Recuperado 14-06-2019.
- Niño, G. (2015): La participación en renovación urbana: más allá de la consulta ciudadana, en Rojas, M. M. (coord.): De la renovación a la revitalización. Desafíos para Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación Bogotá, Colombia, pp. 181-197, en <http://www.sdp.gov.co/node/6195>, 14 de julio 2019. Recuperado 14-06-2019.
- Rojas, M. (2019): Planeación intermedia/PU, la gestión asociada e inclusión social. Lincoln Institute of Land Policy, EEUU, en <http://www.sdp.gov.co/node/6195>. Recuperado, 14-junio-2019.

Suárez, M. y Delgado J. (2007): “La expansión urbana probable de la Ciudad de México. Un escenario pesimista y dos alternativos para el año 2020”, en Estudios Demográficos y Urbanos, n° 1, México, pp. 101-142.

## **PAISAJE PROTEGIDO DE CERRO KAVAJÚ (PARAGUAY) COMO ESTRATEGIA DE CONSERVACIÓN**

Monserrat Garcia-Calabrese<sup>1-2\*</sup>,  
Natalia Peralta Kulik<sup>1</sup>,  
Vanessa Valleau-Vazquez<sup>1</sup>,  
Hugo Villalba<sup>1</sup>,  
Carolina Wenninger<sup>1</sup>,  
Griselda Zárata-Betzel<sup>1</sup>,  
Stella Mary Amarilla<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Ciencias Agrarias

<sup>2</sup>Universidad Nacional de Asunción. Facultad de Ingeniería

[monserratgarciacalabrese@gmail.com](mailto:monserratgarciacalabrese@gmail.com)

### **RESUMEN**

Las áreas silvestres protegidas tienen por objetivo conservar la flora, la fauna y la belleza escénica, única y representativa del país. Esta constituye uno de los principales objetivos de creación del Paisaje Protegido Cerro Kavajú (PPCK), que se encuentra ubicado en el Departamento de Cordillera y posee una superficie de 110 hectáreas; es manejado y gestionado como categoría V de UICN y forma parte del Sistema Nacional de Conservación (SINASIP), bajo dominio público departamental desde el año 2014.

El objetivo principal fue analizar la categoría V como estrategia de conservación en el PPCK, mientras que los objetivos específicos fueron describir el estado actual del área y los impactos ambientales, analizar la categoría de manejo y proponer lineamientos para el manejo de los recursos naturales. Para ello, primeramente, se combinó una extensa revisión de fuentes bibliográficas, se realizó el análisis del estado actual para el periodo 2000-2018 con imágenes del Satélite Landsat 8 y 5TM utilizando el software Arc. Gis y finalmente se propusieron los lineamientos para el manejo del área.

El PPCK presenta un buen estado de conservación, en ocho años la cobertura boscosa aumentó, lo cual indica una concientización ciudadana sobre la importancia de conservación de la zona. A pesar que el PPCK es un ecosistema frágil debido al avance de la urbanización en áreas próximas, en contrapartida, el interés e involucramiento de los pobladores ha promovido la protección de los recursos naturales y el desarrollo de actividades turísticas. Este compromiso local favorece a la conservación del PPCK a largo plazo.

### **ABSTRACT**

The protected areas aim to conserve the unique and representative flora, fauna and scenic beauty of the country. This last is one of the main objectives of the creation of the Cerro Kavajú Protected Landscape (CKPL), which is located in Cordillera's Department and has an area of 110 hectares; managed as IUCN Category V and is part of the Paraguay National Conservation System (SINASIP), under the Departmental public domain since 2014.

The main objective was to analyze the IUCN Category V as the conservation strategy in the CKPL, while the objectives described the current state of the area and the environmental impacts, analyze the management category and propose guidelines for the management of natural resources. For it, firstly, an extensive review of bibliographic

sources was done, then the analysis of the current state for the period 2000-2018 was performed with Landsat 8 and 5TM satellite images using the Arc. Gis software and finally the guidelines for the management of the area were proposed.

The CKPL has a good state of conservation, in eight years, the coverage, which is indicated as a public awareness about the importance of the conservation of the area. Although the CKPL is a fragile system due to the progress of urbanization in future areas, in the counterpart, the interest and involvement of the residents has promoted the protection of natural resources and the development of ecotourism. This local commitment favors the long-term conservation of the CKPL.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con el crecimiento de la población humana, aumenta la demanda por los servicios que proveen los ecosistemas y las consecuencias sobre la naturaleza, como la degradación de los recursos naturales, la alteración de procesos ecológicos o la pérdida de biodiversidad son cada vez más generalizadas a nivel mundial.

El sistema de categorías de gestión de las áreas protegidas de la UICN proporciona la estandarización y es referente para muchos gestores en las distintas regiones. Cada categoría corresponde a objetivos de conservación a ser desarrollados en unas determinadas áreas y con unas adecuadas políticas de gestión. La Categoría "V Paisajes Protegidos" se distingue por la interacción de los factores humanos con la naturaleza, otorgándole valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos, que requieren de medidas especiales para mantener la integralidad de dichas interacciones para la efectiva protección del área (UICN. 2008: 25).

La mayoría de los procesos de planificación hasta la actualidad se han enfocado en la conservación de los recursos naturales (biocentrismo), dejando de lado los intereses y necesidades de las poblaciones locales (antropocentrismo); con este enfoque lo que se ha conseguido es el enfrentamiento entre conservacionistas y productores (Andino, J. *et al.* 2006).

Las áreas silvestres protegidas tienen por objetivo conservar la flora, fauna y belleza escénica, única y representativa del país. Esta última constituye uno de los principales objetivos de creación del Paisaje Protegido Cerro Kavajú (PPCK), en el lenguaje de clasificación de la UICN, corresponde a la categoría V.

Esta categoría se destaca debido a que la idea central es el mantenimiento de los valores ambientales y culturales donde existe una interacción directa entre la gente y la naturaleza (Phillips, A. 2002: 10).

El Cerro Kavajú fue declarado Área Silvestre Protegida bajo el dominio Público Departamental, con la Categoría de Manejo de Paisaje Protegido en el año 2014. Previamente, el sitio fue declarado de interés municipal para la conservación, por la Municipalidad de Caacupé y declarado de interés departamental para la conservación, por la Gobernación de Cordillera.

El objetivo principal de la investigación es analizar la categoría V de paisaje protegido como estrategia de conservación en el Cerro Kavajú, mientras que los objetivos específicos son describir el estado actual del área y los impactos ambientales, analizar la categoría de manejo y proponer lineamientos para el manejo de los recursos naturales.



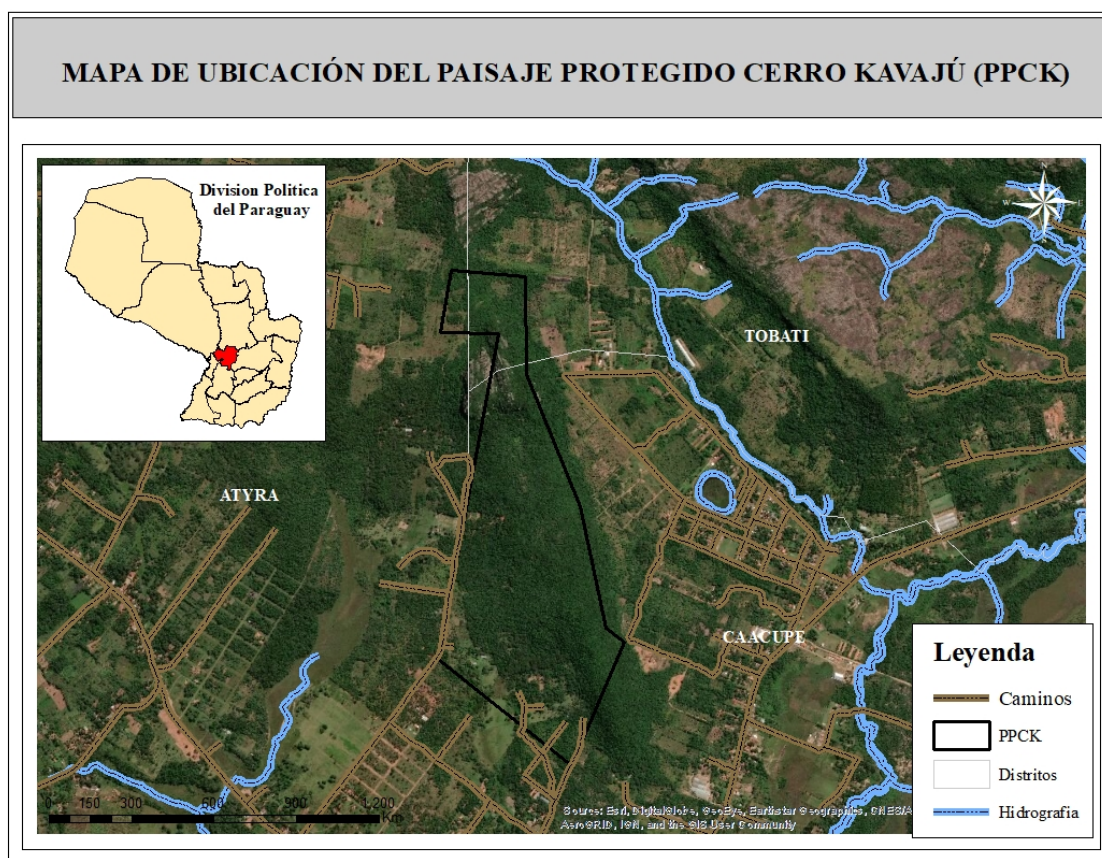
## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

El área de estudio, el Paisaje Protegido Cerro Kavajú (PPCK) se encuentra dentro del subsistema de Área Silvestre Protegida (ASP) bajo dominio público departamental desde el año 2014. Se encuentra ubicado en la Región Oriental del Paraguay, Departamento de Cordillera y posee una superficie de 110 hectáreas (Figura 1).

Se localiza en la ecorregión Paraguay Central, conformada por una estrecha franja de bosque templado, una transición entre el Chaco Húmedo hacia el oeste del río Paraguay y el Bosque Atlántico hacia el este. Las bajas precipitaciones impiden la formación de un verdadero Bosque Atlántico, mientras que los suelos drenados ocasionan que la región no se inunde como ocurre en el Chaco Húmedo (Cacciali, P. *et. al* 2.016: 11). Según la Resolución 614 del año 2013 de la Secretaria del Ambiente (hoy Ministerio del ambiente y desarrollo sostenible MADES) el PPCK se encuentra en la ecorregión litoral cental.

Forma parte de la Cordillera de los Altos, macizo que se encuentra dividido por una depresión encuadrada entre escarpes rectilíneos que se prolongan en dirección noreste-sureste, formando un corredor de gran importancia entre Asunción y Villarrica (Harrington, H.J. 1972 ).

Figura 1. Mapa de ubicación del Paisaje protegido Cerro Kavajú



La metodología empleada fue estructurada en tres etapas. En la primera se combinó una extensa revisión de fuentes bibliográficas, en la segunda se analizó la cobertura boscosa del área del periodo 2000-2018 con imágenes del Satélite Landsat 8 y

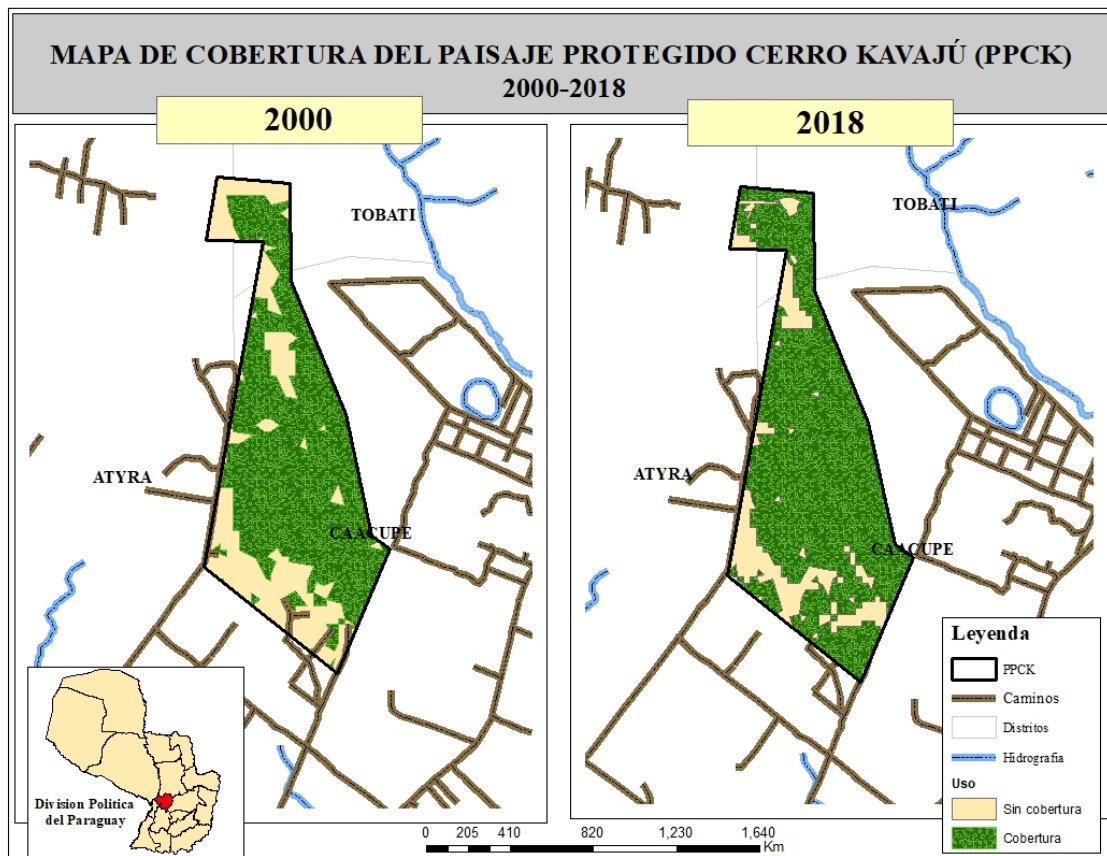
5TM que cubren el área de estudio utilizando el software Arc. Gis. Finalmente, en la tercera etapa se propusieron los lineamientos para el manejo en el PPCK.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

#### 3.1. Estado actual

El PPCK presenta un buen estado de conservación, en el año 2000 la cobertura boscosa fue de 70,33 hectáreas, mientras que en el año 2018 aumentó; alcanzando una superficie de 83,08 hectáreas, lo cual indica una concientización ciudadana sobre la importancia de conservación de la zona (Figura 2). El PPCK puede ser considerado un ecosistema frágil debido al avance de la urbanización en áreas próximas que ocasiona una mayor presión sobre los recursos naturales. En contrapartida, el interés e involucramiento de los pobladores de comunidades aledañas ha promovido la protección de los recursos naturales y el desarrollo de actividades turísticas. Este compromiso local favorece a la conservación del PPCK a largo plazo.

Figura 2. Mapa de Cobertura boscosa del Paisaje protegido Cerro Kavajú 2000-2018



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, Amarilla *et al.* (2018) realizaron un análisis de la vegetación para caracterizar las comunidades naturales presentes en el PPCK desde 1965 al 2017 y destacan la recuperación natural de la vegetación en poco más de 50 años. En el área de estudio se encuentran 10 comunidades naturales en buen estado de conservación que se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1. Comunidades naturales del Paisaje protegido Cerro Kavajú

Comunidades	Clase
<b>Terrestre</b>	Bosque semicaducifolio sub-húmedo medio de ladera
	Cerradón
	Roquedal
	Acantilado
<b>Lacustre</b>	Laguna
<b>Riparias</b>	Arroyo
	Naciente
	Salto de agua
<b>Subterráneas</b>	Cuevas

Fuente: extraído de Amarilla *et al.* (2018).

La anurofauna de Cordillera se conforma por especies como *Dendropsophus nanus* (rana enana), *Rhinella dyptica* (sapo común), *Leptodactylus podicipinus*, *Leptodactylus chaquensis* e *Hypsiboas raniceps* (jui pakova), las cuales cuentan con numerosos registros (Weiler *et al.* 2013). Los pastizales del departamento cuentan con poblaciones de *Melanophryniscus paraguayensis* (toky to syry), especie endémica del Paraguay, categorizada como amenazada de extinción por la Secretaría del Ambiente (SEAM). Así también, la rana de hábitos terrestres *Leptodactylus sypfax*, especialista en ambientes rocosos, ha sido registrada en serranías próximas al PPCK. Se conoce muy poco sobre la misma a nivel nacional, por lo cual es considerada una especie con datos insuficientes para su categorización (Weiler *et al.* 2013).

La avifauna departamental se encuentra conformada por especies como *Caracara plancus* (carancho), *Columbina picui* (tortolita), *Colaptes melanochloros* (carpintero), *Furnarius rufus* (hornero), *Troglodytes aedon* (ratona), *Thraupis sayaca* (chovy), *Zonotrichia capensis* (Bendito Sea), *Sicalis flaveola* (canario paraguay), *Pitangus sulphuratus* (pitogué), *Paroaria coronata* (cardenal) *Turdus rufiventris* (zorzal colorado) y *Passer domesticus* (gorrión). Cabe destacar la abundancia de *Coragyps atratus* (cuervo negro) en el PPCK. Dicha especie se encuentra distribuida en todo el país, habitando diversos tipos de ambientes (Narosky 2006).

### 3.2 Impactos ambientales

En el área protegida existen zonas utilizadas para la realización de los recorridos turísticos, las cuales son las que sufren la mayor presión antrópica, sin embargo, representa un porcentaje pequeño del total del área. Esto favorece a la conservación de las formaciones vegetales y la fauna propia del lugar. No obstante, se identifican diversas actividades que ocasionan un impacto negativo al PPCK, detalladas en la Tabla 2. Con respecto a los impactos positivos, las actividades turísticas generan ingresos económicos a los pobladores, y fomentan el arraigo.

Tabla 2. Impactos ambientales en el Paisaje protegido Cerro Kavajú y su área de influencia.

Actividad	Descripción de la actividad y su impacto	Tipo de impacto
Extracción de madera	Se extrae madera en la zona de amortiguamiento y zona de influencia directa del PPCK para ser utilizada como combustible y/o insumo en diversas actividades productivas. Impacto: Degradación de las condiciones naturales.	Negativo Medio Inmediato Reversible Local
Extracción de lianas	Las lianas son utilizadas por los pobladores (mujeres) para la confección y posterior venta de artesanías.	Negativo Bajo

	Impacto: Pérdida de la biodiversidad y presiones sobre especies específicas y/o endémicas. Riesgo de pérdida del conocimiento local ancestral por la disminución de artesanías.	Inmediato Reversible Local
Loteamiento para urbanizaciones	Para el fraccionamiento de tierras en la zona de amortiguamiento. Impacto: Efecto de borde y Alteración de la vegetación, erosión hídrica favorecida por las pendientes suaves del terreno.	Negativo Alto Inmediato Local
Presencia de olerías y/o alfarerías	Extracción del mineral caolín para la fabricación de ladrillos y otros productos utilizados para construcción en su mayoría, además quema de leña para el secado del producto final. Impacto: Ruido, polvo, humo negro y degradación de las condiciones edafológicas del sitio	Negativo Alto Inmediato Local
Canteras	Explotación minera, generalmente a cielo abierto, en la que se obtienen rocas para su utilización en la construcción de rutas y caminos. Actualmente esta actividad se encuentra contralada e inactiva. Impacto: Degradación del suelo, extracción exhaustiva de materiales geológicos, erosión.	Negativo Alto Inmediato Irreversible Local
Turismo	Posee potencial para la explotación turística, debido su belleza escénica y al atractivo de los elementos naturales que alberga. Impacto: Mejora de la calidad de vida de los pobladores.	Positivo Alto Corto, mediano y largo plazo Local

Fuente: elaboración propia.

A pesar de los esfuerzos para su conservación, el PPCK puede ser considerado un ecosistema frágil debido al avance de la urbanización en áreas próximas. Esto ocasiona la fragmentación de hábitats y una mayor presión sobre los recursos naturales. En contrapartida, el interés e involucramiento de los pobladores de comunidades aledañas ha promovido la protección de los recursos naturales y el desarrollo de actividades turísticas. Este compromiso local favorece a la conservación del PPCK a largo plazo.

### 3.3 Categoría de manejo Paisaje protegido

El objetivo de manejo de las áreas de la categoría V no es la conservación de la naturaleza por sí misma, sino guiar a los procesos humanos para que el área y sus recursos estén protegidos, gestionados y sean capaces de evolucionar de modo sostenible, manteniendo así y mejorando sus valores naturales y culturales, siendo esto uno de los aspectos más relevantes en el sitio, paisaje conservado a iniciativa de sus actores locales (UICN. 2008: 25).

Los países en desarrollo como el Paraguay, enfrentan muchos desafíos, como la reducción de la pobreza, la creación de mejores perspectivas de vida para sus ciudadanos, y la protección y realce de la cultura local y la naturaleza frente a los aspectos negativos de la globalización. Estos problemas por lo general son especialmente agudos entre las comunidades vulnerables. El modelo de la categoría V puede ayudar a dotar a las comunidades de los medios para resistir y superar estas presiones externas. Muchas áreas protegidas de dicha categoría contienen asentamientos humanos permanentes, en los cuales se desarrollan sistemas agrícolas y forestales.

Un rasgo distintivo de la categoría es la protección de paisajes de calidad estética elevada y/o distintiva y con hábitats, flora y fauna y rasgos culturales significativos

asociados a los mismos (UICN. 2008: 25). Teniendo en cuenta este rasgo, el PPCK forma parte de la Cordillera de los Altos, macizo de gran belleza escénica y diversidad de hábitats. Así también, la categoría V busca promover interacciones equilibradas entre las personas y la naturaleza que perduren en el tiempo. El involucramiento de los pobladores locales y el interés en la protección del área otorgan un panorama favorable para el cumplimiento de este objetivo.

El enfoque de la categoría V no es una opción fácil: se podría decir que manejar la interfaz entre la gente y la naturaleza es el desafío más difícil que enfrenta la sociedad. Uno de los principios de esta categoría es que el manejo debe ser flexible y adaptativo basado en el enfoque ecosistémico.

Uno de los desafíos más importantes para esta categoría es la toma de decisiones respecto al Plan de Manejo, el cual deberá estar direccionado y las directrices deberán ser claras en cuanto al alcance de la toma de decisiones, es decir, aclarar hasta qué punto pueden ser dejadas en manos de las comunidades (García-Calabrese, M. *et al.* 2018: 1219). Para lograrlo es necesario el diseño y ejecución de un plan de manejo acorde a las necesidades locales. Este plan debe incluir actividades de ecoturismo y el esparcimiento, las cuales son importantes para la economía de muchas áreas protegidas de esta categoría. Será indispensable que el desarrollo de las mismas siga los principios de la sostenibilidad.

La figura de gestión resaltante en el PPCK es su Comité de Gestión, formado en el año 2014 y que opera desde entonces, a través de la participación de instituciones públicas y privadas y representantes de las comunidades locales, ONG's y la Facultad de Ciencias Agrarias (FCA/UNA) como asesora científica para las decisiones de manejo sobre el sitio. El Comité es liderado por la Gobernación de Cordillera y las Municipalidades de Caacupé y Atyrá, respectivamente. A nivel local los Comités de vecinos, jóvenes y mujeres realizan actividades permanentes para acompañar el turismo y ecoturismo realizado a nivel de sitio, aplicando criterios de manejo como ser la Capacidad de Carga Turística y los criterios de zonificación del área y sobre todo el monitoreo y control, con las denuncias respectivas ante situaciones de presión o extracción de recursos. Cabe resaltar que el Comité de Gestión del PPCK ha contribuido en la regulación y suspensión de actividades de alto impacto como la explotación minera; así como con el control de extracciones ilegales de recursos forestales. Se espera además lograr la regulación de habilitación de loteamientos para urbanizaciones, así como de los límites del área protegida. Esta característica de la gestión y manejo desde la comunidad local ha podido fortalecer los esfuerzos de conservación a nivel de sitio y se espera a corto plazo la elaboración del Plan de Manejo del PPCK, meta principal de su Comité de Gestión.

### **3.4 Lineamientos para el manejo de los recursos naturales del PPCK.**

El modelo de manejo recomendado es el de manejo adaptativo, debido a que el mismo involucra observaciones sistematizadas, que son integradas y evaluadas con el fin de crear un sistema de conocimiento. Este proceso promueve el involucramiento y la participación activa de los usuarios del recurso, en este caso los pobladores de área, para la toma de decisiones. Las mismas deben estar orientadas a cumplimiento los compromisos económicos de las familias a corto plazo, con la conservación de los recursos naturales involucrados en la explotación en el largo plazo.

El PPCK posee potencial para la explotación turística a mayor escala, debido su belleza escénica y al atractivo de los elementos naturales que alberga. Su ubicación,

próxima a centros urbanos como Asunción (61,5 km) y el buen estado de los caminos de acceso constituyen otras características favorables para la recepción de un flujo constante de turistas. Por este motivo, se recomienda fomentar el desarrollo de circuitos de ecoturismo en el área, orientados a lograr la conservación del ambiente y a mejorar el bienestar de las poblaciones locales, siendo éstos los actores clave impulsores de la creación del área protegida y por ende sus principales manejadores en la actualidad. Los impactos negativos producidos por este tipo de actividades, como la presión sobre la vegetación y fauna silvestre pueden ser minimizados estableciendo los usos permitidos en zonas determinadas. La zonificación sugerida es la establecida en la Tabla 3. Cabe destacar que el comité de gestión procura asegurar los fondos requeridos para realizar e implementar el plan de manejo para el área protegida.

Tabla 3. Zonificación, usos y actividades sugeridas para el PPCK.

<b>Zona</b>	<b>Valor natural (atractivo)</b>	<b>Objetivos principales</b>	<b>Intensidad de uso público</b>	<b>Equipamiento</b>
<b>Silvestre manejada</b>	-Acantilados -Roquedales	Conservación, protección, turismo, investigación	Medio	Equipos de sujeción en acantilados para rappel y en los toboganes naturales
<b>Uso intensivo</b>	-Cuevas -Terrazas -Áreas de Camping -Tiendas de venta de souvenirs	Ecoturismo	Alto	-Bancos de madera -Equipos de seguridad -Señaléticas (indicativas, normativas e interpretativas)
<b>Zona de Servicios</b>		Infraestructura básica e indispensable para el correcto funcionamiento del ASP.	Alto	Casetas de control, estacionamientos, instalación de generadores de energía, torres de tendido eléctrico o de alta tensión; establos de animales domésticos.
<b>Recuperación y Restauración</b>	Canteras	Protección	Bajo	Ningún equipamiento. Se recomienda restauración pasiva.
<b>Amortiguamiento</b>		Protección	Alto	Se recomienda delimitación del área que incluya actividades compatibles con los objetivos PPCK.

Fuente: elaboración propia

A continuación, se presentan algunas consideraciones a tener en cuenta para la planificación del manejo del PPCK.

- A corto plazo, se debe delimitar la zona de amortiguamiento con una visión de paisaje. Para esto, a la hora de crear los límites del área de amortiguamiento, además de tomar en cuenta factores asociados a la forma y el tamaño del área protegida, deben considerarse otros cuatro factores primordiales: el físico, el social, el económico y el biológico. La evaluación de estos elementos en el proceso de delimitación, permite definir las prioridades de conservación de acuerdo a la

relevancia y a las actuales y potenciales amenazas de cada factor (González-Maya, J. *et al.* 2010: 13).

- A mediano plazo, en la zona de amortiguamiento se debe controlar el número de familias asentadas a fin de reducir el impacto de las poblaciones humanas y la presión de las olerías y de otras actividades que realizan tala ilegal; asimismo, limitar las áreas de agricultura y promover la sensibilización de las personas sobre la protección de los cursos de aguas.
- Se debe promover proyectos ecoturísticos y considerar las zonas agrícolas y pecuarias como parte de la ruta turística para de esta manera generar ingresos en las fincas que realicen actividades que promuevan la existencia de los recursos naturales.
- A corto y mediano plazo se debe buscar el involucramiento de los representantes de instituciones locales y de diferentes grupos dentro de los proyectos que están desarrollando las instituciones reguladoras del uso de los recursos naturales, para concertar las reglas de juego sobre el acceso y uso de los recursos naturales. De esta manera se toman decisiones, diseñan procedimientos, normas, acuerdos y transacciones que regulan sus relaciones y ejecutan actividades; de forma participativa.
- El Comité de Gestión para la protección del Cerro Kavajú se encarga del manejo del área protegida, se encuentra asesorado por Facultad de Ciencias Agrarias (FCA/UNA), al constituirse como elemento clave en el manejo adaptativo debe considerar a los actores clave locales involucrados y seguir trabajando con liderazgo en la conservación del PPCK. La presencia de este comité confiere un aspecto prometedor y distintivo de la gestión de esta área protegida.
- Por último, no se debe olvidar que en este tipo de manejo (manejo adaptativo), el fin primordial del monitoreo es mejorar la toma de decisiones sin información previa y de manera reactiva. Por lo que se recomienda que el proceso de monitoreo este orientado a cumplir con dos metas: a) mantener o mejorar la viabilidad de la biodiversidad y los recursos culturales y, b) reducir o eliminar las futuras amenazas o las existentes sobre esos recursos para así conservar la funcionalidad del área protegida.

#### **4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

El Paisaje Protegido Cerro Kavajú protege muestras de ecosistemas representativos de la Cordillera de Altos de gran belleza escénica. Provee servicios ecosistémicos a las comunidades, entre los cuales se destacan la provisión de materia prima, el mantenimiento de muestras de diversidad biológica y la regulación del clima. Debido a la presión antrópica a la cual se encuentra sometido, lograr su conservación, considerando las necesidades de los pobladores, constituye un desafío para el PPCK. En este sentido, la categoría de manejo asignada resulta adecuada debido a que promueve el desarrollo de actividades sostenibles, incentivando el involucramiento y la participación activa de los usuarios del recurso.

La categoría V de Paisaje Protegido del sistema de clasificación de áreas protegidas de la UICN, como estrategia de conservación en el PPCK, nos proporciona la oportunidad de asegurar la permanencia del área en su condición natural. De manera que incluye: paisajes habitados, humanizados, donde la gente y la naturaleza viven en una suerte de equilibrio. Los lugares naturales y las comunidades que los habitan, son

importantes por sí mismos y por las lecciones aprendidas sobre formas de vida sostenibles.

El PPCK presenta un buen estado de conservación, donde una parte de la comunidad local conoce y es consciente de los beneficios que pueden tener mediante su conservación, a pesar de eso se observaron actividades que generan impactos ambientales negativos como ser la de: extracción de madera y lianas, loteamiento para urbanizaciones, olerías y/o alfarerías, canteras, turismo, entre otros que producen impactos negativos, inmediatos, reversibles, irreversibles, a nivel local, a corto, mediano y largo plazo.

Según el análisis de la categoría V de paisaje protegido del PPCK se recomienda el modelo de manejo adaptativo, donde se debe implementar el plan de la conservación de los recursos naturales por medio del uso sostenible por parte de los pobladores; monitorear los resultados, los impactos de las actividades y los cambios en el entorno; evaluar los resultados del monitoreo y ajustar si fuese necesario para la mayor conservación de los recursos naturales.

La elaboración y ejecución de un plan de manejo que cuente con objetivos ambientales, sociales y económicos integrados, que contemple la zonificación del PPCK es primordial para el logro de objetivos de conservación y uso sostenible. El mismo deberá promover el desarrollo de actividades turísticas en el área, las cuales generará impactos positivos como el aumento de oportunidades económicas para los pobladores de la zona. Estas actividades deben fomentar además la protección del patrimonio natural y cultural a través de la educación e interpretación ambiental. Resultará fundamental el desarrollo de reuniones periódicas entre los miembros de la comunidad y las instituciones involucradas en el manejo del PPCK a modo de tratar todos los temas pertinentes de forma participativa. Por tanto, se recomienda aunar esfuerzos para concretar la elaboración y ejecución del Plan de Manejo del PPCK, meta principal propuesta por el Comité de Gestión, con el liderazgo de las comunidades locales.

Se recomienda además la realización de investigaciones y el monitoreo de las poblaciones de fauna y flora a modo de obtener información sobre el estado de conservación y la ecología de los mismos. Se requiere estudiar a detalle el estado de sucesión de la vegetación ya que es un tema poco estudiado en el país, posiblemente el PPCK represente un estado de segunda sucesión natural.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

- Amarilla, S. M.; Filippo, A.; Villalba, L. J.; Pinazzo, J. (2018): Estudio de comunidades naturales en el Paisaje Protegido Cerro Kavajú. Departamento de Cordillera, Paraguay. III jornadas de botánica del Paraguay, n° 10(1).
- Andino, J; Campos, J; Villalobos, R; Prins, C; Faustino, J. (2006): Los servicios ambientales desde un enfoque ecosistémico. Una propuesta metodológica para una planificación ecológica rápida de los recursos naturales a escala de paisaje. Departamento de Recursos Naturales y Ambiente, CATIE, Turrialba, pp. 60.
- Cacciali, P; Scott, N.; Aquino, A.; Fitzgerald, L. y Smith, P. (2016): The Reptiles of Paraguay: Literature, Distribution, and Annotated Taxonomic Checklist. Special publication of the Museum of Southwestern Biology. n° 11, pp. 1- 373.
- García-Calabrese, M.; Peralta Kulik, P.; Valleau, V.; Villalba, H.; Wenninger, C.; Zárate-Betzel, G.; Amarilla, S.M.; Villalba, L. (2018): América Latina en las últimas décadas: procesos y retos: Propuesta de categoría de manejo para el área



- protegida San Rafael, Paraguay. Jornadas y congresos n° 17, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, pp. 1211-1226.
- González-Maya, J.; Cepeda, A.; Pérez, R.; Cajina, M.; Morales, R. (2010): Categoría V - Paisajes Protegidos de UICN: una herramienta para el manejo de zonas de amortiguamiento neotropicales. *Revista Latinoamericana de Conservación*, n°1(1), pp. 9 - 17.
- Harrington, H.J. (1972): Silurian of Paraguay; in W.B.N. Berry y A.J.Boucot (eds.) *Correlation of the South American Silurian Rocks*, pp. 41-50.
- Narosky, T. y D. Zurieta. (2006): *Guía para la identificación de las aves de Paraguay*. Asociación Guyra Paraguay, Buenos Aires.
- Phillips A. (2002): Management guidelines for UICN category V protected areas protected landscapes/seascapes. UICN, Cambridge, n° 9, pp. 122.
- Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay). (2007): Informe Nacional: áreas silvestres protegidas del Paraguay. en [http://www.seam.gov.py/sites/default/files/Informe\\_sinasip\\_2007.pdf](http://www.seam.gov.py/sites/default/files/Informe_sinasip_2007.pdf). Recuperado 30-08-16.
- UICN. (2008): Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. en <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAPS-016-Es>. Recuperado 15-05-17.
- Weiler, A., K. Núñez, K. Airaldi, E. Lavilla, S. Peris y D. Baldo. (2013): *Anfibios del Paraguay*. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, Universidad Nacional de Asunción-Universidad de Salamanca. San Lorenzo, Paraguay.

## **UN TRANSPORTE A CIEGAS: ESTRATEGIAS COMUNICATIVAS EMPLEADAS EN LA MOVILIDAD DE LA CIUDAD DE CARTAGENA DE INDIAS (COLOMBIA)**

Olga Bonivento Duchemín  
[olga.bd1312@gmail.com](mailto:olga.bd1312@gmail.com)

Ilkelis Carrillo Solano

[icarrillos1@unicartagena.edu.co](mailto:icarrillos1@unicartagena.edu.co)

VIII Semestre Comunicación Social  
Universidad de Cartagena

### **INTRODUCCIÓN**

Cartagena es una ciudad que por su gran valor histórico y la conservación del patrimonio, en temporada turística, recibe cerca de 120 mil personas anualmente<sup>1</sup>. Sumado a esto, es una ciudad que alberga más de 1 millón de habitantes<sup>2</sup>, logrando de esta manera que su transporte público tenga la necesidad de estar siempre en circulación.

Visitantes y propios, deben luchar día a día con el transporte público, busetas, buses o microbuses, que además de estar siempre inmersos en la congestión vehicular, no cuentan con un sistema de comunicación que le indique a los usuarios la ruta por la cual atraviesa.

Esta ponencia es el resultado del proyecto de investigación de estudiantes de II semestre de Comunicación Social de la Universidad de Cartagena, y presenta los resultados del proyecto denominado “MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA LA MOVILIDAD DE LOS USUARIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO EN CARTAGENA DE INDIAS”, que fue realizado en el año 2016.

El proyecto nace de la experiencia que viven extranjeros o ciudadanos que llegan a residir en la ciudad e incluso los nativos; la desorientación que, en algunos momentos, denota deficiencia en la organización territorial y en la satisfacción en los modos de transporte que se utilizan principalmente en la ciudad que es del 59% de manera general en el año 2018, según un estudio de percepción ciudadana realizado por Cartagena Como Vamos, en donde el grado de satisfacción de es de un 85% con el transporte particular y de 42% con el servicio prestado por los buses, busetas, micro, ejecutivo y colectivos, siendo estos últimos los más utilizados<sup>3</sup>.

De igual manera para efectos del proyecto de investigación, detectó que no existe, por parte de las entidades encargadas, Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte DATT, Ministerio de Transporte, mecanismos de comunicación que informen acerca de las rutas que cubre los distintos vehículos, aportando al crecimiento del nivel de insatisfacción.

En la nueva era digital, la comunicación juega un papel fundamental en cada aspecto social. La movilidad guarda una estrecha relación con los medios de comunicación, contribuyendo a la distribución de información relevante y a crear un vínculo entre el sistema de transporte y los usuarios. De esa manera se disminuiría el índice de desorientación y el tiempo para desplazamientos dentro del territorio, elementos claves en el desarrollo local.

Teniendo en cuenta, en primera medida, el concepto de movilidad, entendiéndolo como, una nueva forma de abordar los problemas de transporte desde un marco integral, el cual busca hacer equitativo el uso de la malla vial por los diferentes actores, puesto que se considera un recurso escaso que nunca podrá crecer al ritmo que crece el parque automotor,

---

<sup>1</sup> <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/mas-de-120-mil-turistas-visitaron-la-ciudad-MF1052853>

<sup>2</sup> <https://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/como-vamos-en/cartagena-2/>

<sup>3</sup> <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2019/02/Resultados-Encuesta-de-percepci%C3%B3n-Ciudadana-2018.pdf>

con el fin de facilitar las nuevas necesidades de desplazamiento de las personas y de las mercancías, en una ciudad o región.

Y el transporte público, por su parte, será definido de la siguiente manera, servicio regulado por el Estado, que se presta al público en general para el desplazamiento de bienes y personas, por operadores privados fundamentalmente, en vehículos adecuados para tal fin, por el cual se cobra una tarifa. Mientras que la comunicación estará presente como elemento clave para la divulgación de rutas del transporte público, se puede entender también como un sistema, que se encarga de interconectar acciones que permiten que las personas y elementos logren comunicar algo.

Se tomó como referencia el caso del sistema integrado de transporte masivo de la ciudad colombiana de Santiago de Cali, Masivo Integrado de Occidente, MIO<sup>4</sup>, que utiliza la comunicación gráfica para mejorar la orientación de los usuarios dentro del sistema. Tras un estudio determinaron la manera en la que los caleños se desplazan y se ubican en la ciudad, el uso de barrios, sistemas cardinales y referencias de negocios comerciales, que aplicadas en el sistema de comunicación, facilitan la toma de decisiones y optimizar el tiempo del transporte. Así mismo, fue necesario resaltar la importancia de conocer y aplicar la normativa de señalización, una estrategia que ayuda a que el flujo vehicular sea ágil. La Secretaría de la Movilidad de Medellín cuenta con un artículo en su página web que ilustra sobre el tema.

“La señalización pretende fortalecer el sistema de movilidad, mejorando las condiciones de accesibilidad de la población, mediante el ordenamiento del tránsito de las personas, animales y vehículos por las vías públicas y privadas abiertas al público, empleando mecanismos para prevenir, reglamentar e informar a los usuarios de las vías sobre la forma correcta de circular, que asegure a todos los usuarios un desplazamiento seguro y confiable.”<sup>5</sup>

Los buses del transporte público no logran ser eficientes por sí solos. En una gran ciudad, como el caso de Cartagena, es necesario que existan diversos modos de transporte, y que exista cooperación entre ellos, para que los ciudadanos se sientan satisfechos con el funcionamiento de cada uno de ellos. La investigación “EUROPEAN METROPOLITAN TRANSPORT AUTHORITIES<sup>6</sup>”, resalta la integración entre la técnica, organización de los transbordos; lógica, el papel que juega cada medio de transporte; la tarifa, determinar si un mismo pago funciona en diferentes modos; horarios e información.

A nivel nacional e internacional, el Metro de Medellín se ha convertido en un referente, no sólo por su innovación tecnológica, sino por su capacidad de organización, el uso de paraderos, señalización y las estrategias para la divulgación de rutas que utiliza<sup>7</sup>. Caso

<sup>4</sup> URIBE, Mario Fernando “Soluciones a la movilidad en la ciudad desde la comunicación gráfica {En línea}. {27 septiembre de 2016} Disponible en: (<http://www.uao.edu.co/noticias/soluciones-a-la-movilidad-en-la-ciudad-desde-la-comunicacion-grafica>)

<sup>5</sup> Secretaría de Movilidad de Medellín “Señalización-Secretaría de Movilidad de Medellín” {En Línea}. {20 septiembre del 2016}. Disponible en: (<https://www.medellin.gov.co/movilidad/transito-transporte/senalizacion#1-manuales-de-señalización>)

<sup>6</sup> LECLER, Stéphane “La organización del transporte público en las áreas metropolitanas europeas” {En Línea} {20 de septiembre del 2016} Disponible en: (<http://www.madrid.org/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue1=filename%3D01-Traduccion%2520de%2520PaperLECLER.pdf&blobkey=id&blobheadername1=Content-Disposition&blobwhere=1181214735637&blobheader=application%2Fpdf>)

<sup>7</sup> Universidad Nacional Abierta y a Distancia “Metro de Medellín” {En Línea} {20 de septiembre} Disponible en: ([http://datateca.unad.edu.co/contenidos/102905/2013\\_2/Act.\\_11.\\_Reconocimiento\\_unidad\\_3/metro\\_de\\_medellin.html](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/102905/2013_2/Act._11._Reconocimiento_unidad_3/metro_de_medellin.html))

completamente contrario de lo que ocurre en la ciudad de Cartagena con el transporte público, que a pesar de haber implementado un SITM como Transcaribe y la eliminación de algunas rutas de buses y busetas, el sistema sigue sin abastecer de manera idónea y la desinformación sobre rutas de transporte público, de manera general, sigue presente en la población.

Entre los interrogantes que surgieron a raíz de esto, está determinar qué hace que un medio de comunicación sea efectivo, es decir, que el mensaje que intenta transmitir llegue de manera adecuada al receptor. Definiendo que el uso del lenguaje, la correcta decodificación del mensaje o símbolos y la practicidad del mensaje que se transmite, son elementos desde los cuales se puede medir la eficiencia de un medio de comunicación; en este caso uno que se encargue de la difusión de la información de la movilidad de la ciudad.

Asimismo, se estableció que la prensa escrita, televisión, radio, gráficos y redes sociales, son medios de comunicación que pueden ser utilizados para la difusión de información del transporte público, y se obtuvo un acercamiento con la entidad encargada a nivel distrital, DATT, para conocer si la ciudad contaba con estrategias en alguno de los medios mencionados anteriormente, en los que se diera a conocer las rutas por las que circulan los buses, busetas o microbuses.

De igual forma, resultó necesario conocer la percepción ciudadana con respecto a la información de la movilidad del transporte público en Cartagena, en el cual se lograron determinar dos aspectos: eficiencia de la movilidad y eficiencia en la información de la movilidad.

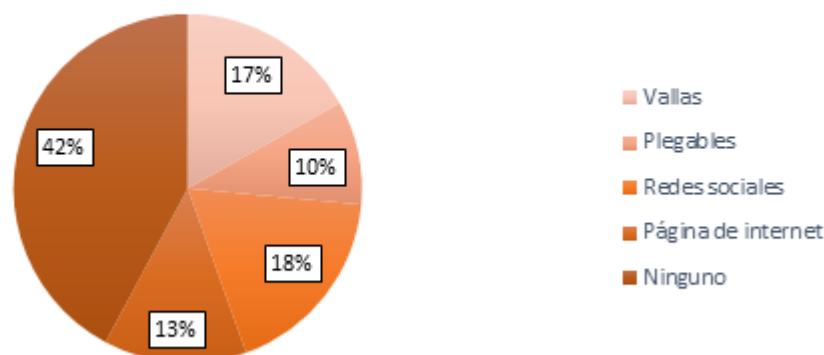
A continuación, se presentan una recopilación de los resultados obtenidos en la investigación y un análisis del estado de la información del transporte público en la ciudad de Cartagena.

## RESULTADOS

Los medios de comunicación son una herramienta fundamental en el diario vivir. A través de ellos la información se globaliza y puede acceder a cualquier lugar del mundo. Algunos elementos son necesarios para que el mensaje que se envía pueda ser interpretado de la manera correcta.

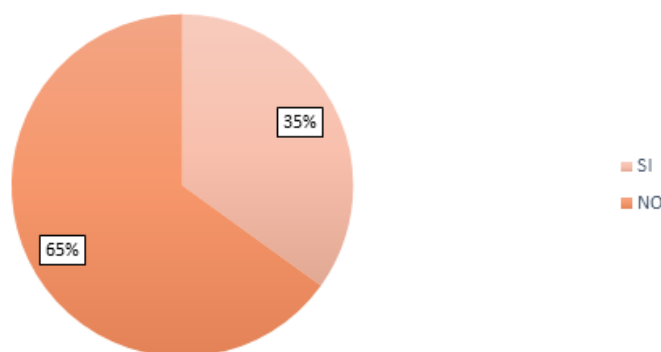
Principalmente un adecuado uso del lenguaje, emplear palabras comunes y coherentes con el contexto utilizado. La correcta decodificación del mensaje, es decir, la interpretación del mismo, será más fácil, si el emisor utiliza términos exactos en la estrategia comunicativa. Y por último, la utilización del mensaje, pues esa es la intención de los medios de comunicación.

¿Cuál de estas estrategias comunicativas para el conocimiento de las rutas de transporte público por medio de los usuarios conoce?



Lo cierto es que en la ciudad de Cartagena la implementación de medios comunicativos en el transporte público es muy poca, y los que hay no resultan eficaces para que la personas puedan ubicarse con facilidad a la hora de tomar un vehículo para llegar a su lugar de destino. El 58% de la población Cartagenera asegura conocer estrategias comunicativas para la difusión de las rutas de la movilidad del transporte público en la ciudad, pero no tienen precisión sobre modelos o ejemplos definitivos de dichas estrategias.

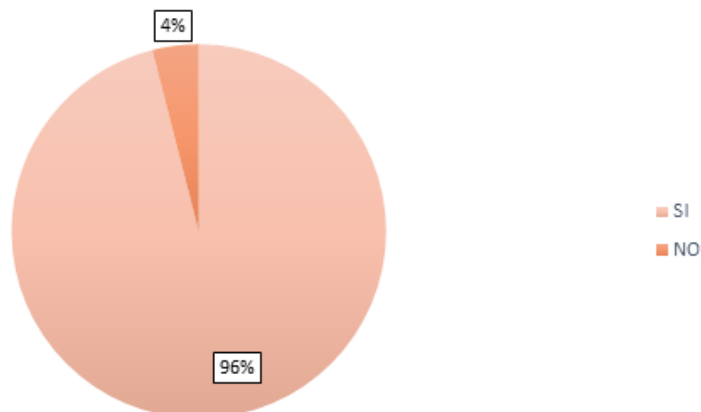
¿Cree usted que las estrategias comunicativas que utiliza el DATT (Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte) tienen un lenguaje claro y común para los usuarios?



El lenguaje utilizado por los funcionarios del DATT (Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte) para la divulgación de las rutas de transporte público en Cartagena no es claro para 65% de los usuarios y solo el 35% logra entender el mensaje que quieren transmitir.

Lo que quiere decir, que existe una insuficiencia en los códigos y signos utilizados en el mensaje, esto hace que la movilidad se vea truncada debido a que las personas no cuentan con la información precisa. Por tal razón es necesario la implementación de estrategias comunicativas para el conocimiento de las rutas del transporte público de la ciudad, ya que 96% de los usuarios manifiesta que es útil para ellos contar con esta información.

¿Cree usted que sería útil el uso de distintas estrategias comunicativas para el conocimiento de las rutas del transporte público?



En diálogo con Aureliano Rico, funcionario del DATT (Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte) confirmó que no existen algún medio de comunicación para dar a

conocer las rutas del transporte público en la ciudad, asegurando que la única forma de saber qué calles transita un bus, es la información que aparece en el panorámico del mismo además de la información proporcionada por el ayudante del chofer, conocido popularmente como sparring.

La señalización de las vías también es un problema para la ubicación de la población, pues la ciudad no cuenta con señalización suficiente, haciendo poco efectiva la movilidad de los vehículos del sistema de transporte público (busetas, buses y microbuses) y siendo desfavorable la percepción que tienen los ciudadanos frente a este tema, evidenciando nuevamente la necesidad de implementar estrategias comunicativas para que los usuarios conozcan las rutas del transporte público y los paraderos de los mismos.

Un porcentaje elevado de la población entrevistada, aseguró que las vallas, el material impreso, las redes sociales y las páginas web no serían los medios comunicacionales más efectivos para la difusión de la información de las rutas del transporte público de ciudad. Dejando así una tarea importante a los funcionarios encargados de la movilidad en la ciudad sobre la implementación de un medio que cuente con los criterios necesarios de una buena comunicación, fácil acceso e información actualizada para mejorar la ubicación de los ciudadanos y la falta de información frente a las rutas del transporte público en Cartagena.

Es importante prestar atención a las advertencias de movilidad para personas que, principalmente, llegan nuevas a la ciudad: como turistas, universitarios provenientes de otro lugar, profesionales ejerciendo su labor o familias, que aún no se sienten competentes al usar transporte público en Cartagena.

Es conveniente implementar un sistema de comunicación efectivo e interactivo para que la población logre percibir la información sobre las rutas de transporte público de manera eficaz y no se sientan confundidos o desubicados y lograr poner fin a esta falla que aqueja a miles de personas. Cada día, el número de visitantes de la zona que a través de sus teléfonos móviles intentan ubicarse mediante GPS en mayor, un ambiente en el que se desarrolla probabilidades de hurtos u otras situaciones similares que deben ser evitadas, para que la seguridad de la ciudadanía no se vea afectada.

Se considera sustancial colaborar con otras organizaciones con el fin de obtener mayor sustento estratégico que implemente políticas de comunicación para la movilidad.

## **CONCLUSIÓN**

Luego del análisis de resultados de esta investigación cuantitativa, se puede concluir que existe la falta de medios de comunicación para la difusión de información con respecto al transporte público. El desinterés de entidades distritales, como el DATT, así como la falta de organización por parte del gremio de conductores de transporte público, no ha permitido que se avance en ese tema en la ciudad de Cartagena.

El desconocimiento de las rutas del transporte público, es la principal causa de la desorientación de ciudadanos dentro de la ciudad. La sensación de desubicación genera en los usuarios la percepción de inseguridad y poca organización dentro de un vehículo que preste el servicio de bus, buseta o microbús.

La cooperación entre diferentes sistemas de movilidad es favorable, tanto para el gremio de conductores, como para los usuarios diarios del transporte público. Que exista la posibilidad de desplazamiento de un punto a otro de la ciudad, abaratando costos y disminuyendo tiempo.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ANÓNIMO. “CGP: La comunicación gráfica” {En línea} {4 octubre del 2016} Disponible en: (<http://opi-art->)
- ANÓNIMO. “Sistema de comunicación: características de los distintos sistemas de comunicación alternativos” {En línea} {4 octubre del 2016} Disponible en: (<http://www.maquinariapro.com/sistemas/sistema-de-comunicacion.html>)
- ANÓNIMO. “Transporte público de Madrid en España” {En Línea} {22 septiembre del 2016}. Disponible en: ([http://www.spain.info/es/que-quieres/ciudades-pueblos/grandes-ciudades/madrid/como\\_moverse\\_madrid.html](http://www.spain.info/es/que-quieres/ciudades-pueblos/grandes-ciudades/madrid/como_moverse_madrid.html))
- CARTAGENA COMO VAMOS, “Resultados de encuestas de percepción ciudadana 2018” {En línea} Disponible en: (<http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2019/02/Resultados-Encuesta-de-percepci%C3%B3n-Ciudadana-2018.pdf>)
- PÉREZ PORTO, Julián, GARDEY, Ana. “Definición de usuario” {En línea} {4 de octubre de 2016} Disponible en (<http://definicion.de/usuario/>)
- FLECHAS CAMACHO, Ana Luisa. “Movilidad y transporte” {En Línea}. {4 octubre del 2016} Disponible en: (<https://es.scribd.com/doc/36218578/Movilidad-y-Transporte>)
- INTEGRANTES DE MULTISHOES LTDA “Señalización” {En línea} {4 de octubre de 2016} Disponible en: <http://es.slideshare.net/cfgm/sealizacin-presentation>
- Itinerarios “Concepto de señalización” {En línea} {4 de octubre de 2016} Disponible en: [http://itinerarios.consorciotaragoza.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94:concepto-de-senalizacion&catid=14:senaletica&Itemid=18](http://itinerarios.consorciotaragoza.es/index.php?option=com_content&view=article&id=94:concepto-de-senalizacion&catid=14:senaletica&Itemid=18))
- LECLER, Stéphane “La organización del transporte público en las áreas metropolitanas europeas” {En Línea} {20 de septiembre del 2016} Disponible en: (<http://www.madrid.org/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobheadervalue1=filename%3D01-Traduccion%2520de%2520PaperLECLER.pdf&blobkey=id&blobheadername1=Content-Disposition&blobwhere=1181214735637&blobheader=application%2Fpdf>)
- METRO CIUDAD DE MÉXICO. “Sistema de transporte colectivo en la ciudad de México, Metro” {En Línea} {22 septiembre del 2016}. Disponible en: (<http://www.metro.cdmx.gob.mx/red/index.html>)
- MIQUILENA, Elizabeth “Comunicación gráfica: Comunicación gráfica” {En línea} {4 octubre del 2016} Disponible en: ([http://comunicaciongraficaemv.blogspot.com.co/p/comunicacion-grafica\\_10.html](http://comunicaciongraficaemv.blogspot.com.co/p/comunicacion-grafica_10.html))
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. “¿Qué es transporte? Definición, concepto y significado - Quees.la” {En línea} {4 octubre del 2016} Disponible en: (<http://quees.la/transporte/>)
- SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE MEDELLÍN. “Señalización-Secretaría de Movilidad de Medellín” {En Línea}. {20 septiembre del 2016}. Disponible en: (<https://www.medellin.gov.co/movilidad/transito-transporte/senalizacion#1-manuales-de-señalización>)
- UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA. “Metro de Medellín” {En Línea} {20 de septiembre} Disponible en: ([http://datateca.unad.edu.co/contenidos/102905/2013\\_2/Act.\\_11.\\_Reconocimiento\\_unidad\\_3/metro\\_de\\_medellin.html](http://datateca.unad.edu.co/contenidos/102905/2013_2/Act._11._Reconocimiento_unidad_3/metro_de_medellin.html))
- URIBE, Mario Fernando “Soluciones a la movilidad en la ciudad desde la comunicación gráfica” {En línea}. {27 septiembre de 2016} Disponible en: (<http://www.uao.edu.co/noticias/soluciones-a-la-movilidad-en-la-ciudad-desde-la-comunicacion-grafica>)

URIBE, Mario Fernando “Soluciones a la movilidad en la ciudad desde la comunicación gráfica” {En línea}. {27 septiembre del 2016}. Disponible en: (<http://www.uao.edu.co/noticias/soluciones-a-la-movilidad-en-la-ciudad-desde-la-comunicacion-grafica>)



## **ES FACTIBLE PENSAR EN UN DESARROLLO SUSTENTABLE DE GUARDIA MITRE (PROVINCIA DE RÍO NEGRO, ARGENTINA)**

Pablo Esteban Viretto  
Marcelo Daniel Rago  
INTA EEA Valle Inferior de Río Negro  
Convenio Provincia de Río Negro  
*viretto.pablo@inta.gob.ar*

### **RESUMEN**

Los sistemas agroalimentarios están influenciados por la globalización de las economías, las exigencias ambientales y los nuevos paradigmas tecnológicos liderados por la informática y la biotecnología, que generan nuevos productos y procesos. Esto ha provocado transformaciones en las sociedades rurales, integrando un complejo productivo rural – urbano de encadenamientos relacionados con la producción y el consumo local – regional, destacándose la importancia de los ingresos extraprediales en las chacras. Guardia Mitre (Río Negro, Argentina), no es ajena a estos fenómenos. El objetivo de este trabajo fue comprender las transformaciones en el espacio territorio de Guardia Mitre e identificar las posibilidades de un desarrollo sustentable para las familias rurales. Se recopilaron y analizaron información primaria y secundaria. Guardia Mitre supo consolidarse como un conglomerado de granjas y chacras bajo la modalidad de una agricultura familiar diversificada hasta los 70. Actualmente se ha generado un perfil socio laboral de changas, dando un mercado de trabajo escaso y con bajos salarios. Todo lo cual generó una tendencia al envejecimiento poblacional, lo que limita determinadas posibilidades de innovación y desarrollo. La baja productividad, la incertidumbre en la disponibilidad de la tierra, el escaso valor agregado en origen, y el posterior desarrollo del Valle Inferior hacen que las producciones no sean sustentables y que los miembros del grupo familiar tengan que generar ingresos extraprediales para mantenerse y poder escapar de la pobreza en la que están insertos, sin embargo existen alternativas para regar y nivelar 3000 ha para impulsarlo de nuevo hacia un desarrollo sustentable e inclusivo.

**Palabra clave:** Territorio; pobreza; agricultura familiar; tensiones; vulnerabilidad

### **1. INTRODUCCIÓN**

Distintas metáforas acuñadas por los científicos sociales han intentado dar cuenta de la relación entre las transformaciones de la estructura social, económica, política y la fisonomía de los pueblos, ya sea bajo el prisma de la dualización, fragmentación o segregación. Es decir, considerando al espacio urbano desde una lógica de polos, de piezas dispuestas en fragmentos o con tendencia a la separación. Las ciencias sociales han intentado producir imágenes de la ciudad que expresan la profunda metamorfosis social y económica de la que se ha sido objeto (Soldano, 2008).

El desarrollo local o territorial es un proceso social iniciado e implementado por los actores del territorio, que buscan afianzar las capacidades locales para fortalecer el

entramado socio institucional y el sistema económico productivo local, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la comunidad (Ronzemblum, 2006).

Las creencias populares (no académicas) en los habitantes de Viedma y Carmen de Patagones sostienen que en “¡¡en Guardia Mitre no hay nada!!” Sin embargo, este pequeño pueblo, (próximo a las mencionadas ciudades), que hoy no alcanza los 900 habitantes, supo expresar un gran esplendor con alrededor de 2000 habitantes en la segunda mitad del siglo XX (Vapnarsky, 1983).

Conocido por lo que moderadamente llamamos un conglomerado productivo dedicado a los cultivos, que se regaban naturalmente en otoño y primavera, con los picos de la crecida del Río Negro u ocasionalmente por bombas que elevaban el agua al río. Esto mantenía el valle con la humedad durante el resto del año, permitiendo toda la diversificación productiva. Se producían frutas, verduras, forrajes, carne bovina y ovina (Gallo et al., 1996). Además, frutas de pepita (peras y manzanas), de carozo (duraznos y ciruelos), citrus, olivos, nogales, viña para vinificar, hortalizas de hoja, alfalfa para henificar, confeccionando grandes fardos de 40 – 60 kg con malacate, lana, carne, aves, huevos y cueros de animales silvestres, principalmente zorros. Por otro lado, se elaboraban principalmente para venta durante el invierno vinos pateros, conocidos como chocolí, frutas desecadas (orejones de durazno de ciruelas), licores, nueces peladas y mieles de alta calidad que se vendían localmente o se transportaban los productos por vapor o por carreteras a localidades cercanas.

Es decir había un verdadero complejo de producción de materia prima, transformación de los productos, acondicionado y transporte, que generaban riquezas que eran retenidas en la zona, empleo de mano de obra local. En otras palabras constituía una parte de lo que moderadamente llamamos los cinturones verdes de las grandes ciudades.

El objetivo de este trabajo es comprender la situación actual del territorio de Guardia Mitre, dónde estamos parados y qué es lo que se necesita para lograr un desarrollo sustentable.

El trabajo consta de dos secciones claramente diferenciadas. En primer lugar un marco teórico en donde se explican los conceptos del desarrollo territorial y las limitantes que lo retrasan y por último se trata la situación actual del territorio.

## **2. MARCO TEÓRICO**

### ***Desarrollo territorial***

El desarrollo de los territorios ha ido cambiando con los distintos modelos. Los nuevos paradigmas tecnológicos están basados en el conocimiento científico, las tecnologías de la información y comunicación (tic), biotecnologías y nanotecnologías, por lo que resulta importante al pensar en el desarrollo, aprovechar la información y el conocimiento en aras de la innovación (Pérez, 2010). La capacidad de aprendizaje, tanto individual como social, para generar riquezas constituye un modo fundamental para aumentar el potencial de desarrollo.

El desarrollo territorial rural consiste en un proceso de transformación rural, que a través de las organizaciones territoriales y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende lograr un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no agrícolas que permitan construir y sostener en el tiempo sistemas productivos locales competitivos y sustentables, reducir el riesgo y la vulnerabilidad frente a los cambios en los mercados y disminuir drásticamente los niveles de marginalidad y pobreza (Sili, 2005).

El desarrollo de las sociedades rurales es un enfoque de la territorialización del espacio y está determinado por lo que sucede en los contextos mayores de la economía, la política, la cultura, la sociedad y el medio ambiente, por lo que se deben definir los procesos de transformaciones productivas y organizativas en donde los actores aprovechen las potencialidades endógenas (Goske, 2001).

El desarrollo territorial rural se define actualmente, como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, con el objetivo de reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitivamente y sustentablemente a la economía del territorio a distintos mercados (Schejtman y Berdegué, 2004). El desarrollo institucional persigue el propósito de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre ellos y con los agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y de sus beneficios.

En este sentido podría afirmarse que el desarrollo es un proceso abierto que involucra las capacidades, las potencialidades y los capitales de la población en el territorio. Asimismo, este proceso debe estar constantemente vinculado con las condiciones contextuales y ser capaz de adaptarse permanentemente para lograr crecimiento de la comunidad (Herrera, 2010 y 2016).

### ***Factores que limitan el desarrollo***

Según el modelo neoclásico de Solow Swan, citado por Sala I Martín (2000), los factores que posibilitan un desarrollo son, por un lado el capital, en máquinas e instrumentos para trabajar, siendo la inversión la clave.

Otro de los factores es la eficiencia, es decir la capacidad de producir más con el mismo capital, para ello los operarios deben estar más calificados, por lo que la clave radica en la educación.

El último de los factores que se desprende es el progreso tecnológico, según este concepto hoy se es mucho más productivo dado, por un lado, a las mejores y más modernas máquinas y por otra parte, por el nivel de conocimientos, el que es muy superior al que teníamos hace un siglo. Por ello en los países con mayor progreso, se torna frecuente que sus gobernantes promuevan el ahorro y la inversión nacional, la educación de la población y las actividades de investigación y desarrollo (I + D).

Fanelli (2012), hace referencia que para que haya desarrollo es necesario que haya una comunicación o sinergia, entre el marco institucional y la estructura productiva. Esto contribuye a estructurar las organizaciones económicas de forma que la sociedad pueda extraer un mayor excedente utilizando cooperativamente los recursos económicos (figura 1), para ello el autor utiliza los conceptos de hardware y software, el primero hace referencia a la estructura productiva, mientras que el segundo al marco institucional de la economía.

En el hardware se combinan en un espacio económico o geográfico los recursos humanos teniendo en cuenta el stock de conocimiento (factor de producción que es intangible y que puede estar codificado y tácito) y la capacidad para procesar y aprender de las experiencias, con los recursos materiales, el capital físico y los recursos naturales. Dichos elementos, al no poder ser modificados en el corto plazo, instantáneamente, fijan los límites de la actividad económica.

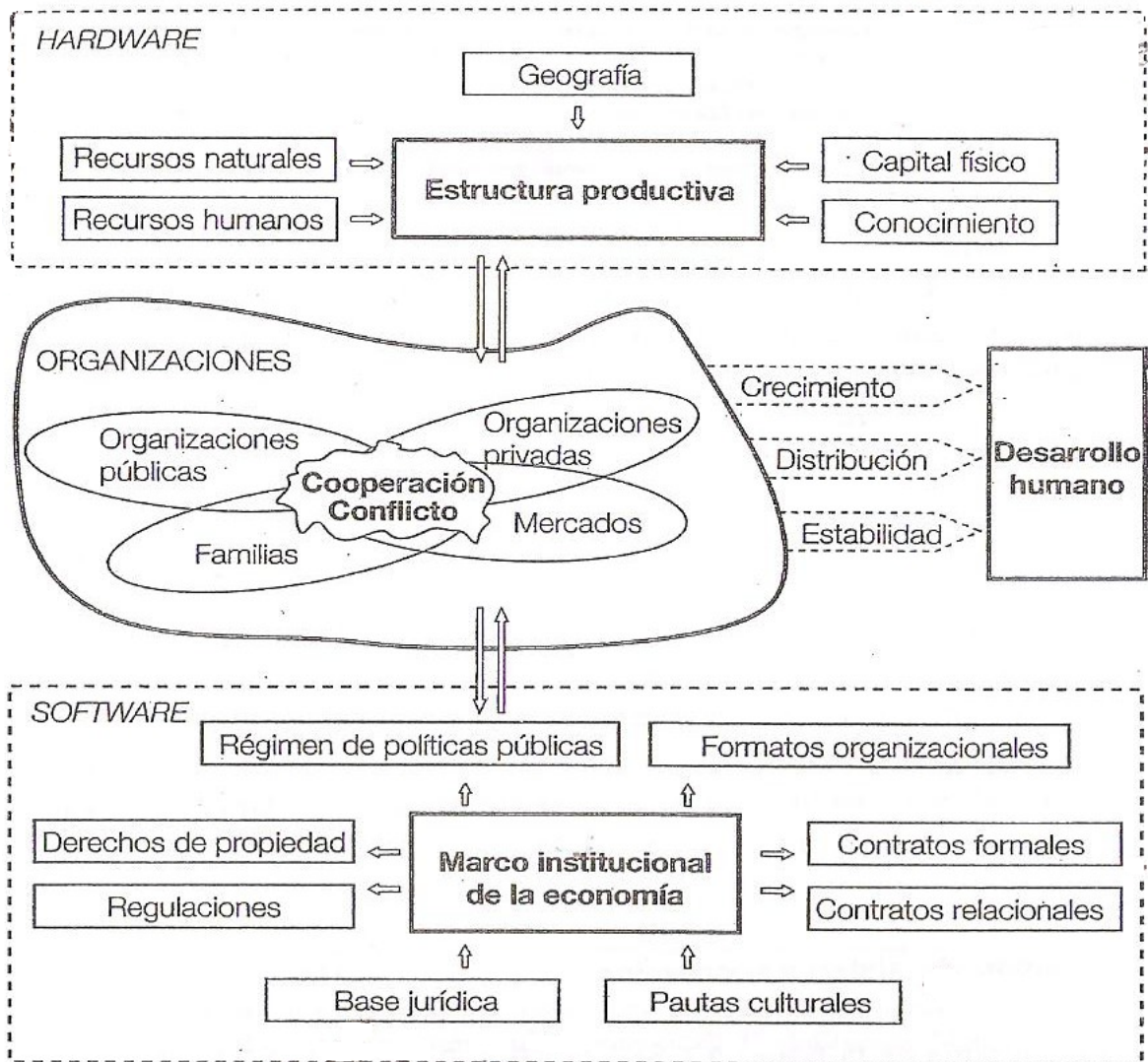
El mismo autor, advierte que la falta de conocimiento, o la ignorancia, se pueden clasificar dentro de tres categorías generales: El primero es la falta de información, hecho

que puede provocar una merma en la productividad de los factores, otro es ignorar la importancia de las cosas o cómo funcionan (falta de conocimiento técnico), al mejorar dicha dimensión, aumenta la capacidad de los trabajadores para crear valor agregado. Y la última categoría es la incertidumbre, que al disminuir dicho grado, aumenta la productividad.

El capital físico está conformado por los bienes que se utilizan en la producción, como maquinarias y equipos. Por otra parte, muchos de los recursos naturales son no renovables (tierra), y por ende, no son reproducibles (Sinnott, et al., 2010; Izquierdo y Talvi, 2011). La dotación de recursos humanos, depende, principalmente, de dos factores fundamentales: por un lado, el demográfico al determinar el tamaño central y las características de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) y por otro lado, el nivel de calificación de las personas que componen el PEA (Pascharoloupus y Patrinos, 2004).

No sólo son importantes los elementos del hardware por separado, sino que la interacción entre ellos es central para explicar el crecimiento (Galor, 2005).

Figura 1. Factores que limitan el desarrollo.



Fuente: Fanelli, 2012.

Es importante aclarar, que los recursos disponibles y la estructura productiva existente en cada momento son el resultado de la trayectoria seguida por la economía en el pasado. Como no pueden modificarse instantáneamente fijan los límites materiales de la actividad económica; por lo tanto, cuanto mayor sea la disponibilidad de elementos en el hardware, menores serán las dos restricciones básicas de la economía, escasez e ignorancia y por consecuencia es natural asociar el crecimiento sostenible con la expansión del hardware.

Fanelli (2012), hace referencia al software como el marco institucional de la economía, cuya función principal es promover las reglas del juego que ordenan tanto las relaciones dentro de las organizaciones como las interacciones entre ellas. El autor se refiere a los derechos de propiedad, las regulaciones, los contratos formales y relaciones, los formatos organizacionales y el régimen de políticas públicas. El marco institucional de la economía se asienta sobre dos pilares: la base jurídica general que es provista por el gobierno de turno y las pautas culturales que surgen de la interacción dentro de un proceso evolutivo.

Para el agente económico las reglas del marco institucional actúan como restricciones dadas de antemano, a las cuales debe atenderse. En otras palabras el software de la economía tiene la función esencial de generar rutinas para acordar, coordinar y motivar con el objetivo de reducir la incidencia de la incertidumbre estratégica sobre los resultados de la acción colectiva (Aoki, 2005).

Tanto el software como el hardware interactúan o cooperan para resolver conflictos dentro de las organizaciones para lograr un desarrollo, en donde juegan un rol importante, no todos con la misma trascendencia o magnitud, los mercados, las organizaciones privadas, las organizaciones públicas y las familias (Williamson, 1989).

Fanelli (2012), destaca que para que haya un desarrollo humano es necesario comprender, por un lado, cómo operan los canales de interacción entre el hardware y el software y las organizaciones y, por el otro, cómo estas interacciones terminan influyendo sobre el desempeño, medido en base a indicadores como el crecimiento y la distribución de los ingresos.

La estructura productiva y el marco institucional de la economía no interactúan entre sí, sino con la mediación de las organizaciones y la conducta de los individuos. Una ley no puede acelerar o retardar la acumulación de capital o la explotación de un recurso natural, si no logra influir sobre la conducta de los individuos y las organizaciones, como también un recurso natural no se explotará si no se toman decisiones para organizar sus explotaciones (Banco Mundial, 1993).

Estas tres variables son determinantes centrales de la evolución del desarrollo humano, la que se puede definir como capacidades de las personas para ejercer libertades sustantivas y, de esta forma, optar por distintas alternativas de vida (Baquero Torrès y Rendón Acevedo, 2011).

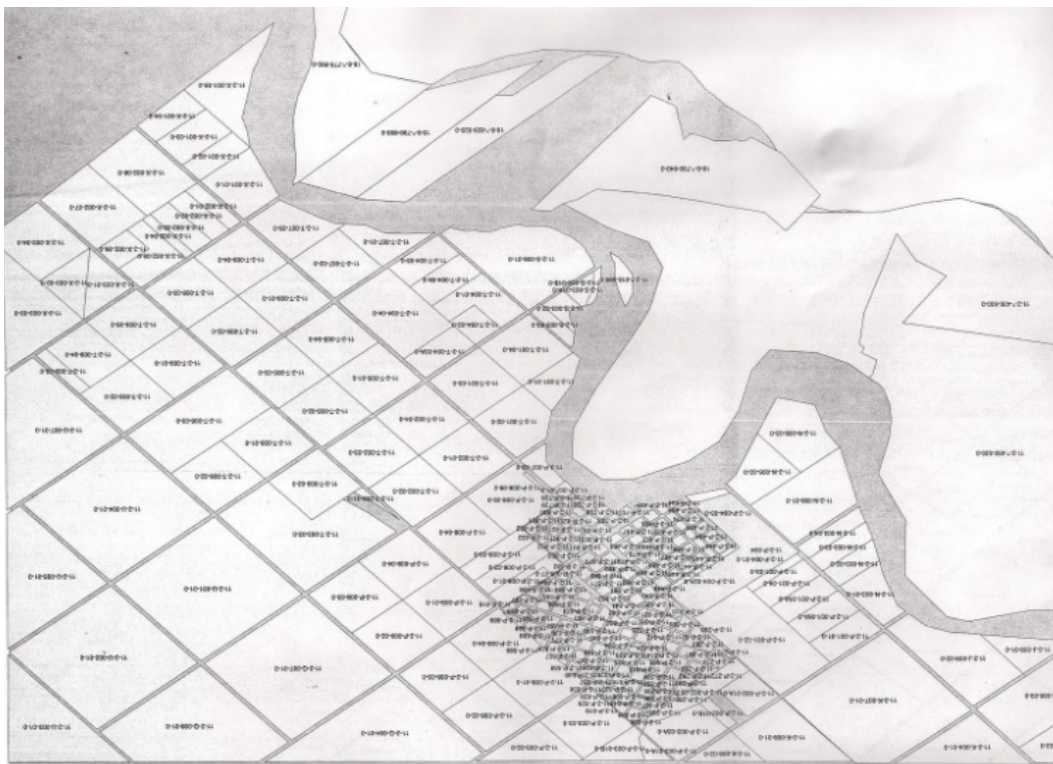
Elizalbe (2004), al pensar en políticas públicas, distingue algunos elementos que contribuyen a lograr procesos de desarrollo territorial exitosos: el enfoque multidimensional; la participación de todos los actores para generar una masa crítica que puede repensar lo local y lograr negociar y articular voluntades y la presencia de agentes institucionales capaces de provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para los inversionistas privados. El autor pone en evidencia que existen numerosas barreras que retrasan el enfoque multidimensional como el centralismo del Estado, la falta de conceptos y convicciones políticas, el predominio de criterios técnicos

sectoriales, la dificultad de diálogo público privado. Es necesario, que los sectores productivos entren en sintonía con las nuevas oportunidades de desarrollo, y que a su vez cuenten con el soporte del consenso local.

### 3. EL ESTADO ACTUAL DE GUARDIA MITRE

Guardia Mitre pertenece al departamento de Adolfo Alsina, Río Negro. El cual se encuentra ubicado geográficamente en la Latitud 40° 26' 00" S y Longitud 63° 41' 00" O (figura 2), aproximadamente a unos 97 km aguas arriba de Viedma (Río Negro) y 80 km de la Ciudad de Carmen de Patagones (Buenos Aires).

Figura 2. Ejido de Guardia Mitre



Fuente: Catastro de la Provincia de Río Negro.

Existen dos vías de acceso al mismo, una por la Ruta Nacional 250, de la trazada por la margen sur del Río Negro, cruzando el río a la altura del paraje Sauce Blanco en una balsa (figura 3) y recorriendo 2 km en camino de ripio; o por una Ruta Provincial 53 de ripio desde la margen norte que inicia en la localidad de Carmen de Patagones (Gallo et al., 1996).

Figura 3. Transporte en Balsa de Guardia Mitre



Toda actividad económica persigue como propósito central lidiar con dos limitaciones básicas que enfrenta la sociedad a la hora de satisfacer los objetivos que se proponen: la escasez de los recursos y la incertidumbre o ignorancia respecto de las condiciones del entorno y como operar en él; para ello la cooperación entre los agentes juega un rol central, al permitir resolver una enorme cantidad de problemas de forma más eficiente que si lo intentan en soledad (Heath, 2006).

Fanelli (2012), plantea que es importante conocer la estructura productiva específica del territorio, la que no es más que el resultado de la trayectoria seguida por la economía en el pasado. Como no se pueden modificar instantáneamente, esos elementos fijan los límites de la actividad económica.

Geográficamente, la localidad cuenta con una superficie agrícola ganadera en plena producción, de alrededor de 420 000 ha, de las cuales unas 36000 ha pertenecen al valle con posibilidades de ser regadas. El tamaño promedio de las chacras son de 25 ha. A su vez, las unidades productivas son alrededor de 180 (Serra, 2018). Sin embargo según informantes calificados afirman que más del 50 % de las mismas se encuentran abandonadas, debido a problemas con la tenencia de la tierra, estando muchas de ellas bajo la carátula de sucesiones indivisas.

En sus orígenes, la geografía económica se centraba en las variables espaciales, pero actualmente se le asigna gran importancia al espacio geográfico en el que se asienta la estructura productiva, dada la gran relevancia asignada a elementos asociados con los rendimientos crecientes, como las externalidades de orden tecnológico y las economías de escala y aglomeración, que encuentran diferentes posibilidades de desarrollo (Venables, 2008).

El área geográfica en estudio presenta problemas de competitividad, quedando aislada. Esto se debe a la sistematización de una zona bajo riego en el VIRN y la radicación

de industrias de base agropecuaria sobre Viedma y Carmen de Patagones. Las economías de aglomeraciones y escalas de estas últimas ciudades han creado polos de atracción

Estos rendimientos decrecientes han generado una gran heterogeneidad estructural, siendo Guardia Mitre una zona de subsistencia, generada no solamente por la baja densidad poblacional sino también por la falta y/o escasez de obras de infraestructura.

La localidad es rica en Recursos Naturales, como agua, tierra y clima. Los suelos son típicos de zona desérticas, poco lixiviados, pobre en materia orgánica, baja tasa de formación y descomposición. A su vez, poseen, en general un horizonte cálcico por iluviación, con colores claros. Muchas zonas tienen bien desarrollados un horizonte argélico que indican un anterior clima más húmedo. El agua presente es retenida a gran tensión.

Los suelos, mayormente predominantes, poseen una textura fina a media, suavemente ondulado, enriquecido con carbonatos de calcio, los cuales se encuentran como finos cristales dispersos en la matriz. El pH suele ser neutro a básico, con una fertilidad en general moderada, con excepción de N; además suelen presentarse problemas de sales, sodio y baja materia orgánica.

De acuerdo a su capacidad de uso, predominan los suelos arables con limitaciones y uso especial, con un 37,1%, seguidas por clase arables con un 36% (tabla 1). Dada las características edáficas y climáticas la vegetación predominante en las zonas áridas son los arbustos xéricos y en zonas menos áridas pueden aparecer las gramíneas.

**Tabla 1.** Distribución estimativa de superficies por clase y sub clase.

Clase	Sub-clase			Clase							
				Arables		Arables con limitaciones, uso especial		No arables temporalmente		No arables	
	Límite	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%	Ha	%
2	St	10592	23,5	16224	36						
3	Sd	5932	12,5								
4	S	4976	11,1			16656	37,1				
	Sd	8576	19,1								
	Psd	3104	6,9								
5	I	5920	13,2					10128	22,5		
	H	4208	9,3								
6	std	1984	4,4							1984	4,4

**Referencia** (St deficiencia de clase y topografía; Sd deficiencia de clase y drenaje; S deficiencia de clase; Psd tierra con aptitud preferentemente forrajera con deficiencia de clase y drenaje; I tierras aisladas; H tierras altas; std tierras con deficiencias de clase, drenaje y de topografía).

Actualmente en el territorio existe una subexplotación de los recursos naturales. En el área de secano la producción agropecuaria se limita casi y exclusivamente a la ganadería de cría bovino, mientras que el ovino prácticamente fue desapareciendo, y con ello las fuentes de trabajo relacionadas con las comparsas de esquilas.

Los recursos naturales no son reproducibles y su precio depende mucho de la demanda (Izquierdo y Talvi, 2011), sin embargo para disponer de ellos se necesita inversión en exploración e infraestructura, los cuales son escasos en el territorio.

Guardia Mitre dispone, sobre todo, cerca de la costa del Río Negro, más allá de las limitaciones propias del terreno, con alrededor del 47% de la superficie con capacidad de ser regadas, para producción ganadera y/o forrajera. Sin embargo, los problemas agropecuarios de Guardia Mitre se deben a la falta de dicho factor. Se necesitan obras de



infraestructura como el tendido eléctrico que te permita disponer de riego para la chacra, además de sistemas de nivelación para muchas de ellas.

Actualmente más del 50% de las chacras en el territorio están abandonadas por un lado por la baja competitividad dada la falta de infraestructuras y por otro lado por problemas en la tenencia de tierras.

El clima es seco, recomendable para la producción de la vid, actividad muy importante, no sólo por su valor comercial y generador de mano de obra genuina, sino también por su importancia cultural y social, dado que allí se realizaba la fiesta provincial del vino patero o chocolí. Actualmente existe un solo productor de vid.

Todo lo cual ha llevado a que se pierda el conglomerado productivo por el cual ha sido conocido hasta mediados del siglo XX.

Otro de los componentes del hardware que hace a la estructura productiva es el capital humano. Guardia Mitre, como ya se aclaró previamente fue hasta mediados del siglo XX, una localidad pujante sin embargo, de acuerdo a datos del último Censo Población del año 2010 del INDEC (tabla 2), este pueblo contabiliza alrededor de 800 habitantes, evidenciando una clara tendencia al decrecimiento poblacional.

**Tabla 3.** Censo poblacional 2010

<b>DIVISIÓN</b>	<b>CENSO 2010</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Población</b>		
<b>Municipio</b>	<b>TOTAL</b>	<b>VARONES</b>	<b>MUJERES</b>
<b>Comisión de Fomento</b>			
<b>TOTAL PROVINCIA DE RÍO NEGRO</b>	<b>638.645</b>	<b>316.774</b>	<b>321.871</b>
<b>ADOLFO ALSINA</b>	<b>57.678</b>	<b>28.439</b>	<b>29.239</b>
<b>Municipio Viedma</b>	53.618	25.969	27.649
<b>Municipio Guardia Mitre</b>	899	456	443
<b>Comisión de fomento de San Javier</b>	530	288	242
<b>Rural diseminada</b>	2.631	1.726	905

Fuente: Secretaría de planificación, dirección de estadísticas y censos, Gobierno de Río Negro.

Según el padrón electoral de la localidad, el número de votantes en los últimos años se mantuvo relativamente constante (tabla 3), lo que podría ser interpretado como un problema de envejecimiento poblacional.

**Tabla 4.** Número de electores habilitados y votantes en el ejido de Guardia Mitre.

<b>Año</b>	<b>Electores Argentinos habilitados en Guardia Mitre</b>	<b>Electores Extranjeros habilitados en Guardia Mitre</b>	<b>Electores Argentinos que votaron en Guardia Mitre</b>	<b>Electores Extranjeros que votaron en Guardia Mitre</b>	<b>Electores totales que votaron en Guardia Mitre</b>
1985					477
1995					482
1997	613	10	482	10	492
2001	614	4	478	3	481
2003	613	4	502	4	506
2005					504
2007					494
2009					576
2011	767				
2015	791	0	554	0	554

Fuente: elaboración propia, con datos aportados por el padrón electoral.

Las características de la fuerza de trabajo o población económicamente activa (PEA) en Guardia Mitre, tienen características demográficas que permiten catalogarlos de vulnerables, dado, por un lado, que por su condición de edad, la población joven, que emigra no vuelve al pueblo. Esto genera una tendencia al envejecimiento poblacional, lo que limita, reduce, cuando no anula, determinadas posibilidades de innovación, aprendizaje y desarrollo para acceder a mejores condiciones de bienestar.

Por otro lado, es en general una fuerza no capacitada, cuesta mucho encontrar mano de obra capacitada.

Fanelli (2012), le da mucha importancia al nivel del capital humano al determinar la inversión mínima necesaria no sólo para mantener un nivel dado, sino incluso, para que las nuevas generaciones puedan utilizar las tecnologías existentes. Un territorio que se atrasa en la educación de su población, no es capaz de mantener el paso y desenvolverse en las sociedades modernas.

Otro de los factores que limitan el desarrollo, es el progreso técnico otorgado por el conocimiento. En este caso, en Guardia Mitre la mayor porción del crecimiento se explica por la acumulación del factor capital y trabajo y sólo una porción muy baja por efecto del progreso técnico (Coremberg et al., 2007).

Desde la vuelta a la democracia, el Estado fue el principal sostén de crecimiento del pueblo. El Estado Municipal se transformó como la única posibilidad de superación de la población local, ya sea a través de un empleo estable, subsidio, etc.

Esto se visualiza por las características del mercado laboral, en donde, el mayor porcentaje, son asalariados o jornaleros del Estado Municipal, el nivel de ingreso por habitantes es bajo, se evidencian perfiles socio laborales típicos en las “Changas”, lo que repercute en la pobreza y a su vez reproduce mecanismos que retroalimentan el aislamiento y por ende, la vulnerabilidad. El progresivo repliegue y la relegación de los pobres, se vincula a la escasa posibilidad de integración del mercado laboral, de acumulación de recursos, a los espacios de sociabilidad entre clases y a la segmentación de la calidad de los servicios públicos, en particular al deterioro de la educación y la salud en los territorios que habitan (Katzman 2000).

En Guardia Mitre todo esbozo de crecimiento inclusivo que ha tenido el territorio no ha podido perdurar en el tiempo. No se han sabido crear empleos de calidad sostenibles como para absorber a los trabajadores del sector informal o de subsistencias, como tampoco se ha podido invertir en obras de infraestructuras que genere un mayor desarrollo, como la construcción del puente, la nivelación de la tierra, el alumbrado, entre otros factores.

Esto se puede deber, a políticas mal diseñadas, dado a que es difícil cambiar la distribución en cualquier sentido sin afectar los incentivos económicos y la funcionalidad del sistema (Hausman y McPherson, 1996). Se distorsionó la formación de capital humano, creando trampas de exclusión social, en donde los sectores más rezagados no experimentan movilidad ascendente porque no cuentan con capital físico y humano suficientes, ni pueden acumular estos activos porque no perciben los ingresos mínimos requeridos. Una sociedad con capital físico y sin capital humano no puede crecer sostenidamente, provocando un proceso de desmembramiento y pobreza.

#### **4. CONCLUSIÓN**

Por todo lo señalado a lo largo del trabajo resulta evidente el deterioro, relegamiento y desmembramiento que atravesó la localidad de Guardia Mitre a lo largo de la historia. Advertimos mediante dimensiones sociales, económicas, laborales, laborales, políticas, demográficas, edilicias, organizativas, etc, que se padecen procesos de expoliación, vulnerabilidad y aislamiento.

Es evidente un desamparo o desatención por parte del Estado Nacional y Provincial que a lo largo del siglo XX prometió promover el desarrollo socio económico de este Valle mediante distintas alternativas. Por su parte el Estado Municipal no ha contado con las capacidades y/o posibilidades para fomentar algún tipo de desarrollo sustentable e inclusivo. No menos importante resulta destacar la incapacidad del sector privado o del tercer sector o economía social de generar estrategias articuladoras de empleos y de calidad, mediante el agregado de valor de producciones locales

Dentro de la estructura productiva o hardware advertimos que Guardia Mitre dispone de recursos naturales que no están siendo aprovechados en su totalidad, dado por la falta de infraestructura necesarias.

El recurso humano también es escaso. No se dispone de mano de obra calificada, quizás dado a la falta de un colegio técnico e inversión estatal y/o privada para incentivar a que los jóvenes permanezcan en la localidad.

El conocimiento como también se ha comentado en el trabajo es escaso o nulo, dado por la escasez de oportunidades educativas de calidad que posee el territorio. Lo que provoca que los jóvenes deban emigrar para obtener una educación de calidad.

Es decir, se debe fortalecer el hardware de la economía, para lo que no alcanza con aprovechar mejor los recursos naturales sino viene acompañado de capital físico,

conocimientos y recursos humanos. Para mejorar la estructura productiva debe ir acompañada de políticas públicas, dentro del marco institucional, que sean innovadoras y que garanticen al conjunto de la ciudadanía el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Es posible pensar en un proceso de desarrollo local, revalorizando las estrategias colectivas e interpretando los problemas como un proceso sistémico, donde prevalece la complejidad en la resolución y los desafíos exigen procesos de innovación, no sólo productivo, sino principalmente social y cultural.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Aoki, M. (2005). *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge Massachusetts, MIT Press.
- Banco Mundial (1993). *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en Salud* Washington, D.C, Estados Unidos: Banco Mundial. 351p.
- Baquero Torr s, M.I. y Rendón Acevedo, J.A. (2011). *Desarrollo humano local: La alternativa para el buen vivir*. Universidad de la Salle N  54: 20 p.
- Coremberg, A.; Goldszier, P.; Heymann, D.; Ramos, A. (2007). *Patrones de la inversión y el ahorro en Argentina Serie Macroeconomía del Desarrollo*, n  63. Santiago de Chile, CEPAL.
- Elizalde, L. (2004). *Estrategias de las crisis públicas. La función de la comunicación*. Buenos Aires, Argentina. La Crujía ediciones.
- Fanelli, J.M. (2012). *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI:  c mo pensarlo?  Qu  tenemos?  Qu  necesitamos?* Buenos Aires, Argentina. 1  ed. Siglo Veintiuno Editores. 352p
- Gallo, S., Martínez, R.S. y Kugler, N.M. (1996). *Diagnóstico expeditivo de problemáticas agroecon micas del Valle de Guardia Mitre. Estación experimental agropecuaria Valle Inferior del Río Negro. Convenio IDEVI – INTA*. 17p.
- Galor, O. (2005). *From stagnation to growth: Unified growth theory. Handbook of economic growth*. Vol (1), 171-293p.
- Goske, J. (2001). *Desarrollo territorial en Chile. El proceso de descentralización y las Oportunidades para Procesos de Asesoría Técnico – Política*. Santiago de Chile, Chile Fundación Friedrich Ebert.
- Hausman, D.M. y McPherson, M. (1996). *“Economic Analysis and Moral Philosophy”* Cambridge University Press.
- Heath, J. (2006). *The Benefits of Cooperation, Philosophy and Public Affairs*, Vol 34, issue 4, pp 315-351.
- Herrera, N.B. (2010). *Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la Provincia de Río Negro. Mecanismos alcances y articulación*, en M Franco et al., *Instituciones y organizaciones y prácticas de la participación ciudadana*. Neuquén, Argentina. Educo.
- Herrera, N.B. (2016). *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en Viedma*. En Tagliani, Pablo Ricardo *T picos de políticas públicas, desarrollo económico de la Provincia de Río Negro*. (pp. 95-108). Viedma, Río Negro. Pilqu n ediciones.
- Izquierdo, A. y Talvi, E. (2011). *One Region two speeds challenges of the new global economic orden for latin American and the Caribbean*. 43p.
- Kaztman, R. (2000). *El aislamiento social de los pobres urbanos. Reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*. Montevideo (documento inédito).

- Pérez, C. (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista cepal* 100. 22 p.
- Psacharopoulos, G y Patrinos, H.A. (2004). Human Capital and rates of return in International Handbook of the economies of education. (pp 1 -53).
- Rozenblum, C. (2006). El turismo rural como impulso para procesos de Desarrollo Local. Estudios de caso en la región pampeana argentina. UNSAM – UAM.
- Sala I Martin, X. (2000). Apuntes de crecimiento económico. Barcelona, España. Segunda Edición. Columbia University y Universitat Pompeu Fabra. Editor Antoni Bosch, Manuel Girona Barcelona. 247p.
- Schejtman, A. y Berdegue, J. (2004). Desarrollo Territorial Rural; División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, Chile.
- Serra, R.E. (2018). Factores que limitan la aplicación de tecnologías en rodeos bovinos en el área de influencia de Guardia Mitre. VI jornadas de investigación y extensión y III Simposio de Jóvenes Científicos del CURZA.
- Serrano, C. (2010). Políticas de Desarrollo Territorial en Chile. Rimisp- Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. 15 p.
- Sili, M. (2005). La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales. Buenos Aires, Argentina. Ediciones INTA, Buenos Aires.
- Sinnott, E., Nash, J. y De La Torre, A. (2010). Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts? Washington DC, Estados Unidos. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Soldano, D. (2008). Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires (1990 – 2005). En Soldano y Ziccardi en Ziccardi, Alicia Comp (pp. 29).
- Vapnarsky, C.A. (1983). Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) Buenos Aires. Editorial de la Patagonia. Fuerte General Roca.
- Venables, A. (2008a). New Economic Geography, en *The New Palgrave Dictionart of Economics*, Palgrave, Macmillan.
- Williamson, J. (1989). What Washington Means by Policy Reform, en: Williamson, John (ed.): *Latin American Readjustment: How Much has Happened*, Washington: Institute for International Economics.

## **PONENCIAS EJE 5**

## **ROL DE LAS MUJERES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS WAYUU EN LA GUAJIRA (COLOMBIA) EN TORNO A LA ACTIVIDAD GANADERA**

Clara Viviana Rúa Bustamante  
[crua@agrosavia.co](mailto:crua@agrosavia.co)

Juan Sebastián Valencia Sánchez  
[jvalencia@agrosavia.co](mailto:jvalencia@agrosavia.co)

Juan Ricardo Zambrano Ortiz  
[jzambrano@agrosavia.co](mailto:jzambrano@agrosavia.co)

Mario Augusto Zapata Tamayo  
[mazapata@agrosavia.co](mailto:mazapata@agrosavia.co)

Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - AGROSAVIA, Centro de Investigación

### **RESUMEN**

Los wayuu, pueblo originario colombiano, poseen una organización de carácter matrilineal, siendo ésta su base cosmogónica y la forma en que se asumen los roles de mujeres y hombres, marcados por la división del trabajo. El abordaje del rol de las mujeres wayuu en torno a la actividad ganadera hace parte de la investigación “Etnografía de la ganadería wayuu”. Históricamente el rol de las mujeres en estas comunidades ha estado vinculado a labores del hogar y artesanías (mochilas y chinchorros/hamacas). Al ser una sociedad matriarcal, las mujeres son en gran parte las poseedoras de animales, los cuales son transmitidos a su descendencia. Las funciones del rol de las mujeres wayuu en la ganadería corresponden a realizar la labor de pastoreo, cuidar de los animales, buscar animales en caso de ausencia, atender situaciones de salud animal, resolver conflictos cuando se presenta robo de algún animal, ordeñar las cabras, preparar los alimentos y acarrear agua durante las actividades grupales como la construcción de corrales. Desde la niñez, las mujeres wayuu se forman en el cuidado de la familia y a la vez de los animales, siendo su misión educar a las descendencias sobre sus prácticas familiares y ancestrales, incluyendo la actividad ganadera con la cual tienen profunda interdependencia. La investigación se realizó en nueve comunidades de la media y alta Guajira, se aplicaron herramientas cualitativas (*entrevistas, observaciones y grupos focales*) basadas en la metodología etnográfica. La información fue procesada en software *Atlas-ti* y posteriormente analizada.

**Palabras clave:** Género, Ganadería, Mujer, Wayuu, Roles.

### **ABSTRACT:**

The wayuu, a colombian native community, possess a matrilineal organization, which is their cosmogonic base and the way in which the roles of women and men are assumed, framed by their labor divisions. The approach of the role of women in relation to livestock activities is part of the “Wayuu livestock ethnography” research. Historically, the role of women in this communities is related to household activities and handicrafts (“mochilas” and “chinchorros”). In the wayuu matriarchal society, women are most likely to own livestock, which is inherited by their descendants. As for the role functions for wayuu women in livestock activities, it reflects a variety of activities such as: herding, taking care of animal well-being, search and find activities in case of missing animals, healthcare

(veterinary), conflict resolutions, specially when animals get stolen, milking the goats, cooking and water carrying during group activities that requires that kind of assistance (IE: Barnyard construction). Since childhood, wayuu women are educated in familiar and ancestral practices, including the livestock activities with which it has a profound interdependence. The research was developed within nine communities from middle and high La Guajira department in Colombia. Qualitative tools such as interviews, observation and focal groups were applied; based on the ethnographic methodology. The information obtained was processed in Atlas-ti software and analyzed later.

**Keywords:** Gender, Livestock, Woman, Wayuu, Roles.

## INTRODUCCIÓN

Los pueblos originarios en Colombia se han caracterizado por adaptarse a las diversas condiciones del contacto intercultural con otros grupos indígenas y no indígenas, a través de movimientos espaciales, negociaciones políticas y prácticas religiosas, esos contactos han hecho que ha medida del tiempo sus prácticas sociales, culturales y económicas sufren procesos de transformación.

Los hombres y mujeres wayuu han cumplido roles de género con profundas diferencias, las cuales se han heredado históricamente de una generación a otra y están arraigados en su cultura y organización social, que desde la visión y óptica de la cultura occidental pueden ser controversiales.

Visto desde la perspectiva indígena, el pueblo wayuu le da preponderancia e importancia al rol matrilineal de la mujer, que determina los descendientes por la línea materna, los aborígenes asumen el apellido de la madre; se organizan en clanes, que se consideran originarios de un animal, que simboliza el tótem de su clan.

Así mismo los animales se conservan como base de la lógica de intercambio y reciprocidad de la cultura wayuu, en este punto los indígenas wayuu tienen una característica que los diferencia de otros pueblos indígenas, pues su capital social no está basado en procesos organizativos políticos (organizaciones sociales), territoriales (resguardos) o económicos (asociaciones de productores) (IIDH, 2007), sino que el centro de la vida social wayuu son la familia extensa, y las relaciones de ésta con otras familias; bajo este esquema, los animales son un símbolo de prestigio, reciprocidad o convivencia entre los wayuu, es decir, en eventos sociales fundamentales de esta cultura como los velorios o los matrimonios, es imprescindible contar con animales para ofrecer a los asistentes, y estos a su vez en algún momento serán los anfitriones y devolverán las atenciones, este proceso es el que consolida el capital social, la confianza y la reciprocidad entre los wayuu. Sumado a esto, el sistema de derecho tradicional usa los “chivos” como una forma de resarcir faltas o resolver conflictos de convivencia a través de la administración de justicia por parte de los palabreros (Guerra C, 2006).

Dicho lo anterior, el desarrollo de esta ponencia permitirá vislumbrar al lector las funciones de los roles de las mujeres wayuu entorno a las interacciones sociales, económicas y culturales que asumen en la actividad ganadera, siendo esto parte de los resultados de la investigación cualitativa denominada “*Etnografía en la Ganadería Wayuu*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La síntesis de los resultados, pueden ser ubicados en el link: <https://www.youtube.com/watch?v=CrOBwTaz3M4> *Prácticas tradicionales de las comunidades indígenas Wayuu en la ganadería ovino caprina*



Para esto, se abordaran inicialmente fundamentaciones teóricas acerca del género y sus cercanías epistemológicas con las prácticas ancestrales de los wayuu, siguiendo con la metodología que se planteó para la aplicación de los instrumentos de recolección de información, continuando con una redacción empática acerca de lo vivido en la interacción por parte del equipo de investigadores y las comunidades wayuu, siguiendo un paradigma interpretativo.

## FUNDAMENTO TEÓRICO

El género proviene etimológicamente del latín *genus*, término usado en las ciencias sociales para referirse al conjunto de características diferenciadas que cada sociedad asigna a hombres y mujeres. Guzmán, (2004), expresa que el género se puede sintetizar como una construcción cultural de lo que entendemos por “*femenino*” y “*masculino*” y por ello hace referencia a los aspectos biológicos del sexo. El género es considerado una categoría de análisis desarrollada para el estudio de las relaciones entre mujeres y hombres y la comprensión de los factores estructurales que influyen en la subordinación y la discriminación femenina, el género explica la dicotomía que presentan los sexos como opuestos, así como aquellas formas de comportamiento y representaciones identificadas como femeninas o masculinas de acuerdo a la asignación de roles distintos para cada uno de los sexos.

Como un ejercicio a priori, es posible esbozar que en la cultura occidental y en los diversos grupos étnicos, a los hombres y mujeres se les endosan roles diferenciados culturalmente, sin equidad y con una fuerte tendencia a desvalorización de la mujer. Esta inequidad ha sido naturalizada en las diversas sociedades de acuerdo como lo expresa Balarezzo (2005), “En la construcción de los géneros inciden varios factores como la tradición, la costumbre y los valores de una comunidad”.

Los géneros son continuamente redefinidos por la sociedad, nunca son totalmente estables y se van modificando con relación a otros cambios sociales y políticos, como la división del trabajo, la ética, la moral sexual y los cambios demográficos. En la sociedad occidental, desde la infancia se aceptan y perpetúan las diferencias sexuales, con una marcada desigualdad en las mujeres con respecto a los hombres. En la sociedad wayuu, por su condición de matrilineal, la mujer tiene un lugar preponderante socialmente, siendo respetados sus roles reproductivos, productivos y comunitarios, hasta el grado de señalarse que la mujer wayuu, así no intervenga en disputas, en decisiones familiares, es a la que finalmente se le consulta para definir las disposiciones finales.

Cuando nos referimos al Enfoque de género en la cultura occidental, puede considerarse como una categoría de análisis sociocultural, liberadora de la mujer que ha sido sometida por el orden ideológico dominante, mientras que para las mujeres indígenas de acuerdo con el Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica - CEIMM (2002) el “género no sólo significa relaciones de poder entre hombres y mujeres, si bien es importante para asegurar la igualdad y el equilibrio; sino que también requiere una mirada que integre la pluralidad y diversidad desde el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de sus pueblos”.

El género se concibe en esta ponencia como una categoría construida, cultural, social e ideológicamente por una sociedad, así mismo es considerado como un conjunto de valores y normas diferenciadas para cada sexo, que algunas sociedades elaboran según sus necesidades y que son impuestas a los individuos a partir del nacimiento, como pautas que deben regir sus comportamientos y acciones.

## **INTERACCIÓN CON LA COMUNIDAD**

El desarrollo de la investigación se ejecutó desde la propuesta metodológica etnográfica planteada por Bizquera (2004), el cual se realizó considerando diferentes etapas que incluyeron desde el diseño, el cual considera flexible y no necesariamente preconcebido, se definen las herramientas o instrumentos a utilizar, dándole un valor especialmente importante a la observación participante, como una estrategia de recolección de datos que además permite establecer relaciones de cercanía y confianza con las personas de la comunidad. Se utilizaron entrevistas, grupos focales y diálogos informales. Cabe anotar que al llegar al contexto e interactuar con la comunidad surgieron más interrogantes, los cuales fueron acoplados, paulatinamente a los instrumentos y actividades propuestas. Se hace necesario un contacto inicial con la población para generar lazos de confianza con las comunidades y dar a conocer el objetivo de la investigación, haciendo claridad sobre el carácter no lucrativo de la investigación, los días de permanencia en la comunidad y la participación voluntaria de cualquier persona que desee contribuir al proyecto.

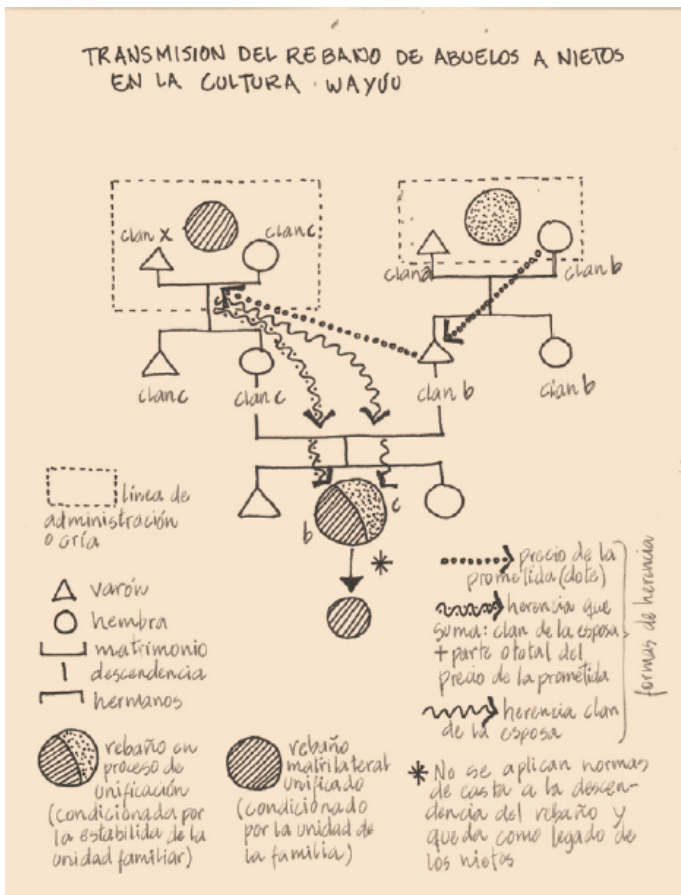
La estrategia adoptada por el equipo de investigadores fue la de acercarse a las personas en los espacios de actividades comunitarias; esto permitió conseguir el *rapport* (*relación cercana de confianza y receptividad*) con varias personas y sus familias, las cuales posteriormente hacían parte de sus eventos y reuniones familiares al equipo de investigadores.

En este apartado se destaca como aprendizaje adquirido para el equipo de investigadores, que las competencias personales son vitales para el proceso, en cuanto se debe tener una mentalidad abierta, libre de juicios, receptividad y sobre todo humildad, elementos indispensables si se desea conseguir el *rapport* con las familias y la comunidad en general. En este sentido se proponen algunas estrategias para el investigador etnográfico a fin de conseguir el *rapport*, estas son: acomodarse a las rutinas y maneras de hacer las cosas de los participantes; recurrir a aquello que se tiene en común; ayudarles; adoptar una postura humilde; y demostrar el interés por la información que transmiten. A lo largo de este acercamiento también se irán seleccionando aquellas personas a interrogar y las situaciones que se desea examinar más en detalle a propósito e intencionalmente. (Ortiz, 2015)

## **HALLAZGOS**

La visión que se asume desde la cultura occidental frente al enfoque de género, dista de la cosmovisión que tiene el pueblo originario wayuu, ya que a pesar de ser la base de su dinámica social la matrilinealidad, en ocasiones algunas familias se entienden desde la complementariedad.

Se evidenciaron claramente definidos los roles de la mujer, el hombre y los niños en las comunidades indígenas wayuu en lo que respecta a la ganadería, lo cual concuerda con lo que expresa González, J, (2017), en su estudio de etnoecología wayuu en la serranía de la Makuira, donde evidenciaron que en la alta guajira los habitantes de cada comunidad se dedican a diferentes actividades para sobrevivir, entre ellas esta que el hombre se dedica a pastorear, el ganado vacuno, ovino, caprino y el porcino, dedicándose a estar pendiente de sus necesidades como la alimentación del animal y llevarlos al jagüey o al pozo, ya que esto les da beneficios como, la sustentación diaria, para conseguir alimentos, o al momento de solucionar problemas familiares de castas o para cubrir un velorio; entre las actividades del hombre está también la elaboración de artesanías como los sombreros y las cotizas. Los niños están en la labor de ayudar a sus



**Figura 1.** Transmisión del rebaño de abuelas a nietos en la cultura wayuu. Tomado de Castro D, (2016).

padres en la cría de animales, y a partir de esto es que ellos crecen con ese amor al pastoreo de estar pendiente de sus ganados y así va de generación en generación y entre otras actividades es el de las mujeres que se dedican a las labores del hogar y a elaborar mochilas y chinchorros, sin embargo al ser esta una cultura matriarcal, las mujeres son en gran parte las poseedoras de animales y lo transmiten a su descendencia, (Figura 1).

Varios autores reconocen el rol de las mujeres wayuu en la ganadería, a través del pastoreo, cuando los hombres no se encuentran en la comunidad. Esta actividad de cuidado de los animales, incluye la búsqueda cuando alguno de ellos falta, atender las heridas o enfermedades que presenten, resolver conflictos relacionados con el robo de los animales, quitar los cactus que traen los animales pegados cuando llegan del pastoreo al corral (Cook, K, 2001).

*“La mujer wayuu puede pastorear los chivos, solo que es una labor que normalmente es realizada por los hombres, ya que tradicionalmente las mujeres se dedicaban hacer tejidos, a cocinar y cuidar de los niños, pero ya eso era opción propia de ellas si quería que la enseñaran a pastorear los animales, eso era anteriormente pues ahora la gran mayoría de las niñas o mujeres jóvenes nos dedicamos a estudiar.”*  
(Habitante, 2017).

La actividad ganadera hace parte del acoplamiento a la realidad de los roles de las mujeres junto con las otras funciones que hacen parte de sus actividades

*“Sobre la relación con los animales, ella tiene que cuidar de los animales tanto como el hombre, también tiene derecho de pastorear la mujer wayuu adulta, ella va tanto como, más que todo eso se da en la parte más pequeña por ejemplo con los chivos, con los ovejos, pero con los ganados no, eso siempre tiene que estar un hombre al frente de los animales grandes más no la mujer, de pronto la mujer si puede ayudar con los animales pequeños, en caballos tampoco pero ella si se puede montar en un caballo nada más,*



**Figura 2.** Mujer wayuu en la labor de encierro de sus animales.

*pero más no tiene ningún compromiso de cuidar a los animales grandes si no a los más pequeños”*(Habitante, 2017).

*“Yo sé ordeñar, los recojo, los curo, los vacuno, todo eso me lo enseñó mi abuela pues siempre he estado rodeada de animales”*  
(Habitante, 2017).

*“Se ven también niñas pastoras, pero cerca de la casa, las niñas no pueden ir tan lejos porque después se pierden, eso lo saben los adultos, ellos saben que no pueden mandar a la niña lejos de la casa”.* (Habitante, 2017).

Se identifica, el ordeño de las cabras, como una actividad realizada principalmente por los niños o por las mujeres, en caso de estar estudiando u ocupados con las labores del hogar, lo realiza el pastor (quien es por lo general el hombre encargado del rebaño). Las mujeres wayuu son las encargadas de elaborar los alimentos, se lograron identificar diferentes platos o preparaciones tradicionales, como la *cecina* y *fiche* (carne ovina y/o caprina), *yajaushi* (preparación tradicional a base de maíz y leche de cabra), dulces y queso elaborados con leche de cabra, también se consume la sangre del animal sacrificado, la cabeza y las vísceras.

## CONCLUSIONES

Se evidencia en las mujeres wayuu actitudes que buscan la armonización entre sus familias, el medio ambiente y sus animales, esto ya que se evidenció que desarrollan actividades para que su familia tenga bienestar físico, espiritual y emocional.

El pastoreo de ovinos y caprinos se visibiliza como una actividad transversal a la garantía de derechos para el pueblo originario wayuu, este permite que las mujeres transmitan conocimiento a las generaciones venideras, permite el control de los territorios ancestrales, fomenta nuevas interacciones de territorialidad, la estimulación de la economía desde su propia cosmovisión, garantizando un mayor acceso a alimentos y a la disminución de los niveles de malnutrición; actividad que desde la antigüedad y en la actualidad puede ser desarrollada por mujeres, sienten tradicionalmente una labor para los hombres.

Es innegable la exigencia que las mujeres wayuu realizan a las instituciones que están en servicio de su garantía de derechos, para que se reconozca su diferencia, y trabajen de la mano en actividades que permitan su sostenimiento cultural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Balarezzo, S. (2005). Guía metodológica para incorporar a la dimensión de género en el ciclo de proyectos forestales participativos. Caracas: FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- Bizquerra, R: (2004) Metodología de la investigación educativa. Madrid: La Muralla.
- Castro Aniyar, Daniel, (2016). El chivo y el ovejo en la cultura Wayúu. Trashumancia, economía y derecho consuetudinario. Manta, Manabí, Ecuador. Ed. Mar Abierto. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí – ULEAM
- Centro de Estudios e Información de la Mujer Multiétnica (2002). Género desde la perspectiva de las mujeres indígenas. Primera cumbre de mujeres indígenas de las Américas. Nicaragua: Universidad de las regiones autónomas de la Costa Caribe nicaragüense.
- Cook Kimberly. (2001). The Role of Pastoralism in Processes of cultural Reconstruction and Change among the Wayuu Indians of Northwestern Venezuela. *Antropologica*, 95, 2001-2: 21-34.
- González Bermúdez, Jorge L, (2017). Etnoecología Wayuu en la Serranía de la Makaira. Barranquilla, Colombia. Ed. Tonos Editorial del Caribe. Ediciones UNIGUAJIRA.
- Guerra Curvelo, W: (2006). Los conflictos interfamiliares Wayuu. *Frónesis*, 13 (1), 40-56. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-62682006000100005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682006000100005&lng=es&tlng=es). Fecha de consulta: 01 – 09 – 2016.
- Guzmán, L. (2004). Relaciones de Género y Estructuras Familiares: Reflexiones a Propósito del Año Internacional de la Familia. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr>. Fecha de consulta: 20 – 08 – 2019.
- Habitante (2017) Aplicación de instrumentos cualitativos desde la metodología etnográfica, realizado por Clara Viviana Rúa y Juan Ricardo Zambrano
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): (2007). Economía indígena y mercado. San José, IIDH. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2090/economiaindigena-2008.pdf> Fecha de consulta: 01 – 09 – 2016.
- Mejía, O. (2001). Conceptos de la sexualidad wayuu expresados en los mitos leyendas y tradiciones. Riohacha: Fondo Mixto para la promoción de la cultura y las artes de la Guajira, Gobernación de la Guajira.
- Ortiz, Alexander. (2015) *Enfoques y métodos de investigación en las ciencias sociales*. Bogotá: Ediciones de la U.

## **FOMENTO DE EMPRENDIMIENTO SOCIAL DE LAS MUJERES QUE SE ENCUENTRAN VINCULADAS A LOS SERVICIOS MINEROS EN LA PARROQUIA DE SAN ANTONIO DE PICHINCHA (QUITO, ECUADOR)**

Francisco Esteban Hernández Pereira

Universidad Central del Ecuador

[francoestebanhp@gmail.com](mailto:francoestebanhp@gmail.com)

Dayra Maricela Avalos Valenzuela

Consultora - Investigadora

[damaav@hotmail.com](mailto:damaav@hotmail.com)

### **1. DESCRIPCIÓN RESUMIDA DEL PROYECTO**

El proyecto consiste en fomentar el emprendimiento social de las mujeres (madres y esposas) que se encuentran vinculadas en el entorno de los servicios mineros (extracción y transporte de materiales pétreos) con el objetivo de garantizar la igualdad de género, inclusión laboral y desarrollo local en la parroquia de San Antonio de Pichincha, de la ciudad de Quito de la República del Ecuador, tomándose en cuenta en primera instancia como población objetivo a dichas mujeres como integrantes familia y las necesidades dentro del contexto de la familia, en segunda instancia la ejecución de líneas de acción y estrategias para el fortalecimiento de emprendimientos sociales en los grupos vulnerables (mujeres) con el objeto de garantizar la equidad de género, fortalecimiento en potencialidades individuales, y sobre todo que se sientan útiles para sí mismas y para su hogar, aportando económicamente al hogar, permitiéndoles incrementar su autoestima y mejorando las condiciones de vida; aportando de esta manera al fortalecimiento del desarrollo y gestión local.

Al mejorar las capacidades de este grupo de mujeres, mediante el emprendimiento social, se generará un proceso de concientización, capacitación, formación y asesoría; tomando en consideración ejes de género, educación, salud, y deporte.

Así, por intermedio del emprendimiento social, utilización de técnicas de gestión, innovación y creatividad se maximizará el capital social de una comunidad. En otras palabras, las emprendedoras transformarán su vida, influyendo en los integrantes de su comunidad, agregándole un valor a dicha localidad y un crecimiento personal y económico.

## **2. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN**

### **2.1. Antecedentes y contexto en el que se desarrolla el proyecto**

El Gobierno Autónomo Descentralizado de San Antonio de Pichincha, se encuentra ubicado a 12 km de la ciudad de Quito al Norte de la capital del Ecuador, cuenta con 32.357 habitantes de los cuales el 51% son mujeres y el 49% son hombres, además se asientan en su mayor proporción en el área céntrica, es decir en la zona consolidada, la población restante se ubica en el área externa de forma dispersa y ocupa la mayor extensión del territorio de la parroquia rural de la ciudad de Quito.

San Antonio de Pichincha, refleja típicamente la problemática que se presenta en las parroquias rurales situadas en Quito, al no considerarse como prioritaria, por lo tanto, no existen una propuesta consistente de desarrollo, con un contexto institucional favorable al encaminamiento de procesos integrales e interinstitucionales de desarrollo territorial.

Este territorio presentan serias limitaciones de desarrollo social y de género, debido a situaciones culturales donde la mujer se ha visto relegada a realizar actividades de hogar, como el cuidado y la crianza de los hijos, situación que ocasiona que la mayoría de mujeres, realicen labores domésticas en sus propios hogares y sean prisioneras del sistema, lo que ha generado una falta de atención hacia ellas mismas, como por ejemplo algunas tuvieron que abandonar su educación, saben que su única actividad es el hogar, jamás han pensado en buscar trabajo, y sobre todo, lo más grave dejar de creen en su interior y pensar que solo pueden cuidar a niños o limpiar su hogar, y que el resto de actividades socio económicas, solamente las realiza la persona cabeza de hogar, al encontrarse en este contexto de machismo, lo que se pretende con el presente proyecto es generar nuevas oportunidades para este grupo de mujeres, a través del fortalecimiento personal, recuperación de la autoestima de la mujer, equidad de género y fortalecer la voluntad para ser emprendedoras sociales, mediante actividades educativas, deportivas y sociales.

A pesar de lo citado en el párrafo anterior, el territorio presenta también algunas potencialidades para su desarrollo como: turismo, industria manufacturera y minera.

En tal sentido, lo que se busca con este proyecto es la intervención directa a las personas vinculadas a la actividad minera (extracción de material pétreo, transporte de material y sus familias), considerando que este negocio tiene una trayectoria por más de 40 años y se desarrolla con un enfoque de negocio tradicional o familiar, el cual ha aportado al crecimiento económico de la parroquia, así como también la creación y sostenibilidad de negocios vinculados directa e indirectamente a este negocio.

En la zona se encuentran 7 minas de material pétreo, para cuyo efecto se han constituido alrededor de 7 compañías o asociaciones de trasporte de

volquetas, mismas que están integradas por un total de 348 socios, las cuales cuentan con un total de 1.044 unidades de transportes (volquetas), lo que constituye un total de 1.044 conductores contratados, quienes integran alrededor de la misma cantidad de familias de la zona a ser intervenidas a nivel de familia, con la finalidad de favorecer la equidad entre hombres y mujeres en los ámbitos social, político, económico y laboral.

El proyecto conlleva dar respuesta a las necesidades y nuevos retos sociales desde una perspectiva de género, incorporando criterios de solidaridad, sostenibilidad y equidad social. Contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida, especialmente de las familias de los conductores y sobre el empoderamiento de la mujer en varios espacios sociales, así como su fortalecimiento económico.

## **2.2. Problemas e intereses identificados**

En el ámbito intra-hogar, las mujeres cuidan a las personas enfermas, niños y lo hacen sin remuneración, ni reconocimiento social. A su vez, estas responsabilidades obstaculizan su desempeño en el mercado laboral y en el ejercicio de otros derechos. También al interior de los hogares, las empleadas domésticas prestan sus servicios de cuidado para todos los miembros del hogar, y lo hacen bajo condiciones laborales y remuneraciones inferiores al resto del trabajo dependiente.

En el espacio extra-hogar, la oferta de cuidado proviene del mercado, de la sociedad civil y del Estado. En Ecuador el nivel de ingresos de los hogares es determinante del prestador o más bien prestadora, de manera que la remuneración aparece como el vínculo principal entre la esfera de la reproducción humana y la producción mercantil. En estos países, la mayoría del cuidado se resuelve en la oferta privada, con serias consecuencias no sólo para las mujeres como sus principales responsables, sino también para los receptores del cuidado, especialmente para la niñez.

En el cuidado no remunerado, persisten la falta de valoración social y la invisibilidad para las cuentas nacionales y las economías. Esta invisibilización es parte pero no la totalidad del problema, aunque los esfuerzos aparecen concentrados en el reconocimiento más que en la redistribución. Esto no quiere decir que los esfuerzos por la visibilización del cuidado no remunerado sean suficientes y hay que tener presente que las soluciones redistributivas generalmente implican un reconocimiento previo (Fraser, N. 1997: 37- 49). De hecho, la generación de las Encuestas de Uso de Tiempo sigue siendo una necesidad en América Latina y las iniciativas al respecto constituyen sobre todo casos aislados y en general han tenido un carácter de piloto o experimental sin formar parte de los planes oficiales de los Institutos Nacionales de Estadística.



La valoración del cuidado no remunerado es al mismo tiempo una contribución a la reconstrucción de las injustas y erradas categorías conceptuales que rigen en las economías de los países y una herramienta para convencer del importantísimo aporte de este trabajo y movilizar la voluntad política necesaria para cambiar la situación. Pero buena parte de los movimientos de mujeres, las Oficinas de la Mujer en los Gobiernos y quienes se dedican a los estudios de género ya conocen la magnitud de este aporte y en algunos países este trabajo ya ha sido medido; sin embargo, poco ha cambiado, corresponde entonces preguntarse si a las esferas decisorias realmente les importa el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres, si la certeza del mismo promovería cambios en las mismas y si estos cambios serían solo de reconocimiento o también de redistribución. El desafío es, siguiendo a (Fraser, N. 1997: 248), llegar al reconocimiento y a la igualdad social de manera que cada uno de estos objetivos apoye al otro.

Las mujeres siguen a cargo del cuidado porque la reversión de esta situación implica modificar el sistema de género, que como se sabe conlleva construcciones sociales y culturales internalizadas por los individuos y por tanto difíciles de modificar. La división sexual del trabajo es uno de los pilares del sistema de género y la base de la obligación social de las mujeres de hacerse cargo de la crianza, el cuidado y las labores domésticas. A su vez esta división se ha apoyado a lo largo de la historia en el control de la capacidad reproductora (biológica) de las mujeres, convirtiendo al hogar en el lugar de trabajo de éstas, pues en él se realizan las actividades diarias de mantenimiento de las personas trabajadoras. Además como esta visión de mundo es androcéntrica, desde el varón para el varón, las actividades que le son ajenas a este, como la sostenibilidad de la vida humana han permanecido invisibles. Pero además esta tajante división entre el trabajo de los hombres y el de las mujeres se ha considerado conveniente para los sistemas económicos, puesto que garantiza la oferta de fuerza de trabajo subsidiada por el trabajo de las mujeres y esta es precisamente la razón de la vigencia de las categorías conceptuales que rigen en la ciencia económica en relación con este tema, pues en virtud de la división sexual del trabajo las mujeres se hacen cargo sin costo de la producción de bienes y servicios que de otro modo tendrían que ser provistos por el mercado, con remuneraciones suficientes de la fuerza de trabajo, o por el Estado. Esto sucede a pesar de que cada vez hay más conciencia de la necesidad y aporte del trabajo femenino remunerado y hay también un cambio en la actitud social hacia el mismo. Es decir que hay dos grandes razones para que la sostenibilidad de la vida humana haya permanecido oculta y en manos de mujeres.

En cuanto a las políticas públicas, hay que partir de que todas las políticas de género persiguen redistribución de roles, recursos y oportunidades entre mujeres y hombres. Desde este punto de vista todas persiguen en alguna medida

una redistribución más justa del trabajo de cuidado, crianza y doméstico que es realizado casi en su totalidad por las mujeres. No obstante, dado que una repartición más equitativa de estas labores al interior de las familias se confronta con uno de los núcleos más duros sobre los cuales se asienta el sistema de género, como es la división sexual del trabajo, por tanto, de difícil o lenta reversión, la reconstrucción de roles y la democratización del trabajo no remunerado aparecen como fines de largo plazo en las políticas de género de la región, que no suelen ir acompañados de acciones concretas.

En la actualidad, a nivel mundial y específicamente en el Ecuador, todavía se mantiene el irrespeto e inobservancia a los derechos de la mujer. La pobreza, la falta de aceptación, intolerancia, motivos raciales, étnicos, religiosos, la vulnerabilidad social, el género, entre otros, constituyen algunos de los factores que condicionan los actos de discriminación y exclusión. En el caso de las mujeres, existen numerosos espacios en los que estas son víctimas de actos discriminatorios.

Se ejerce en el ámbito doméstico, provocada por patrones de una cultura patriarcal que se manifiesta en todo tipo de opresión: desde ser violentadas sexualmente, hasta la conculcación de sus derechos, tales como: transgresión de los deseos, motivaciones y libertad; omisión, ofensa, discriminación, descalificación, uso no permitido de su cuerpo e intromisión en su sexualidad. Si bien no hay estadísticas fehacientes, se supone que una mujer de cada cinco, sufre algún tipo de violencia doméstica.

Ciertamente, la problemática de la discriminación y exclusión social de la mujer es multicausal, se debe a factores económicos, políticos, sociales, históricos y culturales: a) Circunstancias socio-económicas.- En el trascurso de la expansión colonial, se implantó el llamado eurocentrismo, en donde imperaba la cultura europea sobre los pueblos colonizados, surge las diferencias raciales y los pueblos dominados pasan a ser una raza inferior, siendo despojados de sus propias identidades históricas y obligados a adoptar la cultural europea. Esta división racial trajo la segmentación del trabajo ocasionado toda forma de control siendo esto la explotación laboral y el control de la producción. Los esclavos como los indígenas realizan el trabajo gratuito ya que parte principal de la economía reposaba en su trabajo, mientras tanto Europa controlaba las mercancías producidas, y de este modo para servir el propósito del capitalismo. El eurocentrismo trajo consigo las diferencias raciales, con el capitalismo surgen las clases sociales del explotado y del explotador, se da una mala distribución de las riquezas sociales. En el momento que la sociedad comenzó a dividirse en clases sociales, surge la opresión a las mujeres, comienzan a tomar importancia las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, la mujer se encargaba del cuidado del hogar y solo se le permitía trabajar en ciertas áreas productivas, el hombre controlaba la relación de la familia y ella subordinada a él. Aunque en la

actualidad la mujer ha podido acceder al mercado laboral, no se ha producido en las mismas condiciones de igualdad que el hombre, y esto se debe a ciertos patrones que están arraigados en la sociedad, las mujeres que trabajan tienen doble responsabilidad hogar y trabajo, lo que genera una serie de conflictos. Las mujeres pertenecientes a grupos sociales más pobres siendo estas indígenas, minorías étnicas, mujeres inmigrantes, mujeres refugiadas, ha ocasionado que sus derechos sean afectados histórica, cultural y económicamente. Las mujeres que han tenido que dejar sus países por buscar mejores condiciones de vida, han sido víctima de discriminación por su situación social y económica, por su calidad de extranjera y por origen étnico. b) Circunstancias políticas. Cuando hablamos de la mujer en el ámbito público como sujeto de acción productiva y política, discutimos de un largo proceso histórico de la lucha de las mujeres, que buscaban la igualdad y la equidad de género en las sociedades que eran predominantemente patriarcales. La mujer ha sido relegada a las labores hogareñas y al cuidado de la descendencia, ha sido asignada a puestos de trabajo y salarios inferiores y, en muchos casos, se le ha prohibido la participación en espacios políticos. Todo esto ha sido causado por varios factores, como: las circunstancias socio-políticas definidas a partir de estructuras patriarcales, las circunstancias económicas con la presencia de la división sexual del trabajo, el pensamiento androcéntrico que ha dominado la visión mundial, así como la lucha de intereses en general. c) Circunstancias históricas y culturales. La discriminación de la mujer ha estado presente desde los albores de la humanidad y considerándola como un ser inferior y sin derechos, en donde imperaba el dominio del hombre. Las mujeres a lo largo de la historia han vivido una serie de abusos o violencia en mayor o menor intensidad, que han sido aceptadas como parte de la cultura. Tenemos que en el Derecho Romano se consideraba a la mujer propiedad del marido, podía disponer sobre su persona, bienes e hijos. Desde el punto de vista religioso la mujer por su condición era más débil e inferior al hombre. En el Islam las mujeres no tienen libertad de expresión o pensamiento, se encuentran bajo el control del hombre, visten de la manera que manda la religión y el marido, deben aceptar matrimonios arreglados, a pesar que el Corán establece la igualdad del hombre y la mujer. En algunos países de África persiste la ablación genital femenina, por razones religiosas, sexuales y psicológicas, esta práctica vulnera los derechos de las niñas, ya que se practica entre los 4 y 14 años de edad. Es por ello que se precisa de un nuevo orden mundial, en el que las mujeres comiencen a ser valoradas por sí mismas. La discriminación y exclusión social adoptan variadas formas; sin embargo, nada justifica que en pleno siglo XXI se continúen perpetuando, tanto a nivel social como estatal, actitudes que degradan al ser humano.

Entender la importancia de los espacios ganados en los distintos escenarios como políticos, económicos, sociales, laborales, etc., permite conocer la lucha que ha tenido que enfrentar las mujeres a lo largo de la historia por

conseguir el lugar que le corresponde en la sociedad, misma que es dominado por el sexo masculino, razón por la cual surgieron organizaciones de mujeres que lucharon por la igualdad de género y la no discriminación, logrando ser escuchadas y reconocidas en los ámbitos públicos y privados.

En la actualidad la mujer ya no solo tiene el único fin de ser esposa y madre, sino también el desarrollar sus capacidades profesionales e intelectuales que aporten al desarrollo de la sociedad, que deseen acceder a los sistemas de educación, programas de protección referente a su salud sexual y reproductiva, que les permita el desarrollo de sus conocimientos.

Las construcciones socioculturales de la sociedad han generado características específicas tanto a mujeres como a hombres. La sociedad tiene una participación decisiva en la construcción de los estereotipos de género basados en el sexo. El principio de igualdad entre el hombre y la mujer ha sido vastamente abordado por ciencias y disciplinas como la religión, la medicina, la filosofía, la psicología, la literatura, la sociología, entre otras. Sin embargo, el tratamiento dado a este fundamento ha propiciado que, históricamente, las mujeres sean concebidas como seres inferiores a los hombres, generando, con ello, numerosas situaciones de desigualdad, las que permanecen hasta fechas actuales. Esta incorrecta aceptación de roles se ha insertado, paulatinamente, en todos los ámbitos del funcionamiento del país y es lo que se pretende, progresivamente, eliminar la brecha existente entre la igualdad formal y la igualdad real entre el hombre y la mujer.

La identificación de los problemas del territorio a intervenir, se ha realizado mediante la observación de las condiciones de pobreza, calidad de vida, exclusión laboral de la mujer, actividades generadas por la mujer como apoyo para el hogar, motivación de la mujer para generación de emprendimientos sociales, control de salud reproductiva y preventiva, educación y fortalecimiento de la autoestima a través de actividades deportivas.

También nos hemos nutrido de la investigación relacionada con proyectos de emprendimiento social y medios de vida con enfoque de género y derechos generados en la parroquia de San Antonio de Pichincha. Todas estas experiencias y fuentes evidencian además que son las mujeres, niños y niñas, la población más vulnerable en relación con el entorno familiar que la explotación minera y el servicio de transporte de materiales pétreos ha generado en este territorio.

Toda esta documentación mencionada, evidencia que las mujeres esposas de los trabajadores de las minas o del servicio de transporte de material, encuentran graves limitantes al acceso al empleo y a los recursos económicos. Además, aumenta en este sector poblacional, los trabajos poco cualificados, de alta temporalidad y baja remuneración. Esta situación genera una dependencia económica de sus parejas, lo que limita sus capacidades para salir de este tipo de relación. Se presenta además la circunstancia, de que es la mujer la responsable

del sustento del hogar y de los hijos, sin mencionar que, en muchas ocasiones, son las parejas quienes administran el dinero que ingresa en los hogares, lo que genera violencia económica de género imposibilitando la independencia de la mujer y el sometimiento a una relación conyugal de dependencia que, debido a una sociedad machista generalizada puede desembocar en una violencia de género, afectando gravemente a las mujeres pero también a sus hijos. Con el proyecto se espera alinear metodologías y procesos entre los actores sociales de la parroquia en el fortalecimiento del emprendimiento y medios de vida con enfoque de género y derechos.

En cuanto al diagnóstico realizado en el Gobierno Autónomo Descentralizado de San Antonio de Pichincha en relación al presente proyecto, se destaca que: Es necesario fomentar el emprendimiento en los sectores vulnerables de esta parroquia dirigido a mujeres (parejas de los trabajadores de minería o transportistas de material pétreo) desempleadas dedicadas al cuidado de los hijos y el hogar con el fin de generar ingresos que permita mejorar la calidad de vida de estas personas, por ende en sus familias y superar la pobreza e inequidad social; la crisis y las pocas oportunidades de trabajo en el tejido empresarial de las parroquias del valle equinoccial (Pomasqui, San Antonio y Calacalí) influye para que se desarrollen proyectos asociativos y colaborativos entre estos grupos de personas

### **2.3. Apropiación, Alineamiento, Complementariedad y Armonización**

La Constitución de la República del Ecuador en sus Artículos 24, 27, 32 y 44 garantizan los derechos de las personas a la recreación y al esparcimiento, a la práctica del deporte y al tiempo libre, educación, salud.

El Ecuador reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios; derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin más limitaciones que los derechos de los demás; el derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental; el derecho a la libertad de trabajo, de conformidad con el Artículo 66 de la Carta Magna.

Así mismo, el Estado reconoce a la familia y la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD del Ecuador en su Artículo 8, determina la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales en sus respectivas circunscripciones territoriales.

La normativa mencionada en el párrafo anterior en su Artículo 24 expresa que las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal, en este caso le correspondió al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural contempladas en el Artículo 64 del COOTAD tenemos las siguientes: “a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas parroquiales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; b) Diseñar e impulsar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales; c) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción parroquial; g) Fomentar la inversión y el desarrollo económico especialmente de la economía popular y solidaria, en sectores como la agricultura, ganadería, artesanía y turismo, entre otros, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados; h) Articular a los actores de la economía popular y solidaria a la provisión de bienes y servicios públicos; i) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad”.

El Artículo 65 del COOTAD, determina las competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural entre las que podemos mencionar los literales d) y g) que de forma expresa dice: “...d) Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente; g) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.”

La Junta Parroquial de la parroquia de San Antonio de Pichincha entre las atribuciones contempladas en el Artículo 67 del COOTAD le corresponde entre otras cosas: “...r) Impulsar la conformación de organizaciones de la población parroquial, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte; ...”

Como respuesta a la normativa constitucional y a las responsabilidades del Gobierno Autónomo Descentralizado, así como a las demandas de la población evidenciadas, se presenta el presente proyecto como agentes de desarrollo local del territorio, impulsores y a la vez beneficiarios del cambio de las zonas más

deprimidas y vulnerables de su competencia, vienen a comprometerse en el desarrollo de sus territorios a través del fortalecimiento interinstitucional en emprendimiento social y medios de vida con enfoque de género y derechos para contribuir a la reactivación económica de las parroquias del valle del equinoccio. Ese fortalecimiento interparroquial enriquecerá el saber, las prácticas y las acciones de las parroquias participantes quienes intervendrán directamente en sus respectivos territorios potenciando la figura de la vinculación interparroquial. Además, con la ejecución de este proyecto, se incidirá en el papel fundamental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados rurales en la mejora y actualización de los planes de desarrollo local a través de procesos y metodologías para el fortalecimiento del emprendimiento y medios de vida sostenibles con enfoque de género y derechos.

El proyecto se alinea con los siguientes objetivos, planes y políticas del Estado ecuatoriano: Plan Nacional del Buen Vivir principalmente con los objetivos 2. Auspiciar la igualdad, la cohesión social, la inclusión, la equidad social y territorial en la diversidad, 2.1: Generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza; 2.11 Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos. Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidad de la ciudadanía Vivir; 4.3 Promover espacios no formales y de educación permanente para el intercambio de conocimientos y saberes para la sociedad aprendiente. Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas. 9.1 Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos.; De forma indirecta se contribuye al alcance del Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.

La dificultad de acceso a fuentes de ingreso estables y suficientes, junto con la vulnerabilidad del resto de medios de vida, intensifican los círculos de pobreza y los transmiten generacionalmente, siendo las principales afectadas las mujeres, lo cual incide directamente en la violencia basada en género. Las mujeres, con graves limitantes al acceso al empleo y recursos económicos, y en el caso de mujeres con necesidades de protección internacional con limitadas redes de apoyo, se ven encerradas en la dependencia económica de sus parejas que les limita sus capacidades para salir de este tipo de relación. Esta dificultad de acceso a recursos económicos impacta negativamente sobre los medios de vida de una parte importante de la población, imposibilitando el acceso a una vivienda digna y obligándoles a vivir en zonas de alto riesgo como son zonas inundables o en las laderas de las lomas con alto riesgo de deslizamiento e inundación cuando las condiciones climáticas son adversas.

Muchas mujeres sufren violencia económica por parte de sus parejas por lo que para poder cubrir las necesidades económicas del hogar y de sus hijos se ven arrastradas al autoempleo como única fuente de ingresos, emprendiendo negocios de subsistencia con escasa generación de ingresos. La imposibilidad de dedicación completa al trabajo, junto con escasas capacidades y conocimientos en gestión de negocios, a la vez que tienen limitado el acceso al crédito, les imposibilita gestionar negocios rentables y sostenibles, entrando en un continuo círculo de creación y cierre de actividades económicas que frustran la autoestima y dificultan sus medios de vida. Es necesario trabajar la autoestima y empoderamiento de estas mujeres para que, junto con los conocimientos mínimos en gestión empresarial, puedan emprender negocios rentables y sostenibles que contribuyan a mejorar y consolidar sus medios y calidad de vida.

Para integrar la perspectiva de género en la corriente principal de las actuaciones está sustentado en el establecimiento de dos estrategias complementarias:

- La transversalización de género en todas las acciones del proyecto y en todos los agentes que participan en el mismo; y,
- El establecimiento de intervenciones específicas en materia de igualdad como área de trabajo diferenciada resaltando así la necesidad de apoyar el objetivo de equidad de género para alcanzar la construcción de relaciones equitativas entre hombres y mujeres y el empoderamiento de las mujeres.

Para ello, se realizará una gestión del conocimiento con enfoque de género y la promoción de mecanismos de rendición de cuentas de género, donde se utilizarán indicadores de género y datos desagregados por sexo. Además, de resultados de género y las evaluaciones de impacto de género.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- Asamblea Nacional Constituyente Ecuador (2008): Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre del 2010.
- Asamblea Nacional Constituyente Ecuador (2008): Constitución de la República del Ecuador, publicado en Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- CEPAL. (2007): El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas. Serie Mujer y Desarrollo No. 89, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, pp. 7-10.
- Fraser, N. (1997): ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época postsocialista. En Nancy Fraser Justicia Interrupta:



Reflexiones críticas desde la posición postsocialista. Bogotá, Siglo del Hombre Editores/ Universidad de los Andes.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades, (2014): Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, pp. 53-74. Segunda Edición, Ecuador.

## **INSERCIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO LABORAL COMO FACTOR DE DESARROLLO LOCAL. EL CASO DE CARMONA (SEVILLA)**

Gina Patricia Suárez-Cáceres  
[gina.suarez.ca@gmail.com](mailto:gina.suarez.ca@gmail.com)

Olta Braçe

[oltabrace@msn.com](mailto:oltabrace@msn.com)

Marco Garrido-Cumbrera

[mcumbrera@us.es](mailto:mcumbrera@us.es)

Health & Territory Research (HTR).

Universidad de Sevilla.

### **RESUMEN**

El empoderamiento de la mujer es una de las acciones con mayor incidencia en el desarrollo local. El objetivo del presente estudio es evaluar las desigualdades de género en Carmona. Se trata de una ciudad romana histórica de interior, de tamaño medio, rodeada de paisajes naturales, cultivos de regadío y bosques mediterráneos. La población de Carmona se caracteriza por altos niveles de desempleo, siendo las mujeres las más afectadas. Para evaluar la situación laboral por género se utilizó información procedente de una encuesta representativa de la población adulta de Carmona por edad, género y área geográfica. Dicha encuesta fue realizada en el año 2018 por el grupo de investigación Health & Territory Research (HTR) de la Universidad de Sevilla, en colaboración con el Ayuntamiento de Carmona. La población encuestada se encontraba entre los 18 y 64 años de edad, la mayoría casados, con bajo nivel educativo y altas tasas de desempleo. Se han identificado diferencias de género significativas en cuanto a la situación laboral ( $p=0.001$ ), con un mayor porcentaje de hombres trabajando (53.6% frente al 28.6% de mujeres), más mujeres en situación de desempleo (41.6% frente a 18.4% de hombres) y dedicadas a labores del hogar (9.7% de mujeres, frente a ningún hombre). A pesar de estas desigualdades laborales por género, no se identificaron diferencias significativas en los niveles formativos. Estas desigualdades ponen de relieve la necesidad de evaluar la realidad laboral de las mujeres, su baja ocupación, la precariedad laboral, como sus causas y consecuencias en el desarrollo local.

**Palabras claves:** Ciudad media, situación laboral, desarrollo local, género.

### **ABSTRACT**

The empowerment of women is one of the actions with the greatest impact on local development. The aim of this study was to assess gender inequalities in the Carmona labour market. It is an historic Roman medium-size town, surrounded by natural landscapes of hills and escarpments, irrigated crops and Mediterranean forests. The population of Carmona is characterised by high levels of unemployment and precarious employment, with women being the most affected. Cross-sectional information was taken from a representative survey of the adult population of Carmona by age, gender and geographical area to assess the employment situation by gender. This survey was

carried out in 2018 by the Health & Territory Research (HTR) team of the University of Seville, in collaboration with Carmona City Council. The population interviewed was between 18 and 64 years old, the majority married, with low educational level and high unemployment rates. Significant gender differences have been identified in terms of labour situation ( $p=0.001$ ), with a higher percentage of men working (53.6% compared to 28.6% of women), more women unemployed (41.6% compared to 18.4% of men) and dedicated to housework (9.7% of women compared to no men). Despite these labour inequalities by gender, no significant differences in training levels were identified, with higher percentage of men uneducated. These inequalities highlight the need to evaluate women's labour characteristics, unemployment rates, as well as the causes and consequences on local development.

Keywords: Medium-sized town, labour situation, local development, gender.

## 1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo local se define como una forma particular de desarrollo regional, en la que los factores endógenos ocupan una posición central (Coffey, W. J & Polèse, M. 1984). Dicho proceso supone cambios en las condiciones económicas, sociales y ambientales de una zona determinada mediante el uso de recursos endógenos para la mejora del bienestar y la calidad de vida de su población (Dawkins, C. J. 2003). Por ello, el capital social se ha vuelto más importante para entender el desarrollo económico contemporáneo en la era de la globalización (Trigilia, C. 2001). En las últimas décadas, las mujeres rurales de toda Europa han sido clave en el desarrollo local, repercutiendo tanto en las condiciones de vida de los territorios rurales de la Unión Europea, como en sus perspectivas futuras (Hernández-Navarro, M. L. 2014). De acuerdo con las Naciones Unidas, es necesario incluir a la mujer de forma activa en todos los sectores, fortaleciendo la economía, ayudando al desarrollo y a la sostenibilidad de un país (ONU. 2011). Sin embargo, la perspectiva de género no suele considerarse como estrategia para el desarrollo local (Bock, B. B. 2015).

Andalucía cuenta con importantes recursos patrimoniales, naturales y culturales que deberían suponer la base para su desarrollo (Amador, L. 2017). La Campiña y los Alcores de Sevilla, en las que se inserta el municipio de Carmona, están clasificados dentro de los 52 territorios rurales que posee Andalucía, con un total de 94,91% de superficies agrícolas (cultivo de cereales y olivar) y por el desarrollo ganadero (Consejería de Agricultura Pesca y Desarrollo Rural. 2019b). La Comunidad Autónoma de Andalucía sufre una insuficiente integración con desequilibrios territoriales y ecológicos (Consejería de Agricultura Pesca y Desarrollo Rural. 2019a), haciendo necesario diversificar el enfoque meramente agropecuario, potenciando otros sectores económicos (Millán M. G, Hidalgo, L. A & Arjona, J.M. 2015).

Carmona es una ciudad media caracterizada por la escasez de políticas de desarrollo económico y social, salarios bajos y una alta tasa de desempleo y precariedad laboral, especialmente entre mujeres y jóvenes (Ayuntamiento de Carmona. 2017). El objetivo del presente estudio es evaluar las desigualdades por género en el mercado laboral en el municipio de Carmona.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

### 2.1. Área de estudio

Carmona es una ciudad romana histórica, de tamaño medio (Servillo, L. et al., 2014), perteneciente a la provincia de Sevilla y situada a 28 km de la capital, con una altitud sobre el nivel del mar de 233 m y una extensión superficial de 924.6 km<sup>2</sup> (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. 2018b). Cuenta con una población de 28 620 habitantes, de los que el 50% son mujeres (14.241) (Instituto Nacional de Estadística. 2018). Rodeada de paisajes y vistas naturales de colinas y escarpados, cultivos de regadío y bosques mediterráneos, su territorio se encuentra incluido dentro del Registro de Paisajes de Interés Cultural de Andalucía (Ayuntamiento de Carmona. 2017; Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. 2015).

### 2.2. Encuesta

La información relacionada con las variables utilizadas en este estudio fue extraída de la encuesta “Movilidad Urbana, Hábitos de Vida y Espacios Verdes” realizada durante el año 2018 por el grupo de investigación Health & Territory Research (HTR) de la Universidad de Sevilla, con el apoyo del Ayuntamiento de Carmona. Para una óptima recogida de datos, la encuesta se realizó directamente en los hogares de los encuestados (puerta a puerta).

La encuesta fue estratificada por edad, género y área geográfica, con un nivel de confianza del 95% lo que aseguraba la representatividad de la población adulta de Carmona. Para la selección aleatoria de la muestra se utilizaron datos del Padrón Municipal de Carmona del año 2017 y el término municipal fue dividido en 13 áreas homogéneas, mediante un proceso de zonificación que tuvo en cuenta aspectos urbanísticos y territoriales (Figura 1).

Figura 1. Término municipal de Carmona dividido en 13 áreas homogéneas.



Fuente: Elaboración propia.

Para este estudio se utilizaron las siguientes variables sociodemográficas: grupo de edad (18-31, 32-48, 49-64 años); estado civil (soltero, casado/en pareja, divorciado/separado, viudo); nivel de estudios (sin estudios, primaria/secundaria,

bachillerato/formación profesional, universitario), hijos (sin hijos, hijos menores de 18 años; hijos mayores de 18 años en el hogar, hijos mayores de 18 años emancipados) y situación laboral (trabajando, estudiante, desempleado, jubilado o prejubilado, baja laboral por incapacidad, ama de casa).

### 2.3. Análisis estadístico

La prueba Chi-cuadrado se utilizó para analizar variables categóricas y comparar las distribuciones de género según el grupo de edad, estado civil, nivel de estudios, hijos y situación laboral. Para analizar la variable cuantitativa edad se utilizó la prueba de Mann-Whitney para comparar la media y la desviación estándar por género.

Estas pruebas proporcionan información sobre la existencia de diferencias estadísticamente significativas de las variables por género cuando el valor de  $p < 0,05$ .

## 3. RESULTADOS

Se observa que los encuestados tenían una edad media de entre 43 y 44 años, la mayoría estaban casados, con estudios de primaria/secundaria. En cuanto a la situación laboral se han identificado diferencias de género significativas ( $p=0.001$ ), con un mayor porcentaje de hombres trabajando (53.6% frente al 28.6% de mujeres), y más mujeres en situación de desempleo (18.4% frente al 41.6% de mujeres) y dedicadas a labores del hogar (9,7% de mujeres, frente a ningún hombre). Respecto al nivel educativo, no se encontraron diferencias significativas por género, siendo los niveles de formación similares en ambos sexos. Así, con bachillerato o formación profesional (27.2% de hombres frente a 29.6% de mujeres) y con nivel universitario (13.4% de hombres frente a 15.4%). Cabe destacar que el porcentaje de personas sin estudios es de 4 puntos más elevado en hombres que en mujeres (Tabla 1).

Tabla 1. Variables sociodemográficas del Municipio de Carmona por género. N=479.

<b>Variables Sociodemográficas</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>P-valor</b>
	<b>Media <math>\pm</math> SD / n (%)</b>		
<b>Edad</b>	44 $\pm$ 14	43 $\pm$ 14	
18-31	59 (24.7)	58 (24.2)	0.384
32-48	77 (32.3)	91 (37.9)	
49-64	103 (43.1)	91 (37.9)	
<b>Estado Civil</b>			
Soltero	86 (36.0)	71 (29.6)	0.026
Casado/En pareja	146 (61.1)	152 (64.4)	
Divorciado/Separado	7 (2.9)	14 (5.8)	
Viudo	0 (0.0)	3 (1.3)	
<b>Nivel de Estudios</b>			
Sin estudios	35 (14.6)	25 (10.4)	0.514
Primaria/Secundaria	107 (44.8)	107 (44.6)	
Bachillerato/Formación Profesional	65 (27.2)	71 (29.6)	
Universitario	32 (13.4)	37 (15.4)	
<b>Hijos</b>			
Sin hijos	91 (33.6)	70 (26.9)	

Hijos menores de 18 años	88 (32.5)	99 (38.1)	
Hijos mayores de 18 años en el hogar	61 (22.5)	62 (23.8)	0.095
Hijos mayores de 18 años emancipados	31 (11.4)	29 (11.2)	
<b>Situación laboral actual</b>			
Trabajando	128 (53.6)	68 (28.6)	
Estudiante	28 (11.7)	33 (13.9)	
Desempleado	44 (18.4)	99 (41.6)	<0.001
Jubilado o prejubilado	27 (11.3)	10 (4.2)	
Baja Laboral por incapacidad	12 (5.0)	5 (2.1)	
Labores del hogar	0 (0.0)	23 (9.7)	

#### 4. DISCUSIÓN

En el municipio de Carmona se han identificado importantes desigualdades de género respecto a la situación laboral, siendo las mujeres las más afectadas por el desempleo (41.6% respecto a 18.4% de hombres en 2018). Esta brecha laboral entre hombres y mujeres resulta alarmante, especialmente si la comparamos con las diferencias en la tasa de paro en la Comunidad Autónoma de Andalucía (25.1% respecto a 17.7% de hombres en 2018) (Instituto Nacional de Estadística. 2018). De acuerdo a los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), para el año 2018 los sectores económicos con mayor cantidad de desempleados en Carmona fueron el sector de servicios, seguido del sector de la construcción, la agricultura y la industria (Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. 2018a), en los que la mano de obra femenina suele ser menor

Además de las mayores tasas de desempleo de las mujeres, estas son las únicas que se dedican exclusivamente a las tareas del hogar, con un 9.7% que declaró ser ama de casa. Del mismo modo, las mujeres suelen desempeñar el rol de cuidadoras de los niños, personas mayores y discapacitados (Dietz. T, Kalof. L, & Stern. P. C. 2002; Jiménez-Ruiz. I & Moya-Nicolás. M. 2018). Aunque las diferencias en el nivel educativo por género no eran significativas estadísticamente, destaca el mayor porcentaje de hombres sin estudios, respecto al de mujeres. En efecto, las mujeres poseen una formación académica similar a la de los hombres, lo cual no justificaría su escasa inserción laboral. A pesar del nivel de estudios, no es fácil que las mujeres encuentren trabajos acordes a su formación (García-Sanz. B. 2004), por lo que dicha formación debe ser acorde al mercado laboral, adaptándose a las nuevas necesidades culturales, profesionales y organizativas (Hernández-Navarro, M. L. 2014).

Como han puesto de manifiesto distintos autores, para lograr un desarrollo económico endógeno continuo y equilibrado es necesario incluir la perspectiva de género en las actuaciones (Kazandjian. R, Kolovich. L, Kochhar. K & Newiak. M. 2019; Kleven. H & Landais. C. 2017; Prettner. K & Strulik H. 2017). En este sentido, el Ayuntamiento de Carmona en su IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2018-2022, busca aplicar la transversalidad del género al conjunto de políticas municipales, mejorando la empleabilidad y permanencia en el empleo de las mujeres, mediante programas formativos y de conciliación de su vida personal, familiar y laboral (Delegación para la Igualdad, 2017), aspectos que son considerados claves para el empoderamiento de las mujeres (Amzat. I. H, Al-Ani. W. T. K, Ismail. O. H & Al Omairi. T. 2019).

El municipio de Carmona cuenta con un abanico de recursos territoriales y patrimoniales, relacionados con el paisaje y la situación geográfica que pueden convertirla en una ciudad referente (Troitiño. M. A & Troitiño. L. 2016), para lo cual es necesario contar con la inserción de las mujeres al mercado laboral. Estas medidas ayudarían al desarrollo económico y al bienestar de la población de Carmona, sin olvidar la agricultura que representa un 50% del empleo local (Ayuntamiento de Carmona. 2017), pero incorporando el valor patrimonial que tienen sus paisajes agrarios cerealistas (Baraja, E. 2010) y de olivar (Loumou. A & Giourga. C. 2003), además de su pasado histórico, patrimonial y arquitectónico (Ayuntamiento de Carmona, 2017).

En la comunidad del Alto Pirineo (Cataluña), se ha promovido el empoderamiento socioeconómico de la mujer a través de la economía ecológica, la cual proporciona trabajos innovadores, flexibles y creativos (Pallarès-Blanch. M, Tulla. A. F & Vera. A. 2015). Del mismo modo, en el municipio de Carmona se podría potenciar la participación de la mujer en la economía ecológica, dada su valor paisajístico, tanto por su situación y emplazamiento como por su riqueza histórica y patrimonial.

Las iniciativas de desarrollo local en Carmona deben promover las potencialidades de las mujeres para que estas puedan participar en el desarrollo socioeconómico. Para contribuir al empoderamiento de la mujer rural se debe promover la formación de las mujeres, de acuerdo a las necesidades territoriales, facilitando servicios asistenciales que suplan el papel de la mujer como cuidadora, además de medidas que fomenten la conciliación entre la vida laboral, personal y familiar.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Amador, L. (2017): El oleoturismo como factor de desarrollo en zonas rurales de Andalucía, en *Revista de Fomento Social*, 72(3-4), pp. 707-716.
- Amzat, I. H., Al-Ani, W. T. K., Ismail, O. H., & Al Omairi, T. (2019): Women's empowerment and its effect on community development in Oman: predictive model and indicators for best practices, en *Community, Work & Family*, 22(3), pp. 338-356.
- Ayuntamiento de Carmona. (2017): Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) Carmona: Impulsa Carmona 2020. Carmona, en [http://www.carmona.org/fondoeuropeo/Estrategia\\_EDUSI\\_Carmona.pdf](http://www.carmona.org/fondoeuropeo/Estrategia_EDUSI_Carmona.pdf). Recuperado 08-03-2019.
- Baraja, E. (2010): La Tierra de Campos, en: Molinero, F.; Ojeda, J. y Tort, J. (coord.): Los paisajes agrarios de España. Caracterización, evolución y tipificación. Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, Madrid, pp. 218-239.
- Bock, B. B. (2015): Gender mainstreaming and rural development policy; the trivialisation of rural gender issues, en *Gender, Place & Culture*, 22(5), pp. 731-745.
- Coffey, W. J., & Polèse, M. (1984): The concept of local development: A stages model of endogenous regional growth, en *Papers in Regional Science*, 55(1), pp. 1-12.
- Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. (2019a): Anexo VIII. LEADER en Sevilla 2014-2020, en [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Análisis\\_Compilación\\_EDLL\\_2014\\_2020\\_Anexo\\_VIII\\_SEVILLA.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Análisis_Compilación_EDLL_2014_2020_Anexo_VIII_SEVILLA.pdf). Recuperado 22-05-2019.

- Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural. (2019b): LEADER en Andalucía 2014- 2020: Análisis y compilación de las estrategias de desarrollo local de los grupos de desarrollo rural andaluces: Nivel regional y provincial, en [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Análisis\\_Compilación\\_EDLL\\_2014\\_2020.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Análisis_Compilación_EDLL_2014_2020.pdf). Recuperado 22-05-2019.
- Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. (2015): Los Alcores y Vega de Carmona., en Catálogos de Paisajes de Andalucía Sevilla: Centro de Estudios, Paisaje y Territorio, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Madrid, pp. 164–172.
- Dawkins, C. J. (2003): Regional development theory: Conceptual foundations, classic works, and recent developments, en *Journal of Planning Literature*, 18(2), pp. 131–172.
- Delegación para la Igualdad. (2017): IV Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Carmona 2018-2022. Carmona, en [http://www.carmona.org/mujer/IV\\_PLAN\\_DE\\_IGUALDAD.pdf](http://www.carmona.org/mujer/IV_PLAN_DE_IGUALDAD.pdf). Recuperado 20-08-2019.
- Dietz, T., Kalof, L., & Stern, P. C. (2002): Gender, values, and environmentalism, en *Social Science Quarterly*, 83(1), pp. 353–364.
- García-Sanz, B. (2004): La mujer rural en los procesos de desarrollo de los pueblos, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 55, pp. 107–120.
- Hernández-Navarro, M. L. (2014): Perspectivas sobre el papel de las mujeres en el desarrollo local. En María Inmaculada Hervás Moreno (Coord.): *Entre noche y día no hay pared: Mujeres en el medio rural*, Red Aragonesa de Desarrollo Rural, Huesca, pp. 45–66.
- Instituto Nacional de Estadística. (2018): Sevilla: Población por municipios y sexo, en <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2895>. Recuperado 08-03-2019.
- Jiménez-Ruíz, I., & Moya-Nicolás, M. (2018): The family caregiver: the naturalized sense of obligation in women to be caregivers, en *Enfermería Global*, 49, pp. 434–447.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. (2018a): Encuesta de Población Activa. 2018, en [http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia./iea/detalleDato\\_sDia.jsp?cod=190&ram=D](http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia./iea/detalleDato_sDia.jsp?cod=190&ram=D). Recuperado 22-08-2019.
- Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (2018b): Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía, SIMA - Carmona (Sevilla), en <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm?mun=41024>. Recuperado 8-03-2019.
- Jiménez-Ruíz, I., & Moya-Nicolás, M. (2018): The family caregiver: The naturalized sense of obligation in women to be caregivers, en *Enfermería Global*, 49, pp. 434–447.
- Kazandjian, R., Kolovich, L., Kochhar, K., & Newiak, M. (2019): Gender equality and economic diversification, en *Social Sciences*, 8(4), pp 118.
- Kleven, H., & Landais, C. (2017): Gender inequality and economic development: Fertility, education and norms, en *Economica*, 84(334), pp. 180–209.
- Loumou, A., & Giourga, C. (2003): Olive groves: The life and identity of the Mediterranean, en *Agriculture and Human Values*, 20(1), pp. 87–95.
- Millán, M. G., Hidalgo, L. A., & Arjona, J. M. (2015): El oleoturismo: una alternativa para preservar los paisajes del olivar y promover el desarrollo rural y regional



- de Andalucía (España), en *Revista de Geografía Norte Grande*, (60), pp. 195–214.
- ONU. (2011): Women's empowerment principles. Equality means business, en [https://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/partnerships/businessesandfoundations/women-s-empowerment-principles\\_en.pdf?v=1&d=20141013T121445&v=1&d=20141013T121445](https://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/partnerships/businessesandfoundations/women-s-empowerment-principles_en.pdf?v=1&d=20141013T121445&v=1&d=20141013T121445). Recuperado 20-08-2019.
- Pallarès-Blanch, M., Tulla, A. F., & Vera, A. (2015): Environmental capital and women's entrepreneurship: A sustainable local development approach, en *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences*, 10(3), pp. 133–146.
- Prettner, K., & Strulik, H. (2017): Gender equity and the escape from poverty, en *Oxford Economic Papers*, 69(1), pp. 55–74.
- Servillo, L., Atkinson, R., Smith, I., Russo, A., Sýkora, L., Demazière, C., & Hamdouch, A. (2014): Town. Small and medium sized towns in their functional territorial context: Final Report. Luxembourg.
- Triglia, C. (2001): Social capital and local development, en *European Journal of Social Theory*, 4(4), pp. 427–442.
- Troitiño, M. A., & Troitiño, L. (2016): Patrimonio y turismo: Reflexión teórico-conceptual y una propuesta metodológica integradora aplicada al municipio de Carmona (Sevilla, España), en *Scripta Nova*, 20(543), pp. 1–45.

## **IMPACTO SOCIOECONÓMICO GENERADO POR LA CREACIÓN DE LA MARCA EN LAS MUÑECAS ARTESANALES DE AMEALCO DE BONFIL (QUERÉTARO, MÉXICO)**

Ilia Violeta Cázares Garrido  
[violeta.itq13@gmail.com](mailto:violeta.itq13@gmail.com)

Luz Elena Alvarez Urquiza  
[luzelena.alvarezurquiza@hotmail.com](mailto:luzelena.alvarezurquiza@hotmail.com)  
Universidad Autónoma de Querétaro

### **RESUMEN**

Amealco de Bonfil, Querétaro, México alberga un producto artesanal reconocido como patrimonio cultural de Querétaro, “la muñeca Lele”, artesanía que ha sido la actividad económica para un gran número de mujeres y familias del municipio, y ha sido una característica del desarrollo local del lugar. El gobierno federal ha otorgado apoyos a los artesanos para mejorar sus productos y crear una marca, por otro lado, el gobierno municipal inició la feria de la muñeca, el cual ha permitido un mejor reconocimiento de esta artesanía. El presente trabajo de investigación va enfocado en hacer un análisis del impacto positivo que tiene la creación y registro de una marca en los artesanos. Bajo un estudio cualitativo utilizando entrevistas semiestructuradas se buscó conocer desde la perspectiva de las artesanas de los beneficios económicos que incluyen en el núcleo familiar, y si ese beneficio económico se refleja en la comunidad donde viven. El resultado además de aportar en la parte económica también permitió identificar beneficios adicionales que han recibido las artesanas como recompensa de su trabajo arduo para crear y mantener su marca, tal como en su área de trabajo y estilo de vida.

**Palabras clave:** artesanos, muñeca, desarrollo local, creación de marca, beneficios.

### **ABSTRACT**

Amealco de Bonfil, Querétaro, Mexico hosts an artisan product recognized as cultural heritage of Querétaro, "the doll Lele", crafts that has been the economic activity for a large number of women and families of the municipality, and has been a feature of the local development of the place. The federal government has granted support to artisans to improve their products and create a brand, on the other hand, the municipal government started the doll fair, which has allowed a better recognition of this craft. This research work focuses on an analysis of the positive impact of the creation and registration of a brand on artisans. A qualitative study using semi structured interviews sought to understand from the perspective of artisans the economic benefits they include in the family nucleus, and whether that economic benefit is reflected in the community where they live. The result in addition to contributing to the economic part also made it possible to identify additional benefits that the artisans have received as a reward for their hard work to create and maintain their brand, such as in your area of work and lifestyle.

**Keywords:** artisans, doll, local development, brand creation, benefits.

## 1. INTRODUCCIÓN

En México existe el programa llamado pueblos mágicos, surgió con el fin de crear un desarrollo turístico local y diferente al desarrollo global tradicional, en 2001 siendo presidente de la República Vicente Fox, se destacó la necesidad de impulsar ciertos pueblos con características similares y con sus propias costumbres para ayudarlos en su desarrollo local. Además, los pueblos mágicos representan la autenticidad en arquitectura, infraestructura, urbanismo, calles, comida, colores, olores, sabores y es algo así como una especie de marca turística. El gobierno ayudó con la dotación de infraestructura turística y es lo que ha venido a favorecer la economía de los pueblos mágicos, ya que cada año, sobre todo durante las vacaciones se ve la afluencia de gran cantidad de turismo nacional y extranjero visitando los diferentes pueblos mágicos de nuestro país. En la actualidad México cuenta con 121 pueblos mágicos en el cual el municipio de Amealco de Bonfil es hasta ahora el último que adquirió el nombramiento a pueblo mágico en 2018. Su artesanía más reconocida es la muñeca hecha de trapo y coloridos listones ahora denominada “lele” nombre otomí que significa “bebé”. El gobierno federal ha estado trabajando en programas favoreciendo a los artesanos y sus productos se remonta al año de 1961 cuando se instituyó el Fideicomiso para el Fomento de las Artesanías, dentro del Banco de Fomento Cooperativo “BANFOCO”, siendo este el primer paso para realizar un cambio, posteriormente se realiza la creación del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART, el 28 de mayo de 1974. Surge como una respuesta a la necesidad de promover la actividad artesanal del país y contribuir a la generación de un mayor ingreso familiar de las y los artesanos, mediante su desarrollo humano, social y económico.

Un ejemplo de ello es que el Poder Ejecutivo de Querétaro firmó un convenio de colaboración con la Comisión para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI), así como con las alcaldías de Tolimán y Amealco, en favor de los derechos humanos de los indígenas. En este sentido el gobierno municipal acordó instalar módulos de Registro Civil en centros coordinadores de la CDI en ambas demarcaciones, para proporcionar asistencia, orientación y servicios de registro civil, sin costo alguno, los trámites que se estarán ofreciendo en los módulos de atención están la reposición de acta del estado civil de las personas, la rectificación de acta, impresión de CURP, registro extemporáneo de nacimiento y asesorías en materia de registro civil, entre otros. Es importante mencionar que en los municipios de Amealco de Bonfil y Tolimán se concentra prácticamente el 50 por ciento de la población indígena en la entidad, por lo que cobra aún más relevancia acercar estos módulos de atención, considerando que en ocasiones los habitantes desconocen la trascendencia de tener su documentación personal en orden. Las muñecas artesanales conocidas como “Marías”, “Muñecas de listón”, “Muñecas de Acambay” o “Muñecas de trapo” el 18 de abril del 2018 fueron nombradas patrimonio cultural del Estado de Querétaro en donde el gobernador asignó un apoyo especial para los artesanos, con créditos por 75 mil pesos, para que adquieran maquinaria, materiales y colocar puntos de venta, donde se les dará capacitación sin costo, iniciando con una bolsa de 3 millones de pesos. Así mismo en el partido de fútbol que hubo entre los Gallos y el Club Deportivo del América, se regalarán 10 mil muñecas para que todo el país conozca la artesanía que es un emblema del estado. Otro apoyo importante para los artesanos por parte de gobierno municipal es la feria de la muñeca realizada en el municipio desde el 2012, busca dar un reconocimiento al gran valor cultural y social que poseen las muñecas artesanales, contribuyendo a su promoción, en los distintos

puestos de venta se pueden observar. Las muñecas miden desde tres centímetros hasta casi dos metros de altura; sus precios van de 30 a 8 mil pesos y su característica común es la vestimenta tradicional de niñas y mujeres ñañús de las comunidades en donde se centran principalmente las artesanas que son San Ildefonso Tultepec y Santiago Mexquititlán.

Dentro de éstas, las artesanías que confecciona San Ildefonso Tultepec se le conoce como *dönxu* en las cuales existen similitudes y diferencias con Santiago Mexquititlan, San Idelfonso se caracterizan por vestir blusa blanca de cuello alto plisado, falda amplia con tira bordada en la parte baja y delantal sobrepuesto. Llevan el cabello en dos trenzas con listones de color unidas por la espalda. La figura tradicional de Santiago Mexquititlán también tiene blusa de manga larga, pero con olanes, y falda de cambaya rayada con encaje. El peinado es de dos trenzas que se cruzan sobre la cabeza, y llevan una corona con listones de colores. Según el tamaño, cada artesana tarda entre una hora y dos días en confeccionar una muñeca. Las labores se reparten entre los integrantes de la familia o por grupos en los cuales participan hasta 15 mujeres, trabajan directa o indirectamente en la fabricación, distribución y venta. Según el gobernador estatal Francisco Domínguez, en esas dos comunidades de Amealco de Bonfil hay 500 talleres donde 2 mil mujeres confeccionan muñecas, y 3 mil más colaboran de forma indirecta en su producción. Algunas trabajan en grupos que reciben apoyo gubernamental, como materia prima e incluso máquinas de coser, dijeron artesanas.

En lo que se refiera a la comercialización, trasladan la mercancía a distintos puntos de la entidad, algunas de ellas cuentan con stands en el jardín principal que el gobierno municipal les otorgo aproximadamente hace 8 años, fueron completamente gratuitos, la única condición fue que debían trabajar al menos 6 días de la semana en un horario de 8hrs diarias, algunas otras ya cuentan con un local específico dentro de Amealco dónde claramente el turismo es más frecuente y las compras son de mayor incremento y existe un último sector que se encuentra ubicado detrás de los mercados, las cuales deben pagar una cuota de \$18 pesos por día para estar ahí, regularmente se encuentran de jueves a domingo. Desde el nombramiento hacia “lele” y al municipio de Amealco de Bonfil las muñecas tuvieron un mayor prestigio dentro y fuera del país, su venta se incrementó en un 178 por ciento, aseguró Paulina Aguado Romero, secretaria de Cultura de Querétaro. Mencionó que esto se ha podido comprobar por las ventas de la Casa Queretana de las Artesanías, así como con los testimonios de las mismas artesanas que manifiestan que de vender 10 muñecas ahora venden hasta 100. Debido al impulso que han obtenido las muñecas artesanales las artesanas han tenido que enfrentar las copias industriales un ejemplo de esto fue que Usuarios de redes sociales reportaron la venta de muñecas “piratas” hechas en China en la tienda Liverpool S.A. de C.V. México por una cantidad de \$319.00 pesos, a través de Twitter y Facebook los usuarios manifestaron su inconformidad por la venta de las muñecas, las calificaron de mala calidad, además señalaron que eran una burla para los artesanos y las artesanas mexicanas. Para proteger el legado cultural y la propiedad intelectual, las indígenas empezaron a dar nombres a las muñecas y a registrarlos: María, La Queretana y Lupita. En Amealco de Bonfil hay más de 10 mil mujeres que se dedican a elaborar las muñecas tradicionales y cada mes realizan más de 150 mil piezas para ser comercializadas en diferentes puntos del estado y del mundo.

Posteriormente, se llevaron a cabo gestiones para ingresar al mercado las primeras mil muñecas elaboradas por las artesanas amealcenses, y se comercializaran en

tiendas departamentales, dejando un margen para hacer esta práctica con regularidad, apoyando así a las artesanías de ambas zonas indígenas. Han implementado nuevas técnicas para la venta de sus muñecas y darlas a conocer al público en general, muestra de ello es que algunos artesanos optaron por la opción de la creación, registro y el uso de marcas, la cual es un signo que distingue un producto de otro o un servicio de otro, puede ser un nombre, una palabra, un número, un signo o las iniciales. Planteado esto, la investigación se centra en dar a conocer los múltiples beneficios que los artesanos tuvieron gracias esto, cabe destacar que no todos los artesanos cuentan con marca, es por eso que se busca analizar los factores que los motivaron a dar ese cambio.

## **2. MARCO TEORICO**

El sector artesanal se encuentra inmerso dentro de la clasificación de mipymes, cuya relevancia económica reside en que constituyen el 99,8% de las empresas en México. Las organizaciones de este tipo se encuentran a lo largo y ancho del país y del mundo, constituyendo un factor importante del sistema económico, tanto por su contribución al empleo como por su aportación al Producto Interno Bruto (PIB). En México, estas empresas generan el 52% del PIB y contribuyen con el 72% de los empleos formales (Secretaría de Economía, 2009). Las organizaciones del sector artesanal de acuerdo con (PÉREZ, LÓPEZ, ROBERT Y HERNÁNDEZ, 2017), presentan problemáticas similares a las que enfrentan las mipymes; sin embargo, tiene como características especiales la alta marginación que existe lo que hacen más complicada su situación, dado que se encuentran por su ubicación fuera de los centros urbanos y de consumo directo, grados de formación académica baja y escasa formación técnica empresarial. Este apartado es extraído de “Las artesanías como una vocación económica en el municipio de Thadziú”

Al analizar la producción y comercialización artesanal desde un enfoque económico, la artesanía no sólo es expresión cultural; también es un negocio. México tiene una rica diversidad en su producción artesanal y permite ser una opción económica viable ya que se puede tener por región un sello propio. Es decir, el artesano aplica constantemente su talento en la elaboración de nuevas formas, nunca produce objetos iguales, cada pieza se detalla una por una, haciéndolas semejantes, así como lo define (JARAMILLO, 2015) el artesano es la persona que realiza actividades propias de artesanía; cuyas características le distinguen por su creatividad, y en consecuencia es un diseñador, un hombre o mujer que fomenta y promueve la cultura e idiosincrasia a través de sus creaciones artesanales. De ésta manera cuando se habla de artesanía se hace referencia a “objetos decorativos y utilitarios donde se condensan aspectos económicos, sociales y culturales que reflejan la cosmovisión de los pueblos indígenas” (ZAPATA Y SUÁREZ, 2007, P. 594).

La reconversión de productos artesanales realizada por los productores y consumidores ha dado como resultado la coexistencia de variados procesos productivos que son diferenciados de acuerdo con las características históricas, culturales y socioeconómicas de la población de las distintas regiones. Algunas artesanías han desaparecido por la competencia de artículos industriales, otras aumentan su producción y se renuevan con el aumento de la demanda y otras más han surgido de la noche a la mañana como respuesta a un creciente mercado turístico y a las nuevas significaciones que el consumo de artesanías adquiere entre los grupos sociales locales. La diversidad de procesos laborales, tipo de productos y relaciones sociales que se han construido en esta reconversión son consecuencia en gran parte de los esfuerzos, la creatividad y capacidad de innovación de las familias artesanas estimuladas de alguna manera por las políticas gubernamentales dirigidas al fomento de las artesanías. De

acuerdo con (CARDINI, 2012) la forma de producir las artesanías se lleva a cabo de manera individual y/o en colaboración de familiares cercanos o familia extendida quienes hacen una división de tareas para hacer la producción.

Desde la dimensión económica lo anterior demuestra que los grupos rurales indígenas y mestizos, a través de estas estrategias, hacen evidente, por un lado, las limitaciones estructurales de recursos y por otro muestran su gran capacidad para transformar parte de sus recursos culturales —como los objetos artesanales—, en una recreación constante que convierte a la tradición en modernidad.

La creación de una marca es el resultado de la capacidad intelectual de una persona, aportando ideas en la creatividad del diseño, forma, significado y cada parte que integra éste reto, apostando por algo mayor en la industria. Una marca se puede definir como un signo que permite diferenciar los productos o servicios de una empresa de los demás, estas pueden consistir en palabras, letras, números, dibujos, fotos, formas, colores, logotipos, etiquetas, o combinación de estos elementos, que se empleen para diferenciar productos o servicios (OMPI, 2006). La principal función de la marca es permitir a los consumidores identificar el producto de una empresa, ya se trate de un bien o de un servicio, a fin de distinguirlo de los productos idénticos o similares de la competencia. Los consumidores que están satisfechos con un determinado producto son más propensos a comprar nuevamente o a volver a usar ese producto. Para ello es necesario que puedan distinguirlo de otros productos idénticos o similares (OMPI, 2006) En otras palabras, se considera necesaria la creación y registro de una marca para lograr un mayor reconocimiento en el mercado, ofreciendo oportunidades tanto económico, artesanal e industrial permitiendo la competitividad entre los artesanos. En la búsqueda por lograr un verdadero reconocimiento por parte de los clientes, algunos artesanos o empresas han desarrollado y registrado marcas, contemplando los beneficios que trae consigo tales como capacitación, valor, ingresos económicos, fuente de empleo, por mencionar algunos. Un ejemplo de una marca en México es el que plantea Arlele María, empresa dedicada a la producción artesanal de muñecas en la comunidad de Santiago Mexquititlán, un poblado de 20 mil habitantes. “Manos indígenas, calidad mexicana” es el slogan con el que se presenta Arelele María que en otomí quiere decir “Muñeca María”. “Nosotros tenemos una mitología: antigua leyenda de Santiago Mexquititlán cuentan que las abuelas regalaban a sus nietas estas muñecas de trapo, con la intención de asegurarles prosperidad para su vida, buenas cosechas, que siempre la suerte las acompañe y que tuvieran partos seguros para cuando fueran adultas”. Algunos de los beneficios que trae consigo contar con una marca son la facilidad para identificar un producto, desarrollar líneas de productos, posicionarse con mayor sencillez en el mercado y promover la fidelización del cliente. Los artesanos no suelen desarrollar marcas propias, sin embargo, en los últimos años han comenzado a surgir marcas en este grupo. Estas marcas han permitido que sus productos sean reconocidos a nivel nacional e internacional. San Idelfonso Tultepec y Santiago Mexquititlán son reconocidas como las comunidades indígenas en el municipio que trabajan principalmente en la elaboración y comercialización de las muñecas artesanales, se estima que mensualmente se fabrican de 900 a mil muñecas; cada una lleva de tres a cinco días de realización. Se comercializan con precios que van desde los 30 a 300 pesos, es así como esta actividad se ha convertido en una fuente de ingresos importante para las familias y grupos de indígenas artesanos en el municipio, activando así la economía de las comunidades menos favorecidas.

#### **4. OBJETIVOS**

General:

Identificar beneficios sociales y económicos que han obtenido los artesanos con la creación de marca.

Particular:

Las mejoras económicas que han existido dentro y fuera de su núcleo.

Los cambios en las ventas percibidos por los artesanos en cuanto a la creación de la marca.

#### **5. METODOLOGÍA**

Para la realización de esta investigación se trabajó en una ubicación geográfica situada en el municipio de Amealco de Bonfil, ubicado al extremo sur del estado de Querétaro, se inició con una revisión documental logrando de esta manera un mayor entendimiento del tema y del segmento a tratar. De igual manera se realizó una investigación de campo dentro de la zona delimitada, la investigación se basa en el trabajo con grupos/ asociaciones de artesanos que se encargan de la realización y venta de muñecas artesanales, la diferencia entre los grupos radica en las características físicas de su producto, sin embargo, concuerdan en la estrategia de comercialización utilizada; ya que cuentan con un comercio formal con ayuda de la creación y registro de marcas. Para poder observar y analizar las diferencias al momento de vender sus productos se utilizó el método cualitativo por lo que se propuso trabajar con una entrevista semiestructurada a artesanos pertenecientes a estos grupos, esta encuesta se realizó a las encargadas de cada grupo, para que expongan los beneficios que trae consigo el contar con una marca para sus productos. A continuación, se presenta el instrumento y/o puntos utilizados como base para los temas que se trataron durante el debate:

TEMAS: Se eligieron estos cuatro puntos a evaluar para poder lograr una mayor comprensión sobre la visión y transición de la cual fueron parte los artesanos al tomar la iniciativa de crear una marca para sus productos.

- Formas de comercialización de los productos
- Opinión sobre creación y registro de marca
- Ingresos económicos
- Mejoras en el estilo de vida

#### **6. RESULTADOS**

El municipio de Amealco cuenta con distintos grupos de artesanos que decidieron crear una marca para sus productos, las características de estos grupos se describen a continuación; los grupos están compuestos familias y personas de las comunidades entre 10 y 50 personas trabajan de manera coordinada. En la mayoría de los casos las muñecas es una fuente de recursos económica para las familias involucradas que poco a poco se fue convirtiendo en un recurso principal para generar una mejor economía y tener una mejor condición de vida. Estas mujeres se han dedicado toda su vida a la elaboración y venta de bordados y muñecas, siendo esta una tradición que ha sido heredada de generación en generación. Durante muchos años la venta de sus productos era de manera informal, es decir no contaban con un sustento que protegiera su trabajo, es por esto que la venta de las artesanías estaban expuestas a una serie de desventajas como, por ejemplo, la calidad no era la mejor, estaban expuestas a que las autoridades les quitaran su producto por vender en las

calles y sobre todo el hecho de que ellas mismas no valoraban su trabajo por lo que no le daban el valor que realmente tienen esto las llevaba a tener que ceder ante el constante regateo de sus productos. Estos grupos trabajan de manera colectiva y complementaria en sus talleres, al dividir las tareas, este se hace de mejor manera ya que cada persona se encarga de su “especialidad” algunas confeccionan, otras cortan, otras rellenan, otras realizan los bordados y así consecutivamente.

A continuación, se presenta una tabla comparativa en la cual se puede observar y analizar de mejor manera como ha impactado la creación de la marca a los grupos de los artesanos.

TABLA 1.

NOMBRE DE LA MARCA	NO. DE ARTESANOS INVOLUCRADOS	BENEFICIO PERSONAL	BENEFICIO FAMILIAR	BENEFICIO ADICIONALES
DONGU	5 a 8 personas (la mayoría mujeres)	Aumento de precio de venta de sus productos. Valorización de su trabajo. Mayor calidad del producto	Mejor calidad de vida. Estudios a sus hijos. Comprar medio de transporte y no gastar en pasajes.	Mayor turismo. Renta/Venta de locales para vender sus productos.
DONI KA PENI	10 personas (mixto)	Incremento de ventas. Productos de mejor calidad. Tardan menos tiempo en la creación del producto.	Mejor educación para los padres e hijos. Mejoras en la vivienda.	Clientes satisfechos. Difusión mediante medios de comunicación para visitar Amealco. Clientes extranjeros buscan su producto e invitan a más gente a conocer el lugar y comprar en él.
CASA DE MADEDRA	50 personas (la mayoría mujeres)	Invitaciones a exposiciones nacionales e internacionales. Aprender a convivir con más personas. Prestigio en su producto.	Mayor ingreso a familias. Mejor educación. Contratación de servicios básicos en sus hogares	Generación de empleos. Respeto a las artesanías. No regateos. Motivación para que otros artesanos generen sus marcas.
LOS RAFAELES	30 a 50 personas (mixto)	Mejorar la producción de las artesanías. Seguir promoviendo la artesanía a otras generaciones. Mentes más abiertas.	Pago de deudas. Mejor educación. Contratación de servicios básicos.	Prestigio de México/ Amealco en otros países. Conservación de las artesanías. Generación de empleos. Apoyo de gobierno municipal a los artesanos.



## 7. CONCLUSIONES

El pueblo mágico de Amealco de Bonfil es un municipio del estado de Querétaro reconocido por el trabajo inigualable de sus artesanos a nivel nacional e internacional. Los grupos de artesanos para crear sus marcas han logrado hacer un cambio, sus productos son de mayor calidad y se ha reflejado positivamente en sus vidas, se abrieron nuevas oportunidades principalmente económicas, sociales y culturales y han vivido otras experiencias. Las artesanas han visto recompensas a su esfuerzo de adaptarse a las exigencias de los turistas, han aprendido a trabajar con el gobierno y recibir una mejor retribución económica, además de que también ha permitido un mejor desarrollo para su comunidad al generar empleos. Sin embargo, algo que se debe resaltar es el valor cultural que han reconocido en su artesanía, lo que le permite motivarse para que otras generaciones sigan dentro de esta actividad. Lo anterior nos permite visualizar la continuidad en la creación de la artesanía dentro de las costumbres generacionales de las familias de la región. De igual forma se sienten orgullosas, valorizadas y motivadas a tener productos de calidad y explorar nuevas oportunidades y retos dentro de este nuevo estilo de vida, porque los turistas han respetado la calidad de los productos ya que no regatean el trabajo de las artesanas y ellos mismos las promueven. Esta artesanía que antes era sólo un juguete ahora se ha convertido en un signo de inspiración y orgullo cultural de México.

## BIBLIOGRAFIA

- Cardini, Laura Ana. (2012). Producción artesanal indígena: saberes y prácticas de los Qom en la ciudad de Rosario. *Horizontes Antropológicos*, 18(38), 101-  
<https://dx.doi.org>. Recuperado el 24-08-2019
- Hernandez, V, Pineda, D, Andrade, M. (2008): Estrategias de competitividad para impulsar la innovación del sector artesanal en comunidades del estado de Hidalgo”. Congreso Internacional de investigación en ciencias administrativas.
- Jaramillo P, Verónica L; (2015): Tesis de pregrado: Desarrollo del Mercado de Artesanías de la Comunidad Kichwa Mandari Panga a Través de la Aplicación del Marketing Mix. Universidad Central del Ecuador
- La Jornada (2018): <http://jornada.com.mx>. Muñecas de Amealco, patrimonio Cultural con apoyo condicionado. Recuperado el 24-08-2019
- Ompi (Organización Mundial De La Propiedad Intelectual); 2006; El Secreto Está En La Marca: Introducción A Las Pequeñas Y Medianas Empresas; Serie “La Propiedad Intelectual Y Las Empresas” N°1; Pp.3
- Perez, C. Trinidad, L. Ruiz, K. Arías, R. Juan, L. García, H. (2017)“Las artesanías como una vocación económica en el municipio de Tahdziú” Universidad Tecnológica metropolitana. Pp.110-121
- Rotativo (2018): Muñeca Artesanal de Amealco, patrimonio cultural del Estado de Querétaro. <https://rotativo.com.mx>. Recuperado el 23-08-2019.
- Saavedra, G.M ., (2014): La Pyme como generadora de empleo en México, *Clío América* 8 (16), pp.153-172.
- Zapata, E., y Suárez, B. (2007), “Las artesanías, sus quehaceres en la organización y en el trabajo”. En: *Ra Ximhai*, 3 (3): 591-20

## **PROBLEMAS Y CONFLICTOS EN GRUPOS DE MUJERES INDÍGENAS QUE AFECTAN A LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS EN LA MONTAÑA DEL ESTADO DE GUERRERO (MÉXICO)**

José Isabel Olvera Hernández

[joseisabel@colpos.mx](mailto:joseisabel@colpos.mx)

Norma Marcela Álvarez Calderón

[calderonmar@hotmail.com](mailto:calderonmar@hotmail.com)

Juan de Dios Guerrero Rodríguez

[rjuan@colpos.mx](mailto:rjuan@colpos.mx)

Ernesto Aceves Ruiz

[ruiz@colpos.mx](mailto:ruiz@colpos.mx)

Académicos del Campus Puebla del Colegio de Postgraduados, México

### **RESUMEN**

La Montaña de Guerrero en México es una de las regiones más marginadas del territorio mexicano, con carencia de servicios, deterioro del medio ambiente, deficiente infraestructura de comunicación y transporte, escasas fuentes de empleo e ingreso. Con predominio de una población indígena dedicada principalmente a las actividades agropecuarias cuya producción es para autoconsumo. Ante esta situación, el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), apoya con proyectos productivos a mujeres indígenas sin que estos hayan afianzado la economía familiar de las involucradas. El objetivo del presente trabajo fue conocer y analizar los problemas y conflictos que afectan el desarrollo de los proyectos productivos. Se trabajó con promotoras comunitarias e integrantes de grupos de mujeres de seis municipios, para ello se utilizó la metodología de acción participativa. Se encontró que el origen de los problemas y conflictos es de tres tipos: personal, grupal y externos. Los de tipo personal están asociados con los hábitos de reproducción social, problemas con los maridos, cultura y tradición. Los de grupo se relacionan con el incumplimiento de actividades, impuntualidad, escasa comunicación, carencia de normas y reglas para trabajar y baja disponibilidad de cooperación por parte de las integrantes para asistir a las reuniones de trabajo. Los externos se relacionan con escaso transporte, con las reglas de operación del programa, burocracia para reportar los informes, escasa capacitación y asesoría para desarrollar los proyectos. Las participantes, de no diferenciar entre problemas y conflictos, así como sus causas, será complicado el desarrollo de cualquier proyecto productivo.

Palabras clave: mujeres indígenas, problemas y conflictos, participación.

### **ABSTRACT**

The Mountain of Guerrero Mexico is one of the most marginalized regions of the Mexican territory, with lack of services, deterioration of the environment, poor communication and transportation infrastructure, scarce sources of employment and income. With predominance of an indigenous population dedicated mainly to agricultural activities whose production is for self-consumption. Faced with this situation, the Productive Organization Program for Indigenous Women (POPMI) supports productive projects for indigenous women without them having strengthened

the family economy of those involved. The objective of this work was to know and analyze the problems and conflicts that affect the development of productive projects. We worked with community promoters and members of women's groups in six municipalities, using the participatory action methodology. It was found that the origin of problems and conflicts is of three types: personal, group and external. Those of a personal nature are associated with habits of social reproduction, problems with husbands, culture and tradition. Those in the group are related to the non-compliance of activities, unpunctuality, poor communication, lack of rules and rules to work and low availability of cooperation by members to attend work meetings. The external ones are related to scarce transportation, with the rules of operation of the program, bureaucracy to report the reports, scarce training and advice to develop the projects. The participants, not to differentiate between problems and conflicts; as well as its causes, the development of any productive project will be complicated.

Key words: indigenous women, problems and conflicts, participation.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El impulso hacia el desarrollo rural en México en los últimos años, ha sido de subsidio más que de fortalecer el desarrollo del capital humano y social que pueda generar un verdadero desarrollo autogestivo de las comunidades y desde los diferentes actores locales; de manera tal, que cualquier apoyo que favorezca proyectos productivos, en donde se tienen que formar grupos de productores y productoras o mixtos para ser favorecidos; son tomados por personas que se conforman solo por obtener el recurso y no para lograr un desarrollo a largo plazo. Muchos de los programas de desarrollo rural y productivo están diseñados para beneficiar a productores y productoras organizados, pensando en que es una forma de generar un ingreso económico desde sus casas o comunidades. Bajo este supuesto, la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas (CDI) mediante el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) en el estado de Guerrero, México, apoya con proyectos productivos a mujeres indígenas; pero se tiene la percepción de que éstos no han logrado afianzar la economía de las familias involucradas. El objetivo del presente trabajo fue conocer y analizar los problemas y conflictos que afectan el desarrollo de los proyectos productivos implementados por mujeres indígenas en los municipios de La Montaña de Guerrero, con el propósito de encontrar soluciones favorables y mejorar el proceso productivo de los diferentes proyectos.

### **1.1. Capital social**

Para estudiar las relaciones humanas personales e interpersonales y explicar el comportamiento de los sujetos en los grupos de trabajo, es importante identificar y conocer el capital humano y social con el que se cuenta. Para Coleman, J. (1988) el capital social es un recurso de las personas derivado de su posición dentro de una determinada estructura o red social y la posesión de dicho recurso facilita la consecución de ciertos fines, algo que sería imposible sin la presencia del capital social.

Para Coleman, el capital social es una herramienta que sirve para unir dos concepciones que explican el razonamiento del comportamiento del hombre de manera tradicional, por un lado, la concepción sociológica, la cual ve al hombre como un individuo socializado cuya acción está determinada por normas y obligaciones sociales, en donde se define al capital social como el conjunto de las normas, valores,

instituciones, organizaciones o relaciones sociales que influyen en el comportamiento humano y que dependen de la situación en la estructura social de cada persona. La otra, economicista, considera al hombre como un actor con objetivos propios que actúa de manera independiente en función de su propio interés personal, ven al capital social como el conjunto de recursos que se movilizan e intercambian a través de las relaciones sociales, recursos que están incrustados en las estructuras sociales, en este sentido, se habla de una visión más economicista porque se basa en la movilización de recursos, tanto materiales como inmateriales, destinados a mejorar el bienestar personal o colectivo (Coleman, J. 1988).

Putnam apoya la concepción sociológica, y define el capital social como las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza asociadas a ellas, que varían sistemáticamente en el tiempo y en el espacio (Putnam, R. 2004). Fukuyama denomina capital social a las normas o valores compartidos que promueven la cooperación social. Para este autor, la cultura desempeña un papel funcional muy importante en toda sociedad, ya que es el medio por el cual grupos de individuos se comunican y cooperan en una gran variedad de actividades (Fukuyama, F. 2003).

Alder. P. y Kwon, S. (2000) describen al capital social como la suma de los recursos disponibles por los individuos o los grupos en virtud de sus posiciones en la estructura, más o menos duradera, de relaciones sociales. Siguiendo esta línea tenemos la definición de Bourdieu citada por Durston, J. (2002), quien define el capital social como la suma de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones de reconocimiento mutuo más o menos institucionalizadas.

Para entender este tipo de relaciones y pensar en un desarrollo endógeno es necesario reconocer los tipos de capital social que existen. Portes A. (1988) identifica dos diferentes formas de capital social: el individual (el crédito de reciprocidad que posee una persona a través de relaciones y redes de relaciones con otros individuos) y el comunitario (instituciones socioculturales que posee la comunidad como un todo). Sin embargo, varios autores han postulado que hay diferentes formas de capital social. Una de las tipologías de capital social más conocidas es la de Woolcock, M. (1988) quien distingue tres tipos de capital social: capital social de unión o bonding, se refiere al conjunto de lazos existentes entre los miembros de un mismo grupo, son los lazos que existen entre familiares, amigos o vecinos. Capital social de puente o bridging son los vínculos que existen entre grupos distintos pero situados en un mismo nivel de poder, por ejemplo, entre dos grupos de diferentes comunidades, y capital social de escalera o linking al conjunto de relaciones entre grupos sociales distintos y con diferentes niveles de poder, por ejemplo, entre un grupo comunal y el gobierno federal.

Por lo tanto, en el comportamiento humano influyen no sólo los atributos individuales, sino también el conjunto de relaciones y el lugar en el que se encuentre esa persona en la estructura de redes sociales. Esta estructura estaría compuesta por vínculos, los cuáles tendrían una doble función. Por un lado, serían los encargados de cohesionar la propia estructura en sí, uniendo a unos individuos con otros. Por otro, servirían para intercambiar recursos dentro de la red.

Entonces, el capital social consiste en un conjunto de recursos insertos en las redes sociales en los que se puede invertir cuando los actores desean aumentar la probabilidad de éxito en sus acciones.

## **1.2. Capital social y conflicto**

El conflicto forma parte de la condición humana, no se trata de un fenómeno bueno o malo, sino natural. Las insinuaciones negativas que se le han atribuido al conflicto se encuentran en discordancia con las actuales teorías que explican el uso de dicho término como motor de cambio y generador de ventajas para el desarrollo en general. Para entender este tipo de ventajas lo primero de comprender del conflicto es su naturaleza y saber que se trata de un proceso construido por las partes que intervienen y fundamentado en las creencias, paradigmas y experiencias de éstas. En definitiva, el conflicto no se genera por “lo que sucede”, sino por lo que los seres humanos “atribuimos que sucede” (Espinoza, R. 2011).

En este sentido, se puede entender el conflicto como una pugna que se produce entre dos o más partes por la visión contrapuesta que se tiene sobre una situación o problema (Martín, P. 2011). Se trata del enfrentamiento de dos o más posiciones distintas, relativas a un mismo objetivo, entre sujetos o entidades que dependen mutuamente la una de la otra. Es un fenómeno asociado a las necesidades de socialización de los individuos. Visto así, podemos hablar de aspectos positivos como un motor de cambio, sirve para obtener fines concretos, estimula el interés y la curiosidad, supone con frecuencia un reto a las propias capacidades (Gallo, M. 2011). Entre los factores negativos del conflicto que hacen que éste sea perjudicial para las partes, podemos mencionar aspectos como los costos personales, grupales y sociales que conlleva la alteración de los objetivos establecidos. En este caso, la comunicación se ve reducida y se hace más insegura; las partes tratan de aumentar a su favor la diferencia de poder, las relaciones interpersonales se ven seriamente dañadas creando hostilidad y falsas percepciones, tanto respecto del oponente como de uno mismo (Guillén, C. 2005).

Los grupos de trabajo se articulan por dos sistemas diferentes, el familiar y el empresarial, ambos pueden llevar a la aparición de multitud de conflictos, pero también pueden ayudar a que un negocio sea todo un éxito, si se sabe diferenciar de forma correcta entre uno y otro. Para ello, ambas partes, familia y empresa, deben mantener alejados sus intereses particulares y centrarse en los intereses comunes y objetivos (Ruiz, J. 2001).

Astrachan, J., Klein, S. y Smyrnios, K. (2001) y González, M. (2005), mencionan entre los factores que generan mayor conflicto al interior de las organizaciones familiares o no familiares a aquellos entre los individuos que trabajan en el grupo, ya que los individuos tienden a personalizar las diferencias, y no son una fuente de generación de ventajas competitivas, debido principalmente al choque entre los intereses familiares y empresariales de la organización. Este híbrido compuesto por los sistemas de propiedad, control y familia presenta fricciones derivadas de la interacción de diferentes factores que surgen de una problemática.

## **1.3. Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)**

En el año 2001 surgió POPMI con tres modalidades, una de ellas fue orientada a atender el sector femenino y se denominó Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas, ésta se convirtió en programa a partir del ejercicio fiscal 2004. La creación del POPMI, obedeció a la identificación de diversas desventajas que enfrentan las mujeres indígenas con respecto a otras mujeres no indígenas y a sus contrapartes masculinas.

El POPMI define como proyecto de organización productiva al conjunto de acciones económica y socialmente viables, planeadas y desarrolladas por un grupo integrado de mujeres indígenas para producir un bien o servicio, que satisfaga necesidades básicas y potencie el desarrollo de habilidades y capacidades de quienes lo desarrollan, garantizando las condiciones para su consolidación y permanencia (CDI, 2013; Diario oficial de la Federación, 2013).

Los apoyos del POPPMI se otorgan a mujeres con proyectos productivos para autoconsumo y/o comercialización; por ejemplo, cría o engorda de ganado ovino o porcino; instalación de talleres de costura o artesanías; compra de molinos de nixtamal, equipo de tortillería, entre otros. Pero los apoyos son otorgados solo si las mujeres están organizadas de manera formal e informal; de esta forma el POPMI ofrece capacitación y acompaña a las beneficiarias durante todo el proceso: diagnóstico, elaboración de perfiles de los proyectos, pre validación, validación, autorización, instalación y seguimiento de los mismos. Sin embargo, después de varios años de la implementación de diferentes proyectos productivos no se ha logrado consolidar la economía de las mujeres participantes, por el contrario, se intuye que ha habido una desarticulación social en el proceso, de manera que la urgencia por conocer que está pasando con los proyectos productivos de las mujeres, es un tema por atender.

## 2. UBICACIÓN Y METODOLOGÍA DE TRABAJO

El estudio se realizó en la región de La Montaña de Guerrero, ésta es una de las siete regiones que conforman el estado de Guerrero, está conformada por 19 municipios (Figura 1).

Es una región catalogada como una de las zonas más marginadas y de pobreza extrema en México. La mayoría de sus habitantes pertenecen a grupos indígenas de diferentes etnias y lenguas (Tlapaneco, Mixteco, Náhuatl y Musgo). Tiene un alto índice de analfabetismo y carencias de servicios básicos, infraestructura carretera y seguridad pública.

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Guerrero, los municipios de La Montaña de Guerrero, tienen una población indígena y un alto índice de marginalidad, así como de rezago social. Respecto al ingreso, la población indígena sobrevive en promedio con 1.14 dólares al día por familia. (Tomado de [compartir.org.mx/html/fondo\\_guerrero/base.html](http://compartir.org.mx/html/fondo_guerrero/base.html)).

Figura 1. Municipios que conforman la región de La Montaña de Guerrero.



Fuente: [compartir.org.mx](http://compartir.org.mx).

El estudio se realizó con la participación de 46 mujeres representantes de los grupos de trabajo de 6 municipios de la región de La Montaña de Guerrero y 8 promotoras del POPMI.

La metodología utilizada fue la de Investigación-Acción Participativa (IAP), es un método de estudio y acción que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas, basando la investigación en la participación de los propios colectivos a investigar, que así pasan de ser “objeto” de estudio a sujeto protagonista de la investigación. Alberich, T. (2008). Entonces, con la premisa de conocer y analizar los problemas y conflictos que afectan la producción de proyectos productivos como: cría o engorda de ganado ovino o porcino, instalación de talleres de costura y artesanías, compra de molinos de nixtamal, equipo de tortillería, producción de hortalizas y cría de gallinas criollas. En la presente investigación se realizaron talleres participativos utilizando diferentes herramientas que permitieron identificar la realidad de los grupos de mujeres indígenas involucradas en los proyectos productivos del POPMI.

Con las herramientas empleadas se conoció la forma de organización de sus comunidades, el origen de las participantes en el programa y la forma en la que se habían enterado del programa, así como el propósito por el que decidieron participar. Se identificaron cuáles eran los principales problemas que tenían para la implementación de los proyectos productivos. Se definió y analizó cuáles realmente les creaban conflictos para trabajar entre las integrantes de su grupo, su promotora o su comunidad. Se identificó problemas internos y externos que causaban problemas para el desarrollo de sus proyectos productivos. A la par, se trabajó con las mismas herramientas con las promotoras del programa POPMI para conocer su punto de vista.

### **3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Entre los indígenas de la región de La Montaña de Guerrero existen formas de organización que los han llevado a lograr objetivos para mejor, partiendo de una participación comunitaria que los acerca a una racionalidad ambiental y de cosmovisión para hacer realidad proyectos de desarrollo comunitario (Leff, E. 2000). En los talleres participativos se encontró que a pesar de existir entre los grupos de mujeres participantes de la región formas de organización propias de su comunidad, en la implementación del POPMI dichas formas no han sido implementadas en la operación. Una de las razones es que los grupos en sus comunidades que participan en los proyectos productivos fueron formados por los líderes o caciques de la región, y que los grupos solo se juntaron por el recurso económico que ofrecía el programa; de igual manera al seleccionar el proyecto productivo, las promotoras se los ofrecieron por ser los más fáciles pensando que de esa forma ellas podían atender y desarrollar. Esto coincide con Quintero, R. y Wences, R. (2005), al indicar que las comunidades indígenas de Guerrero, ahora no sólo reclaman subsidios y apoyo, si no que están dispuestas a decidir sobre el aprovechamiento y el destino de la riqueza biótica que han salvaguardado desde hace muchos años.

Al no contar con formas de organización consolidadas que facilite el trabajo entre los grupos de mujeres y promotoras del programa, conlleva a que no se logren los objetivos del mismo, creando problemas difíciles de resolver y que crea conflictos al interior del grupo, con las promotoras y con la comunidad.

Entre los conflictos expresados están los de tipo personal, estos están asociados con los hábitos de reproducción social, problemas con los maridos, cultura y tradición. Uno de los principales conflictos generados es por el trabajo administrativo que tienen que

hacer las mujeres, y trasladarse a la ciudad de Tlapa de Comonfort, sede del POPMI, dejando muchas de las veces a sus hijos menores con los maridos, lo que los hace pensar que están perdiendo poder sobre sus esposas, además, de ser mal vistas por la comunidad al salir tanto y descuidar sus obligaciones como mujer, lo que lleva a renunciar a algunas de las integrantes de los grupos, y no se genera ningún empoderamiento en ellas, al contrario, se genera una baja autoestima, pues las lleva a pensar que no están cumpliendo con sus labores como mujeres. Los hallazgos concuerdan con los de Mingo, A. (1997) quien afirma que en México los grupos de mujeres que desarrollan proyectos productivos fracasan frecuentemente en crear conciencia entre las participantes sobre las desigualdades de género.

La evidencia confirma que la contribución de Moser, C. (1989) sobre el triple papel de las mujeres continúa siendo ignorada por los diseñadores de estrategias de desarrollo para mujeres, en este caso, el POPMI, no está diseñado para atender situaciones de género, sino una mera ocurrencia de poder lograr un desarrollo en las mujeres mediante proyectos productivos.

Los conflictos de grupo se relacionan con el incumplimiento de actividades, impuntualidad, escasa comunicación, carencia de normas y reglas para trabajar y baja disponibilidad de cooperación por parte de las integrantes para asistir a las reuniones de trabajo. Entre las soluciones propuestas se generaron reglamentos para el funcionamiento de los grupos y proyectos que los lleven a organizar el trabajo y a generar derechos y obligaciones que los hace comprometerse con el proyecto. Rubio, A. y Castillo, T. (2014), mencionan que los proyectos productivos de desarrollo no transforman las condiciones de vida de las mujeres porque refuerzan roles tradicionales y se otorgan verticalmente sin que sean alternativas económicas ni de empoderamiento, generándole en muchos de los casos más problemas de los que tenían.

Las mujeres participantes en los proyectos del POPMI, indicaron que les han generado diversos problemas y conflicto, el primero de ellos, el recurso económico, se ve a las promotoras como gestoras de él, de tal manera que cuando se quiere implementar el desarrollo de capacidades, la mayoría de las mujeres no les gusta participar en la capacitación, mucho menos salir de su comunidad. Esto ocasionado por la resistencia y desconfianza de los maridos, otro de los conflictos generados es por la mala implementación de los proyectos productivos con perspectiva de género, ya que en la mayoría de los casos, las promotoras no han tenido formación alguna en este aspecto, y cuando se trata de implementar el enfoque de género, es de forma inadecuada. De tal forma que los proyectos iniciados lejos de promover cambios, han generado mayores problemas entre las participantes y el exterior. Riaño, M. (2008), observó lo mismo en tres proyectos productivos en Sabaneta, parecían ser viables técnicamente pero ninguno logró consolidarse como un proyecto generador de ingresos y de empleos, ya que la apatía de las mujeres por participar, no está dentro de sus prioridades.

Otro conflicto originado es la escasa supervisión de las promotoras, tienen muchos grupos se descuida el seguimiento, asistencia técnica y desarrollo de capacitación sobre el proyecto. Las mujeres indicaron que los proyectos fueron a recomendación de la promotora, porque era lo que había y no lo que ellas sabían hacer o querían, razón por la cual, al llegarles el apoyo, muchas de las integrantes decidieron salirse del grupo y ahora las presidentas tienen que hacer todo el trabajo, además de no tener capacitación sobre el proyecto, esto termina por no funcionar. Lo que difiere con Anderson, J. y Feder, G. (2003), al hacer hincapié que la extensión agrícola es importante para aumentar el potencial de crecimiento y para promover el desarrollo sostenible.



Los conflictos externos están relacionados con escaso transporte, con las reglas de operación del programa, burocracia para reportar los informes, escasa capacitación y asesoría para desarrollar los proyectos. Este tipo de conflictos no solo afecta al grupo de trabajo, sino también a las promotoras; la mayoría de las participantes y los facilitadores no cuentan con transporte particular, de tal manera que tienen que moverse en el transporte público o contratar medios de transporte que los lleven a las comunidades. La asistencia técnica y el acompañamiento que reciben los grupos productivos, en varios casos, es insuficiente y/o inoportuna y no cumple con las necesidades de las mujeres y los proyectos que se realizan.

Se destaca que varias de las participantes indicaron no seguir participando en el proyecto, principalmente porque les ocasiona problemas familiares, no tienen capital económico para asistir a las reuniones, y son mal vistas en la comunidad por no cumplir con sus labores del hogar.

#### **4. CONCLUSIONES**

Aun cuando el POPMI, es una buena alternativa para las mujeres en la región de La Montaña de Guerrero para empezar un proyecto que les pueda llevar a generar ingresos para el bienestar de su familia, esto no se ha logrado, ya que en la mayoría de los casos ha creado mayores problemas que oportunidades.

La intención de incorporar la perspectiva de género es buena, pero primero se tiene que realizar sensibilización sobre el ser mujer en la región de La Montaña, ya que es una región en donde la mujer por cultura tiene menos derecho que el hombre. La sensibilización tiene que ser con las mujeres y sus maridos, de esta forma se creará mayor conciencia sobre el desarrollo de los proyectos productivos. Ya que los maridos son el principal problema que genera violencia y conflictos para lograr los objetivos de los proyectos.

Los conflictos en los grupos se deben a la falta de diálogo entre las partes involucradas, no hay una capacitación solidaria de las promotoras sobre los proyectos productivos, tampoco en la detección de problemas y conflictos; en algunos casos, en lugar de ayudar a mediar los conflictos, son generadores de ellos.

Se hace necesario que la política pública en el México cambie su manera de trabajar y deje de creer que con la implementación de proyectos productivos las mujeres indígenas puedan lograr el empoderamiento sobre sus actividades; se tiene que cambiar la manera de enfocar los programas tomando en cuenta la forma de organización existente en las comunidades, los usos, costumbres y significados.

El POPMI tiene que formar a las promotoras sobre un enfoque de género, resolución de conflictos y otros aspectos relacionados con la acción participativa y desarrollo de los proyectos productivos para mejorar su nivel de vida de las participantes.

#### **5. BIBLIOGRAFIA**

- Adler, P.S. y Kwon, S. (2000): Social Capital: The Good, The Bad, and the Ugly, en E. Lesser (ed.): Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications. Boston, Butterworth-Heinemann.
- Alberich, T. (2008): IAP, mapas y redes sociales: desde la investigación a la intervención social. *Postularía*, 8 (1), pp.131-151.
- Anderson, J. R. and Feder, G. 2003. Agricultural extension: good intentions and hard realities. *The World Bank Research Observer*. No. 19, pp.41-60.

- Astrachan, J., Klein, S., y Smyrniotis, K. (2001): The F-PEC Scale of Family Influence: A proposal for solving the Family Definition Problem, *Family Business Review*, 15(1), pp. 60-75.
- Coleman, J.S. (1988): Social capital in the creation of human capital, en P. Dasgupta e I. Serageldin (Ed.): *Social capital: a multifaced perspective*. Washington D.C. The World Bank, pp.95-120.
- Diario Oficial de la Federación (2013): Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado 31-08-2019.
- Durston, J. (2002): El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Santiago de Chile. CEPAL.
- Enríquez, M. et al. (2003): Proyectos Productivos para Mujeres: Discurso y Experiencias, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, mayo-agosto, núm. 32, pp.1405-1435.
- Espinoza, R. (2011): *Comunicación y negociación efectiva*. México, Fundación Fiedrich Ebert.
- Fukuyama, F. (2003): Capital social y desarrollo: la agenda venidera en R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L.J. Robinson, S y Whiteford (Comps.). *Capital Social reducción de la pobreza en América Latina el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, CEPAL, Santiago de Chile y Universidad del Estado de Michigan, pp. 33-50.
- Gallo, M.A. (2011): *El futuro de la empresa familiar. De la unidad familiar a la continuidad empresarial*. Barcelona, Profit Editorial.
- González, M. (2005): Conflicto y empresa familiar. En Sánchez, C. (Coord.): *Aproximación interdisciplinar al conflicto y la negociación*. Cádiz, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, pp.343-353.
- Guillen, C. (2005): El conflicto interpersonal. En Sánchez, C. (Coord.): *Aproximación interdisciplinar al conflicto y la negociación*. Cádiz, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, pp.73-79.
- Leff, E. (2000): *Saber ambiental*, México, Siglo XXI, PNUMA.
- Martín, P.J. (2011): Los principales factores de conflictos en la empresa familiar, *Gestión con el trabajo*. Marzo-Junio 2011, (52), 19-24.
- Mingo, A. (1997): *¿Autonomía o sujeción? Dinámica, instituciones y formación en una microempresa de campesinas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moser, C. (1989): Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic needs, en *World Development*, vol. 17, núm. 11, pp. 1799-1825.
- Portes, A. (1998): Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology, *Annual Review of Sociology* 24:1, pp. 1–24.
- Putnam, R.D. (2004): Education, Diversity, social cohesion and social capital, meeting of OECD Education Ministers: *Raising the Quality of Learning for All*. Dublin.
- Quintero, R.D. y Wences R. R. (2005): El papel de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la construcción de una cultura democrática en Guerrero, en Wences et al. (coords.), *Dimensiones sociales y ambientales del desarrollo regional*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2005, pp. 182-204.
- Riaño, M, R. E. (2008): Empoderamiento de las mujeres a través de su participación en proyectos productivos: experiencias no exitosas. *Rev. Convergencia* núm. 46, enero-abril 2008, pp. 119-141.

- Rubio, A. y Castillo T. (2014): Mujeres mayas en Yucatán: experiencia participativa en una organización productiva, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 21 (64), pp39-63.
- Ruiz, J. (2001): *A propósito del conflicto*. Bogotá, Editorial Universidad de los Andes.
- Woolcock, M. (1998): Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework, *Theory and Society* 27, pp. 151–208.
- WWW. [compartir.org.mx](http://compartir.org.mx). Recuperado 31-08-2019.

# EL ÉXODO DE MUJERES Y JÓVENES DEL MEDIO RURAL. UN DESAFÍO PARA EL DESARROLLO LOCAL EN ESPAÑA. UN CASO DE ESTUDIO

Juan A. Rodríguez del Pino  
[Juan.rodriguez@uv.es](mailto:Juan.rodriguez@uv.es)  
Enric Sigalt Signes  
[Enrique.sigalat@uv.es](mailto:Enrique.sigalat@uv.es)  
Ricard Calvo Palomares  
[Ricardo.calvo@uv.es](mailto:Ricardo.calvo@uv.es)  
Universidad de Valencia

## RESUMEN:

Si bien la Comisión Europea considera que “la noción de espacio o mundo rural va más allá de una simple delimitación geográfica; se refiere a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades muy diversas”<sup>1</sup>

Tradicionalmente lo rural se ha relacionado con lo agrario, pero este paralelismo ha quedado obsoleto. En la actualidad, lo rural es un espacio donde se dan unas dinámicas concretas que se relacionan con la existencia de una escasa distribución de la población en un ámbito donde el territorio no construido es la nota predominante. Asimismo, se caracteriza por la utilización, en general, del suelo para la agricultura, la ganadería y la ocupación forestal.

Estudios realizados en el Rincón de Ademuz y de Los Serranos, dos zonas del interior rural de la Comunidad Valenciana (España), muestran unos espacios con unas singularidades propias que definen su realidad presente y sus potencialidades hacia el futuro. Territorios que sufren un proceso de falta de oportunidades lo que se constata con una acuciante despoblación, lo que supone una pérdida de capital humano. Este hecho supone un elemento clave para el futuro de estos territorios, hasta el punto que cualquier actuación que se proponga emprender para la mejora de la situación de estas zonas deberá estar relacionada, directa con la necesidad de asentar la población sobre el territorio, en especial en lo referente a dos colectivos de actuación prioritaria: mujeres y jóvenes.

**Palabras Clave:** mujeres, jóvenes, despoblación, Desarrollo Local, territorio rural.

## 1. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente lo rural se ha relacionado con lo agrario, pero este paralelismo ha quedado obsoleto. En la actualidad, lo rural es un espacio donde se dan una serie de dinámicas y características concretas que se relacionan con la existencia de una escasa distribución de la población en un ámbito donde el territorio no construido es la nota predominante. Asimismo, se caracteriza por la utilización, en general, del suelo para la agricultura, la ganadería y la ocupación forestal.

La Comisión Europea considera que “la noción de espacio o mundo rural va más allá de una simple delimitación geográfica; se refiere a todo un tejido económico y social que comprende un conjunto de actividades muy diversas”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1988): *El futuro del mundo rural COM (88) 501*

<sup>2</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (1988): *El futuro del mundo rural COM (88) 501*

Los estudios realizados en los territorios rurales del Rincón de Ademuz y de Los Serranos, muestran unos espacios con unas singularidades propias que definen su realidad presente y sus potencialidades hacia el futuro. Territorios que sufren un claro proceso falta de oportunidades lo que se constata con una acuciante despoblación, ello supone una pérdida de capital humano muy destacado. Convirtiéndose este hecho en un elemento clave para el futuro de estos territorios, hasta el punto que cualquier actuación que se proponga emprender para la mejora de la situación de estas zonas deberá estar relacionada, directa o indirectamente con la necesidad de asentar la población sobre el territorio, en especial en lo referente a dos colectivos de actuación prioritaria: mujeres y jóvenes.

Se convierten, por tanto, en una línea específica de actuación, en una actuación transversal necesaria que afecta o se ve afectada por el resto de posibles actuaciones.

## **2. FACTORES QUE INCIDEN EN JÓVENES Y MUJERES EN EL MEDIO RURAL ESPAÑOL. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Las situaciones descritas se han ido observando a lo largo de décadas como un goteo constante de abandono. Pero se ha acelerado al integrarse dentro del proceso que se ha venido en denominar globalización y que afecta de manera importante y visible a las zonas rurales (Giordano *et al.*, 2007).

La primera característica es de índole geográfica, supone unos elementos idiosincráticos que encontramos en los entornos rurales. Según los datos existentes, la paulatina Según el último Padrón (2011), la población rural en España, suponía algo más de 9 millones de personas, es decir, el 21% del total de la población, de la cual, solo el 14'5% de esta población que vive en municipios pequeños (1.330.000 personas) son jóvenes entre 15 y 29 años. La mayoría de ellos, el 78%, son “nuevos residentes” que se han desplazado a pueblos o ciudades del extrarradio urbano (Rubio y Pascual, 2017). Si se observa la composición por sexos, destaca la alta tasa de masculinización de los pueblos, dado que son las mujeres las que más emigran, esto contribuye a un aumento de la despoblación y el envejecimiento.

Este es un flujo de abandono constante de población que resulta especialmente duro en los municipios en los que predominan las actividades agropecuarias. Pero hay algo que caracteriza el mundo rural español: la diversidad. Esto se debe a que se detectan espacios de ‘resiliencia’ demográfica, espacios de emigración y espacios en riesgo de despoblación irreversible (Recaño, 2017).

En definitiva, en lo geográfico, observamos, en general, un entorno rural español, eminentemente masculinizado y paulatinamente envejecido, lo que hace difícil el desarrollo progresivo de su potencial innovador.

La siguiente característica que incide en las zonas rurales es el factor “empleo”. Bien es sabido que el modelo tradicional de trabajo, caracterizado por un empleo seguro, a tiempo completo, con horario semanal estipulado, con seguridad social y en un puesto de trabajo de por vida, ha dejado paso a un empleo precario y “desestandarizado” (Prieto *et al.*, 2008) caracterizado por la inseguridad, un menor salario y una escasa protección social (Standing, 2013). La precarización es, pues, consecuencia de la flexibilización laboral y del cambio en las relaciones laborales (Leite, 2013).

Estos factores de precarización se aceleraron en España (y con una grave incidencia en el medio rural) a partir de la crisis económica iniciada a partir del último tercio del 2007. Junto con las características aludidas sobre la precariedad y la flexibilidad laboral como consecuencia de la crisis, se añade, para el caso concreto de las mujeres, las relacionadas con los roles de género. Roles que refuerzan el proceso de precariedad femenina respecto al desempeño del rol de cuidado y que determina, en la

mayoría de los casos, el cómo, el dónde y el cuándo del desempeño de la actividad laboral (Ferreira, 2013; Ferreira y Monteiro, 2013; Castaño, 2015).

Dicho desempeño de las tareas de cuidados va unido a la tradicional división sexual del trabajo establecida por el patriarcado (Lerner, 1990; Connell, 1990) y que todavía define a los países del sur de Europa. Esta continuidad en el cumplimiento de las tareas domésticas y de cuidado contribuye, junto con otras cuestiones como la segregación laboral, a la desigualdad de las mujeres en el mercado laboral.

Ellas, más sensibles a los ciclos económicos que los hombres, se incorporan al mercado laboral por motivos de necesidad económica de la familia, como es el caso de encontrarse la pareja en paro (Gálvez *et al.*, 2013). De hecho, hoy en día en las zonas rurales, son más las mujeres casadas las que acceden más rápidamente a un empleo que las jóvenes.

En cualquier caso, ha surgido un mercado laboral segregado, el cual restringe las oportunidades de las mujeres de cambiar la división sexual del trabajo en el hogar, debido a que ellas tienen menos acceso a los empleos pagados cualificados que los hombres. (Alcañiz y Monteiro, 2016: 47)

De esta manera, el trabajo a tiempo parcial evidencia la reorganización laboral, la flexibilización y la precariedad para las mujeres, manifestando la segmentación de género que se produce en el mercado laboral en este contexto de crisis (Torns y Carrasquer, 2007; Monteiro, 2010; Ortiz, 2014; Pace, 2014). Su crecimiento alude a la posibilidad de permitir la conciliación de la vida laboral y familiar, y a la creación de puestos de trabajo con este perfil flexible. En ambos casos afecta más a las mujeres, debido al desempeño del rol de cuidado y a la consideración de esta jornada, peor pagada, con nulas posibilidades de promoción (Alcañiz y Monteiro, 2016: 49)

### **3. PROYECCIONES DE FUTURO EN EL SECTOR RURAL**

El análisis de los datos de ocupación de mujeres y hombres por sectores en el medio rural refleja el gran avance de la tercerización, que en el caso de ellas se traduce en un porcentaje, aún mayor, de ocupación en el sector servicios que el de los hombres. Sin embargo, las cifras de paro femenino entre las mujeres jóvenes rurales duplican las del masculino; de ahí que una buena parte de ellas hayan preferido estudiar en lugar de engrosar las listas del desempleo. Las emprendedoras rurales por su parte, responden al perfil de mujer parada o inactiva, con una edad media entre 30 y 45 años y con formación básica (Camarero, 2005), centrándose en sectores tales como comercio, peluquería, hostelería, agricultura, tiendas familiares y turismo rural.

Para las mujeres con menor nivel de cualificación y de ingresos, que no pueden recurrir sistemáticamente a la ayuda doméstica remunerada o pagar guarderías privadas, las estrategias de tipo espacial y temporal cobran una importancia fundamental. Para estas mujeres, vivir cerca de sus madres (disponiendo por tanto de la ayuda impagable de las abuelas), y vivir cerca del trabajo, o trabajar cerca de casa, es vital para mantener la actividad laboral (...) pero estos puestos de baja cualificación exigen mayor disponibilidad, implican jornadas más largas, más estrictas y menos flexibles, lo que incrementa el coste de la movilidad y la dificultad para compatibilizar vida familiar y laboral (Camarero y Sampedro, 2008: 100)

Se corrobora, por tanto, el hecho de que las diversas formas de vulnerabilidad social que aparecen en el ámbito rural poseen imagen de mujer. Esas vulnerabilidades vienen dadas, sobre todo, por la falta de oportunidades laborales. (Belzunegui, 2011) Aunque cada vez más se observa el incremento de situaciones de pobreza entre las personas ocupadas (FOESSA, 2014) dada la escasa calidad de las contrataciones, de un tiempo a esta parte.

En la actualidad se buscan diversas soluciones para promover la estabilización de la población y evitar el éxodo. Para ello, en general, se ha determinado la generación de políticas públicas a favor del desarrollo rural y esta, se ha direccionado hacia la adopción de un enfoque territorial. Este enfoque ha de permitir explicar el papel de los entornos donde están insertas las comunidades, a partir del espacio social como factor de desarrollo (Gómez-Demetrio y Espinoza-Ortega: 72). De esta manera, el enfoque territorial del desarrollo implica incidir sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes (Schneider y Peyré, 2006).

En este contexto, los territorios rurales se hallan en pleno proceso de cambio y reestructuración (Marchante, 2016), en donde hace tiempo que ‘agrario’ y ‘rural’ dejaron de ser lo mismo. Por un lado, los nuevos modelos de desarrollo rural han puesto el acento en la importancia que tienen las actividades tradicionalmente realizadas por mujeres en el ámbito de la economía familiar o informal, como nuevos yacimientos de empleo. (Camarero y Sampedro, 2008: 102) Sin embargo, la evidencia de que para las mujeres rurales el arraigo laboral va acompañado en general de un aumento de la precariedad pone en cuestión esa visión, quizás en exceso ingenua, de los planteamientos institucionales del desarrollo rural (Sampedro y Camarero, 2007).

Así mismo, se están creando nuevas actividades y nichos de negocio para el emprendimiento más necesario, el juvenil: tales como las que replican las de los centros urbanos, o las centradas en el descanso y el ocio en las residenciales; y en el campo, otro tipo de iniciativas de repoblación, interpretación del patrimonio natural y cultural, teletrabajo, turismo, etc. y, sobre todo, aquellos servicios que el propio medio rural, se encuentra demandando para la juventud, luchando contra de la despoblación extrema de los territorios de interior (Rubio, 2012).

#### **4. LA SITUACIÓN RURAL VALENCIANA. EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL**

La situación social del territorio rural valenciano nos muestra un desequilibrio causado por una larga y silenciosa emigración de las mujeres jóvenes. Esa lenta deserción de las mujeres en edad más fértil (30-40 años) forma parte de una reformulación general de las estrategias familiares y personales de supervivencia en el medio rural (Pérez, 2010).

Según el informe elaborado por el SERVEF (ahora LABORA) en el 2018, en las zonas de interior destaca la baja densidad de población (aproximadamente 17 y 12 habitantes por Km<sup>2</sup> en Ademuz y los Serranos, respectivamente) y el importante peso de la agricultura, un 15%, en los municipios fronterizos con las provincias de Cuenca y Teruel, así como al Rincón de Ademuz.

Para coordinar medidas integrales dentro de cada zona existen diversas estructuras supramunicipales, en el Rincón de Ademuz está la Mancomunidad de municipios del Rincón de Ademuz que recoge e integra a la población de este territorio (2403 habitantes, según datos de 2016), sin embargo, en la zona de los Serranos (15881 habitantes, según datos de 2016) existe un déficit de vertebración intracomarcal lo que hace necesaria algún tipo de estructura integradora y transversal, tales como los Pactos Territoriales, que en las zonas donde se firman, han demostrado su eficacia aplicando un enfoque más integrador a los problemas existentes y favoreciendo el desarrollo del sentido de pertenencia a la comarca, entre otras medidas eficaces.

Examinando las cifras de la desocupación, se puede observar que territorios como el caso del Rincón de Ademuz tienen unas tasas de desempleo por debajo tanto de las provinciales (11,91%) como de las de la Comunidad Valenciana (12,22%), alrededor del 9%. Estas cifras reflejan el comportamiento del campo como garante de la

supervivencia fuera del mercado laboral “oficial” para un buen número de habitantes de la zona.

Sin embargo, las estadísticas muestran patrones comunes con otras zonas de la Comunidad Valenciana; mujeres y jóvenes menores de 25 años son los colectivos con peores resultados. Estando estas cifras por encima, incluso, de los datos provinciales y regionales, excepto en la comarca del Rincón, donde el mercado de trabajo “oficial” tiene una dimensión menor que el lado “sumergido” de la economía.

En el caso concreto de la mujer rural, esta se encuentra con los problemas comunes de las mujeres a la hora del acceso al mercado de trabajo, haciendo frente a salarios inferiores para trabajos similares a los de los hombres y el habitual “techo de cristal” que limita su acceso a puestos de responsabilidad en las empresas.

En buena parte de los municipios más pequeños la actividad económica de las mujeres, se lleva a cabo fuera del mercado de trabajo “oficial”. Así, los porcentajes de mujeres con empleo están entre 5 y 6 puntos porcentuales por debajo de los datos medios de la provincia y también respecto al del conjunto de la Comunidad Valenciana.

Siguiendo con el Informe encargado por el SERVEF (VV.AA, 2018), la situación laboral coexiste con una situación, en paralelo, donde la población tiene un espíritu poco emprendedor, conviviendo con una cultura que innova muy poco. Por ello la escasez de recursos económicos para fomentar el emprendimiento es una realidad (no se solicita nada que no esté subvencionado en su totalidad). Esto cohabita con una desconfianza generalizada de la población con la implicación política con el mundo rural, que deja mucho que desear. Se considera que las políticas y actuaciones tomadas desde los estamentos oficiales no se ajustan a las necesidades del territorio, y no tienen en cuenta las singularidades del mismo.

En general no es un territorio atractivo para las empresas y da la sensación de cierto aislamiento empresarial. Eso, en cierta manera, ha generado una mayor dependencia de la iniciativa pública. A este factor hay que añadir el proceso de despoblación que ha existido en estas zonas de interior desde hace décadas, afectando en mayor medida a la población juvenil (fuga de cerebros) y que ha supuesto un envejecimiento muy marcado de la población. Este aspecto puede ser aprovechado como un potencial yacimiento de empleo para todas aquellas actividades vinculadas con el cuidado de las personas mayores.

## 5. CONCLUSIONES

Los territorios rurales de interior analizados, muestran múltiples factores que condicionan el cambio y suponen elementos resistentes a procesos de mayor calado en esos territorios: distancia física, infraestructuras deficientes y medios de transporte insuficientes, suministros intermitentes y en muchos casos sin garantías, acceso a las nuevas tecnologías con muchas dificultades, procesos de formación reticentes, falta de recursos financieros para el emprendimiento o población envejecida y poco formada y con carencia de iniciativa innovadora, entre otras. A las que no podemos olvidar añadir uno que a nuestro entender determina al resto y por tanto se convierte en elemento central, el proceso de despoblación a los que se ven sometidos estos territorios de interior, y que afectan directa o indirectamente al resto de los factores enunciados.

Por tanto y como conclusión, centramos nuestro interés en la vinculación existente entre la capacidad de un territorio de generar oportunidades de empleo y proyectos de desarrollo local y de su capacidad para asentar población sobre él. Estas dos variables se convierten a nuestro entender en dos dimensiones que cualquier actuación pública debe tener muy presente para alcanzar el éxito, ya que si no se combinan adecuadamente pueden generar numerosas e importantes dificultades. Para que existan garantías a largo



plazo y se produzca un desarrollo sostenible, con un gran potencial de aprovechamiento de los recursos existentes. Se debe atraer a la población, convirtiendo las zonas en grandes potenciadoras de empleo tanto presentes como futuros. Para ello, se deberá partir de estrategias que respondan a necesidades del territorio y que serán lideradas y participadas por la propia población, es decir por los actores presentes en el territorio (residentes en él).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcañiz, Mercedes y Monteiro, Rosa (2016). “*She-austerity*. Precariedad y desigualdad laboral de las mujeres en el sur de Europa” En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 72, 39-68.
- Belzunegui, Angel (coord.) (2011), “Pobreza en España: Jóvenes y mujeres en los espacios sociales de vulnerabilidad.” En *Quaderns de Ciències Socials*, num. 20.
- Camarero, Luis (coord.) (2005). *Emprendedoras rurales: de trabajadoras invisibles a sujetos pendientes*. Centro Francisco Tomas y Valiente, Valencia.
- Camarero, Luis y Sampedro, Rosario (2008). “¿Por que se van las mujeres? El “continuum” de ruralidad como hipótesis explicativa de la masculinización rural”. *Revista Española de investigaciones sociológicas*, 124.
- Castaño, Cecilia [dir.] (2015), *Las mujeres en la Gran Recesión*, Madrid: Cátedra.
- Connell, R.W. (1990), “The State, Gender and Sexual Politics: Theory and Appraisal”, en *Theory and society*, vol. 19, núm. 5, Davis: The University of California.
- Ferreira, Virginia (2013), “Employment and Austerity: changing welfare and gender regimes in Portugal”, en Karamessini y Rubery, *Women and austerity. The economic crisis and the future for gender equality*, London: Routledge.
- Ferreira, Virginia y Rosa Monteiro (2013), *Trabalho, Igualdade e Diálogo Social: Estratégias e desafios de um percurso*, Lisboa: CITE.
- Fundación FOESSA (2014), *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Arias Montano.
- Gálvez-Muñoz, Lina et al. (2013), *The impact of European austerity policy of Women’s work in Southern Europe*, Módena: DEMB Working Papers Series 18.
- García-Marchante, Joaquín (2016). “Transformaciones recientes y nuevas funciones en los espacios rurales”. En Felipe Leco (Coordinador): *Territorio y Desarrollo Rural*. J. Extrem.
- Giordano, Paolo et al. (2007), *Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Argentina: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – BID – INTAL.
- Gómez-Demetrio, William y Espinoza-Ortega, Ángelica (2013). “El papel de los activos productivos en modos de vida rurales. La obtención de indicadores.” En *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 62, 71-105.
- Hermosilla, José. (Dir.). (2018), *Territori i Ocupació. Desenvolupament territorial i mercal de treball valencià. AVALEM TERRITORI*, Valencia: Universitat de València.
- Leite, Jorge (2013), “A reforma laboral em Portugal”, en *Revista General del Derecho del Trabajo y de Seguridad Social*, núm. 34, Madrid: Iustel.
- Lerner, Gerda (1990), *La creación del patriarcado*, Barcelona: Crítica.
- Monteiro, Rosa (2010), “Genealogia da Lei da Igualdade no Trabalho e no emprego desde Finais do Estado Novo”, en Ferreira, Virginia. *A igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no emprego em Portugal: Políticas e Circunstâncias*, Lisboa: CITE.
- Ortiz, Pilar (2014), “El trabajo a tiempo parcial. ¿Una alternativa para la mujer en tiempos de crisis?”, en *Sociología del Trabajo*, núm. 82, Siglo XXI: Madrid.

- Pace, Federico (2014), “Quelli del part-time e il caso de Italia”, en *La Repubblica.it*. Disponible en: <http://miojob.republicca.it> [24 de noviembre de 2015].
- Pérez, Josep (2010), “Dones de poble. La sostenibilitat social dels municipis rurals valencians.” En *Quaderns de Ciències Socials*, núm. 16.
- Prieto, Carlos, Ramos, Ramón y Javier Callejo [coords.] (2008), *Nuevos tiempos del trabajo. Entre la flexibilidad competitiva de las empresas y las relaciones de género*, Madrid: CIS.
- Recaño, Joaquín (2017) “La sostenibilidad demográfica de la España vacía”. *Perspectives demographiques*, 7, 1-4. Centre d'Estudis Demografics y UBA.
- Rubio, Ángeles (2012) “Juventud, emprendimiento y desarrollo: Nuevos nichos de mercado y yacimientos de empleo”. *Estudios de Juventud*, 99, 35-51. INJUVE.
- Rubio, Ángeles y Pascual, Nuria Esther (2017), “Juventud y empleo rural en España: factor de desarrollo a través del consumo y el turismo sostenible” en *Revista de Estudios de Juventud. Juventud: nuevos empleos emergentes*. Núm. 118.
- Sampedro, Rosario y Camarero, Luis. (2007): “Mujeres empresarias: el sujeto pendiente del desarrollo rural” En *Revista Internacional de Sociología*, núm 48. 121-146.
- Schneider, Sergio e Iván G. Peyré (2006), “Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”, en Manzanal *et al.* [comps.], *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Standing, Guy (2013), *El precariado. Una nueva clase social*, Barcelona: Pasado & Presente.
- Torns, Teresa y Pilar Carrasquer (2007), “Cultura de la precariedad: conceptualización, pautas y dimensiones. Una aproximación desde la perspectiva del género”, en *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 29, Madrid: Fundación Pablo VI.

## **ESTUDIO DE LA RELACIÓN FAMILIA NORTE CAUCANA Y VIOLENCIA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA Y VILLA RICA (DEPARTAMENTO DEL CAUCA, COLOMBIA). A PROPÓSITO DE LA CRIANZA Y EL CUIDADO DE LA VIDA MISMA**

Lina Juliana Robayo Coral

*lina.robayo76@gmail.com*

Adrián Solarte Cruz

*Adriansolartecruz@gmail.com*

Wilson Noé Garces Aguilar

*garces505@gmail.com*

Fundación Universitaria de Popayán (Colombia)

### **RESUMEN**

La ponencia es parte del trabajo realizado en la Fundación Universitaria de Popayán, en el componente de investigación del programa de Trabajo Social sede Norte. El trabajo logra dar cuenta del avance del proyecto el cual pretende ubicar la relación Familia Norte Caucana y violencia en los municipios de Puerto Tejada y Villa Rica en el departamento del Cauca, Colombia. En el norte del Cauca, Colombia se viene evidenciando un reordenamiento social a favor de las multinacionales, los grandes capitales, es decir el capitalismo industrial y en desfavorecimiento del gobierno local, la familia, la localidad y en últimas el tejido social, el cual se resquebraja, emergiendo fenómenos tales como el pandillismo y una suerte de violencia social para el control del excedente de gentes y delimitación territorial. El presente estudio da cuenta de cómo esto ha influido en la familia, como ha cambiado la crianza en el tiempo y se ha instaurado un nuevo modelo de familia.

**Palabras Claves:** Familia, Violencia, Territorio, Crianza.

### **1. INTRODUCCIÓN**

El presente Trabajo hace parte de un proyecto de investigación desarrollado por la Fundación Universitaria de Popayán, titulado "Estudio de la Relación Familia Norte Caucana y Violencia en el Municipio de Puerto Tejada y Villa Rica- Departamento del Cauca Colombia". La delincuencia juvenil se convirtió en el problema social de mayor importancia en Puerto Tejada y empieza entrar al municipio de Villa Rica, Cauca. Siempre se ha sostenido que los jóvenes representan el futuro de un pueblo o de un país, pero si se vuelcan a la delincuencia desde temprana edad, resultará muy difícil reincorporarlos a la sociedad. En esta población, los jóvenes, en su mayoría, tratan de buscar identificarse con un estilo de vida con el que sientan que son tomados en cuenta realmente. Es por esta razón que cada vez más jóvenes buscan una solución en el pandillaje. Este es uno de los problemas sociales que más está aquejando a esta región Norte Caucana como otra de las manifestaciones de violencia de nuestro País. La presente Investigación toma las categorías teóricas que se han trabajado alrededor de temas de familia, como las relaciones familiares, el núcleo de la familia en la configuración del primer estadio del ser humano, y por supuesto la categoría de violencia desde los estudios de post desarrollo, leída desde las ópticas de los estudios comprensivos, culturales y afrodiáspóricos.

## 2. RELACIÓN FAMILIA Y VIOLENCIA

A través de este recorrido histórico analizaremos entonces, la categoría familia y el papel del infante de acuerdo con (Merchal et al 2008:123) menciona que en el caso de la hacienda o finca tradicional, esta tiene unas potencialidades únicas en el desarrollo de la infancia en formas de expresión y de socialización que ejercen en un papel muy importante dentro del núcleo familiar, es necesario ampliar la categoría de trabajo infantil en estos términos sí solo la consideramos como prohibición del trabajo infantil no vamos a poder ver los efectos de la labor solidaria, aquí el infante tiene un papel dentro de ese núcleo configurando su vida, esto posibilita que los niños y niñas tengan perciban un reconocimiento de sus familias, se sienten importantes porque aportan a la dinámica familiar. Esta labor que emprendían niños y jóvenes en el norte del Cauca, era un escenario de socialización de subjetivación, de red de relaciones.

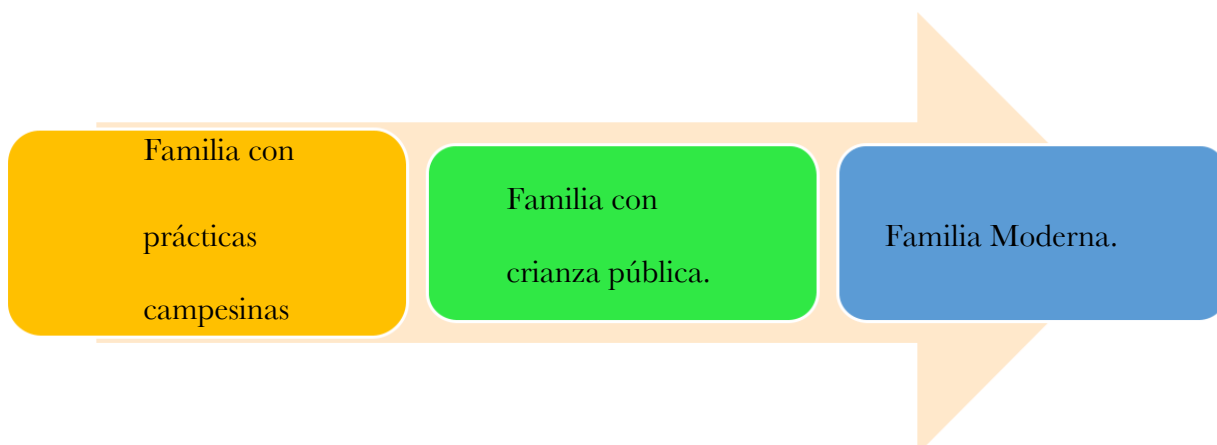
Cabe anotar que en las entrevistas realizadas se describen a las familias que son generalmente extensas con un número de hijos oscilando entre siete y once. Las viviendas son amplias y están rodeadas de espacios abiertos de grandes dimensiones, parcelas cultivadas y corrales; donde los niños padres pasan la mayor parte del día realizando diversas tareas, incorporando a los niños en algunas de ellas o llevándolos consigo para no dejarlos. La mayor parte del tiempo los niños están al aire libre, y se registra mayor circulación entre diversos espacios, en contraste con el

Norte del Cauca de hoy. A medida que crecen, los niños pequeños son integrados al grupo de hermanos y cuidados por ellos, al menos durante parte del día, permitiendo a los adultos continuar con sus actividades. Los hijos en esta época de la historia poseen mayor contacto con la naturaleza y conocen los recursos del entorno, colaboran con ellos en las tareas de subsistencia y se interesan por aprender.

En este punto podemos hablar Las etnoteorías parentales las cuales proveen un marco general para entender las conductas específicas en relación con la crianza y las expectativas en torno a las trayectorias de desarrollo. Claramente los padres de la época intentaban organizar los ámbitos donde los niños intervienen y participan de manera consistente, limitaban o posibilitaban diversos comportamientos con el objetivo de garantizar su bienestar y promover actitudes y habilidades culturalmente valoradas (Remorini,2010).

Es entonces como a partir de la caracterización se reconoce tres tipos de familia por la que ha transitado las historias de los municipios del norte del CAUCA.

Gráfico 1. tipos de familia Norte Caucana de acuerdo con su historia. Fuente elaboración propia.

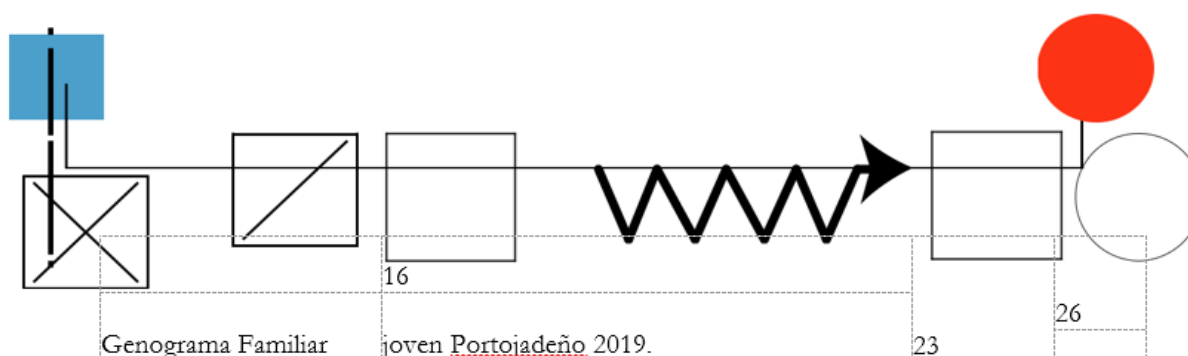


Familia con prácticas campesinas: Es importante denotar que este tipo de familia tenía algo que ahora las familias ya no tienen y es la tierra, en esta época las familias estaban concentrando sus prácticas alrededor del cultivo de la tierra, en donde todos los miembros de la comunidad participaban.

Familia con crianza pública: Este tipo de familia configura su relación desde un centro que son los abuelos maternos y paternos en donde gira la crianza de los niños y participan los mayores y los tíos y tías, al crecer la familia va dividiendo la casa paterna, pero se conservan los lazos de crianza.

Familia Moderna: La familia moderna, es el caso en donde la madre o el padre deben trabajar, generalmente los sitios de trabajo son en Cali o municipios cercanos no vienen sino hasta la noche y la dinámica de los jóvenes queda asociada a los espacios de la calle, miremos el siguiente genograma de un joven entrevistado de 16 años, en donde su padre y su hermano mayor murieron, su madre trabaja en Cali haciendo aseos y él tiene una mala relación con su hermano mayor. Esta resulta ser la expresión de la familia moderna.

La noción de crianza que se ve plasmada en este relato histórico presenta unos cambios contundentes relacionado no solo con el papel de la mujer, sino la categoría de familia misma que establece los cuidados de la vida misma, para hablar de cuidado es necesario delimitar el fenómeno al hogar, ya que allí se desarrolla la primera socialización de los adolescentes y se encuentran los referentes legales y, posiblemente, los principales afectos. El cuidado familiar es una de las categorías explicativas importantes del estudio en la medida en que su presencia o ausencia, las distintas formas y contenidos con que aparece, permite comprender el comportamiento de los adolescentes en las pandillas.



### En la familia moderna se ve mucho más el fenómeno de la violencia

Antes las prácticas de nosotros giraban en torno a la finca, allí jugábamos, pero también ayudábamos a la familia, el trabajo no era considerado un descredito ni aburrimiento, la finca nos daba pa comer y pa educarnos, anteriormente mi infancia era alrededor de los cultivos y el cacao, nos gustaba mucho coger el cacao, ahora la finca se acabó, la agricultura también se acabó la familia ya no cuidan de sus hijos porque deben ir a trabajar

*Acá el toque de queda empieza a las 10:00 porque a esa hora todavía los niños están en la calle, niños de 7 años que están en las calles, entonces implementará el toque de queda, que eso antes no existía para que la 10 automáticamente los padres que son descuidados empiecen a buscar a sus hijos para decirles que ya tienen qué acostarse, yo veo que no es necesario llegar a que se realice el toque de que*

*para que los padres digan Ay mi hijo, hay que traer lo de la calle, entonces es una cosa que tiene mucho estilo pero se entiende mucho de los padres, por eso y más cuando a veces los padres tienen que ir a buscar trabajo a las ciudades como Cali donde desafortunadamente hay padres que no quieren 1 capacidad intelectual y lo que hacen es buscar espacios en casas de familia y dejan sus hijos a Merced de sus abuelos, donde los abuelos no tienen el tiempo, la paciencia, dedicarse cómo queda empiezan a tener amigos que los llevan a otras cosas, eso es muy triste y mire lo que hace la alcaldía hace tres meses firmó un convenio con la policía del Sena, qué se llama jóvenes a lo bien es un programa que se lanzó desde el 2011 en la ciudad de Medellín donde se hace una alianza entre la policía y el Sena o financiado por alguna entidad o empresas para vincular algunas jóvenes a crear empresa y a sacar de la situación, que está bien sea drogadicción, de consumo de sustancias psicoactivas, o el pandillismo, sacarlos del pandillismo y llevarlos a crear empresa, entonces a Puerto llegó dio unas excelentes resultados y el año pasado ahora se trajo para Villarrica pero viene con algunos problemas ese programa, porque no hay una caracterización efectiva para decir es que los jóvenes son buenos en esto vamos a fortalecer le esto sino que llevan una cosa directamente establecidas desde Bogotá, es diferente la problemática de acá entonces no se da.*

*Por eso en el puerto no se dio mucho el resultado, porque lo que quieren es acá en Villa Rica el Sena meterlos a trabajar construcción cuando de golpe Ellos tienen unos insumos unas herramientas importantes donde son buenos en algunas cosas y por qué no atacar les esa parte incentivarlos para que tengan motivación y no desistan de programa y vuelvan a la vida normal, entonces tenemos problemas porque ya son cosas que vienen desde allá cuando las califican desde allá y no han hecho una caracterización acá ni han vivido la problemática directa que es de acá entonces es un problema también*

Entrevista realizada Diciembre 2018

El caso del Norte del Cauca deja ver que el fenómeno del pandillaje crece cada vez más. Actualmente de acuerdo con entrevistas realizadas existen 45 pandillas y 46 barrios en Puerto Tejada, lo que deja ver la descomposición social en la que se encuentra el municipio, los jóvenes si bien no ven a la pandilla como una familia, pero encuentran en ella lo que la familia ha dejado de darles, comprensión y sobre todo apoyo, actualmente el futuro de muchos de los jóvenes es desesperanzador ante esto se vienen adelantando impulsos en esta población

Una apuesta particular que merece resaltarse es la de la Fundación Dejando Huellas.



Foto No 1 Fachada Dejando Huellas. Adriana, Jenner, Carlos, Eduardo, Brayan y otros artistas locales con violines, marimbas, cununos, tambores, guitarras.

Como dice Adriana “le arrebatamos niños y jóvenes a la violencia, así sea un ratico” tratan de arrancarlos de los parches, pandillas, esquinas, drogas, marihuana, armas, con música, imagen, bondad y alegría tratan de devolverlos a las raíces a la poética del dolor afrodiásporico buscan sanación y vida en valles de muerte buscan un “desarrollo integral” dejando huellas.



Foto No 2 Niños y niñas de Agrupación Dejando Huellas

Dejando huellas es una acción concreta, practica, etérica y de gran voluntad solidaria. Esa huella dejada en el otro, en términos de Levinas, son las mismas que después marcan la memoria colectiva, lo plantearía Levinas como “esta huella es la que interpela al ser humano en el instante del encuentro con el rostro del otro, así el primero se vuelve sujeto, ya que ese pasado inmemorial lo sujeta en una responsabilidad infinita hacia el otro. Un pasado inmemorial: aquel que nunca fue presente” (1998:23)

En la Puerto Tejada contemporánea Adriana y su grupo conocen esa “verdad insoportable” de la “criminalidad del orden social mismo”, el cual “afirma Lacan, necesita la envoltura de la belleza para ocultarla y a la vez hacerla accesible a la mirada ... la relación entre voz y visión es una relación compleja en la articulación de este conocimiento insoportable” (Vena Dass, 2008:222).

Pues “la formación del sujeto como sujeto con determinado género se modela luego a través de transacciones complejas entre la violencia como el momento original y el modo en que la violencia se filtra en las relaciones continuadas, y se convierte en una especie de atmósfera que no puede expulsarse hacia un afuera” de ahí que arrebatarnos ... así sea un ratico intente dejar huella en ese sujeto determinado, “testigo de la criminalidad de la regla social”, en el que el desarrollo integral por medio de la poética del dolor busca apropiarse de “ese espacio de destrucción, no a través de un ascenso hacia la trascendencia, sino a través de una descenso hacia lo cotidiano”, brindándoles “otra nueva” forma de habitar el mundo,



en una “preocupación constante por la dignidad humana, aun en los contextos más adversos, violentos y degradados” (Ortega 2008:17).

### 3. BIBLIOGRAFÍA

- Arizaldo Carvajal Burbano. 2006. "Planeación Participativa: Diagnostico, Plan De Desarrollo Y Evaluación De Proyectos." En: Colombia 2005. ed:Universidad del Valle ISBN: 9586704793 v. 300 pags. 174
- Alcaldía Puerto Tejada. 2016. Historia oficial de Puerto Tejada, Cauca. En página oficial Alcaldía. En <http://www.puertotejada.gov.co/publicaciones.php?id=100325>
- Banguero, Fanor. 2013. Territorio en el norte del Cauca. In XIII Seminario construcción cultural afroamericana y su inserción social. conmemoración día nacional de la afrocolombianidad. Paraninfo Universidad del Cauca.
- Biblioteca Pública Municipal "Gustavo González Lerma". 2017. PUERTO TEJADA: TU HISTORIA- MI IDENTIDAD. En <https://www.youtube.com/watch?v=T1JjnEolOuw>
- Cabo, Verena González, and Álvaro Valencia Orozco. 2003. Ley Páez en el norte del Cauca, Colombia, y su influencia sobre la comunidad de Villarica. Hallazgos iniciales.
- Carmen Millán de Benavides, Santiago Castro-Gómez, Guillermo Hoyos Vásquez, Alberto Florez-Malagón (Editores) 2007. Pensamiento colombiano del siglo XX. Tomo III. U.J.B.- C.I. Pensar, ed. Pp. 548.
- Castrillón Collazos, Alberto. 2004. Estrategias Pedagógicas para promover la organización de la comunidad de La Vereda Las Brisas en torno a la finca Tradicional como Alternativa Socio-Económica. Popayán: Universidad del Cauca.
- Dávalos, Pablo. 2014. Poder y violencia en la Revolución Ciudadana. In Alianza PAIS o la reinención del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador. D. Abajo, ed. Pp. 277-344. Bogotá, Colombia
- Duayer, M. 2014. Filosofía de la ciencia y crítica ontológica: verdad y emancipación. Herramienta No 55. Cárdenas, ed. Pp. 25-52. Bogotá, Colombia: Centro Gaitán, Fondo CEREC.
- Frantz Fanon. 2001. Los condenados de la tierra. Fondo de Cultura Económica. México.
- Grosfoguel, Ramón. 2013. Racismo/sexismo epistémico, universidades occidentalizadas y los cuatro genocidios/ epistemicidios del largo siglo XVI. Tabula Rasa [en línea] 2013, (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39630036002>> ISSN 1794-2489
- Garces A. Wilson N. 2018. Violencia y Desarrollo en Puerto Tejada Cauca. Tesis de Maestría en estudios interdisciplinarios del desarrollo. Universidad del Cauca
- Gudynas, Eduardo. 2009. Estado y mercado en América Latina: una pareja desaparecida Cuando el mercado es plural y el Estado es heterogéneo. Revista Nueva Sociedad No 221, mayo- junio de 2009, ISSN: 0251-3552, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

## **MUJERES EMPRENDIENDO EL RUMBO AL EMPODERAMIENTO**

Lucy Mariella García Vilela  
Universidad Nacional de Frontera (Perú)  
lgarcia@unfs.edu.pe

### **1. PRESENTACIÓN**

El “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande” nace de las necesidades expresadas por las mismas mujeres que se sienten desplazadas en el mercado laboral por diferentes razones. Por ello la ONG canadiense “Peruvian Anti- Poverty Action Society (PAPAS)” diseña y financia este proyecto que es ejecutado por la ONG en Perú “Seres Forjando Desarrollo (SFD)”

Los programas desarrollados están enfocados en motivar y desarrollar el espíritu empresarial, principalmente de las mujeres del norte de Perú, siendo Tambogrande el distrito donde se han iniciado las actividades, beneficiando a 265 mujeres. Los programas ofrecidos responden a la demanda de las mismas mujeres, quienes en reunión previa manifiestan en qué desean ser capacitadas, cuáles son los servicios que pueden brindar y de esta manera poder generar ingresos para sus familias, y de alguna manera ser económicamente independientes.

El proyecto se inicia en el año 2017 con el “Programa de Manualidades con decoración y piñatería” desarrollado en la localidad de Tambogrande, donde también participaron mujeres de las diferentes zonas de desarrollo del distrito. Conocedoras del éxito de este programa, las mujeres de diferentes centros poblados de Tambogrande deciden solicitar a SFD ser partícipes en sus zonas de estos Programas de capacitación, siendo atendidas en sus demandas, y así se han desarrollado cinco Programas de Manualidades. En el año 2018, se ha dado inicio a ampliar y descentralizar los Programas, siendo los Centro Poblado de Cruceta, Pedregal y Malingas donde se hizo el “Programa de Decoración y florería”; y en la localidad de Tambogrande se hizo el “Programa de Repostería”.

Todos los programas están respaldados con la capacitación brindada por especialistas referido a *Cómo iniciar tu propio negocio*, la misma que brinda las herramientas necesarias para que las mujeres puedan brindar el servicio de manera formal.

Estos programas cuentan con la aceptación de la población, y existe el requerimiento de continuar desarrollando capacidades en las mujeres, quienes también participan de manera voluntaria realizando el servicio de decoración a diferentes instituciones que lo solicitan a la Organización de Seres Forjando Desarrollo. También se ha coordinado espacios de participación como ferias, donde las mujeres tienen la oportunidad de promocionar sus servicios y llegar a ampliar sus pequeños negocios.

Estos emprendimientos van generando empoderamiento en las mujeres, y promueve un crecimiento mayor e inclusivo al ampliar la fuerza de trabajo, y al expandir las oportunidades se incrementa la productividad y con ello se ayuda a reducir la pobreza.

Consideramos que esta sistematización de experiencias es una herramienta de trabajo que muestra el proceso y resultados de las actividades desarrolladas en beneficio de las mujeres emprendedoras del distrito de Tambogrande, quienes tienen como meta ir empoderándose para contribuir al desarrollo de su región y del país.

## 2. EL ENFOQUE DE LA EXPERIENCIA

La experiencia que se presenta forma parte del esfuerzo de la implementación del “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande”, buscando el desarrollo humano con equidad de género. Las acciones son básicamente participativas y de involucramiento para el desarrollo personal, que reconoce el derecho de las mujeres por tener una oportunidad laboral, pero a la vez define sus responsabilidades y deberes en relación con la formalización y cultura tributaria, para lo cual se les brinda los recursos necesarios (materiales y de capacidades) que conducen a ideas de negocio que pueden ejecutar. En este sentido se promocionó el emprendimiento como una estrategia para la mejora de la calidad de vida de las mujeres y sus familias, y a su vez generar empoderamiento en ellas, quienes demuestran capacidades para lograrlo, siendo beneficioso para la economía, la toma de decisiones y la sociedad en general

## 3. ANTECEDENTES

El problema de las mujeres en materia de oportunidades de empleo es preocupante en Perú: La escasez de oportunidades de trabajo, así como las barreras de acceso como la falta de experiencia o formación, impide en muchos casos la inserción laboral exitosa de las mujeres. En el Perú, 24 mil 208 pequeños y medianos negocios fueron constituidos por mujeres en el 2017, lo que representa un 53.5% del total nacional, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). A nivel de regiones, el porcentaje de mujeres que crearon un negocio fue mayor al de los hombres en la mayoría de los casos. Lidera este ranking Moquegua (60,6%), seguido de Junín (58,1%), Cusco (57,1%) y Piura (57,0%). Analizando los emprendimientos en edad temprana (menores a 3.5 años) por motivaciones, se tiene que las mujeres lideran estos emprendimientos mayormente por necesidad, mientras que los hombres lo hacen por oportunidad<sup>1</sup>.

Sabemos que los emprendimientos generados en el sector servicios están en función de los conocimientos que tienen las personas para poder desarrollarse, por lo que el autoempleo se va incrementando conforme se tengan más capacidades y el negocio se va consolidando en el mercado. Las oportunidades que se presentan cada vez son más exigentes tanto para hombres como para mujeres, siendo ellas quienes tienen desventaja en alcanzar un trabajo en igualdad de condiciones que los hombres. Esto se ve incrementado en poblaciones rurales.

En la actualidad, las oportunidades de trabajo que tienen las mujeres en el distrito de Tambogrande están ligadas principalmente al cultivo del mango de manera temporal: solo 4 meses al año; y al cultivo de la uva en el resto del año. En estas actividades ofrecen su mano de obra no calificada y con ello contribuyen a la generación de ingresos. Por su parte, los hombres luego de culminada esta campaña de mango, suelen migrar a otras ciudades en busca de trabajo, mientras tanto las mujeres se quedan atendiendo el quehacer doméstico. Por ello, el apoyo a la generación de negocios, el autoempleo productivo, el emprendimiento y la asociatividad para ello son salidas viables y con mucho éxito. El problema a enfrentar, generalmente, giran en torno a la falta de oportunidades, al escaso apoyo a las emprendedoras emergentes, así como la prevalencia de una sociedad machista. Además, el reto que asumen las mujeres desde hace muchos años es liberarse de los miedos y confiar en ellas mismas, en lo que son capaz de hacer, en generar sus propios ingresos, en marcar liderazgos empresariales, empoderarse y ser ejemplo para siguientes generaciones.

---

<sup>1</sup> GEM (Global Entrepreneurship Monitor) Perú 2017 – 2018.

#### **4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

El “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande”, fue diseñado y financiado por la ONG canadiense “Peruvian Anti-Poverty Action Society (PAPAS)” y ejecutado por la ONG en Perú “Seres Forjando Desarrollo”. Se inicia el proyecto con la participación de la Asociación de Mujeres del Distrito de Tambogrande (ADIMTA), quienes vienen tomando liderazgos y protagonismos en su desarrollo, pero que encuentran cuellos de botella en su independencia económica debido a que, entre otros aspectos, las mujeres son sometidas a normas y patrones de comportamiento que dicta la sociedad.

En el proyecto, las mujeres asumen el reto de emprender un negocio (servicio de atención y decoración de eventos especiales) que les permita generar ingresos adicionales en sus familias. Las capacitaciones se desarrollaron mediante la técnica del “aprender haciendo”.

##### ***Objetivo***

Promover iniciativas de emprendimientos en mujeres, facilitando la generación de ingresos con la inserción en el mercado laboral, considerando la equidad de género.

Este proyecto debe lograr un objetivo específico de desarrollo, que debe ser dirigido fundamentalmente a la mejora de la empleabilidad de la beneficiaria, así como al emprendimiento de un negocio adecuado a las competencias logradas.

La línea de Capacitación de Emprendimientos en manualidades, busca generar ideas de negocio que permitan a las mujeres generar empleo e incrementar sus ingresos. Para ello la estructuración del proyecto se realiza mediante la cohesión y pertinencia de la oferta y las oportunidades de negocio que se presenten a nivel local y regional.

Se buscaron alianzas estratégicas que sumen esfuerzos para el éxito del proyecto, para lo cual se hizo un Convenio de Colaboración con la Municipalidad Distrital de Tambogrande, quien a través de la ADIMTA (Asociación Distrital de Mujeres de Tambogrande) nos brinda el local para el desarrollo de los programas de capacitación.

También se firmó un convenio con el Centro de Educación Técnico Productiva (CETPRO) Hermenegildo Vargas, quien emite Certificados de estudios para las alumnas que hayan aprobado satisfactoriamente los Programas. Esto es en reconocimiento del aprendizaje y el desempeño, y desde el punto de vista laboral, le permite obtener un sello de calidad de su desempeño competente, distinguiéndolo en el mercado laboral y brindándole mejores oportunidades.

##### ***Área y localización***

El “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande” se desarrolló en el distrito de Tambogrande, Provincia de Piura, en el norte de Perú. Este distrito tiene una población de 122,821 pobladores, de los cuales 60,279 son mujeres (49%). El nivel de pobreza alcanza al 48.9% de su población.

Las mujeres beneficiarias del proyecto provienen de los 10 Centros Poblados con los que cuenta el distrito de Tambogrande. Son mujeres entre 16 y 65 años, algunas son madres solteras, otras son amas de casa, pero todas con ganas de aprender y desarrollarse, emprender su propio negocio y buscan empoderarse, generar liderazgos y sobre todo ingresos adicionales a sus familias.

Figura N° 01: Ubicación del distrito de Tambogrande



Fuente: Wikipedia:  
[es.wikipedia.org/wiki/Tambo\\_Grande](http://es.wikipedia.org/wiki/Tambo_Grande)

### ***El Proyecto***

El proyecto se inicia en un primer momento con la reunión de autoridades locales para dar a conocer la propuesta de promover emprendimientos en poblaciones vulnerables como son las mujeres. En un segundo momento se tuvo una reunión con las mujeres de la Asociación de Mujeres del Distrito de Tambogrande (ADIMTA), donde se pudo conocer sus inquietudes y ganas de poder aprender alguna actividad con la que pudieran generar ingresos. Hubo muchas respuestas y alegría al saberse consideradas en sus ideas, y propusieron desarrollar un Programa de manualidades, como por ejemplo servicio de decoración con telas para atender eventos especiales como fiestas particulares o patronales, corte y confección, repostería, piñatería, peluquería, entre otros. Ellas querían aprender o mejorar sus conocimientos para poder ofrecer sus servicios.

Se consideró evaluar el mercado local del servicio de atención en festividades, y se observó oferta limitada en decoración de locales y servicio de piñatería. Se destaca la demanda insatisfecha a nivel local, donde predomina la contratación de este servicio proveniente de otras ciudades cercanas como Piura o Sullana principalmente.

Se inició el proyecto con la selección de mujeres beneficiarias, estableciendo no sólo los requisitos y las características socioeconómicas, sino también los compromisos que asumen para garantizar un mejor desarrollo de la capacitación.

Entre los requisitos básicos tenemos:

1. Vivir en el distrito de Tambogrande.
2. Mujeres de escasos recursos económicos.
3. Edad entre 16 a 65 años.
4. Copia de su DNI.
5. Disponer del tiempo necesario para las capacitaciones.
6. Comprometerse a participar en por lo menos el 80% de las sesiones de capacitación de manera puntual.
7. Que tenga actitud y capacidad emprendedora para gestionar su propio empleo y así competir en el mercado laboral.
8. Firma de carta de compromiso para capacitar al menos a una mujer en la manualidad aprendida y/o decorar voluntariamente locales para eventos en instituciones públicas de la localidad.

El presupuesto del “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande” fue financiado en su totalidad por la ONG Canadiense The Peruvian Anti-Poverty Action Society (PAPAS) por un total de

US\$ 5,000 el mismo que fue ejecutado por la ONG Seres Forjando Desarrollo. El costo para las beneficiarias es cero, gratuito.

### ***Programa de Manualidades en decoración para eventos especiales y piñatería***

Este Programa inicia sus actividades en la localidad de Tambogrande. Las beneficiarias son las mujeres pertenecientes a la Asociación de Mujeres del Distrito de Tambogrande (ADIMTA), y entre sus características destacan las barreras reales de acceso a empleo por diversos motivos: edad, condición económica, género, condición de actividad, entre otros.

#### ***Principales actividades:***

Este programa de manualidades en decoración de eventos especiales y piñatería se inició el 14 de Octubre del 2017, con 9 sesiones de 4 horas cada una dictadas los días sábado, que es el día elegido previamente por las participantes considerando su disponibilidad de tiempo. Al final del programa culminaron satisfactoriamente 40 alumnas.

Este proyecto desarrolla capacidades motoras, habilidades y destrezas de menor complejidad como diseñar, medir, unir y otras actitudes o buenas prácticas como trabajo en equipo, creatividad, liderazgo y responsabilidad. Así, las alumnas al final del curso estarán en la capacidad de cubrir la demanda de diseños decorativos en las festividades.

Previo al inicio de clases, se tiene el cronograma de actividades junto con los materiales y equipo requerido, donde la Organización de Seres Forjando Desarrollo los pone a disponibilidad para el aprendizaje de las alumnas. Dado que el Programa es 100% práctico, la profesora promueve la formación de grupos, designando a una responsable de cada uno de ellos, encargada de la distribución de los materiales.

Con este programa aprendieron las alumnas a realizar decoraciones con telas para fiestas infantiles, decoración de mesas y sillas, decoración con luces led, parled, elaboración de piñatas y siluetas decorativas.

### ***Programa de repostería***

Luego de la experiencia adquirida con el programa de manualidades en decoración para eventos especiales y piñatería, se tuvo una reunión con las mujeres participantes quienes a su vez habían invitado a más mujeres interesadas en participar del “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande”. Es así que se define continuar con los programas y ejecutar el Programa de repostería, el mismo que estaría complementando al programa de decoración, pues en las celebraciones de eventos especiales siempre se requiere de bocaditos y algunas delicias para compartir.

El “Programa de Repostería” se desarrolla en la localidad de Tambogrande también con socias de la ADIMTA y algunas mujeres no asociadas, pero con interés de aprender, emprender e iniciar su negocio. Se inició el 21 de Abril del 2018, con 14 sesiones de 4 horas cada una dictadas los días sábado (que fue acordado previamente con las participantes, dependiendo de su disponibilidad de tiempo) culminando satisfactoriamente 52 alumnas; algunas de ellas fueron también participantes del Programa de decoración en telas y piñatería. Cabe indicar que el inicio de cada programa es en respuesta a la solicitud de las mujeres, quienes señalan sus inquietudes para capacitarse en determinados temas.

La elaboración de cada producto se hace teniendo en cuenta las normas de seguridad e higiene. Al final de cada sesión, se hace una pequeña degustación y las alumnas adquieren sus porciones al precio simbólico de US\$ 0.3, los cuales ayudan a la

compra de algunos insumos para las siguientes clases. Así, las alumnas al final del curso están en la capacidad de cubrir la demanda de bocaditos y pastelería: alfajores, pastelitos, caracoles, empanadas y variedad de tortas para los diferentes eventos y celebraciones.

### ***Programa de Manualidades en decoración con telas y flores***

Este programa se desarrolla en respuesta a diversas solicitudes recibidas por la ONG Seres Forjando Desarrollo, donde mujeres de diferentes centros poblados del distrito de Tambogrande, piden contar con estos programas de capacitación pero en su misma localidad, pues no cuentan con los recursos económicos suficientes para poder trasladarse a la capital distrital y participar de las capacitaciones que se han dado. Bajo este contexto se atiende la solicitud de 80 mujeres del Centro Poblado de Cruceta, y se tiene una reunión previa de coordinación para el inicio del Programa; además se apertura la ejecución del programa de manera descentralizada, yendo a las localidades con mayor número de mujeres interesadas en aprender y tener la oportunidad de empoderarse económica y socialmente.

En primer lugar, se tuvo una reunión de coordinación con el Alcalde de la Municipalidad del Centro Poblado de Cruceta, quien estuvo de acuerdo con el apoyo en la mejora de las capacidades de su población, y nos facilitó un local adecuado para el desarrollo del programa, que inició el 09 de junio del 2018, con 10 sesiones de 4 horas cada una dictadas los días sábado como día acordado por las participantes, culminando satisfactoriamente 54 alumnas.

Una de las ventajas que se tiene para el inicio del Programa de manera descentralizada, es que se cuentan con los materiales y equipo adquiridos en el primer programa de decoración, los mismos que se utilizan en los nuevos programas. Aquí solamente se adquieren los materiales que se necesitan para la elaboración de flores y que complementen el requerimiento para el inicio de las actividades.

En un segundo momento se desarrolló este mismo Programa de manualidades en decoración con telas y flores en los Centros Poblados de Pedregal y Malingas, contando con la participación de 70 y 49 mujeres respectivamente.

Las alumnas aprendieron a elaborar flores en cartulina, papel aluminio, adornos en tekpor, decoraciones de paneles, columnas, toldos con telas y luces para diversos eventos y celebraciones.

### ***Curso de ¿Cómo iniciar tu propio negocio?***

Siendo el objetivo de los diferentes programas ejecutados, el brindar capacidades a las mujeres para que puedan desarrollar habilidades y destrezas en decoración con flores y piñatería, repostería, se vio de suma importancia complementar estos conocimientos con las capacidades para que puedan emprender sus propios negocios. Así, se brindó de manera paralela a cada uno de los Programas desarrollados, el curso de ¿Cómo Iniciar tu Propio Negocio?, el mismo que fue dictado por especialistas en el tema, con una duración de 4 sesiones en cada Programa de 4 horas cada una.

El objetivo del curso ¿Cómo iniciar tu propio negocio? es el de brindar los conocimientos básicos para que las alumnas beneficiarias puedan asumir el reto de emprender un negocio, teniendo en cuenta la formalización y el cumplimiento de sus obligaciones tributarias generadas en el desarrollo de sus actividades. Esto les permitirá también brindar sus servicios a diversas empresas, quienes demandan una factura por el servicio adquirido, ampliando su mercado y mejorando a su vez sus ingresos.

Con este curso las mujeres están en capacidad de organizar un negocio, ir a gestionar sus permisos de licencia de funcionamiento y autorización de anuncios y propagandas en la Municipalidad distrital. Registrarse en SUNAT<sup>2</sup> y obtener su número

---

<sup>2</sup> Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. En <http://www.sunat.gob.pe/>.

de RUC; asumir un régimen tributario según sea su giro y proyección de ventas mensuales, liquidar mensualmente el pago del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto a la Renta.

### ***Actividades de voluntariado***

El “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande” se ejecuta con costo cero para las beneficiarias; sin embargo, ellas realizan su aporte de manera voluntaria, que consiste en capacitar a otra(s) mujer (es) en los mismos temas que a ella le enseñaron, ejerciendo el proyecto un efecto multiplicador y llegando a más mujeres en condiciones de poder desarrollarse en el mundo de los negocios.

Por su lado, la ONG Seres Forjando Desarrollo (SFD) recibe solicitudes de diferentes instituciones públicas del distrito de Tambogrande, con la finalidad de ser atendidos en diversas celebraciones como el día de la madre, del padre, fiestas patrias, navideñas y toda aquella celebración que implique decoración de sus instalaciones. Para ello SFD coordina con las alumnas las fechas en que puedan desarrollar sus actividades voluntarias para lo cual reciben en calidad de préstamo, los materiales y equipo que requieren para atender en la medida de lo posible, las solicitudes recibidas.

La realización de estas prácticas de manera voluntaria por parte de las beneficiarias, potencia sus capacidades y a la vez ponen en práctica los conocimientos adquiridos y generan mayor confianza. Con ello se sienten útiles a la sociedad y son tomadas en cuenta para eventos futuros en que puedan ser contratadas, siendo una motivación para generar ingresos a sus familias, pues lo percibido por un solo integrante de la familia no es suficiente para atender todas las necesidades de la misma.

### ***Participación en ferias***

Buscando el empoderamiento de las mujeres, y tras culminar los programas ejecutados en el marco del “Proyecto de capacitación para el desarrollo de emprendimientos con mujeres de Tambogrande”, se dio paso a la participación organizada de mujeres en espacios donde puedan dar a conocer los servicios que ofrecen, como decoración para todo tipo de eventos y de esta manera promocionarse y ganar un lugar en el exigente mercado local.

En coordinación con la Municipalidad Distrital de Tambogrande, y en la plaza de armas del distrito, se pudo realizar la Feria de Integración con motivo de celebración del aniversario patrio, participando 35 mujeres –capacitadas en decoración de telas y repostería- quienes decoraron su propio stand y pusieron en exposición venta diversos bocaditos y tortas elaborados por ellas mismas, alcanzando éxito que les permite mantenerse motivadas y seguras de emprender su propio negocio.

El enfoque fue recoger lo que ellas aprendieron y ponerlo en práctica, con esto podemos alcanzar mayor confianza en su participación y la inserción progresiva en el campo laboral. Ellas reconocen que el emprendimiento es un gran proceso que les cuesta, y el apremio y necesidad está permitiendo poco a poco que las mujeres ingresen al mercado laboral de manera independiente; y además, considerando que predomina nuestra cultura machista, los esposos están entendiendo y aceptando que las mujeres también pueden generar ingresos.

### ***Participación en Foro liderazgo con equidad de género***

Fue un foro de sensibilización y motivación, dirigido a las participantes de los diferentes programas diseñados y financiados por la ONG canadiense PAPAS y ejecutados por la ONG SFD. Se llevó a cabo el 18 de noviembre del 2018 en



Tambogrande, teniendo como objetivo desarrollar actitudes de motivación y habilidades de liderazgo en las participantes, con la finalidad de que puedan iniciar su propio negocio; además de ofrecerle un espacio donde ellas puedan compartir sus experiencias e inquietudes. Asistieron un total de 118 personas quienes reforzaron temas de motivación y autoestima, liderazgo empresarial, oportunidades empresariales, cómo formalizarse, así como también compartieron diversos testimonios de mujeres emprendedoras exitosas, y que iniciaron con capacitaciones como las que se han brindado en el proyecto.

Durante el foro se utilizó el método participativo, a través de la exposición - diálogo. Se trabajó de manera dinámica con lecturas, videos, testimonios y diálogos en forma interactiva, acompañado de ejercicios dinámicas participativa, lo que promueve un entorno propicio para el auto aprendizaje.

## 5. PRINCIPALES RESULTADOS

- ✓ Ahora se está generando un rol productivo, que vas más allá del rol reproductivo con el que se asocia mayormente a la mujer, sobre todo del área rural.
- ✓ Este proceso de capacitación desarrollado en los horarios que las mujeres podían acudir, ha permitido una mayor participación, pues no se les impuso la fecha y hora, sino que fue acordado con las participantes.
- ✓ Se tienen 265 mujeres capacitadas en decoración de eventos especiales, lo cual genera una fuerza motora que puede iniciar su propio negocio, y quienes no lo desean pueden desarrollar sus capacidades en la decoración de sus fiestas familiares, así como en la preparación de tortas y bocaditos, generando un ahorro por estos conceptos.
- ✓ Se tienen aproximadamente 20 mujeres que ya han iniciado su propio negocio y están brindando los servicios de decoración, para lo cual han invertido en un capital inicial para la compra de materiales, y a la fecha manifiestan que ya están recuperando dicha inversión, y generando ganancias, pues se están haciendo conocidas y son convocadas y contratan sus servicios para decoraciones y pastelería – repostería.
- ✓ Hay mujeres talentosas que desarrollan sus propias ideas y las plasman en decoración de eventos, generando diseños innovadores.
- ✓ Se tiene mujeres con independencia financiera.
- ✓ Mujeres que contribuyen a la economía familiar y al desarrollo económico de su comunidad.
- ✓ Las mujeres que han iniciado su propio negocio están convocando a más mujeres para trabajar de manera asociada, y darse la satisfacción de dar trabajo a otras mujeres.
- ✓ Han logrado derribar barreras de tipo cultural, social y económica.
- ✓ No son conformistas, tienen visión de futuro y se sienten empoderadas para desarrollarse exitosamente como empresarias.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Global Entrepreneurship Monitor. Perú 2017 – 2018. ESAN Ediciones, en <https://www.esan.edu.pe/publicaciones/2018/11/12/GEM%202017-2018%20FINAL.pdf>. Recuperado 17-08-2019

Peruvian Anti-Poverty Action Society (PAPAS), en <https://www.facebook.com/peruvian.anti.poverty.action.society/>. Recuperado 15/08/2019

Seres Forjando Desarrollo, en <https://www.facebook.com/seres.forjandodesarrollo>. Recuperado 15/08/2019.

Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, en  
<http://www.sunat.gob.pe/>. Recuperado 22-08-2019

## **GESTIÓN LOCAL PARA COMERCIALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR: EL PROGRAMA CAMBIO RURAL EN EL MERCADO SAROPALCA DE MORÓN (PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA)**

María Carolina Feito  
CONICET Argentina  
[carofeito@gmail.com](mailto:carofeito@gmail.com)

### **1. INTRODUCCIÓN**

Los mercados frutihortícolas que funcionan en distintos puntos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) constituyen eslabones relevantes en la comercialización y consumo de frutas y verduras de la población más numerosa del país (alrededor de 14 millones de personas) (Feito, 2019). Son espacios de comercialización con gran diversidad de actores y creados y sostenidos en muchos casos por productores provenientes del sector de la Agricultura Familiar (AF) (Caracciolo, 2019). Existe allí gran número de mercados étnicos (Castro, 2009) con un tejido de redes sostenidas en los lazos sociales de la colectividad boliviana: entre originarios de un mismo pueblo en Bolivia impusieron su presencia en la cadena hortícola (Rivero Sierra, 2015).

Intentando comprender políticas públicas y gestión local para productores familiares capitalizados del periurbano bonaerense, y focalizando estrategias de comercialización, analizamos<sup>1</sup> la implementación del Programa Cambio Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA, mediante el grupo “Integración” del mercado concentrador frutihortícola de la colectividad boliviana “Saropalca” en Morón, provincia de Buenos Aires, Argentina. Utilizamos metodología cualitativa con trabajo de campo etnográfico, basado en entrevistas a los feriantes del mercado, técnicos extensionistas, visitantes y consumidores, así como observaciones durante las reuniones del grupo del Programa. Realizamos análisis de datos secundarios de fuentes documentales del Programa Cambio Rural.

Caracterizamos la conformación grupal, en el marco de la intervención propuesta que intenta articulación entre distintos tipos de actores. Nos preguntamos: ¿Qué gestión local se requiere para el desenvolvimiento exitoso de estos “nichos étnicos”, como son los mercados frutihortícolas bolivianos?

**Palabras clave:** políticas públicas, comercialización, agricultura familiar, estrategias de intervención social, migración boliviana

---

<sup>1</sup> Desde el proyecto de investigación de la Universidad Nacional de La Matanza PICT 2015-1389 financiado por el FONCyT: “Políticas públicas, ruralidades y medioambiente en el periurbano bonaerense. El partido de La Matanza”, que dirige la autora.

## 2. ¿QUÉ ES EL DESARROLLO LOCAL?

En América Latina en los '80, el desarrollo rural se configuró como un conjunto de proyectos y programas desarticulados, que en general no produjeron desarrollo en la economía rural ni consiguieron beneficios para la población (Arroyo, 2012). En los '90, la pobreza rural desencadenó la reformulación de enfoques y metodologías que se venían aplicando, mostrando la necesidad de considerar aspectos que se habían dejado de lado: territorio, participación de la sociedad civil, desarrollo institucional, descentralización. El enfoque del desarrollo local considera la construcción de capacidades competitivas, realizables mediante la definición de políticas territoriales que tiendan a integrar sistemas locales de empresas o redes empresariales.

La idea del “desarrollo local” refiere básicamente el “desarrollo desde abajo”, desde las localidades, desde el territorio, y no desde el Estado. En Argentina, tradicionalmente se aplicó el “desarrollo desde arriba”, en el cual el Estado Nacional definía los criterios y políticas a aplicar y los territorios eran simples receptores. Se basa en cuatro ejes (Arroyo, 2012):

a) *Descentralización*: transferencia de recursos y responsabilidades desde la Nación hacia las provincias y municipios;

b) *Pasaje de la economía informal a formal*, promoviendo actividades económicas estratégicas, actividades informales y microemprendimientos;

c) *Planificación participativa*: fomentar desarrollo de un plan estratégico, con fuerte participación de los actores locales, trabajando sobre la turbulencia: planificar y construir escenarios para situaciones cambiantes (Robirosa et al, 1990). En las áreas productivas de los municipios se conoce y trabaja con el concepto de cadena de valor, con la idea de articular y encadenar emprendimientos para otorgarles sostenimiento.

d) *Rol del sector privado*: articulación de los municipios (primer sector) con el sector privado, empresas, comercios (segundo sector) y la sociedad civil, organizaciones sociales (tercer sector).

La presencia de intervenciones sociales en forma de Políticas, Programas y Proyectos, puede convertirse en un factor significativo en influenciar los modos de vida de los actores sociales a partir de brindar recursos organizacionales, financieros, cognitivos, etc, así como acceso a nuevas redes sociales. A su vez, las acciones y reacciones de los beneficiarios pueden modificar también aquellas intervenciones (Bilella y Tapella, 2008). De este modo, todas las formas de intervención externa son mediadas y transformadas por los mismos actores y estructuras (Long, 1992).

## 3. EL MERCADO DE LA ASOCIACIÓN CIVIL DE RESIDENTES DE SAROPALCA EN BUENOS AIRES

Desde el pueblo Saropalca (en Potosí, Bolivia) migraron a Buenos Aires casi la totalidad de sus pobladores. El 24 de septiembre de 1998 se firma en Morón el contrato Social de la “Asociación Civil de Residentes de Saropalca”, requerimiento necesario para alquilar un galpón que había sido fábrica, para conformar un Mercado Concentrador propio, que fue creado en 2003. La expresión organizativa de la pertenencia a una

“comunidad originaria” en el contexto postmigratorio es la asociación de productores frutihortícolas de origen boliviano (Castro, 2009).

Contrariamente al resto de los mercados étnicos periurbanos, donde la mayoría son comercializadores revendedores, en Saropalca casi todos son productores familiares capitalizados de varios distritos, aunque algunos sólo comercializan hortalizas de reventa. La comunidad saropalqueña de Buenos Aires se caracteriza e identifica con la producción de frutillas, que se busca posicionar en el mercado como una marca propia. Los fuertes lazos de compaisaje que se manifiestan en este mercado cooperativo, se establecen mediante lazos identitarios contruidos sobre la base de relaciones comunitarias indígenas -ayllus- (Rivero Sierra, 2015). Cuanto más ceñido es el sentimiento de pertenencia a la comunidad ayllu, menor permeabilidad hay para que entren “foráneos” a los proyectos de expansión colectiva. Este mercado” tiene la extrema particularidad de que se trata de un caso donde la casi totalidad de sus pobladores se asentaron en un mismo lugar, Morón, y donde el trabajo en común -o comunitario- según las costumbres es de suma importancia” (Rivero Sierra, 2015:404).

Numerosos estudios de bolivianos en Argentina muestran como la vitalidad de sus culturas de origen andino les ha permitido organizarse como grupos étnicos básicos y organizar sus relaciones sociales (Rivero Sierra, 2015).

### **3.1. El mercado de Saropalca como una modalidad alternativa de comercialización de la agricultura familiar**

En Argentina, la AF tiene dificultades para lograr relaciones equitativas en los diferentes mercados por su menor poder de negociación, como consecuencia de: falta de acceso a la tierra, limitado acceso a información y financiamiento, falta de infraestructura para acopio y acondicionamiento, alto costo del flete, bajos niveles de formalización jurídica, sanitaria y comercial, escaso valor agregado de los productos (Alcoba, Dumrauf et al. 2011). Desde mediados de los años 90 vienen creciendo en el país los espacios comerciales alternativos para este sector (Caracciolo, Dumrauf y Moricz, 2012) donde los productores se pueden relacionar en forma directa con los consumidores y obtener mejores y calidad. Cada tipo de espacio comercial tiene una serie de características similares en algunos aspectos y diferentes en otros (Caracciolo, 2019). Los espacios, canales o mercados alternativos de comercialización son “aquellos que escapan de la lógica del capital, consistente en maximizar una tasa de ganancia sobre el capital invertido -mercados convencionales- y buscan la satisfacción de las necesidades de los actores que participan en intercambios principalmente comerciales, aun cuando las experiencias existentes evidencian que también se realizan intercambios sociales, culturales y políticos” (Alcoba, Dumrauf et al., 2011). Uno de estos espacios lo conforman las asociaciones de comercialización de agricultores familiares, que son del tipo “productores organizadores en relación con minoristas” para comercializar sus productos y defender sus precios frente a los grupos concentrados (Caracciolo, 2019). Estas asociaciones diversifican sus canales comerciales y algunas venden al comercio minorista, para poder llegar con escala y alta frecuencia de venta al comercio minorista o aún al consumidor final, eliminando intermediarios.

Consideramos el mercado de Saropalca como una modalidad alternativa de comercialización para la agricultura familiar y aplicamos estas dimensiones de análisis (Caracciolo, 2019):

a) *Tipo de actores intervinientes en cuanto al tipo de productores que participan en cada tipo de espacio, y el tipo de producción, como se organiza la gestión, y el trabajo en particular:* participan en el mercado Saropalca productores de hortalizas y frutillas que comercializan mediante 155 puestos que poseen o alquilan (de los cuales 40 son socios activos de la Asociación y el resto, inquilinos bolivianos y criollos), así como feriantes que revenden. El 40% de puestos son atendidos por productores y el alquiler cuesta 6/10 mil\$. Se emplean 100 changarines, 2 administrativos, 6 vigilancia y 5 para limpieza y un responsable técnico. Funciona todos los días menos sábados, de 12 a 18 hs. Gestiona la Asociación Saropalca, en cuya Comisión Directiva no interviene ningún funcionario público, renovando sus autoridades cada dos años. Se organiza el trabajo de los changarines que trasladan los productos al interior del galpón. los aparentes problemas de comercialización, constituyen el momento más visible de una situación que se origina en la esfera de la producción por restricciones en la tierra, el agua, las maquinarias o herramientas, etc. Aquí la reproducción es deficitaria, y se cuenta con el apoyo de una estructura de gestión con personal contratado y capacitado (secretario, técnico sanitario).

b) *Distancia física entre productor y consumidor (mercados locales o abastecimiento a distancia), y, distancia económica entre productor y consumidor (mayoristas, industriales, minoristas, articulaciones verticales en la cadena):* se vende sólo al por mayor. El 70% de los puestos comercializan verduras y el 30% frutas, también huevos y condimentos. La mayoría de la fruta proviene del Mercado Central de Bs As y el rubro principal de compradores son verduleros minoristas del municipio y otros limítrofes. No se realiza procesamiento de los productos. La gestión de este espacio comercial podría mejorar en base a la definición de estrategias y planes operativos que orienten respecto a cómo ampliar el valor agregado de la asociación. De allí la importancia del grupo Cambio Rural, al desarrollar una propuesta para mejorar la comunicación, que permite mantener y fortalecer vínculos entre productores y consumidores, porque más importante que la cercanía física o económica es la social, al ser parte unos y otros del mismo proyecto colectivo (Fernández Miranda, 2017, citado en Caracciolo, 2019).

c) *Servicios prestados:* Se ofrecen servicios deportivos, para fiestas y casamientos, en la sede social que la Asociación tiene en el partido de Pilar. El mercado recibió asistencia técnica desde SENASA (sobre manejo sanitario y comercialización) y empresas privadas (uso de agroquímicos), y recientemente del INTA mediante el Programa Cambio Rural que ofrece asistencia principalmente comercial (apoyo para realizar gestiones con las áreas bromatología y otras del municipio, flete con vehículos institucionales para traslado de los productos desde las fincas, empaque o embalaje).

d) *Criterios para la fijación de precios:* Se definen los precios en forma conjunta al inicio de cada jornada siguiendo la política del espacio comercial, vender a un precio igual o menor al de los mercados concentradores, siendo que las hortalizas son más frescas, de mejor calidad.

e) *Adecuación a las normativas vigentes:* el mercado cuenta con habilitación oficial de SENASA y del Municipio de Morón desde de su apertura. La falta de normas sanitarias nacionales que se adapten a los procesos de producción de alimentos de pequeña escala es una de las principales dificultades, ya sea para la inscripción de los productos de la AF, como para su comercialización. Las principales normativas vigentes que establecen

requisitos higiénicos sanitarios para la elaboración de alimentos en Argentina son el Decreto N° 4238/68 y el Código Alimentario Argentino, que reglamentan casi exclusivamente producción industrial, por ello, resulta tan dificultosa la aplicación en sistemas de producción familiar (SENASA, 2014). Se realizan controles de plagas, bromatológicos, del agua, seguridad e higiene y de agroquímicos (SENASA toma muestras de residuos en los productos comercializados). No se llevan controles de las guías de tránsito de la mercadería.

*f) Forma jurídica:* este mercado surgió a partir de una Asociación Civil sin Fines de Lucro, dadas sus ventajas impositivas.

*g) Requisitos indispensables para la construcción del espacio comercial:* la infraestructura y equipamiento en el predio de 1 ha consta de 4.000 mt<sup>2</sup> de naves, con 155 puestos fijos, 1 estacionamiento, 4 baños, 1 buffet y 1 oficina. No tiene laboratorio ni cámara frigorífica. Ingresan al estacionamiento 500 vehículos diarios y los martes y jueves unos 5 a 10 camiones.

*h) Articulación con un proyecto social y/o político que trasciende al mercado, principalmente a nivel territorial:* la Asociación no participa de ninguna entidad (Cámara o Federación) ni tiene aún articulación con un proyecto socio-político más amplio que trascienda los intereses específicos de la organización. En el manejo y ocupación de los espacios comunes del mercado, recursos materiales y técnicos, priorizan intereses económicos antes que políticos. La intervención del Programa Cambio Rural podría colaborar a construir un compromiso con el proyecto estratégico para el mercado, relacionado con ensamblar lo social con lo económico y lo político, uno con el otro para construir tramas de valor (Caracciolo, 2014).

#### **4. LA EXPERIENCIA DE INTEVENCIÓN DEL GRUPO CAMBIO RURAL “INTEGRACIÓN” EN EL MERCADO DE SAROPALCA**

El Programa Cambio Rural fue creado en 1993 por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, para pequeños y medianos emprendedores agropecuarios. Desde su inicio, el INTA tiene la responsabilidad de su coordinación operativa y ejecución presupuestaria. Mediante una labor conjunta que integra a grupos de productores, un asesor técnico privado y profesionales del INTA, se promueve la búsqueda de alternativas que permitan incrementar ingresos, elevar nivel de vida, generar nuevas fuentes de empleo, retomar el proceso de inversión y posicionarse mejor en los mercados. Fue reformulado por el actual Ministerio de Agroindustria en septiembre de 2017, en el marco de políticas de desaliento de la producción familiar del nuevo gobierno nacional<sup>2</sup> (Feito, 2019).

En noviembre de 2018 se conformó en el Mercado de Saropalca el primer grupo del Programa Cambio Rural de productores/feriantes, denominado “Integración”, como resultado de una ardua gestión de técnicos de la Experimental Area Metropolitana de Bs As<sup>3</sup> del INTA. La estrategia consistió en visitas en sus fincas y reuniones en el mercado con

---

<sup>2</sup>Desde principios de 2018, surgieron normativas y políticas públicas gubernamentales que atentan contra la integridad y mantenimiento de la AF, así como contra la seguridad y soberanía alimentaria de toda la población. La Resolución 249/17 del MINAGRO establece transformaciones en el programa Cambio Rural, condicionando la participación sólo a productores que comercializan, excluyendo a un importante número de productores que producen para autosubsistencia.

<sup>3</sup> La Estación Experimental Agropecuaria Area Metropolitana de Bs As, dependiente del Centro Regional Bs As Norte de INTA, se creó en noviembre 2009 y tiene como objetivo fundamental promover y acompañar la

autoridades y miembros de la asociación, y convocatorias a los feriantes/puesteros. La iniciativa fue presentada al Ministerio de Agroindustria, fundamentada en diversas situaciones problemáticas: falta de información técnica; manejo inadecuado de insumos; tenencia provisoria de tierra. Coordinados por un Ingeniero Agrónomo, supervisado por el Agente de Proyecto del programa para el partido, los 9 productores trabajan con apoyo de la Asociación Saropalca que fundó el mercado, diagnosticando en reuniones regulares las problemáticas cotidianas y planificando en forma participativa el plan de trabajo grupal (PTG).

Este plan se formuló en base al siguiente diagnóstico<sup>4</sup>: en cuanto a características productivas, comerciales y financieras, los productores del grupo “Integración” son productores frutilleros con complementación de producción de verduras de estación. Poseen una superficie promedio de 3ha (10 % bajo cubierta), el volumen productivo es de 400 cajones de frutillas y de 70 cajones de hortalizas promedio por día. El sistema de suministro de agua es el riego por goteo y gravitacional, en la mayoría no tiene análisis de agua ni suelo y en muchos casos las perforaciones no están encamisadas y la red de cañerías no suele estar bien conectada para el uso doméstico. Los baños son letrinas muchas veces sin suministro de agua para el lavado de manos y para la limpieza de la ropa se suele usar recipientes en el piso, sin un lavadero de ropa apropiado. No tienen acceso al crédito y sólo 5 integrantes son responsables inscriptos en impuestos y 4 monotributistas, todos están inscriptos en el Registro Nacional de Productores Agropecuarios (RENSPA<sup>5</sup>). Un 85% de su ingreso total proviene de esta comercialización, siendo el restante producto de la venta en verdulerías o mediante entrega de bolsones de verdura y no agregan valor en sus productos.

Los problemas expresados por los productores son: i) económicos: falta de asesoramiento comercial y de marketing; falta de valor agregado a lo producido; falta de bancarización adecuada; ii) productivos: baja sanidad en la producción de frutillas y verduras; dificultad en uso de agroquímicos (respetar tiempos de carencia, usar dosis adecuadas); falta de tecnología de insumos y de procesos; falta de mano de obra; dificultad de control de hongos del suelo (típicos de cultivo de frutilla); falta de diagnóstico de suelo y agua por elevado costo de análisis químicos; iii) institucionales: falta de compromiso en la asistencia a las reuniones donde se toman las decisiones importantes; habilitación de las fincas; avance de la urbanización que desplaza los espacios productivos; tenencia de la tierra precaria (falta de aval de instituciones públicas en los contratos de alquiler); nuevas reglamentaciones obligatorias que exigen trámites dificultosos para el productor.

Los objetivos propuestos y las acciones planteadas para llevarlos a cabo se muestran en el siguiente cuadro:

---

gestión estratégica del desarrollo con enfoque territorial, contribuyendo a la competitividad, al fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, a la inclusión social y a la preservación y/o recuperación del medio ambiente.

<sup>4</sup> Agradecemos al Ing Federico Tinelli, Promotor Asesor del Grupo del Programa y al Ing Pedro Aboitiz, la realización del diagnóstico, presentado mediante comunicación personal.

<sup>5</sup> El RENSPA es un registro obligatorio del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), para todas las actividades de producción primaria del sector agropecuario. el responsable sanitario de la actividad debe declarar sus datos personales, los del establecimiento y los datos de la explotación.



OBJETIVOS	ACCIONES
Contexto productivo: 1) mejorar la productividad en cajones de frutilla, verduras y en bandejas de frutillas.	- Capacitar en manejo de enfermedades, plagas en frutilla y hortalizas. - Preparación de protocolos de trabajo para el cultivo de plantines de variedades de frutilla adaptadas a un esquema de manejo agroecológico. - Ensayar y validar la aptitud agronómica de variedades de frutilla adaptadas a sistemas de producción agroecológica y con Buenas Prácticas Agrícolas BPA <sup>6</sup> - Análisis de suelo y agua.
Contexto institucional: 1) cumplir con el punto 1 de los requisitos mínimos obligatorios de las BPA para hortalizas, obligatorio a partir del 4 de Enero de 2021.	-Asesorar en obtención de documentación obligatoria -Capacitar para obtención del Documento de Tránsito Vegetal DTVe <sup>7</sup> y BPA. - Identificación de envases.
2) Afianzar y fortalecer la Asociación civil de residentes de Saropalca	- Capacitar en asociativismo, tenencia de tierra y cuestiones legales laborales.

Fuente: elaboración propia en base a comunicación con el Promotor Asesor.

Se realizó una propuesta para trabajar temas de comunicación en el Mercado<sup>8</sup>. Buscando aliados e interlocutores válidos (actores decisores dentro de la organización del mercado y de la Asociación Civil Saropalca, como el técnico de SENASA, la contadora, los funcionarios municipales, el secretario de la Asociación), se consideran ejes prioritarios:

a) *desde la perspectiva de los coordinadores*: lograr que los productores cumplan las BPA. Algunas de estas últimas serán de cumplimiento obligatorio a partir del 02/01/2020: tener documentación obligatoria de SENASA (RENSPA; DTV para traslado de mercadería; rotular envases; uso correcto de productos fitosanitarios y de agua; manipulación: higiene; nutrición de cultivos; asistencia técnica obligatoria de un profesional Agrónomo).

b) *desde la perspectiva de los participantes*: indagar sus propias expectativas para aumentar el nivel de participación en el grupo Cambio Rural.

La propuesta considera la importancia de la comunicación en dos niveles:

<sup>6</sup> Las BPA son un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas a asegurar la protección de la higiene, la salud humana y el medio ambiente, mediante métodos ecológicamente seguros y económicamente factibles traducidos en la obtención de productos alimenticios y no alimenticios más inocuos y saludables para el autoconsumo y el consumidor.

<sup>7</sup> El Documento de Tránsito Vegetal Electrónico DTVe, se creó por Resolución conjunta del Servicio Nacional de Calidad y Seguridad Agroalimentaria SENASA y la Administración Federal de Ingresos Públicos AFIP. Es aplicable para las rutas nacionales y para productos que llegan de otras provincias a Mercados Concentradores y reemplaza al remito oficial para transporte de mercaderías.

<sup>8</sup> Esta propuesta fue realizada por la comunicóloga Noelia López, quien asesora al Promotor del Grupo.

a) *al interior del mercado*: objetivo de fortalecer lazos entre productores en torno a la actividad que los une diariamente: la venta de sus productos en el mercado, logrando comunicación fluida para mejorar la actividad. Acciones de comunicación interna: i) realizar cartelera y mantener información actualizada de interés para los productores/feriantes; ii) crear grupos Wasap (detectar posibles referentes que coordinen); iii) armar una radio del mercado para difundir spots con información destacada, aprovechando que ya existen anuncios por una bocina para ordenar actividades diarias; iv) armado de mapa del mercado con los feriantes; v) confeccionar reglamento participativo con normas básicas de convivencia.

b) *comunicación externa*: con “vecinos” y clientes para fortalecer lazos entre productores y otros actores en el territorio local; i) actividades comunitarias con instituciones del barrio (escuelas y universidades); ii) realizar eventos para clientes y estrategias de relevamiento (degustaciones, propuestas de recetas con los productos comercializados, rifas, encuestas); iii) elaboración de marca y logo para los productos del mercado.

## **5. ANÁLISIS DE LA INTERVENCIÓN DE DESARROLLO**

El enfoque institucional actual del INTA se focaliza en capacitar productores sobre la normativa vigente para formalizar la producción hortícola. Sin embargo, la intervención realizada en Saropalca tiene la tradicional idea de desarrollo local/territorial de la institución, como “un proceso de construcción social, implementado por los actores del territorio que apunta a la generación de capacidades locales para aprovechar los recursos propios y movilizarlos hacia la satisfacción de las necesidades y los problemas de la comunidad” (INTA, 2006:5).

Considerando las políticas sociales y las intervenciones de desarrollo como procesos continuos, negociados y socialmente construidos que incluyen iniciativas tanto "desde abajo" como "desde arriba" (Long, 1992), la intervención analizada se constituye a partir de un complejo conjunto de relaciones, intereses e ideas socialmente definidas por los distintos actores implicados. El "modelo de grupo" sostenido por el programa, intenta considerar las relaciones de poder existentes entre los productores, así como reconocer y articular las formas sociales existentes con su propia estrategia de intervención. Este proceso se visualiza como una compleja arena de conflicto y negociación (tanto al interior del grupo como entre los integrantes del grupo y los agentes externos).

## **6. REFLEXIONES FINALES**

Las formas comerciales alternativas de la AF se diferencian en el tipo de actores involucrados y transitan diferente tipo de tensiones. Las políticas de desarrollo de estos espacios deberían apuntar a la coherencia entre las distintas dimensiones que analizamos: sus características socio-económicas y sus vínculos, con las formas de gestión, los recursos requeridos, el cumplimiento de las normativas, la forma jurídica, la distancia entre los actores, los servicios prestados y los objetivos económicos y socio-políticos. Esto aliviaría las lógicas tensiones existentes en procesos de construcción colectiva como el analizado, que intentan modificar relaciones de poder respecto al sistema agroalimentario convencional.

Mediante un arduo trabajo de varios meses consistente en el fortalecimiento organizacional, se logró la unión de los actores del mercado en un proyecto en común, la presentación de una propuesta de plan de trabajo al Ministerio de y finalmente, la

aprobación oficial del grupo dentro del Programa. Los productores integrantes están muy entusiasmados para lograr objetivos concretos que mejoren aspectos comerciales y organizativos del mercado (higiene y seguridad laboral; composición de los puestos; cobro de la cuota de la asociación, designación de responsables de tareas, etc).

El componente del desarrollo local que más se viene trabajando en este grupo es el pasaje de la economía informal a la formal, mediante las capacitaciones y el apoyo técnico para la inscripción de los productores feriantes en los registros obligatorios y el cumplimiento de la normativa vigente. También se aplica planificación participativa en las reuniones del grupo.

Para el desenvolvimiento exitoso de estos “nichos étnicos” como son los mercados frutihortícolas bolivianos, se requiere una gestión local que valore la cultura de origen de los migrantes, y considere sus aspectos identitarios, particularmente el “comunitarismo” (Rivero Sierra, 2015).

La viabilidad de los emprendimientos como el mercado asociativo analizado, así como de su acceso a mercados dinámicos, depende de que los pequeños productores establezcan acuerdos con otros agentes (ONGs, gobiernos locales y organismos de asistencia), para lo cual, el respaldo de la acción pública es decisivo. Por ello la importancia de la constitución de un grupo del Programa Cambio Rural en el mercado, con la estrategia y acciones propuestas que mostramos. Podría vislumbrarse la creación de una Mesa de Desarrollo Local, articulando con el Programa Federal de apoyo al Desarrollo Rural Sustentable del INTA como una herramienta para el Desarrollo Local, en la cual participen productores feriantes, funcionarios del Municipio de Morón y otras instituciones locales.

Concluimos que la búsqueda permanente de nuevas herramientas para solucionar las problemáticas tanto colectivas como individuales de productores/feriantes, permitirá demostrar en un mediano plazo el éxito de la experiencia. La generalización de estas experiencias repercute en la creación y consolidación de lazos sociales y sentido de pertenencia y valorización de la comunidad local.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Alcoba, D y Dumrauf, S et al (compiladores) (2011): Del productor al consumidor. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina. Colección Agricultura Familiar O7 CIPAF. PN Territorios. Ed.INTA, BsAs.
- Arroyo, D. (2012): Desarrollo social y comunicación en América Latina. *Oficios Terrestres*, 1(27). <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/oficiosterrestres/article/view/1302>. Recuperado 12/08/19.
- Bilella, P y Tapella, R (2008): Transformaciones Globales y Territorios: Desarrollo Rural en Argentina. Experiencias y Aprendizajes. Ed La Colmena, BsAs.
- Caracciolo, M. (2019): Espacios comerciales alternativos de la agricultura familiar: criterios para su análisis y diferenciación. En: Viteri, L; M. Moricz y S. Dumrauf (comps.) “Mercados: diversidad de prácticas comerciales y de consumo”. Ed: INTA, BsAs.
- Caracciolo, M, Dumrauf, S, Moricz, MyGonzalez, E y Real, A. (2012): Modalidades alternativas de comercialización en la agricultura familiar: entre el supermercado y la soberanía alimentaria. VI Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

- Castro, D. (2009): Consolidación de la organización para el desarrollo productivo de pequeñas explotaciones hortícolas: el caso de la Cooperativa 2 de Septiembre del Pilar. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Luján.
- Feito, MC (2014): Ruralidades, agricultura familiar y desarrollo. Territorio del Periurbano Norte de la provincia de Buenos Aires. Ed La Colmena, BsAs.
- Feito, MC (2019): Políticas públicas y gestión para la Agricultura Familiar en el Area Metropolitana de Buenos Aires: problemas y desafíos. Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios del Rurubano, Santa Fe, Argentina, 7 y 8 de marzo 2019.
- INTA (2006): Programa Nacional: Apoyo al Desarrollo de los Territorios”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Mimeo, BsAs.
- Long, N. (1992): From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. En Long N. y Long A. 1992 *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. Routledge, UK.
- Rivero Sierra; F. (2015): El “comunitarismo” de los Saropalqueños y el “individualismo” de los Calileños. Pistas para entender distintas lógicas migratorias entre los Toropalqueños de Potosí, Bolivia. En: *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, N° 2, 8 de octubre de 2015.
- Robirosa, M; G. Cardarelli y A. Lapalma (1990): *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Ed Siglo XXI, Madrid.
- SENASA Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (2014): *Informe Técnico sobre los Productos de la Agricultura Familiar en la Argentina*. Mimeo, BsAs.

## **LA MUJER ARTESANA EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA COMUNA DE SOSOTE (MANABÍ, ECUADOR)**

Dra. Nadya Judafect Jalil Vélez  
Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación  
Universidad Técnica de Manabí- Ecuador  
[njalil@utm.edu.ec](mailto:njalil@utm.edu.ec)

Dr. Roberto Garcés Gonzáles  
Centro de Estudios Comunitarios  
. Universidad Central Marta Abreu de las Villas. Cuba  
[rgarces@uclv.edu.cu](mailto:rgarces@uclv.edu.cu)

Dra. Yamila Roque Doval  
Centro de Estudios Comunitarios  
. Universidad Central Marta Abreu de las Villas. Cuba  
[yamilar@uclv.edu.cu](mailto:yamilar@uclv.edu.cu)

Lcda. Maria Elena Mendoza Vélez  
Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación  
Universidad Técnica de Manabí- Ecuador  
[mmendozavelez@utm.edu.ec](mailto:mmendozavelez@utm.edu.ec)

### **RESUMEN**

Manabí es una de las provincias ecuatorianas donde se aprecia en mayor escala la actividad artesanal en Ecuador, dentro de ella, la comuna de Sosote, en el cantón Rocafuerte, tiene una población cuyo principal ingreso económico es la producción artesanal de la semilla de la tagua, dentro de la que una parte significativa son mujeres. Este tipo de artesanía se fortaleció a partir de la reconversión económica que ocurre en este territorio desde finales de los años noventa del pasado siglo que provocó un tránsito hacia una nueva forma de ruralidad, donde las familias campesinas, impelidas por la difícil situación económica, buscaron en sus saberes ancestrales nuevas formas de subsistencia y la artesanía es una de las vías más importantes en esta comuna, en especial aquella que depende de la transformación artística de la semilla de la tagua. El trabajo que se presenta persigue como objetivos caracterizar el lugar que ocupa en la familia la mujer artesana, establecer que obstáculos limitan su emancipación de las formas de dominación tradicionales y determinar si en las nuevas relaciones de asociatividad que se forjan en el taller y en el resto de la actividad artesanal existen elementos comunitarios que pueden contribuir a la despatriarcalización de las relaciones familiares en beneficio de su autodesarrollo.

### **Palabras claves**

Semilla de la tagua, nueva ruralidad, emancipación, mujer artesana, comunitario.

### **ABSTRACT**

Manabí is one of the Ecuadorian counties where it is appreciated in more scale the handmade activity in Ecuador, inside her, the commune of Sosote, in the canton Rocafuerte, has a population whose economic main entrance is the handmade production of the seed of the tagua, inside which a significant part is women. This type of craft strengthened starting from the economic reconversión that happens in this territory from final of the years ninety of last century that provoked a traffic

toward a new farmer life form, where the rural families, impelled by the economic difficult situation, looked for in their knowledge new ancestral forms of subsistence and the craft is one of the most important roads in this commune, especially that that depends on the artistic transformation of the seed of the tagua. The work that shows up pursues as objectives to characterize the place that occupies in the family the woman artisan, to establish that obstacles limit its emancipation in the traditional dominance ways and to determine if in the new asociatividad relationships that are forged in the shop and in the rest of the handmade activity community elements that can contribute to the the end of the patriarchal relationship of the family relationships in benefit of its own development.

### **Key words**

Seed of the tagua, new form of rural life, emancipation, craftswoman, community development.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Las condiciones económicas imperantes en las últimas décadas del siglo XIX y en lo que ha transcurrido del Siglo XXI han provocado la acelerada reconversión en la vida rural de América Latina, sobre todo en el Ecuador, donde las premisas resultantes de dicho proceso afectan directamente al contenido de las relaciones comunitarias en la organización familiar productiva de los sujetos involucrados en la producción artesanal ecuatoriana.

Las condiciones en que se realiza esta reconversión económica tienen rasgos comunes a toda la región, tal como lo demuestran muchos autores y sobre todo los estudios realizados por la CEPAL y otros organismos económicos internacionales interesados en la comprensión de las causas y consecuencias que este proceso traerá para la vida socioeconómica de esta región y su inserción al entramado de la división internacional del trabajo.

La finalidad específica de esta investigación es mucho más particular, se trata de establecer, para un mejor entendimiento de la realidad ecuatoriana, algunos recursos teóricos, metodológicos y prácticos necesarios para comprender, desde un enfoque analítico descriptivo las relaciones comunitarias que se gestan en el interior de las organizaciones familiares productivas artesanales, resultantes de la reconversión económica ocurrida a finales del pasado siglo en Ecuador, dándoles un papel dinamizador en el entramado económico del territorio, pero de una manera mucho más concreta cual es el rol y el lugar que ocupa la mujer artesana en el proceso de desarrollo económico y social de la comuna de Sosote, en la provincia ecuatoriana de Manabí.

Este trabajo se suscribe a una perspectiva de género que sea emancipadora, donde la expresión de lo comunitario, como cualidad definitoria de todo el proceso, sea caracterizada por el vínculo simétrico, la toma de conciencia crítica de los límites y posibilidades que ofrecen las contradicciones de la realidad local relacionadas con la mujer artesana, la existencia de procesos de participación auténtica, de cooperación voluntaria, en torno a un proyecto organizacional de los sujetos vinculados a la dinámica productiva. (Alonso, J. 2009).

Problemas como la escasa integración de los jóvenes a las tradiciones, la sustitución de los productos artesanales utilitarios por objetos industriales, la asociación de las artesanías a las producciones marginales de centros urbanos, la

discriminación y sobreexplotación de la mujer artesana, entre otros, expresan la complejidad de esta relación entre artesanía y comunidad. (Benítez, S. 2009). A estos se unen las contradicciones que son propias a la relación entre la vieja y la nueva ruralidad que se crea como parte y producto del proceso de reconversión, las asimetrías viejas sin resolverse, más las nuevas que surgen con el cambio. Todo ello demanda de investigaciones coherentes con la realidad, que superen las barreras comprensivas tradicionales, con visión integradora y comprometida con las imperiosas necesidades de emancipación social que demanda la situación de la mujer en todos los ámbitos de vida.

## **2. DESARROLLO**

El acercamiento a la nueva realidad organizacional, creada, a partir de los procesos de reconversión económica en Ecuador, desde una perspectiva dialéctica y participativa con mayor armonía entre lo sujetos que intervienen en el desarrollo de las organizaciones familiares productivas artesanales creadas como proyectos de vida, puede ser comunitario y emancipador; constituye una necesidad emergente. La familia “...como estructura social surgió diferenciándose por la división sexual del trabajo, pautando relaciones entre sus miembros los cuales han dejado su impronta en las disímiles culturas, civilizaciones, clases sociales, razas, regiones, continentes, zonas rurales y urbanas de diferentes maneras”. (Serrano, Y. 2012:5).

En ellas, en cuestión de género, se mantiene un dominio de lo masculino en el ámbito del trabajo y de la sociedad en general, aunque es de reconocer que en los últimos años existe un empoderamiento femenino, pues la presencia de la mujer ha aumentado en las actividades económicas, pero eso no se traduce aún en una equidad de género. En América Latina y el Caribe persisten: ...los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público... (CEPAL, 2018:17).

La artesanía, que en América Latina tiene hondas raíces en la tradición, ha llegado como actividad económica a partir de necesidades creadas por las crisis de otras actividades económicas, esa es una de las bases para plantear la existencia de una nueva ruralidad. En este análisis no puede faltar la temática del enfoque de género. Los procesos de reconversión que afectan la ruralidad tienen distintas consecuencias para hombres y mujeres, porque las contradicciones que se generan entre el profundo y arraigado legado patriarcal y la nueva realidad siguen prevaleciendo viejas asimetrías y aparecen otras que mantienen visibles diferencias entre “...los supuestos de integración femenina y masculina en actividades no agrarias, a partir de la recomposición de los mercados de trabajo locales y de la importancia creciente de la multiocupacionalidad de las familias agrarias en el medio rural”. (Sampedro, R. 1991:26)

La precariedad impuesta a los habitantes de esas zonas rurales, por la crisis económica de finales del siglo XX y la siguiente dolarización de la economía, asociado a las consecuencias del cambio climático, generó esas respuestas de acuerdo a las condiciones de cada lugar. Hay países donde lo más común ha sido buscar la solución al problema familiar a través de la migración de la familia completa o de algunos de sus miembros con más posibilidades para trabajar, tal es el caso de México. (Chong, E. *et al*, 2015). Hay que tener en cuenta que la mayoría de las

personas se dedicaron a la actividad agropecuaria y los servicios; evidencian además una división social del trabajo por género, donde la mujer se encontraba relegada al espacio doméstico.

En otros, como Ecuador y Perú donde la solución más extendida, ha sido la reconversión económica, que es el pase gradual de la economía tradicional basada en la producción agropecuaria, a otra dedicada al turismo, los servicios y las artesanías; tránsito que se produce afectando a la ruralidad tradicional, dando paso a una nueva noción mucho más difusa de ruralidad, donde siguen siendo importantes las actividades agropecuarias, pero una parte importante de la sociedad rural cambia de actividad de manera temporal o permanente. (Jalil, N. 2012).

Esa nueva ruralidad que está surgiendo y consolidándose “...no va de lo atrasado a lo moderno, de lo rural a lo urbano, de lo agrícola a lo industrial. Hay más bien un buen número de características que muestran la multidireccionalidad del proceso, (...). Vale la pena destacar la pérdida relativa de la significación económica y social de los sectores primario y secundario, y la evidente terciarización de lo rural”. (Pérez, E. 2001:2). Como resultado de esas crisis y las políticas públicas para enfrentarlas o como producto de la resistencia se puede afirmar que “... lo rural ya no es equivalente a lo agrícola (...) Todo esto conduce a la desagrarización de la actividad productiva, en especial desde el punto de vista de los requerimientos de la población empleada”. (Pérez, E. 2001:2).

En la comuna de Sosote, el núcleo de la producción artesana es la semilla de la tagua. La tagua es el nombre común de la almendra celulósica compleja de la semilla de una palma de igual nombre, cuyo nombre científico es *Phytelephas macrocarpa*. Se le conoce como el marfil vegetal o corozo y crece en los bosques húmedos tropicales de la región del Pacífico, especialmente en Panamá, Colombia y Ecuador. Se utiliza y se comercializa internacionalmente, principalmente para hacer botones y también figuras artísticas o decorativas y adornos, de una gran belleza y acabado, por lo que son muy admiradas.

De las 900 familias existentes en Sosote, unas 602, es decir, el 66, 88%, se dedican directamente al arte de elaborar objetos con tagua, que se consigue en las zonas montañosas de Manta y Portoviejo; de esas familias el 35%, alterna la agricultura con la artesanía. Este aspecto es muy significativo y expresa el paso gradual de la actividad económica fundamental agrícola a la artesanal, que es la emergente. De este modo gradual se está produciendo la disolución de la economía agraria tradicional. (Sampedro, R. 1991). El procesamiento de la tagua no solo mejoró los aspectos económicos, sino que perfeccionó las relaciones entre los sujetos que la producen, porque el hecho de producir o de estructurar un pequeño negocio, organizar el trabajo, fortalece sus vínculos y les crea mejorías económicas. (Jalil, N. 2018)

De la ruralidad anterior no todo es desechable, ella es el fundamento de la organización familiar y lo que ha de cambiarse en ella debe ser fruto de la reflexión colectiva y de la apropiación gradual de lo comunitario como cualidad de la realidad nueva que se construye a tono con las necesidades de la época y de las políticas públicas favorables que se promulgan y contribuyan a potenciar el valor de lo comunitario como núcleo articulador en la organización social de los sujetos que intervienen en la producción artesanal de la semilla de la tagua en Sosote.

La participación y la cooperación en el proyecto económico que elabora la familia, es un espacio generado de manera colectiva, donde se involucran la esposa,



los hijos, los sobrinos y otros miembros del grupo familiar, lo que incide en que el trabajo sea colectivo, promoviendo acciones conjuntas que crean las bases para fortalecer la participación y la cooperación en busca del logro de bienes comunes.

La totalidad de las organizaciones familiares productivas estudiadas consideran que la división del trabajo es según el género, donde la mujer realiza las labores supuestamente menos fuertes y los hombres aquellas que requieren de un mayor esfuerzo, el maestro y padre de la familia es el que distribuye las tareas en el taller y en los marcos de la familia. Todos sin excepción le deben respeto y obediencia. La familia es nuclear, aunque algunas veces es una familia extendida y su orden sigue teniendo raíces patriarcales. En la nueva ruralidad queda pendiente el tema de la emancipación de la mujer. Las nuevas relaciones económicas continúan arrastrando los patrones socioculturales heredados. Allí, en las nuevas estructuras organizacionales familiares creadas el trabajo doméstico sigue siendo una tarea concreta de las mujeres que además se incorporan al taller artesanal de las familias, es decir, realizan dos funciones laborales, con lo que se acrecienta su opresión en las nuevas condiciones socioeconómicas.

Las organizaciones familiares productivas actuales aseguran la formación de un sistema de relaciones de género menos patriarcal con impacto en las relaciones comunitarias tradicionales, porque en el empleo hay una equidad de género en cuanto a la cantidad numérica, donde la mujer comienza a ocupar el espacio público y laboral. La realidad cotidiana es otra pues se constata que el trabajo doméstico sigue siendo fundamentalmente de las mujeres, así como la economía del cuidado.

Las mujeres han pasado de una ocupación doméstica a una artesanal, sin dejar de realizar los cuidados del hogar y sin que el hombre ocupe espacios en lo doméstico, ni ceda poder en el taller donde domina, aunque en la organización, las mujeres, empiezan a ocupar puestos de importancia en el trabajo y a tomar decisiones por ejemplo, en el diseño de las obras artesanales, pero aún no logran alcanzar las máximas jerarquías (no son maestras artesanas, no son jefas de talleres, ni de hogar) puestos en los que se observa la preponderancia masculina en detrimento al posible empoderamiento femenino.

Lo importante es que las organizaciones familiares convertidas en el proyecto productivo de las familias forman parte activa del tejido productivo en Sosote y son estructuras emergentes ante la crisis económica que se fundamentan y refuerzan por la posibilidad contenida en ellas para cooperar y participar. En su visión cultural sobre el desarrollo Amartya Sen considera que: "...la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas..."(Sen, A. 2004:13).

Nada de eso es viable si dentro de la sociedad prevalecen rezagos opresores patriarcales que releguen a la mujer, con sus enormes potencialidades reprimidas a un plano subordinado y contemplativo. Estas familias ahora no pueden cambiar sus valores tradicionales, sus patrones socioculturales de una forma tan brusca, sus formas patriarcales prevalecen y junto a ellas se aúnan las condiciones propias de la

condición de país subdesarrollado, que trata de poner en práctica cambios sustanciales en su sistema social.

Es fundamental, acompañar desde la ciencia este proceso y capacitar integralmente a todos sus integrantes, dentro de ello el tema del género debe ser un eje transversal para promover el empoderamiento y la emancipación de la mujer, sin la que no es posible la emancipación social, porque la sociedad no puede alcanzar esos estadios mientras en su seno se reproduzcan prácticas patriarcales que cercenen la capacidad de aporte de la mujer al proceso en idénticas condiciones que el hombre perpetuando la discriminación y sobreexplotación de la mujer artesana.

La organización familiar productiva artesanal de la tagua, constituye un elemento dinamizador del tejido económico y social en Sosote, los cambios sustanciales en su cultura organizacional, como la incorporación de la mujer a la actividad productiva, el desarrollo de procesos de participación y de intra e intercooperación pueden ser favorables para el desarrollo de relaciones comunitarias emancipadoras. Convierte a la familia en una unidad productiva que continúa reproduciendo el orden patriarcal, pero que comienza a quebrar las asimetrías imperantes por el nuevo tipo de organización laboral que asume. Es un proceso gradual, que demanda acompañamiento científico y de políticas públicas que posibiliten la emancipación de la mujer y el abandono de la vieja mentalidad patriarcal que actúa como rémora al desarrollo local y territorial pleno.

### **3. CONCLUSIONES**

La organización económica surgida en Ecuador como consecuencia de la reconversión económica en el medio rural es superior cualitativamente por el aumento de la colectivización del trabajo en un escenario nuevo, con un mayor espacio para la socialización, en la necesidad potencial de participar en la toma de decisiones en que los miembros de la organización tienen que participar, y por el hecho de ser familias la demanda que entre los miembros se realiza de participar va en crecimiento.

El desarrollo organizacional de estas organizaciones dedicadas a la producción artesanal expresa en su mayoría manifestaciones de comunidad replegadas en sí mismas. Las contradicciones fundamentales se relacionan con: las políticas públicas locales que no refrendan en sí el alcance de las organizaciones familiares productivas como elementos dinamizadores del desarrollo de la comuna y la región. Los artesanos no valoran positivamente las asociaciones, en cambio identifican esta necesidad como elemento para poder mejorar el proceso de comercialización y minimizar la existencia de intermediarios, lo que de ser manejado adecuadamente desarrollaría al desarrollo comunitario en un ambiente de emancipación para todos sus miembros, especialmente la mujer artesana.

Cuando se determinan las manifestaciones de las relaciones comunitarias se comprende en lo teórico la evolución a las formas de organización cualitativamente superiores a las que anteriormente existían en la comuna (agrícola y ganadera) y como en esas formas de organización superior se expresan contradictoriamente lo antiguo y arcaico (modelo patriarcal en las relaciones de género) y lo nuevo y moderno (donde aún no logra que la mujer ocupe un lugar público, pero es una organización cualitativamente superior, porque la mujer está en un espacio socio productivo que antes no existía, continúa en una posición de dependencia porque el hombre continua siendo el jefe, pero a pesar de que prevalecen las formas

patriarcales, la nueva organización crea un escenario socioeconómico diferente, cualitativamente superior, donde aparecen las condiciones para el éxito de los procesos emancipatorios de género).

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, J. (2009). La comunidad y lo comunitario en su devenir histórico. En: La responsabilidad individual y organizacional desde un enfoque comunitario. Centro de Estudios Comunitarios. UCLV. Editorial Feijóo. Santa Clara.
- Benítez, S. (2009). Artesanía, equidad y enfoque de género Revista Cultura y Desarrollo. (6.) pp. 25-32.
- CEPAL (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3), Santiago de Chile. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43415> Recuperado 15-06-2019.
- Chong, E., Herrera, F., Chávez, C., y Sánchez, F. (2015). Mercado de trabajo rural y precarización: nuevas condiciones socioeconómicas en el sur del Estado de México. Revista Región y sociedad. Año XXVII, (No. 63). En <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v27n63/v27n63a6.pdf> Recuperado 11-05-2019.
- Jalil, N. (2012). La actividad productiva de la tagua y sus efectos en el desarrollo socioeconómico de los habitantes de la comunidad Sosote, del cantón Rocafuerte. (Tesis de Maestría), Universidad Tecnológica Equinoccial. Facultad de Postgrado, Quito. Ecuador. En <http://repositorio.ete.edu.ec/handle/123456789/12393>
- Jalil, N. (2018) Las relaciones comunitarias en la organización familiar productiva de los sujetos involucrados en la producción artesanal ecuatoriana. (Tesis de Doctorado) Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Santa Clara.
- Pérez, E. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En publicación: ¿Una nueva ruralidad en América Latina? En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rural/perez.pdf> Recuperado 09-07-2019.
- Sampedro, R. (1991). El mercado de trabajo en el medio rural: una aproximación a través del género. Revista Política y Sociedad. Madrid, (No. 8), pp. 25-33. En <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/POSO9191120025A/30551> Recuperado 13-06-2019.
- Sen, A. (2004). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En <http://www.elac.uca.edu.ni/.../Amartya+Sen+Teorias+del+desarrollo+a+inicios+del+SXXI.doc> Recuperado 03-07-2019.
- Serrano, Y. (2012). El encargo social del Estado en relación con las familias. Papel de la Federación de Mujeres Cubanas. (Tesis de doctorado), Centro de Estudios Comunitarios. Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas. Santa Clara.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ROL DE LA MUJER EN EL DESARROLLO LOCAL EN EL CONTEXTO ACTUAL DE CUBA**

Sandraliz Rafoso Pomar

[sandraliz@cedel.cu](mailto:sandraliz@cedel.cu)

María Alina Pestana Álvarez

[alinap@cedel.cu](mailto:alinap@cedel.cu)

Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL)

### **RESUMEN**

En el siguiente trabajo se presenta la experiencia práctica de participación ciudadana y la mujer en el desarrollo local del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL). Este programa trabaja en 27 municipios de 14 provincias de Cuba bajo condiciones y situaciones diferentes con los logros de la ciencia, la tecnología e innovación en los espacios locales. En este sentido, se desarrollan elementos teóricos-conceptuales sobre la importancia de la participación ciudadana, la mujer y el desarrollo local; además se visibilizan las transformaciones logradas con el acompañamiento y capacitación a grupos de mujeres de municipios rurales y urbanos.

A su vez, se muestran resultados cuantitativo y cualitativo sobre la participación de las mujeres en los proyectos municipales y en las estrategias de desarrollo municipal en el contexto actual cubano.

**Palabras Clave:** Participación ciudadana, Mujer, Desarrollo Local, Estrategias de Desarrollo Municipal

### **SUMMARY**

The following work presents the practical experience of citizen participation and women in the local development of the Program for Strengthening Municipal Capacities for Local Development (PRODEL). This program works in 27 municipalities in 14 provinces of Cuba under different conditions and situations with the achievements of science, technology and innovation in local spaces. In this sense, theoretical-conceptual elements are developed on the importance of citizen participation, women and local development; in addition, transformations achieved through the accompaniment and training of groups of women in rural and urban municipalities are visible.

In turn, quantitative and qualitative results are shown on the participation of women in municipal projects and in municipal development strategies in the current Cuban context.

**Key Words:** Citizen Participation, Women, Local Development, Municipal Development Strategies

## **1. INTRODUCCIÓN**

Los procesos de participación ciudadana en cualquier país es un eje fundamental para dinamizar cambios positivos en la sociedad. Desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales se han investigado cómo se comporta este fenómeno en circunstancias y períodos regulares e irregulares.

En la actualidad sigue siendo un tema que no cesa de ser estudiado. En las dinámicas de convivencia actuales, se representa en espacios diferentes, pero con un actuar y características con sus códigos, representaciones, construcciones y enfoques.

Ante todo, debemos considerar la participación como un proceso que consta de un conjunto de fases que poseen una dinámica interna propia con diferentes niveles de expresión. En segundo lugar, en tanto proceso social, su evolución y formas de manifestación van a estar influenciadas y determinadas por un grupo de factores de índole económica, político social, histórica y cultural que lo darán a luz, posibilitando canales efectivos de expresión, o lo abortarán. En tercer término, que la participación, tanto como objetivo o medio de reclamo, implica una postura y una acción dirigida a un fin y, por tanto, su puesta en marcha imbrica determinados procesos psicológicos y sociales en los cuales las necesidades significativas ocupan un lugar jerárquico, lo que da como resultado que los procesos participativos no se limiten a un área determinada, sino que estén presentes en los múltiples escenarios que la vida social encierra. (Cecilia Linares en Romero y Hernández, 2004:307).

En Cuba, el Estado en concordancia con su proyecto de justicia social, de democracia participativa y de lucha tenaz para eliminar toda forma de discriminación y opresión por razones de clase, género y raza, ha puesto en práctica desde 1959 su Estrategia Nacional de Desarrollo que comprende la ejecución en forma articulada y armónica, de los programas económicos y sociales. En tal sentido ha impulsado la creación y desarrollo de las bases económicas, jurídicas, educacionales, culturales y sociales que garanticen la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades a hombres y mujeres, transformando la condición de discriminación y subordinación a que secularmente había estado sometida la mujer cubana y promoviendo la eliminación de estereotipos sexuales tradicionales y la reconceptualización de su papel en la sociedad y en la familia. (FMC en Moya, 2010, p. 97)

Es por eso que el presente trabajo se centra en la participación ciudadana y el rol de la mujer en el desarrollo local en el contexto actual, desde un breve análisis general hasta el análisis específico del rol de ellas en su capacitación y participación en el proyecto de desarrollo local, Prodel.

## **2. ASPECTOS TEÓRICOS-CONCEPTUALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

“La participación va más allá de la movilización o de la presencia física del individuo y exige una implicación e intervención de los sujetos en el proceso; es por tanto una participación activa que requiere del compromiso de los participantes.” (Martínez, 2004, p.3)

Sin embargo, la construcción simbólica es un elemento fundamental en la participación ciudadana. Las lecturas que se pueden obtener son importantes. Contar con esas subjetividades ayuda a conocer esos criterios que cada cual tiene formado a partir de su historia de vida o memoria histórica. Comunicarles y darles acceso a información es empoderarlos con conocimiento para decidir y participar es necesario para que todas las personas se sientan incluidas en ese escenario y no se excluya a nadie.

Zabala en su trabajo explica que “El carácter participativo también es clave para transitar de una concepción conservadora o reformista de receptores, clientes o beneficiarios de políticas a una que contemple procesos de toma de decisiones más inclusivos, en un modelo de socialismo multiactoral que concrete la corresponsabilidad de toda la ciudadanía.” (Zabala, 2018, p. 181)

La manera en que sea escuchada la comunidad y se tengan en cuenta sus necesidades y criterios, es la única forma de que esos cambios y esas transformaciones sociales que a veces se piden tanto, lleguen a tener frutos.

“La participación es un ejercicio que brinda los medios de intervenir en el desarrollo y permite ir creando espacios, para influir en las decisiones que afectan la vida. La base orgánica para lograrla son las agrupaciones humanas que incluyen formas con diferentes niveles de estructuración, ellas suponen una necesidad y una voluntad comunes formalizadas para alcanzar un propósito, conducirse a sí mismas, y sobre todo, relacionarse con los de afuera y lograr los beneficios. Allí se despliegan de manera orgánica, tácticas y estrategias que conducen a la solución. Se toman decisiones y se generan actividades. Se establecen normas y se conjugan intereses y las personas se ubican frente a frente relacionándose mutuamente.” (Linares et al, 2012)

Sin embargo, un aspecto que se debe tener en cuenta en la participación ciudadana es que las cifras no representan calidad si no se involucran a las personas para que tomen parte o formen parte de algo; porque una cosa que no se puede obviar es que cada cual tiene una representación social de la realidad.

Para José Luis Rebellato, la participación debe contener, al menos, tres de los sentidos principales que connota el término participación: formar parte, tener parte y tomar parte. (José Luis Rebellato en Romero y Hernández, 2004:307).

La participación aparece como un elemento esencial del desarrollo local dado que implica el empoderamiento de los actores sociales en pos de su autodesarrollo, es decir que ellos asuman mayores niveles de poder al tiempo que logren reorientar los recursos locales en función de sus aspiraciones.

La participación en lo local se convierte así en un aspecto esencial para la construcción de la ciudadanía, fortalecimiento de la democracia e impulso de nuevos procesos y estrategias de desarrollo al afirmar la identidad de las personas y los grupos, reconstruir sentidos de pertenencia de la gente con respecto a su localidad, desarrollar las capacidades de información, decisión y gestión de los actores ciudadanos, emprender estrategias innovativas de mejoramiento de la calidad de vida, producción y uso de recursos naturales. (Ortiz, 1999, p.64).

## **2.1 La mujer y el desarrollo local**

“Siempre que se caracterice el desarrollo económico y social de Cuba desde 1959 y más en la última década, es necesario prestar en el análisis una atención especial a la mujer cubana.

Cuba en las últimas cuatro décadas ha desarrollado su modelo socialista bajo un principio fundamental, el desarrollo sostenido desde una dimensión amplia para la mujer cubana.

Según la concepción cubana, coincidente con corrientes que van prevaleciendo en el mundo actual, el desarrollo económico y social debe caracterizarse también mediante indicadores que revelen la participación de las mujeres en la vida económica, política y social; la elevación de su nivel cultural, técnico, profesional y científico; su incidencia en el empleo y su ascenso a las funciones de dirección.

Las mujeres, destinatarias principales de todos estos programas; al mismo tiempo expresaron sus propósitos de participar en un proceso de construcción social que identificaron como suyo, ya que las beneficiaría a ellas, a su familia y a toda la comunidad. De esta voluntad participativa, surgió en 1960 la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), organización no gubernamental que constituye un fuerte mecanismo de la sociedad cubana, que ha realizado una labor educativa, ideológica y social sostenida a favor del avance de la mujer.” (ONE, s.f.)

“En el artículo 29 del Plan de acción para la Igualdad de Género, incluye aspectos primordiales donde se fomentará la participación comunitaria, históricamente uno de los puntos fuertes del UNICEF, para hacer frente a determinadas actitudes, conductas y normas con respecto al género y ayudar a los hombres y mujeres miembros de la comunidad a convertirse en catalizadores del cambio social en pro de la igualdad de género. Por ejemplo, en sus esfuerzos por transformar las funciones, las responsabilidades y las normas tradicionales que se atribuyen a cada género y que imponen limitaciones a las niñas o los niños, el UNICEF y sus asociados trabajarán con los líderes comunitarios, los profesores, los trabajadores sanitarios, los padres y las madres y los propios niños y niñas, incluso a través de la comunicación directa y el diálogo, los medios de comunicación, los medios sociales y el informe “U-Report”.” (Naciones Unidas, 2017, p.9)

Son varias organizaciones, instituciones, proyectos y actores sociales, que claman por que haya justicia social, y se visibilice la participación ciudadana de la mujer en las diferentes esferas de la sociedad. Romper con ese silencio es un reclamo social general.

En la Constitución de Cuba, la ley de leyes, en el artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y responsabilidades en lo económico, político, cultural, laboral, social, familiar y en cualquier otro ámbito. El Estado garantiza que se ofrezcan a ambos las mismas oportunidades y posibilidades.

El Estado propicia el desarrollo integral de las mujeres y su plena participación social. Asegura el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, las protege de la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones y espacios, y crea los mecanismos institucionales y legales para ello. (Constitución de Cuba, 2019, p.4)

No ha sido casualidad la amplia y decisiva presencia de la mujer en el más reciente proceso de reforma constitucional en Cuba, concluido con la aprobación de la nueva Carta Magna que será proclamada este 10 de abril, cuando se cumplen 150 años de la Constitución de Guáimaro, la primera de la República en Armas.

El activo rol de las féminas cubanas comenzó desde la redacción del anteproyecto de Constitución. Fueron 13 las que, junto a otros 20 diputados encabezados por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, integraron la Comisión Parlamentaria encargada de elaborar y presentar el texto que luego sería sometido a consulta popular y, posteriormente, a referendo.

Precisamente en esa etapa del proceso de debate se escuchó la voz femenina, enriqueciendo cada uno de los análisis del proyecto que, tras ser modificado en más del 60 por ciento de su contenido, se convirtió en la letra definitiva de la Ley Suprema del país.

Con sus aportes, las cubanas reafirmaron la manera única y real de consolidar lo alcanzado por sus predecesoras en cuanto a derechos, y avanzar mucho más en ese camino donde aún existen escollos a superar, acordes con los tiempos actuales. (Romero, 2019)

Reflejo de esto son “algunos datos que muestran el desempeño de la mujer en Cuba como resultado del trabajo desarrollado en el país sobre la igualdad de género, a saber:

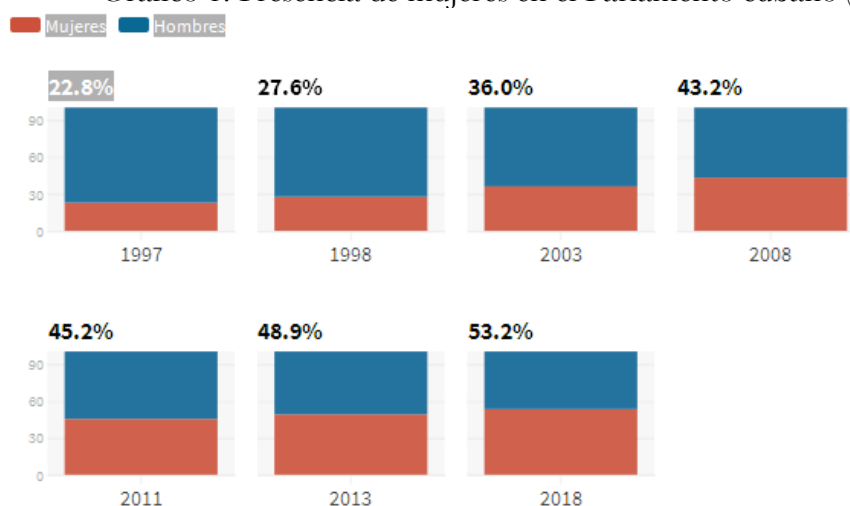
En el parlamento cubano en la actualidad hay 322 mujeres que son diputadas, 23 más que en el período anterior, que representa el 53,2 por ciento del total. Cuba se ubica entre los primeros países del mundo en cuanto a la participación femenina en el parlamento.

Tabla 1. Composición por género del parlamento cubano.

Concepto	Unidad		
	2007/08	2012/13	2017/18
Total de diputados	614	612	605
mujeres	266	299	322
Por ciento	43,3	48,9	53,2

Fuente: Oficina Nacional de Estadística e Información (2018) Anuario Estadístico de Cuba 2017, La Habana.

Gráfico 1. Presencia de mujeres en el Parlamento cubano (1997-2018)



Fuente: Cubadebate y Cepal

En el ámbito académico también se refleja como la Universidad convoca cada año a participar a niñas, niños y adolescentes en la jornada de Puertas Abiertas, con el fin de captar, motivar y despertar el interés de estas generaciones por las diferentes carreras que se imparten en el recinto docente. De ahí que cada año la cifra de graduados tribute a las demandas de instituciones, empresas, organizaciones, proyectos y otros espacios laborales, que fortalecen las diferentes dimensiones del desarrollo local. Especialmente la mujer ha ido insertándose en diferentes especialidades que años atrás estaba vedadas para ellas.

Cada año las cifras de graduadas, supera a la de los hombres; siendo ellas protagonistas de participar en los diferentes cambios sociales, políticos y económicos de la sociedad cubana. Ellas impulsan con su conocimiento y preparación en los grandes sectores, dinámicas laborales acorde al contexto actual del país.



Además, no se puede dejar de mencionar el rol protagónico que siguen teniendo ellas en las tareas domésticas del hogar. Cuyo trabajo no es remunerado económicamente y no es valorado como tiempo laboral empleado en el desarrollo familiar, social y local.

Específicamente en el Anuario Estadístico de Cuba 2018, empleo y salario de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI, 2019) Se incluye información sobre la población económicamente activa (ocupada y desocupada), fuerza de trabajo ocupada según la situación del empleo, su estructura por clase de actividad económica, sexo, edades, nivel educacional y categoría ocupacional. Las tasas de desocupación se muestran por sexo. Se incluyen datos sobre el salario medio por territorios y clase de actividad económica, así como indicadores sobre accidentes del trabajo, seguridad social y asistencia social, cuya fuente informativa fundamental es el Sistema de Información Estadístico Nacional. (ONEI, 2019)

Otra importante información recogida de la Oficina Nacional de Estadísticas, es que el Nivel Educativo de las Mujeres aumenta con cifras superiores a la de los hombres. En la siguiente tabla se puede apreciar los parámetros en la educación superior que superan al de los hombres; sin embargo en los niveles Primario o menos, Secundario o Medio Superior no se refleja de la misma forma que en la enseñanza superior.

Tabla 2.

CONCEPTO	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Ambos sexos</b>						
<b>Total</b>	<b>4 918,8</b>	<b>4 969,8</b>	<b>4 713,7</b>	<b>4 591,1</b>	<b>4 474,8</b>	<b>4 482,7</b>
Primario o menos	256,7	254,6	240,3	217,0	212,5	198,1
Secundario	1 056,5	1 070,3	1 097,1	1 087,2	973,5	968,7
Medio superior	2 551,6	2 549,9	2 295,5	2 253,8	2 288,8	2 322,7
Superior	1 054,0	1 095,0	1 080,8	1 033,1	1 000,0	993,2
<b>Mujeres</b>						
<b>Total</b>	<b>1 838,6</b>	<b>1 848,9</b>	<b>1 762,9</b>	<b>1 709,6</b>	<b>1 667,0</b>	<b>1 658,6</b>
Primario o menos	43,3	41,7	40,5	35,4	36,9	32,3
Secundario	222,6	220,8	231,7	229,9	191,9	185,1
Medio superior	981,7	969,7	872,3	848,1	862,9	871,9
Superior	591,0	616,7	618,4	596,2	575,3	569,3
<b>Hombres</b>						
<b>Total</b>	<b>3 080,2</b>	<b>3 120,9</b>	<b>2 950,8</b>	<b>2 881,5</b>	<b>2 807,8</b>	<b>2 824,1</b>
Primario o menos	213,4	212,9	199,8	181,6	175,6	165,8
Secundario	833,9	849,5	865,4	857,3	781,6	783,6
Medio superior	1 569,9	1 580,2	1 423,2	1 405,7	1 425,9	1 450,8
Superior	463,0	478,3	462,4	436,9	424,7	423,9

Nivel educacional en Cuba. Fuente: ONEI

En el ámbito virtual se destacan diversos blogs donde la participación de la mujer cubana refleja diversas temáticas sociales correspondientes al papel de las mujeres en los diferentes ámbitos de la sociedad.

### 3. **PROYECTO: “FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO LOCAL” (PRODEL)**

PRODEL es un programa de alcance nacional en el que participan los Gobiernos de 27 municipios en 14 provincias del país, son ellos: Pinar Río (Mantua), Artemisa (San Cristóbal, Güira de Melena y Artemisa), Mayabeque (Santa Cruz del Norte, Madruga, Nueva Paz, Bejucal y San José de las Lajas), Matanzas (Jagüey Grande), Cienfuegos (Aguada de Pasajeros), Villa Clara (Placetas y Manicaragua, Sancti Spíritus (Fomento, Jatibonico, Cabaiguán y Yaguajay), Ciego de Ávila (Flores), Camagüey (Minas), Las Tunas (Manatí), Holguín (Calixto García), Granma (Buey Arriba y Bartolomé Masó),

Santiago de Cuba (Mella y Palma Soriano) y en Guantánamo (Imías y San Antonio del Sur).. , auspiciado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

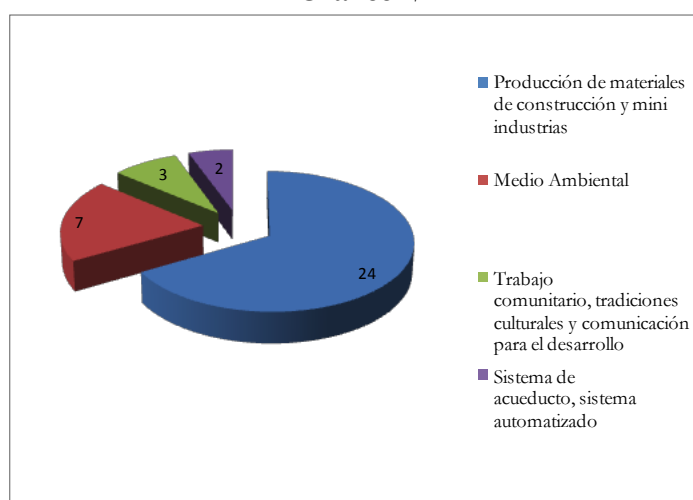
Es un proyecto que trabaja en sintonía con las políticas económicas, políticas y sociales del país. Reflejo de esto se visibiliza en 36 iniciativas de proyectos municipales asociados al fondo Prodel:

Tabla 3

<b>Iniciativas municipales</b>	<b>36</b>
Producción de materiales de producción y mini industrias	24
Medio Ambiental	7
Trabajo comunitario, tradiciones culturales y comunicación para el desarrollo	3
Sistema de acueducto, sistema automatizado	2

Fuente: elaboración propia. Iniciativas municipales

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia. Coordinación Principal de Proyectos

Iniciativas que se corresponden con los lineamientos de la política económica y social del Partido y la revolución en el período 2016-2021, en el artículo 191. Recuperar e incrementar la producción de materiales para la construcción que aseguren los programas inversionistas priorizados del país (turismo, viviendas, industriales, entre otros), la expansión de las exportaciones y la venta a la población. Desarrollar producciones con mayor valor agregado y calidad. Lograr incrementos significativos en los niveles y diversidad de las producciones locales de materiales de construcción y divulgar sus normas de empleo. (Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, p.34).

Además de ser reflejo de lo que se expresa en la nueva constitución cubana aprobada en el 2019, en el artículo 71. Se reconoce a todas las personas el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable.

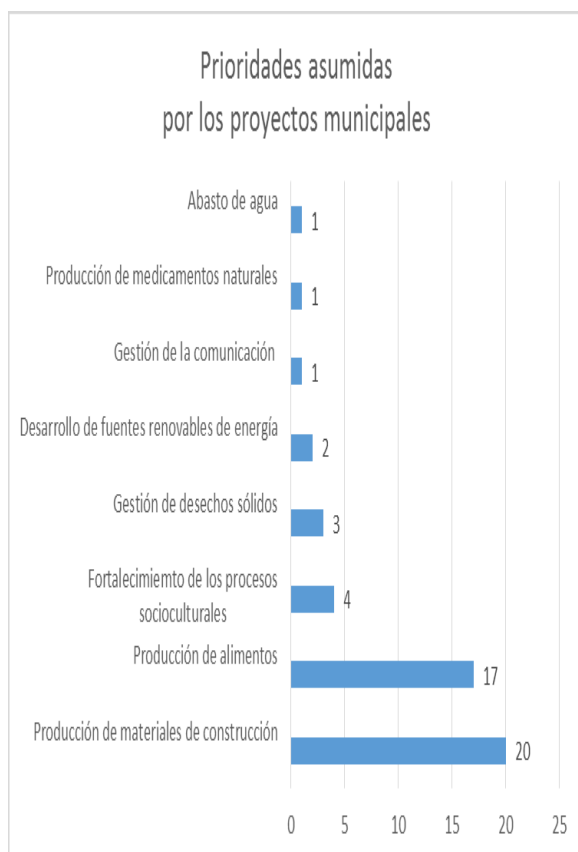
El Estado hace efectivo este derecho mediante programas de construcción, rehabilitación y conservación de viviendas, con la participación de entidades y de la

población, en correspondencia con las políticas públicas, las normas del ordenamiento territorial y urbano y las leyes. (Constitución de Cuba, 2019, p.5)

Fueron promovidas, desarrolladas y apoyadas con fondo PRODEL 16 acciones de capacitación e intercambio, lográndose la preparación de 426 personas (237 mujeres y 189 hombres) con la siguiente composición territorial: actores municipales 223, provinciales 73 y nacionales 130 nacionales. Esta capacitación se caracterizó por una amplia diversidad de temas asociados al desarrollo local como fueron: evaluación de políticas públicas, planificación estratégica, sistema de gestión local integrada, formulación de proyectos, sistematización y monitoreo, enfoque de equidad y género, sistemas de innovación local, gestión de riesgos para la reducción de desastres y el enfrentamiento al CC, consideración del uso y manejo de recursos hídricos y alternativas tecnológicas para el tratamiento de residuales líquidos, legislación ambiental, manejo sostenible de tierra, modelo de ordenamiento ambiental municipal y su articulación con EDL. (Castro, 2016)

Gráfico3

Tabla 4



Prioridades municipales	Cantidad	Porcentaje
Producción de materiales de construcción	20	41%
Producción de alimentos	17	35%
Fortalecimiento de los procesos socioculturales	4	8%
Gestión de desechos sólidos	3	6%
Desarrollo de fuentes renovables de energía	2	4%
Gestión de la comunicación	1	2%
Producción de medicamentos naturales	1	2%
Abasto de agua	1	2%

Prioridades a las cuales responden los proyectos municipales que se implementaron en 2018. (Castro & Rivera, 2018)

Como parte del enfoque de construcción y fortalecimiento de capacidades que implementa PRODEL, auspició la capacitación de al menos 297 personas, provenientes de todos los niveles territoriales (municipal, provincial y nacional) de ellas el 22 % son mujeres y 45 de ellos se reconocen como multiplicadores de los enfoques y propuestas que promueve PRODEL ( Estos multiplicadores reconocen que al menos en otros 39

municipios del país se han incorporado aprendizajes y buenas prácticas del proyecto).” (Castro & Rivera, 2018)

En el caso de la coordinación municipal y provincial de Prodel, se refleja la participación de la mujer en el desempeño de las actividades y funciones que se llevan a cabo en esas localidades. Ellas y ellos son los encargados de mantener una estrecha comunicación, dialogo y construcción de saberes en espacios gubernamentales, institucionales y académicos. Son un puente de articulación para llevar a cabo la herramienta de estrategia de desarrollo municipal en su comunidad, entre la coordinación nacional del proyecto Prodel. La tabla que se presenta a continuación refleja las cifras de cómo se comporta a nivel provincial y municipal.

Tabla 5. Participación de Coordinadoras y Coordinadores con la Coordinación Nacional Prodel

<b>Coordinadoras Provinciales</b>	<b>Coordinadores Provinciales</b>	<b>Coordinadoras Municipales</b>	<b>Coordinadores Municipales</b>
7	5	10	17

Fuente Elaboración propia.

Gráfico 4



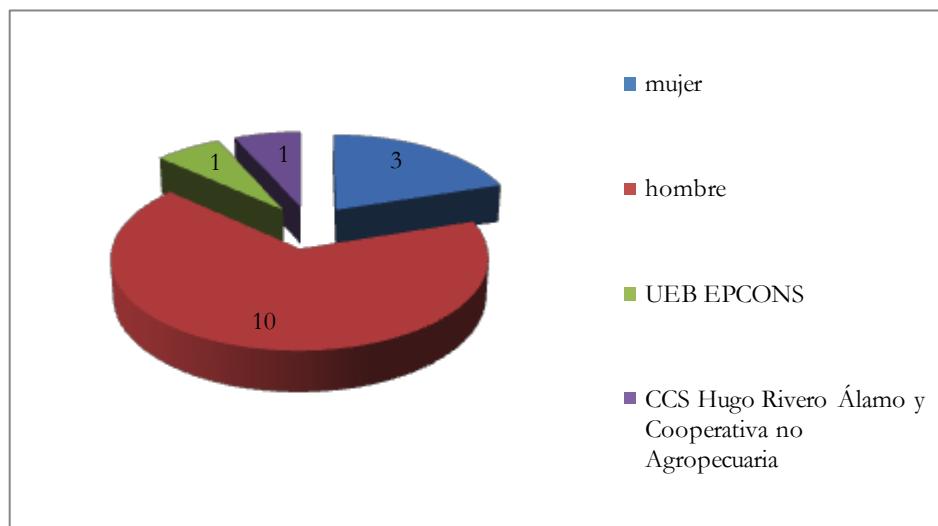
Fuente: Elaboración propia

En los diferentes años el proyecto Prodel ha jugado un papel fundamental en las acciones de capacitación e intercambio. En la siguiente tabla se reflejan las cifras de estas capacitaciones en el año 2016.

A pesar de que el gráfico anterior sea reflejo de la participación y capacitación de las mujeres; hay un déficit de proyectos (aceptados en la tercera convocatoria de Prodel) donde las mujeres sean las coordinadoras principales de esos proyectos en los diferentes municipios. En el gráfico se presenta dicha realidad en la que se debe trabajar. De la muestra seleccionada, dos de los proyectos coordinados por mujeres son de la línea sociocultural (zona oriental de Cuba), y uno institucional (zona occidental):

- Sendero Eco-Histórico Playita Cajobabo
- Desarrollo de una Unidad Integral de Servicios y Trámites en el Municipio Nueva Paz.
- Fortalecimiento de la comunicación para el desarrollo local sostenible en el municipio Mella.

Gráfico5



Fuente: elaboración Propia. Coordinación Principal de Proyectos

En el caso de los proyectos ambientales, desde hace ya más de una década existe la tendencia de privilegiar los espacios locales como aquellos donde mejor se pueden desarrollar las condiciones para la aplicación de eficientes políticas públicas con un alto componente de participación ciudadana; sin embargo, comenzando la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, algunas experiencias nos demuestran que no siempre lo local es sinónimo de eficiencia y participación, como se apreciara en el siguiente texto, el desenvolvimiento de la relación entre los manejos ambientales, las políticas públicas en la escala local y los procesos de centralización descentralización, muestran un ejemplo de la variabilidad de esta relación en los últimos años. (Fernández, 2005, p.217)

#### 4. CONCLUSIONES

- La construcción simbólica es un elemento fundamental en la participación ciudadana. Las lecturas que se pueden obtener son importantes. Contar con esas subjetividades ayuda a conocer esos criterios que cada cual tiene formado a partir de su historia de vida o memoria histórica
- El papel de la mujer cubana en el desarrollo local es fundamental. La representación de ellas en espacios académicos, institucionales, municipales, nacionales y gubernamentales, ha ayudado a la construcción social de aspectos invisibilizado años atrás y a los cuales no se les consideraba relevantes.
- El proyecto Prodel es un programa que desde sus inicios se ha ocupado de fortalecer capacidades municipales para el desarrollo local. Constantemente realiza acciones de capacitación en mujeres y hombres, que impulsan la

participación ciudadana en sus municipios; sin embargo todavía hay barreras que vencer en las cuestiones de equidad y género.

- Los 27 municipios con los que trabaja Prodel es una muestra positiva de como las prioridades municipales son atendidas con programas, proyectos y acciones bien planificadas. Se valida en este trabajo cómo la mujer se ha capacitado en cuestiones de Desarrollo Local y ha propiciado la construcción de conocimiento para la solución de dificultades en su comunidad.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Castro, M. (2016). Prodel.: Informe narrativo anual. CEDEL, La Habana.
- Castro, M. & Rivera, N. (2018). Informe narrativo anual. Proyecto “fortalecimiento de capacidades municipales para el desarrollo local”. CEDEL, La Habana.
- Cuba. Constitución de la República de Cuba. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.cu/media/filer/public/2019/04/11/constitucioncu.ba.pdf>. Recuperado el 18-08-2019. Recuperado 17-08-2019
- Fernández, A. (2005). Lo conveniente y lo posible: Movimientos comunitarios y gestión ambiental local en el espacio cubano. En: Cambios de la sociedad cubana desde los noventas. FLACSO, República Dominicana, pp.217 -243.
- Figueredo Reinaldo, O.; Izquierdo Ferrer, L. & Carmona Tamayo, E. (2018). Cuba en Datos: Mujeres más que hombres, empoderadas pero... (+Infografías). Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/03/08/cuba-en-datos-mujeres-mas-que-hombres-empoderadas-pero/>. Recuperado 17-08-2019.
- Linares, C. (2014). La participación social. Su definición y manifestación como proceso, en Romero María Isabel y Carmen Nora Hernández (comp.): Concepción y metodología de la educación popular. Selección de lecturas. Tomo I. Editorial Caminos, La Habana, pp. 401-418.
- Linares, Cecilia; Mora, P.E y Correa, S (2012). La Participación: ¿Solución o Problema? Disponible en: <https://investigacionubv.wordpress.com/2012/03/11/la-participacion-solucion-o-problema/>. Recuperado 17-08-2019.
- Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021. (2017). PCC, La Habana.
- Martínez Canals, E. (2004). Trabajo comunitario y participación: mitos y realidades. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales05/Caudales/ARTICULOS/ArticulosPDF/04M077.pdf>. Recuperado 29-08-2019.
- Moya, I. (2010). El sexo de los ángeles. Una mirada de género a los medios de comunicación. Publicaciones Acuario, Ciudad de la Habana.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. (2017). Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF para 2018-2021.
- Ortiz, S. (1999). Participación ciudadana y desarrollo local: algunas pistas de reflexión, en Hidalgo, M.... et. al: Ciudades emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local. Abya-Yala, Quito.
- ONEI. (s.f.). Perfil estadístico de la mujer cubana en el umbral del siglo XXI. ONEI, La Habana.
- ONEI. (2017). Anuario Estadístico de Cuba 2017. ONEI, La Habana.
- ONEI. (2019). Anuario Estadístico de Cuba 2018. Empleo y Salario. Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI), La Habana.

- Rebellato, J. L. (2004). La participación como territorio de contradicciones éticas, en Romero María Isabel y Carmen Nora Hernández (comp.): Concepción y metodología de la educación popular. Selección de lecturas. Tomo I. Editorial Caminos, La Habana, pp. 299-336.
- Romero Matos, L. (2019). Mujeres en la vida constitucional, de Ana Betancourt a las cubanas del siglo XXI. En <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/04/10/mujeres-en-la-vida-constitucional-de-ana-betancourt-a-las-cubanas-del-siglo-xxi/#.XVgePxI1YqE> . Recuperado el 17-08-2019.
- Zabala, M. D. C. et. Al... (2018). Referentes teóricos para el estudio de las desigualdades sociales en Cuba: reflexiones sobre su pertinencia, en Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina 08. (Número 1). FLACSO, La Habana, pp. 143-199.

# **MEDIACIÓN LOCAL, DIVERSIDAD CULTURAL Y CONFLICTO**

Selena Garavito Tarrifa  
Doctora en Desarrollo Local y Cooperación Internacional  
Coordinadora de Desarrollo Social de la Ong EMCAT.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La vida en comunidad, que genera infinitas interacciones entre los individuos que la componen y los cambios sociales que se producen, visibilizan la multiplicidad de conflictos que se generan.

Trabajar con y para la diversidad es una experiencia altamente positiva y enriquecedora, pero debemos estar sensibilizados y formados para hacer una óptima intervención como profesionales. Las entidades públicas y privadas, como son; gobierno Local, Universidades, entidades Judiciales, Policía, Ejército y toda la comunidad civil en su conjunto, deben capacitarse, estar dotada de las herramientas necesarias para hacer frente a los conflictos que se suscitan a nivel social.

Estamos ante la posibilidad de producir un cambio cultural renovado que nos permita tener una visión distinta. Dar respuestas a la gestión y resolución de conflictos en contextos; local, multicultural, a través de la mediación; como una filosofía de vida y no sólo de manera asistencial, desarrollar programas que eduquen con identidad propia, según la sociedad donde se aplique, todo un sistema que garantice el éxito de nuestro trabajo.

El paso de políticas paternalistas a una democracia participativa, es la bisagra que nos ha permitido y permite abrir la puerta hacia la implicación corresponsable de todos los actores sociales, para hacer frente a los problemas que les afectan.

Las consideraciones y el análisis de la experiencia que pretendo compartir, es el producto de una amplia labor abocada a la gestión y resolución de conflictos que se producen en nuestra comunidad valenciana. Intervención que abarca el estudio, la formación, ejercicio y la práctica de la mediación en forma transversal y en red con otras disciplinas y sectores sociales.

La mediación como herramienta de intervención social innovadora, hará posible recuperar la cooperación, colaboración, participación, diálogo, respeto y legitimación de aquellos que formamos parte de esta nueva realidad social, a la que debemos adaptarnos con una mirada diferente del conflicto, como “oportunidad de crecimiento y cambio”.

En estos tiempos de crispación, que se están dando no solo en España, si no en el mundo entero, la no tolerancia y el respeto a que el otro no piense como nosotros, nos llevan agresiones, verbales y en algunos casos físicas, que se dan el ámbito local, nacional, pero que atreves de las nuevas tecnologías, y en este mundo globalizado, también se producen en terrenos internacionales.

## **2. LA MEDIACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea aprobó su, Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre algunos aspectos de la mediación, en jurisdicciones, civiles y mercantiles, de esto hace más de 5 años, cuando se impulsó las directrices para trabajar la mediación, con los países que conforman la E.U.



Se desarrollan Directivas, que recogen la obligatoriedad y obligan a que estén incorporadas en su legislación, a diferencia de los reglamentos, que son un acto legislativo y son vinculante, estos deben aplicar, en la Unión Europea.

Estas directivas, luego cada país decide individualmente, como aplicarlas, salta a la vista, que, con la mediación, los Estado miembros de la E.U, cada uno decidió escoger un camino distinto y este se ven en los diferentes resultados obtenidos, que son muy diferentes.

### **3. MEDIACIÓN EN ESPAÑA**

Por consiguiente, en España trece de las diecisiete comunidades autónomas, disponen de su propia ley autonómica de mediación (García Villanluenga y Vázquez de Castro, 2013).

- Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Madrid, Asturias, País Vasco, Andalucía, Aragón y Cantabria. Tanto Cataluña como Islas Baleares han dictado ya su segunda ley sobre mediación.

- Ámbitos:

- Civil, familiar y muy común en conflictos laborales.

Normas:

- Es un proceso voluntario, que en el ámbito social se establece, toda demanda debe ir acompañada de un certificado que garantice haber intentado una conciliación o mediación previa.

Valor:

- Por normas generales, la mediación, concertada con el Tribunal es gratuita, también los servicios de las Comunidades Autónomas, Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)

### **4. LOS BENEFICIOS DE LA MEDIACIÓN PARA RESOLVER CONFLICTOS**

“Entre las ventajas de la mediación es de destacar su capacidad para dar soluciones prácticas, efectivas y rentables a determinados conflictos entre dos partes y ello la configura como una alternativa al proceso judicial o a la vía arbitral, de los que se ha de deslindar con claridad. La mediación está construida en torno a la intervención de un profesional neutral que facilita la resolución del conflicto por las propias partes, de una forma equitativa, permitiendo el mantenimiento de las relaciones subyacentes y conservando el control sobre el final del conflicto.

Asimismo, esta Ley incorpora al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Sin embargo, su regulación va más allá del contenido de esta norma de la Unión Europea, en línea con la previsión de la disposición final tercera de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifica el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio, en la que se encomendaba al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley sobre mediación”. BOE. núm. 162, 7 de julio de 2012.

Siguiendo el camino marcado desde las instituciones europeas, algunas comunidades autónomas han adoptado normas que han superado el tradicional ámbito familiar. Así, la Ley de Cataluña 15/2009, de 22 de julio, de mediación en el ámbito del derecho privado, y la Ley 1/2011, de 28 de marzo, de mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, modificada por Ley 4/2017, de 19 de abril, establecen regulaciones que pretenden institucionalizar y fomentar, por medio de la mediación, la cultura del arreglo amistoso. Ambas normas han servido de inspiración y modelo para la elaboración de esta ley. Posteriormente y a efectos de integrar en el ordenamiento.

Esta se desarrolla en tres ámbitos:

**Convivencia y amistad:** conflictos que se dan en ámbito de amistad, o se presentan también, en el lugar de residencia o convivencias. Los Vecinos de una comunidad, los de un barrio, ya sea por espacios comunes, obras, ruidos etc.

Dentro de la convivencia, en España, por la llegada de inmigrantes a el territorio, de diferentes países y con diferentes cultura y religión, la Generalidad Valenciana, desarrolla un programa en mediación Intercultural, esta se centra más que todo, en el apoyo a la población inmigrante con las siguientes líneas de actuación:

Tres líneas de actuación:

- 1- Atención telefónica como mediadora intercultural entre inmigrantes y organismos públicos y ONGs.
- 2- Atención directa dentro del servicio.
- 3- Actuación fuera del servicio a petición de los organismos públicos y a veces privados, en algunos casos, como traductor.
- 4-

**Espacio público:** conflictos que surgen en el espacio público y comunitario.

**Familiares:** Conflictos en el ámbito familiar, que se deriva, de hechos relacionados con el entorno de la familiar, como son: cuidar de personas mayores como (padres, abuelos, o casos especiales, de familiares con movilidad reducida, hijos menores, etc.), también se presentan conflictos y muy graves cuando se trata herencias.

Encontré otros casos importantes, donde se sugiere la mediación obligatoria, según el CMICAV (**Centro de Mediación del Ilustre Colegio** de Abogados de Valencia).

La propuesta que se plantea para introducción de una mediación obligatoria, cuando se refiere a las secciones informativa, y que se lleve a la práctica, en reclamaciones de cantidad inferiores a 6.000 euros que deban airear, por los cauces del juicio oral [anterior el valor era de 3.000 euros, a la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial], “presume la reposición de un procedimiento, parecido al anterior y que se desechó por los legislador, cuando se eliminó el trámite sistemático, del acto de conciliación previo a la demanda de juicio explicativo que se establecía en el artículo 460 LEC/1981, lo que mencionado en virtud del artículo 8 de la Ley 34/1984, de 6 de agosto. EDL 1984/9080-. Los términos empleados en la Exposición de Motivos de dicha Ley para enunciar esa modificación son bastante elocuentes respecto del rendimiento que en la práctica había dado la figura ("conferir al acto de conciliación, que, como demuestra la experiencia, ha dado resultados poco satisfactorios, un carácter meramente facultativo"). En efecto, es dudoso que el recurso obligatorio a la mediación o a la conciliación redunde por sí solo en una auténtica reducción de la litigiosidad, antes bien corre el riesgo de acabar convirtiéndose en una suerte de formalidad cumplimentada de forma rutinaria, y en definitiva en una traba para el acceso al sistema judicial” (Salvador Vilata, 2013:7)

En la medición, se plantea el supuesto obligatoriedad, cuando se lleva como tema voluntario, es de suponer que el supone, que el proceso se convertirá en trámites sin valor de que se van a convertir en meros trámites previos sin una verdadera eficacia, esto supone cargas burocráticas, que traerá consigo, lastrar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

La mediación como una alternativa eficaz y eficiente, que, de solución a los diferentes conflictos, se tiene que proveer, recursos humanos y material, cuando las personas, tengan la necesidad de contactar con estos servicios, se les puedan ofrecer ventajas, que se adapten a la realidad del contexto, sin imponerles legalmente. La generalidad dispone de su Ley 5 del 2012, reconocimiento de la mediación el ordenamiento jurídico valenciano, en legislación mercantil y procesal civil.

La otra forma de garantizar, si las partes piden, la mediación, cumplen con el trámite, y desean un proceso de mediación, y lleguen a finalizar el proceso, no quiere decir que, en los intentos, o en las secciones, alcancen el acuerdo que les de cómo resultado “el fin del conflicto”.

## **5. MEDIACIÓN LOCAL DIVERSIDAD CULTURAL Y CONFLICTO**

La mediación en el ámbito local, actualmente se llevaba a cabo por organizaciones, públicas y en su mayoría sociales, denominados servicios de mediación intercultural, también se denominada mediación (comunitaria, socio-sanitaria y socio-cultural).

En estos casos, hablar de mediación es necesariamente hablar de partes en conflicto, y de ayuda en el desarrollo de un proceso de negociación orientado a la búsqueda de un acuerdo satisfactorio para dichas partes.

En el contexto actual, de España, los mediadores perciben, lo etno-racial, la percepción del otro, por el tipo de piel, religión etc. El miedo a lo desconocido, lo diferente que son según los nativos los nuevos vecinos, esto ha producido en la sociedad de acogida, una sensación de rechazo, o amenaza a su propia identidad y algunos momentos, crispación social, más con la crisis económica que vive España, son los inmigrantes los perjudicados, y se dan escenas de racismo y

xenofobia, el más reciente a raíz de los atentados de las Ramblas de Barcelona, se desarrolló una corriente de odio hacia, el colectivo musulmán.

Por lo demás los conflictos, que ocasiona la Multiculturalidad, en espacios públicos, como; Mezquitas, parques, canchas de futbol, de baloncesto, en las piscinas municipales.

Lo importante de esta mediación a la diferencia de las demás, que esta se da en tres partes importantes, antes de la manifestación del conflicto, durante el conflicto y después del conflicto, esta última es muy importante, ya que evita que se vuelva a reproducir el conflicto y curan las heridas existen. En otro ámbito, se trabaja la mediación en socio-sanitaria, que trabajan en el ámbito de mujeres de religión musulmanas, ya que, por su religión y costumbre, ellas no se pueden dejar examinar de hombres médicos.

La mediación con empresarios, que tengan en su mayoría trabajadores musulmanes, lograr que estos puedan entender la importancia que tiene la oración para este colectivo.

Y en el ámbito de la restauración, que se les respete, a este colectivo, el no comer cerdo, siendo España un país, que, en su gastronomía, como plato principal este es uno de los máspreciado de la sociedad, la carne halal. Que las niñas, puedan asistir a clases con el hiyab, y las mujeres puedan incorporarse a puestos de trabajo, sin ser discriminada.

Tenemos mucho que aprender de esta forma de mediación.

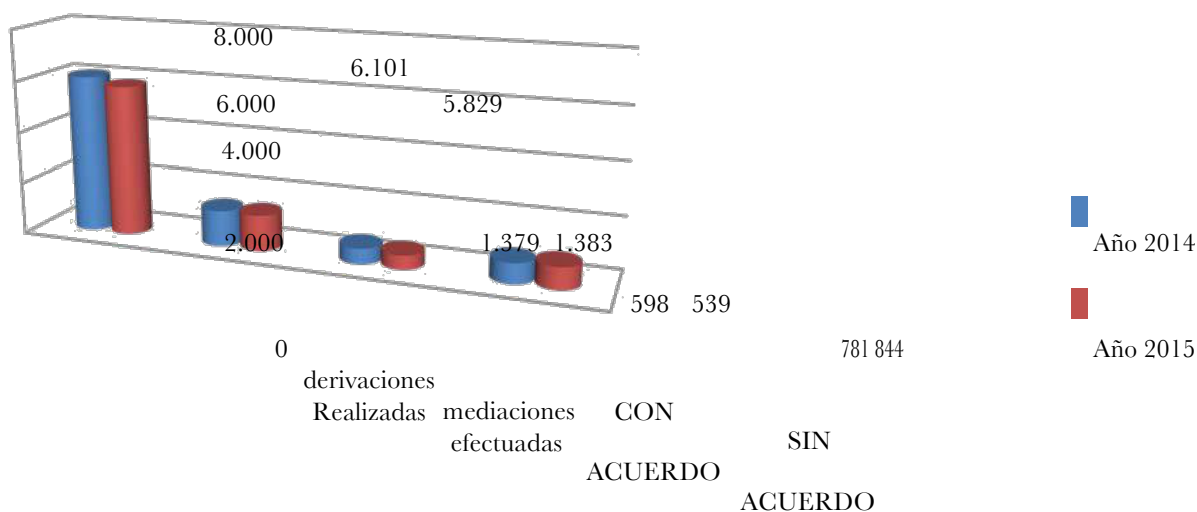
## 6. DATOS DE MEDIACIÓN EN ESPAÑA:

### Comparativa 2014/2015

<b>DATOS ANUALES 2014</b>	
TOTAL derivaciones realizadas	<b>6.101</b>
TOTAL mediaciones efectuadas	<b>1.379</b>
TOTAL mediaciones terminadas CON ACUERDO	<b>598</b> <b>43.36%</b>
TOTAL mediaciones terminadas SIN ACUERDO	<b>781</b> <b>56.6%</b>
<b>DATOS ANUALES 2015</b>	
TOTAL derivaciones realizadas	<b>5.829</b>
TOTAL mediaciones efectuadas	<b>1.383</b>
TOTAL mediaciones terminadas CON ACUERDO	<b>539</b> <b>38.97%</b>
TOTAL mediaciones terminadas SIN ACUERDO	<b>844</b> <b>61.02%</b>

Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 3.

### Comparativa Mediación Familiar 2014-2015



Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 3.

Nota: En estas graficas no están reflejado los datos de Canarias.

- Durante el 2015, 245 casos de mediación familiar de derivan a los Juzgados.
- En este periodo las derivaciones a los juzgados minoran en 4.5%.  
Se aprecia que los acuerdos alcanzados pasan del 43.36% al 38.92% en el 2015.
- Es muy curioso que en un 54.7% de los procesos derivados, en su primera cita no acuden a sesión informativa, ya sea por diferentes motivos, como no estar localizado, no tener conocimiento del proceso, etc.

No es fácil alcanzar acuerdos en el ámbito de la mediación familiar, y en la ciudad de Madrid se ha caracterizado en este periodo por una baja muy significativa en estos procesos.

### MEDIACIÓN PENAL 2015

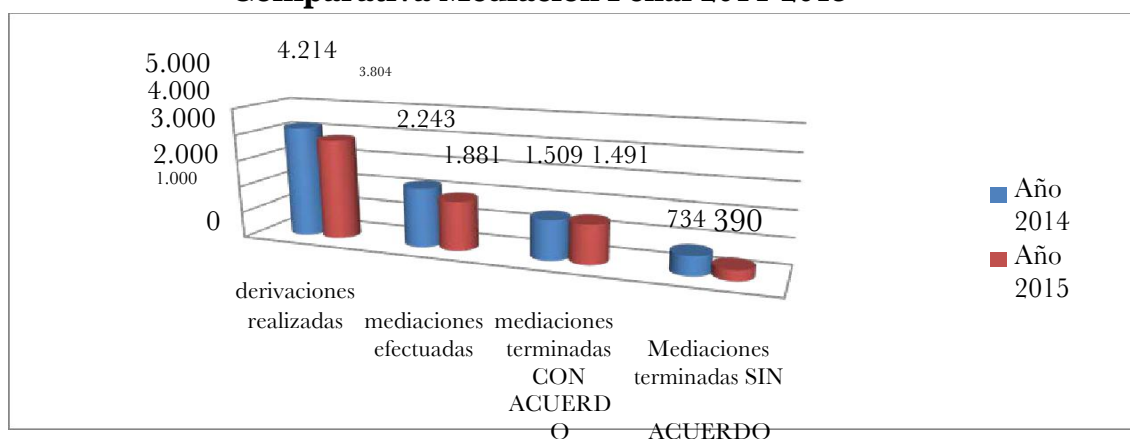
#### DATOS 2014. Comparativa 2014/2015

<b>DATOS ANUALES 2014</b>	
TOTAL derivaciones realizadas	<b>4.214</b>
TOTAL mediaciones cerradas	<b>4.349</b>
TOTAL mediaciones efectuadas	<b>2.243</b>
TOTAL mediaciones terminadas CON ACUERDO	<b>1.509</b>
	<b>62.27%</b>
TOTAL mediaciones terminadas SIN ACUERDO	<b>734</b>
	<b>37.22%</b>

<b>DATOS ANUALES 2015</b>	
TOTAL derivaciones realizadas	<b>3.804</b>
TOTAL mediaciones cerradas (había pendientes año anterior)	<b>3.850</b>
TOTAL mediaciones efectuadas	<b>1.881</b>
TOTAL mediaciones terminadas CON ACUERDO	<b>1.491</b>
	<b>79.26%</b>
TOTAL mediaciones terminadas SIN ACUERDO	<b>390</b>
	<b>20.73%</b>

Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 4.

#### Comparativa Mediación Penal 2014-2015



Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 4.

Hay 260 órganos judiciales, en el 2015, derivaron a mediación penal, de todas formas, se aprecia una disminución, en el número de procesos derivados de los órganos, comprados en el año anterior. Esto se debe que se redujo en unas 10 entidades, también debido a la crisis económica y la falta de financiación a algunos proyectos.

- En 9.7%, se disminuyó la derivación de estos órganos, por pérdida de servicios.
- Es muy frecuente en derivaciones penales, en un 20.64% de los procesos derivados, en su primera cita no acuden a sesión informativa, ya sea por

diferentes motivos, como no estar localizado, no tener conocimiento del proceso, etc.

- Los acuerdos firmados en 2015 están en un 80%, en mediaciones penales efectuadas, en el año anterior fue de 79.26%, acuerdos logrados. Su incremento fue 17% respecto al año anterior.
- Se evidencia un crecimiento dato a tener en cuenta. Esto se debe a factores tan importante como: Buena atención, “reparación a las víctimas”, la integración social del infractor y responsabilidad de sus actos, que se vincula a procesos sociales, a la justicia cercana a la sociedad, el tiempo, evita la burocracia, etc.

## MEDIACION CIVIL

### DATOS 2015- Comparativos 2014/2015

DATOS 2015	
JUZGADOS QUE DERIVARON	111
TOTAL derivaciones efectuadas	567

Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 7.

Relación de resultados de mediación.

2015		
<b>Total de mediaciones efectuadas</b>	<b>104</b>	
Finalizadas con acuerdo	<b>48</b>	<b>46.15%</b>
Finalizadas sin acuerdo	<b>56</b>	<b>53.8%</b>

Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 7

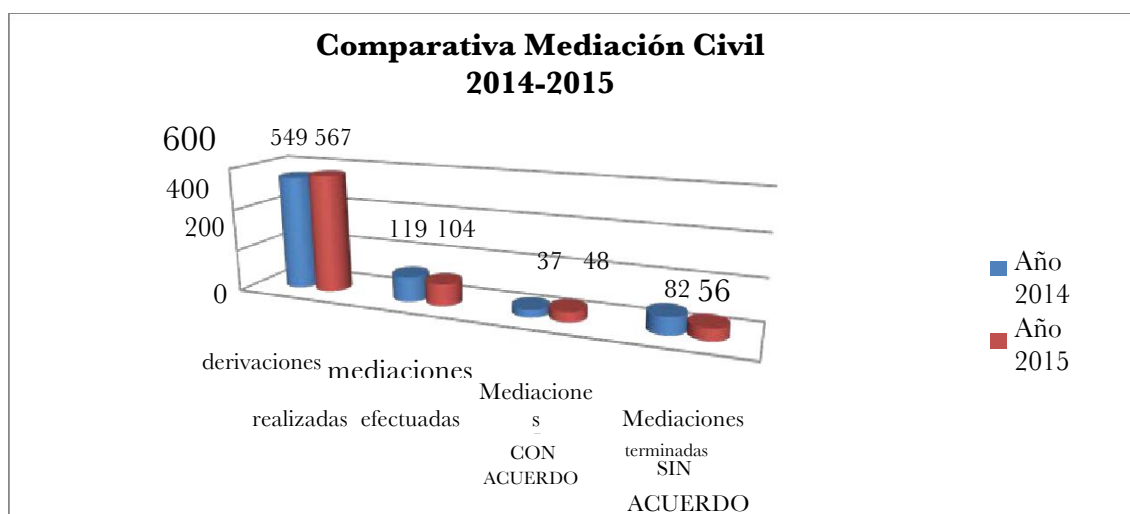
DATOS 2014	
JUZGADOS QUE DERIVARON	78
TOTAL derivaciones efectuadas	549

Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 7

Relación de resultados de las mediaciones.

2014		
<b>Total de mediaciones efectuadas</b>	<b>119</b>	
Finalizadas con acuerdo	<b>37</b>	<b>31.09%</b>
Finalizadas sin acuerdo	<b>82</b>	<b>68.90%</b>

Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 7



Fuente: Informe de estadística del CGPJ 2015: 7

Los Juzgados que trabajan en procesos de mediación civil, de 78 juzgados pasaron a 111.

Los casos que se derivaron pasaron de 540 a 561, cifras considerables.

Se pone de manifiesto la distancia, que existe entre los casos que se derivan, y los que llegan a procesos de mediación, mostrando así en la primera sesión informativa, un 72%, en su mayoría desiste del proceso sin dar la oportunidad de comenzar.

Esto tiene un punto a favor, que en números de acuerdos han mejorado alcanzado un 46,15%, procesos que llegan a finalizar con mediación.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Blum, F. (1997). L'avocat et la médiation. *Travaux Cetel*, 49, 100-113.
- Butts, T. (2008). Respuestas de los expertos. En C. Sáez (Coord.), *La Mediación Familiar. La Mediación Penal y Penitenciaria. El Estatuto del Mediador: Un programa para su regulación* (pp. 74-90). Pamplona: Aranzadi
- Cobos, A. M. (2008). Respuestas de los expertos. En C. Sáez (Coord.), *La Mediación Familiar. La Mediación Penal y Penitenciaria. El Estatuto del Mediador: Un programa para su regulación* (pp. 95-107). Pamplona: Aranzadi.
- Consejo General del Poder Judicial. (2010). *Informe al Anteproyecto de Ley de Mediación de 19 de mayo de 2010*. Madrid: Autor. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de:  
[http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder\\_Judicial/Consejo\\_General\\_del\\_Poder\\_Judicial/Actividad\\_del\\_CGPJ/Informes/Informe\\_al\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_mediacion\\_en\\_asuntos\\_civiles\\_y\\_mercantiles](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_de_mediacion_en_asuntos_civiles_y_mercantiles)
- Consejo General del Poder Judicial. (2013). *Guía para la práctica de la mediación intrajudicial del CGPJ*. Madrid: Autor. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de:  
<http://mediacionesjusticia.files.wordpress.com/2013/10/guia-para-la-practica-de-la-mediacion-intrajudicial.pdf>
- Espinar, F. (2008). Respuestas de los expertos. En C. Sáez (Coord.), *La Mediación Familiar. La Mediación Penal y Penitenciaria. El Estatuto del Mediador: Un programa para su regulación* (pp. 117-132). Pamplona: Aranzadi.

- European Parliament's Committee on Legal Affairs. (2014). *'Rebooting' The Mediation Directive: Assessing the limited impact of its implementation and proposing measures to increase the number of mediations in the EU*. Brussels: Author. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de:
- [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL\\_JURI\\_ET\(2014\)493042\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/493042/IPOL_JURI_ET(2014)493042_EN.pdf)
- García Villaluenga, L. (2010). La mediación a través de sus principios. Reflexiones a la luz del anteproyecto de ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 4, 717-756.
- Garrido, S. (2013). Retrospectiva y retos para los abogados-mediadores. *Revista de Estudios Jurídicos*, 13, 1-23.
- Salvador Vilata Menadas (2013). *De La Mediación Comparativa De Dos Normas Con Rango De Ley "Revista de Jurisprudencia"*, número 2, :7
- Tribunales de las Aguas de valencia. Disponible en: <http://www.tribunaldelasaguas.org/es/> [ 16 de octubre del 2018]



## **GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN FEMENINA: ALTERNATIVA PARA LA GESTIÓN LOCAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR EN CUBA**

Yinet Domínguez Ruiz

*yinetd@uo.edu.cu*

Miladys Vaillant Delis

*milo@uo.edu.cu*

Universidad de Oriente (Cuba)

### **RESUMEN**

La gobernanza constituye un proceso dinámico que posibilita las interacciones y estilos horizontales de cooperación entre el gobierno, sus políticas públicas y los actores sociales. En la actualidad la emergencia de la gobernanza como vehículo importante de la gestión local, constituye una oportunidad para solucionar las problemáticas sociales. Ejemplo de esto es la interacción de instituciones, grupos sociales y familias en la gestión de la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. Sin embargo, todavía es insuficiente la participación activa de las mujeres en este proceso para potenciar el acceso seguro a los alimentos. De ahí que la presente investigación tiene el objetivo de valorar la relación entre la gobernanza y la participación femenina en la gestión local de la seguridad alimentaria familiar. El estudio se desarrolló en comunidades de Santiago de Cuba a partir del análisis a las principales estructuras sociales y culturales que configuran esa participación femenina. Se emplearon la metodología cualitativa y cuantitativa, así como las técnicas de las entrevistas, observación científica y el cuestionario. Con la triangulación de datos se obtuvieron los siguientes resultados, por ejemplo: la emergencia de la sobrecarga doméstica de la mujer, su vulnerabilidad y el habitus incorporado en grupos e individuos con relación a la equidad de género. En este sentido, las principales conclusiones se ubican en: participación femenina en el acceso, distribución, utilización y estabilidad de los alimentos que limitan la participación femenina en la potenciación de la gobernanza como alternativa en la gestión local de la seguridad alimentaria familiar.

**Palabras claves:** gobernanza, gestión local, participación femenina, seguridad alimentaria familiar y participación femenina.

### **ABSTRACT**

Governance constitutes a dynamic process that enables horizontal interactions and styles of cooperation between the government, its public policies and social actors. At present, the emergence of governance as an important vehicle for local management is an opportunity to solve social problems. An example of this is the interaction of institutions, social groups and families in the management of food security at the household level. However, the active participation of women in this process to enhance secure access to food is still insufficient.

Hence, the present research aims to assess the relationship between governance and female participation in the local management of family food security. The study was carried out in communities of Santiago de Cuba from the analysis of the main social and cultural structures that make up this female participation. The qualitative and quantitative methodologies were used, as well as the interview techniques, scientific observation and the questionnaire.

With the triangulation of data the following results were obtained, for example: the emergence of women's domestic overload, their vulnerability and the habitus incorporated into groups and individuals in relation to gender equity. In this sense, the main conclusions are: gender inequalities in access, distribution, use and stability of food that limit female participation in the strengthening of governance as an alternative in the local management of family food security.

**Keywords:** governance, local management, gender inequalities, family food security and female participation.

## **1. SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR Y PARTICIPACIÓN FEMENINA: ALGUNOS APUNTES TEÓRICOS**

La alimentación es uno de los problemas fundamentales que presenta el mundo contemporáneo. La crisis alimentaria desatada por el alza de los precios de los comestibles afecta cada vez más a los países subdesarrollados manifestándose en situaciones de desnutrición y pobreza. Esta situación de emergencia alimentaria trae aparejada hambre y deficiencias nutricionales, agudizándose aún más en aquellos países que viven en extrema pobreza. Esta es una de las razones que atentan contra la seguridad alimentaria a nivel mundial.

En tal sentido, la seguridad alimentaria del hogar, depende del desarrollo que experimenta cada país en base a elementos como la equidad en los ingresos, distribución de la tierra, acceso a los servicios, la infraestructura, entre otros. Como sistema complejo, dicha seguridad es resultado también de la acción de los actores locales (instituciones sociales y culturales, organizaciones comunitarias, etc.), quienes contribuyen al desarrollo local a partir de colaborar en la satisfacción las demandas de la población. No obstante, la seguridad alimentaria de la familia también está influida por las acciones a nivel del hogar, así como los factores y actores en el ámbito local y nacional.

La seguridad alimentaria familiar (SAF) es concebida, entre otros aspectos como: el acceso de todas las personas, en todo tiempo, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y saludable. Sus elementos esenciales son la disponibilidad de alimentos y la posibilidad de adquirirlos (Banco Mundial, 1986). Este enfoque implica una doble reorientación: toma como escala de análisis no al país sino a la familia (y más tarde incluso a cada individuo), y se centra no en la disponibilidad sino en el acceso a los alimentos, determinado por el grado de vulnerabilidad social, económica y cultural.

En el ámbito individual y familiar la inseguridad alimentaria es un reflejo de la falta de acceso suficiente a los alimentos pero también es importante la dimensión cultural, expresada en hábitos, costumbres, normas y prácticas alimentarias, es aquí donde encontramos la relación entre la seguridad alimentaria familiar y los actores locales, lo que representa una de las cuestiones más difíciles e importantes que deben resolver los gobiernos de todos los países. Las causas que dificultan la SAF conllevan al análisis de las estructuras que configuran el acceso a los alimentos en diferentes contextos sociales. Este acceso, así como su distribución están mediados por las prácticas sociales y culturales que manifiestan los actores locales, lo que puede potenciar o limitar el desarrollo local a nivel de las comunidades (Figueroa, 2003).

En correspondencia con lo anteriormente planteado, el desarrollo local es un proceso que, en el transcurso del tiempo, conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población en diferentes ámbitos, uno de ellos es la seguridad alimentaria familiar. En este proceso, es decisivo el papel de los actores locales en la transformación social. Algunos de estos actores son: las organizaciones comunitarias, los grupos e instituciones sociales, así como la propia familia si tenemos en cuenta su rol significativo en la socialización de los individuos. En tal sentido, la interacción entre estos actores a nivel de la localidad debe conducir a lograr mayores accesos y recursos para las familias en función no solo de la disponibilidad, estabilidad y utilización de los alimentos sino también, en la participación de todos los miembros en la búsqueda de formas más equitativas de distribución de las tareas al interior del hogar.

Esto último, se convierte en uno de los problemas que afecta la seguridad alimentaria familiar, pues se constituye en participación femenina expresada en la

inequidad de la distribución y organización de las tareas domésticas donde la mujer asume el protagonismo.

Los resultados de la presente investigación se sitúan dentro de las prioridades que establece la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. De manera específica el Objetivo 2, cuya prioridad está entre otros aspectos, en lograr la seguridad alimentaria con la finalidad de alcanzar el bienestar social de todas las personas. Sin embargo, datos ofrecidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) evidencian que todavía falta mucho para reducir el hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, a una alimentación sana y nutritiva (Bárcena y Prado, 2016).

Algunas cifras estiman que 821 millones de personas (aproximadamente, una de cada nueve personas en el mundo) están en situación de subalimentación. Este panorama se ensombrece en diferentes regiones del mundo. En primer lugar, África constituye el continente con mayor prevalencia de la subalimentación, pues casi el 21% de la población (más de 256 millones de personas) se encuentra sumida en esta problemática. Aquí cabe destacar África subsahariana, donde se estima que el 23,2% de la población puede haber padecido privación crónica de alimentos en el 2017 (FAO et. Al., 2018).

En segundo lugar, en América del Sur, la prevalencia de la subalimentación se incrementó del 4,7% en 2014 al 5,0% en el 2017. En tercer lugar, la prevalencia de la subalimentación en Asia en 2017 es del 11,4%, lo que significa más de 515 millones de personas (FAO et. Al., 2018). En síntesis, los datos muestran que a nivel mundial será difícil erradicar el hambre para el 2030 y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Cabe agregar los resultados de diferentes debates, simposios, eventos y talleres convocados por organismos tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Panamericana de Salud (OPS), y Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S) con la finalidad de establecer sistemas de vigilancia en SAN (Seguridad Alimentaria Nutricional) a fin de generar información que sirva de base para la toma de decisiones a nivel nacional, regional, local y familiar.

Investigaciones realizadas a nivel internacional (Florencio, 1980; Sen, 1983; Engle, 1988; Salcedo, 2005) muestran que las características de los hogares pobres y de sus integrantes relacionadas más fuertemente con la seguridad alimentaria son: el ingreso familiar, el tamaño, la composición y tipo de hogar (es decir, si el hogar tiene un hombre-jefe o una mujer-jefe), y el nivel educacional de la mujer, además de su condición de trabajo (Ceballo, 2015).

Otro estudio realizado en las Filipinas por Florencio (1980), determinó el impacto relativo de la educación de la mujer, el tamaño de la familia, los gastos en alimentación, la ocupación de la mujer y el uso de su tiempo en la preparación de la comida, sobre la calidad nutricional de la dieta de familias rurales y urbanas. En igual forma, se evidencia como la relación de estos factores influyen positivamente en la calidad de la dieta. Según el investigador, una mujer mejor educada parece tener no sólo una mayor capacidad de contrarrestar los efectos negativos de una familia grande, sino también una mejor capacidad de usar más eficientemente los recursos asignados a la alimentación.

En este sentido, el presente trabajo tiene el objetivo de valorar el desarrollo local en el contexto comunitario a partir de la emergencia de participación femenina en torno

a la seguridad alimentaria familiar. Para alcanzar dicha finalidad, el estudio se enmarcó en el diagnóstico realizado a dos comunidades del municipio Santiago de Cuba a partir de la identificación de sus principales características en relación a la SAF y las problemáticas que configuran la participación femenina en dichos espacios de interacción.

### **1.1. Gobernanza y participación femenina para la gestión local de la seguridad alimentaria familiar**

Según Farinós (2008, p.12) la gobernanza no solo aborda un nuevo sistema de relaciones sino además un modelo alternativo de gestión de los asuntos públicos. Este sistema de relaciones incluye a diversos actores e instituciones sociales que interactúan y coordinan de manera horizontal con la finalidad de transformar la realidad social desde una perspectiva más participativa. Asimismo, la gobernanza implica un nuevo sistema de relaciones que incluye nuevos actores emergentes externos y un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos.

Para Villamil (2008, p.72) el proceso de gobernanza contiene elementos significativos para lograr una mayor gestión local. Aquí se pueden citar: la interacción e interdependencia, la responsabilidad, la coordinación, la cooperación, la información y la apertura entre los actores sociales. Esa interacción entre los diferentes actores configura una compleja red de relaciones donde se intercambian recursos e información, de forma más o menos permanente, para alcanzar objetivos políticos.

También la gobernanza alude a un nuevo estilo de gobernar, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes de decisiones colectivas. Su capacidad de inclusión de individuos, instituciones y grupos sociales posibilita generar mayores redes y vínculos entre estos actores sociales (Villamil, 2008). En el ámbito de la gobernanza, el motor de la gestión local del desarrollo está en la participación no solo del gobierno, sino además de la comunidad, los individuos, los grupos sociales y de la mujer.

En el caso de la seguridad alimentaria, es necesario reforzar la gobernanza global, nacional y regional en cuestión de alimentos, que facilite la disponibilidad de alimentos como una condición necesaria, que gestione un adecuado funcionamiento de los mercados a fin de que los alimentos puedan transitar de los productores a los mercados y de las regiones con superávit de alimentos a las regiones con déficit de alimentos.

Autores como Oliver de Schutter<sup>1</sup> (2013), señala la importancia de analizar las leyes, políticas y estrategias que adoptan los Estados para garantizar el derecho a la alimentación. Además, el relator apunta la necesidad de considerar la alimentación como un derecho humano, lo que refuerza la coherencia y el sentido de responsabilidad; ayudando a acordar diferencias pues sitúa la seguridad alimentaria de todos los ciudadanos en el núcleo de cualquier jerarquía de toma de decisiones; y convierte precisamente esta toma de decisiones en un proceso participativo y responsable (Schutter, 2013: 5).

El enfoque del derecho a la alimentación complementa los elementos de la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización teniendo en cuenta la dignidad humana y la aceptabilidad cultural, así como el fortalecimiento a través de la participación, la no discriminación, la transparencia y la responsabilidad. De tal forma que se exige responsabilidad a los gobiernos para llevar a cabo los compromisos que hayan adoptado en materia de seguridad alimentaria

---

<sup>1</sup> Relator especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación.

(Sánchez, Rodríguez, Meléndez y Figueroa, 2014). En este sentido, consideramos que para desarrollar una buena gobernanza es necesario la participación de la mujer, como uno de los actores relevantes para lograr una gestión local más efectiva en materia de alimentación.

Como en general las mujeres tienen un papel importante en la producción de alimentos en el ámbito de los hogares y además en la preparación y distribución de los mismos dentro de una familia, entonces su papel y la atención de sus necesidades específicas son indispensables para lograr la seguridad alimentaria familiar. Además, los ingresos de la mujer tienen un impacto directo en la seguridad alimentaria de una familia. Generalmente, las mujeres utilizan sus ingresos más para el beneficio de la familia que los hombres. Ellas tienden a contribuir más a la seguridad alimentaria familiar que los hombres que tienden a utilizar sus ingresos para su propio beneficio (productos de lujo, alcohol, tabaco) (Oenema, 2001). Aunque las mujeres juegan un papel muy importante en la situación alimentaria del hogar, su contribución muchas veces es invisible. Sin embargo, para poder entender y mejorar la situación de los hogares es importante reconocer este papel indispensable, de lo contrario se limitan las opciones para enfrentar la inseguridad alimentaria.

Consecuentemente, el comportamiento con respecto al uso del presupuesto familiar, el uso del tiempo de la mujer y el patrón de alimentación de la familia fuera del hogar pueden reflejar el uso más eficiente de los recursos que resultan en un mayor nivel de seguridad alimentaria en el hogar.

## **1.2. Gobernanza, participación femenina y gestión local de la seguridad alimentaria familiar en el municipio Santiago de Cuba**

En el presente trabajo se muestra un diagnóstico que permite evidenciar los principales elementos que caracterizan la seguridad alimentaria familiar y la participación femenina a nivel de los hogares. Ambos aspectos con incidencia en el desarrollo local de las comunidades objeto de análisis.

En el orden metodológico, para tratar el tema de la gobernanza, la participación femenina, seguridad alimentaria familiar y desarrollo local en el contexto comunitario, es preciso señalar que la investigación presenta una dimensión mayormente cualitativa, aunque también se dará uso a métodos del paradigma cuantitativo. Desde el nivel teórico el estudio se apoya en los enfoques histórico-lógico y dialéctico-crítico. Se utilizaron además las encuestas, la observación científica que, vinculado a otras técnicas como la entrevista, permitió la ubicación en el contexto y establecer cuestiones que servirían de orientación a la investigación. El cuestionario se aplicó a una muestra de 200 familias (100 familias de cada comunidad) de una población de 21 631 habitantes en Chicharrones y 24 420 en Los Maceos. El objetivo de esta técnica estuvo encaminado a profundizar en la configuración de las diferentes dimensiones (acceso, estabilidad, utilización y disponibilidad de los alimentos) de la SAF a nivel de los hogares a partir de la participación femenina existente y las limitantes que esta situación trae consigo para el desarrollo local. Este procedimiento se realizó en base a un error muestral del 10% a un nivel de confianza del 95,57%.

El estudio se realizó en los hogares de las comunidades Chicharrones y Los Maceos de Santiago de Cuba. El primero, se encuentra ubicado al sur de la ciudad de Santiago de Cuba, limitando al noroeste con el Consejo Popular Veguita de Galo, al sur con el Consejo Popular Ciudadamar y al este con el Consejo Popular Flores, Santa Bárbara y Haydee Santamaría. Posee una extensión territorial de 4.9 km cuadrado,

siendo mayoritariamente residencial, comprende los repartos Chicharrones (Caballo Blanco), Dessy, Veguita de Galo y la comunidad Frank País García (El Polvorín) de conjunto con el asentamiento El Sitio; con una población de 21 631 habitantes de los cuales 11 009 son del sexo femenino y 10 622 masculino, así como un alto por ciento de adultos mayores. El segundo, situado en el centro histórico de la ciudad de Santiago de Cuba, cuenta con una extensión territorial de 0.56 km cuadrado. Limita al norte con el Consejo Popular Mariana Grajales, al sur con el Consejo Popular Heredia, al este con el Consejo Popular Sueño y al oeste con el Consejo Popular Guiller món Moncada. Tiene un total de 24 420 habitantes, de ellos 13 115 son adultos mayores.

En el diagnóstico comunitario, que fundamenta la presente investigación, motivó el hecho de que en las comunidades objeto de estudio existan características sociológicas tales como: diversas formas de comprender la alimentación y los problemas alimentarios, hibridación de tradiciones alimentarias, el insuficiente acceso a recursos económicos y la escasa capacidad de respuesta a riesgos de orden ambiental y social. Además, se reflejan estructuras socioculturales relacionadas con la participación femenina, como: el *habitus* o capital cultural incorporado en grupos e individuos en relación a la equidad de género, la emergencia de familias disfuncionales, sobrecarga de las actividades domésticas en la mujer, la vulnerabilidad social de la comunidad, entre otras.

En cuanto a la percepción que tienen los pobladores de la vulnerabilidad de su comunidad destaca la comunidad Chicharrones (69,4 %), quienes afirman que su comunidad es vulnerable, sin embargo, los encuestados de la comunidad Los Maceos se sitúan en un 51,2 %. La mayoría refiere que esta vulnerabilidad es producto del envejecimiento poblacional, situación que está presente a nivel del país. Por consiguiente, las políticas sociales deben enfocarse en la atención al adulto mayor en materia de una mayor accesibilidad y distribución de los alimentos a nivel del hogar.

Referido a éste último indicador, las familias en ambas comunidades distribuyen los alimentos en partes iguales (75,5% Chicharrones y 62,8% Los Maceos), lo que evidencia la solidaridad, vínculos afectivos, etc. No obstante, es importante tener en cuenta a los grupos vulnerables, pues en el estudio, su prioridad en la distribución es baja (51% Chicharrones y 72,1% Los Maceos). Valoramos que, respecto al tema de SAF, estos grupos necesitan un tratamiento especial en cuanto a la frecuencia de los eventos principales de comida en el día, la ingesta de alimentos saludables y nutritivos, inocuidad y variedad de los alimentos, etc.

En ambos indicadores (vulnerabilidad y distribución) el mayor % se ubica en Chicharrones; es evidente entonces, que uno de los indicadores fundamentales para que la familia tenga seguridad alimentaria es la preparación y educación que tenga la mujer, puesto que ésta desempeña un rol fundamental en el establecimiento de la cultura alimentaria del hogar. Ellas tienden a contribuir más a la SAF que los hombres, pues tienen mayor control en cuanto a la cantidad de alimentos que hay en el hogar, su distribución y consumo.

Los resultados de los estudios de Angulo (2015) y Romero y Ceballo (2016) coinciden con que son las mujeres quienes se encargan de que cada uno de los miembros del hogar reciba una porción adecuada de los alimentos disponibles, según la edad, favoreciendo siempre a los grupos más vulnerables. Una mujer con una buena educación tiene una mayor capacidad de contrarrestar los efectos negativos que asechen a su familia grande, igualmente posee una mejor capacidad de usar más eficientemente los recursos asignados para la alimentación. Por otro lado, el bajo estatus de la mujer

limita sus oportunidades dentro del ámbito comunitario, frenando la transmisión de conocimientos y el intercambio de experiencias.

Con respecto a la persona que contribuye a la distribución de los alimentos en el hogar, podemos decir que, según los resultados obtenidos de los cuestionarios aplicados, en ambas comunidades prevalece el que logra la integración de la familia con sus afectos (33% respectivamente) y el que elabora las comidas (Chicharrones- 37% y Los Maceos- 23%).

En ambas comunidades se evidencia que el nivel nutricional de las personas (familias vulnerables) está acorde con las costumbres de la población cubana, sin embargo, el consumo de carbohidratos y grasa saturados es mayor en comparación a la fibra dietética. Esto demuestra la preferencia por los alimentos fritos, uso de grasa animal y el consumo de dulces en variedad y cantidad, con poca tendencia a vegetales, frutas y a la leche.

En las encuestas realizadas se pudo constatar que en ambas comunidades las personas encuestadas valoran que la vulnerabilidad de su comunidad afecta la SAF (65 % en Chicharrones y 59 % en Los Maceos). Sin embargo, en cuanto a la valoración que tienen los comunitarios en relación a la vulnerabilidad de los contextos familiares, en la comunidad de Chicharrones se muestra una mayor tendencia hacia esta vulnerabilidad (58%), no así en Los Maceos (37%).

Con referencia a lo anterior, cabe señalar que en ambas comunidades los encuestados afirman que esta vulnerabilidad afecta a los contextos familiares (Chicharrones- 59% y Los Maceos- 52%). Lo que expresa contradicciones en el caso específico de la comunidad Los Maceos en relación a la vulnerabilidad y la SAF, puesto que éstos plantean que sus familias no son vulnerables, sin embargo, consideran que la vulnerabilidad limita al seguridad alimentaria a nivel familiar debido a los bajos ingresos, la no correspondencia de los precios con los salarios, entre otras cuestiones. A partir de esta dicotomía se llega a la conclusión que estas familias si son vulnerables.

El ingreso económico mensual promedio de ambas comunidades se encuentra oscilando entre los 250- 300\$ (Chicharrones- 22% y Los Maceos- 24%), 450- 500\$ (Chicharrones- 20% y Los Maceos- 24%) y 500- 1000\$(Chicharrones- 20% y Los Maceos- 26%). Por consiguiente, los resultados obtenidos en la percepción que tienen los encuestados de su ingreso económico familiar, ambas comunidades coinciden que este ingreso es regular (Chicharrones- 60% y Los Maceos- 54%); igualmente los encargados de mantener económicamente a la familia son el padre y la madre (Chicharrones- 46% y Los Maceos- 39%) respectivamente.

La mayoría de las unidades familiares distribuyen los recursos financieros por orden de prioridades, en el que la alimentación ocupa el renglón fundamental dentro de las necesidades básicas; seguido de las prendas de vestir y los productos para el aseo personal y la higiene del hogar. Existe una correspondencia entre los indicadores vulnerabilidad e ingreso económico, y el ingreso destinado a la compra de alimentos, puesto que en el caso de Chicharrones es alto (53%) y en Los Maceos se ubica entre medio y alto (48% y 37% respectivamente).

Estos aspectos son muy importantes a la hora de medir el ingreso familiar en ambas comunidades y su incidencia en la seguridad alimentaria familiar, pues del poder adquisitivo de sus miembros depende el acceso y estabilidad de los alimentos necesarios. Una gran parte de la población no tiene ingresos suficientes para suplir sus necesidades alimentarias, y buscan para su menú diario productos que sean baratos y que usualmente no contienen los nutrientes necesarios para una vida activa y sana.

Mediante la observación, pudimos constatar que en la mayor parte de las viviendas (ambas comunidades) no se cumplen las medidas higiénicas sanitarias para la manipulación y elaboración de los alimentos, los que no son lavados adecuadamente y de manera general no se realiza una buena cocción de los mismos, situación que afecta la SAF.

Los conflictos más frecuentes que surgen en el seno familiar como resultado de las discusiones en torno al tema de la SAF son: entre el alto precio de los alimentos y la imposibilidad de adquirirlos (Chicharrones- 73% y Los Maceos- 82%); entre la necesidad de una alimentación sana y las posibilidades reales de adquisición de los productos (Chicharrones- 56% y Los Maceos- 50%); y entre la poca variedad de los alimentos y la existencia de una seguridad alimentaria en función de la salud, destaca la comunidad de Chicharrones con un 55%, pues en la comunidad de Los Maceos, aunque el 53% considera que no existen estos conflictos, existe una cifra que no es despreciable (47%) como tendencia de la presencia de estos conflictos a nivel familiar.

En las encuestas realizadas se constató que en ambas comunidades las personas encuestadas declaran que no producen alimentos para su autoconsumo, principalmente por no tener parcelas o un espacio de tierras productivas para la siembra de vegetales, hortalizas y demás alimentos. Sin embargo, se pudo constatar que el mayor % de las familias encuestadas toman medidas para el abastecimiento y reserva de los alimentos (Chicharrones- 75% y Los Maceos- 67%) por ejemplo: la planificación, control y ahorro de los alimentos (35%), planificación del ingreso destinado a la compra de los mismos (26%), mantener los alimentos debidamente guardados (refrigeración) y conservados (15%), comprar lo necesario para una semana (10%) y solo un 8% para el mes.

Los aspectos abordados evidencian la necesidad de potenciar a nivel de la comunidad la autogestión comunitaria en materia de producción de alimentos en función del desarrollo local. Sin embargo, dicho proceso no debe realizarse sin la participación de todos los actores locales a partir de sus experiencias en torno a la seguridad alimentaria familiar. En este proceso cabe agregar la importancia de atender a la participación femenina que se construyen en torno a la alimentación. Si bien es la mujer la encargada de la elaboración y distribución de los alimentos al interior del hogar, todavía existen estereotipos de género que median socioculturalmente en la distribución de las tareas domésticas. Esto conlleva a la sobrecarga en las mujeres matizada por estructuras sociosimbólicas configuradas desde el pensamiento androcéntrico.

## 2. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, podemos decir que:

- Desde el punto de vista teórico, la seguridad alimentaria familiar constituye un espacio importante de construcción social entre diferentes actores (individuales y colectivos) que intervienen en los procesos de acceso, disponibilidad, estabilidad y uso de los alimentos. A nivel local, el desarrollo de estrategias o mecanismos para fortalecer estas dimensiones permite asegurar las condiciones sociales y económicas no solo al interior de los hogares, sino también a nivel de las comunidades.
- Uno de los aspectos que deben ser atendidos desde las políticas sociales en materia alimentaria es la desigualdad de género. En este sentido se apuntan los roles desiguales que son asumidos por la mujer en la distribución y preparación



de los alimentos, lo que evidencia una sobrecarga de las tareas domésticas y la falta de equidad de género en las mismas.

### 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1986). La pobreza y el hambre. Temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Washington, D.C.
- Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas: CEPAL.
- Ceballos, J. M. (2015). *Plan de acciones para disminuir la incidencia de los factores socioculturales que limitan la seguridad alimentaria en la comunidad de Perronales del municipio Holguín*. (Trabajo de Diploma no publicado). Universidad de Holguín, Holguín, Cuba.
- Engle, P. (1988). "Women-headed families in Guatemala: Consequences for children". En: *The Determinants and Consequences of Female headed Households*. The Population Council and International Center for Research on Women. Washington, D.C.
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. FAO, Roma.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), 11-32.
- Farinós, J. (2015). Desarrollo territorial y gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. *Desarrollo Regional en debate*, 5(2), 4-24.
- Figuerola, D. (2003). Medición de la seguridad alimentaria y nutricional. *Revista de Salud Pública y Nutrición (RESPYN)* 6 (2).
- Florencio, C. (1980). Comparison of the determinants of nutrient intake of rural and urban families. *Ecology of Food and Nutrition*, (10): 97-104. México. Recuperado en: [http://www.respyn.uanl.mx/iv/2/ensayos/seguridad\\_alimentaria.htm](http://www.respyn.uanl.mx/iv/2/ensayos/seguridad_alimentaria.htm)
- Oenema, S. (2001). La seguridad alimentaria en los hogares. FAO RLC.
- Salcedo, S. (2005). *El marco teórico de la seguridad alimentaria en Políticas de Seguridad Alimentaria en los países de la Comunidad Andina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Santiago de Chile*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe.
- Sánchez, J. et al. (2014). La importancia de la gobernanza en la seguridad alimentaria ante un panorama de volatilidad en el precio internacional de los alimentos; el caso de México. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, 1 (2), 11-40.
- Sántiz, A. y Parra, M.R. (2010). Gobernanza, política pública y desarrollo. *Revista de Geografía Agrícola*, (44), 71-90.
- Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Revista de Comercio Exterior*, México; 33 (12): 11-20.
- Schutter, O. (2013). *El derecho a la alimentación ya no es un derecho olvidado. Derecho a la alimentación*. New York, Ginebra: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Villamil, J. (2008). La gobernanza, de la cooperación al desarrollo local en América Latina. *Voxlocális*, (019), 1-16.

## **LAS FINCAS FAMILIARES ESPACIOS NATURALES PROMOTORAS DEL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

Yuneidys González Espinosa  
Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas,  
*yuneidys@inca.edu.cu*

Mercedes González Fernández-Larrea  
Ministerio de Educación Superior  
*mglez@mes.gob.cu*

Marta Rosa Campos  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (*FLACSO*), Programa *Cuba*.  
*martuli@flacso.uh.cu*

### **RESUMEN**

El presente trabajo persigue como objetivo describir como las fincas familiares son espacios naturales promotoras del desarrollo local sostenible. Se realizó en la provincia de Mayabeque de la República de Cuba, específicamente en 6 municipios. Como métodos teóricos se empleó: histórico-lógico, análisis y síntesis e inducción-deducción. Como métodos cualitativos se utiliza la investigación-acción-participación y el análisis documental, así como técnicas de observación participante y entrevistas. Como resultados fundamentales se evidencian las potencialidades que tienen las fincas familiares como espacio natural para potenciar los procesos sostenibles de transformación y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este estudio permitió visualizar como las fincas familiares contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de innovación agropecuaria local y la participación de las familias campesinas en los procesos de desarrollo sostenible. Las fincas familiares estudiadas son espacios naturales dedicados a la agricultura como principal fuente de ingresos. En sus predios se estimulan la cultura local, estas generan alimentos sanos e inoocuos fundamentalmente para los mercados locales, aunque también apoyan a escuelas, hospitales, hogares de ancianos y de niños sin amparo familiar. Se constató que sirven como espacio educativo como fincas escuelas, donde estudiantes de diversas enseñanzas hacen prácticas in situ. Posibilitan el desarrollo del agroturismo y el turismo comunitario. Tienen capacidad para la mitigación y adaptación al cambio climático. Con la utilización de buenas prácticas agrícolas (agroecología) reducen importaciones y se aprovechan los recursos locales. Se llega a la conclusión de que las fincas familiares son espacios naturales promotoras del desarrollo local sostenible.

**Palabras clave:** desarrollo, local, sostenible, fincas, familiares

## 1. INTRODUCCIÓN

La agricultura familiar corresponde a aquella forma de producción agropecuaria rural que depende fundamentalmente del trabajo familiar y que constituye al mismo tiempo unidad de producción y de reproducción social. (Acevedo-Osorio y Martínez-Collazos 2016) La contribución de la agricultura familiar a la sociedad ha sido subvalorada, se impuso el paradigma de los agronegocios, los mercados y la gran producción, desconociendo el aporte que hacen los agricultores en pequeña escala.

En el contexto internacional cada día se reconoce más el papel de la agricultura familiar como proveedora principal de alimentos, contexto que también les otorga prioridad a los circuitos económicos alimentarios cortos, a la proximidad entre consumidores y productores, y a los sistemas productivos con tecnologías conservadoras de los recursos naturales. De este modo, se están priorizando los sistemas agroalimentarios de baja huella de carbono en los que también se incluyan a los pequeños productores, quienes generalmente están lejos del consumidor y poco insertados en los mercados. La agricultura familiar no solo es cuestión de un derecho o un llamado a un deber moral; es más bien una solución para promover desarrollo y bienestar en zonas rurales. Estos se traducirán en reducción de pobreza y disminución de brechas de desigualdad urbano-rural, en vías de una homogeneidad territorial. (Zavala 2015)

Hoy, miles de familias producen alimentos con métodos orgánicos, lo cual brinda una ayuda importante a la canasta familiar, bajo modalidades como: organopónicos, huertos intensivos, parcelas, patios, fincas sub-urbanas, autoabastecimiento de organismos, cultivos domésticos y otros. (Companioni et al. 2016) y (Funes 2017)

Los sistemas de producción familiar valoran la adopción de tecnologías y la promoción de cambios en las formas de producción y organización, ya que permitan mejoras en la productividad e ingreso, disminución del impacto ambiental de las actividades productivas y un mejor desarrollo social del productor y su familia.

Los sistemas de producción campesinos han demostrado ser los más avanzados para lograr producciones agropecuarias sostenibles (Altieri y Toledo 2011); sin embargo, en la mayoría de los casos han estado recibiendo influencias tecnológicas de los sistemas convencionales cercanos, lo que ha motivado que muchos de estos sistemas tradicionales se manejen mediante mezclas de tecnologías, así como para socializar experiencias de diferentes agricultores a nivel local, lo que ha contribuido a mejorar la sostenibilidad de dichos sistemas (Vázquez, 2012) y (Casimiro et al. 2015)

La agricultura familiar es como un respiro para las economías locales. Incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. Es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres. “Alrededor de 842 millones de personas sufren hambre crónica porque no pueden comer adecuadamente, a pesar de que no hay escasez de alimentos en el mundo”, declaró el director de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), José Graziano da Silva, a propósito de la designación del 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. “Urge promover sistemas agrícolas verdaderamente sostenibles que puedan satisfacer las necesidades de alimentos del mundo— insistió—, y nada se acerca más al paradigma de la producción sostenible de alimentos que la agricultura familiar”, pues juegan un papel relevante los agricultores

familiares en la erradicación del hambre y la conservación de los recursos naturales. (FAO 2014)

La agricultura familiar contribuye significativamente a la soberanía alimentaria y al fortalecimiento del desarrollo económico creando empleo y generando ingresos con prácticas agrícolas productivas, sostenibles, receptivas, flexibles, innovadoras y dinámicas (van der Ploeg, 2013) y (Casimiro 2016)

En Cuba en la actualidad se cuentan con programas y proyectos exitosos sobre agricultura familiar, los cuales ya tienen experiencias derivadas del quehacer de las fincas familiares, las cuales han aportado beneficios al desarrollo local. Por ejemplo, el Programa de Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar se encuentra en Cuba una opción para elevar la producción de alimentos y, por ende, garantizar la seguridad alimentaria de la población. Se trata de una prometedora forma de producir alimentos sobre bases sostenibles y sin daño para el medioambiente, elemento que ha defendido la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés). De ese modo, la familia y la explotación agropecuaria están vinculadas, evolucionan de manera conjunta y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales.

El programa permite hoy no solo el consumo familiar, sino que asegura la alimentación en hospitales, círculos infantiles, casas de abuelos e instalaciones turísticas, siempre con alimentos de alta calidad. La iniciativa ha permitido disminuir la importación de algunos productos, lo que ha permitido que esos recursos se destinen a mejorar las condiciones de producción o a otros programas sociales.

Si algo se ha entendido en Cuba es que la agricultura familiar nos puede ayudar a cuidar más el suelo, principalmente ante los peligros de la desertización, la compactación, la salinización y otros problemas. Por ello, el Estado y Gobierno han destinado al Programa de la Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar, inversiones hasta el 2020 valoradas en más de 96 millones de dólares, lo que beneficia el desarrollo del riego, la producción de semillas, de abonos orgánicos, manejo agroecológico y uso de energía renovable, entre otros aspectos.

Aunque el movimiento se ha consolidado, actualmente es necesario buscar mayores rendimientos y calidad en los alimentos, intercalar cultivos con vistas a alcanzar mayores volúmenes y variedad de productos, y aplicar conscientemente la ciencia y la técnica, lo cual contribuiría mucho, máxime cuando se dispone de una fuerza preparada que a su vez puede diversificar más la rama agroalimentaria y la calidad de los renglones.

Seguir fortaleciendo ese camino es un reto ante las irregularidades de las condiciones climáticas, y también una misión, de aquí, de ahora y de siempre. En organopónicos, huertos intensivos, organopónicos semiprotegidos, patios y parcelas familiares, así como en fincas suburbanas, ha encontrado Cuba una opción para elevar la producción de alimentos, y, por ende, garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Por otro lado, el Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas (INCA) desarrollan y gestionan proyectos de I+D+i. Se cuenta con un proyecto de innovación y desarrollo de más de 20 años (Programa de Innovación Agropecuaria Local, PIAL), que ha tenido como objetivo potenciar el desarrollo agropecuario local, con la participación de las familias campesinas cubanas, fundamentales protagonistas de esta experiencia. el PIAL, con más de 20 años de experiencias exitosas en fincas familiares ha logrado impactar satisfactoriamente en el desarrollo agropecuario local.

En este sentido con las experiencias derivadas de proyecto PIAL del INCA surge una propuesta metodológica para los sistemas de innovación del país. Propuesta metodológica de vital interés que promueve la construcción colectiva de solución de problemáticas existente en los territorios. La participación de todos los actores locales en la toma de decisiones. Tomándose en consideración la equidad de género y generacional. El proyecto ha contribuido a mejorar la calidad de vida de mujeres y hombres, que dependen de la agricultura como medio de vida. El PIAL facilitó las primeras actividades para dinamizar la innovación agropecuaria local, como por ejemplo ferias de diversidad, y el apoyo a la formación de redes horizontales entre productores y productoras (Oppeln, 2018)

PIAL ha consolidado espacios de participación horizontales para la innovación agropecuaria en 45 municipios de Cuba, con la conformación de 45 Plataformas Multiactorales de Gestión (PMG), conectadas con 291 Grupos de Innovación Agropecuaria Local (GIAL). Las plataformas son reconocidas y aprovechadas por los gobiernos municipales para gestionar las demandas de desarrollo en el ámbito agropecuario municipal. En estos espacios horizontales las instituciones y los agricultores se reúnen con el gobierno para resolver problemas concretos de las cadenas agroalimentarias. El enfoque incluye la aplicación de buenas prácticas de participación, inclusión y aprendizaje interactivo aprovechando la red de relaciones que se ha ido formando a lo largo de estos años. Los resultados logrados son significativos: 181'000 personas (36% mujeres) se han beneficiado de manera directa por las acciones del proyecto, aumentando la producción de alimentos en un 30% y sus ingresos proviniendo también de actividades de transformación en 50%, gracias a mecanismos de gestión de conocimientos (plataformas multiactores, ferias, festivales, intercambios, talleres de capacitación etc.).

La agricultura es un sector estratégico para impulsar la económica cubana en el camino hacia el desarrollo sostenible. Diversos actores se empeñan en contribuir a mejorar la gestión cooperativa, fortalecer las capacidades locales, ajustar las cadenas productivas y aportar iniciativas económicas que le aporten valor añadido a la agricultura. Sin embargo, todos estos esfuerzos son insuficientes si no generan mayores niveles de participación de los actores locales en búsqueda de soluciones a los problemas existentes. Potenciar sus capacidades creativas y de experimentación, así como posibilitar espacios de articulación, intercambio y construcción colectiva en los escenarios productivos (Ortiz, 2017)

Para este estudio se conoce que PIAL trabaja en 6 municipio de la Provincia de Mayabeque. Donde ha logrado trabajar con más de 60 fincas familiares, en cada uno de estos municipios existen 4 fincas muestras de confianzas las cuales son los escenarios donde se mide el impacto agroproductivo, sociocultural, ambiental y económico de las fincas. Además, se han efectuado más 250 talleres de capacitación de diversas temáticas donde los principales protagonistas son las familias campesinas.

Se tiene en cuenta todo lo anteriormente planteado para trazar como objetivo general de este estudio: describir como las fincas familiares son espacios naturales promotoras del desarrollo local sostenible.

## **2. MATERIALES Y MÉTODOS**

Se realizó en la provincia de Mayabeque de la República de Cuba, específicamente en 6 municipios. Estos son Madruga, San José de las Lajas, Batabanó, Güines, Jaruco y Santa Cruz del Norte

La provincia de Mayabeque cuenta con 11 municipios, 381 446 habitantes, 3 732,73 km<sup>2</sup>, 102,2 hab/km<sup>2</sup>, 72% Urbanización, 274 asentamientos, 36 591 habitantes por municipios.

La Provincia Mayabeque basa su identidad en: La fuerte presencia de los grupos originarios de la Isla, dada por la prevalencia de sus topónimos, la existencia de sitios arqueológicos y de arte rupestre, así como la utilización de la región para la concentración de estos grupos, dueños absolutos del espacio por más de diez siglos antes de la colonización e incluso después de ella. Presencia del agua como elemento distintivo. Existen ríos y manantiales, así como costas marítimas por el Norte y por el Sur, donde se ubica uno de los más importantes puertos de la Isla. Presencia de una alta densidad de vías de comunicación nacionales, tanto viales, como férreas, fluviales y marítimas, y aéreas, las que facilita la unión entre las diferentes comunidades establecidas en la zona; estas representan el 1% de su territorio. El color es el rojo marrón que hace alusión a los suelos ferralíticos que prevalecen en el territorio y de los que se alimentan más de dos millones de persona. En sus 11 municipios prevalece la industria como principal base económica seguida de la explotación agraria, ganadera, así como del desarrollo científico y educacional. Fuerte tradición histórica, patriótica y cultural. Posee viva una amplia tradición religiosa, sobre diferentes variantes de religiosidad. Destacándose los cultos a Santa Barbará, la Virgen del Carmen, San José, San Antonio, San Juan, la Virgen Maria, la Dolorosa, la Candelaria, la Virgen de la Caridad, entre otras. Fuerte apego histórico y cultural: la Ceiba, constituyendo uno de sus símbolos. El ferrocarril, como medio de transporte y símbolo provincial. La población está conformada por una amplia representación del proceso de mestizaje y trasculturación, en que se entremezclan las diversas regiones de la península ibérica y las variadas etnias africanas junto a los isleños de Canaria, Yucatecos y Chinos dando como resultado un ajiaco de gran criollismo propio de este territorio.

Esta provincia cuenta con 283 UNIDADES PRODUCTORAS:

- 67 UBPC (UNIDADES BASICAS DE PRODUCCION COOPERATIVA)
- 33 CPA (COOPERATIVAS DE PRODUCCION AGROPECUARIAS)
- 136 CCS (COOPERATIVAS DE CREDITOS Y SERVICIOS)
- 47 UEB (UNIDADES EMPRESARIALES DE BASE)

228 583 ha SUPERFICIE AGRICOLA

51 295 ha PARA CULTIVOS VARIOS

161 494 CABEZAS DE GANADO

65 % SECTOR COOPERATIVO Y CAMPESINO

62 196 ha. ÁREAS DE TIERRAS OTORGADAS EN USFRUCTO EN LOS  
ULTIMOS AÑOS (D/L 259 y 300)

17 477 ha OCIOSAS

El enfoque general de trabajo en el proyecto fue el de co-innovación, ya que implica procesos de aprendizaje colectivo (aprendizaje social), en un contexto intencionalmente diseñado (dinámicas de monitoreo y evaluación) basados en una visión de sistemas adaptativos complejos.

Como métodos teóricos se empleó: histórico-lógico, análisis y síntesis e inducción-deducción. Como métodos cualitativos se utiliza la investigación-acción-participación y el análisis documental, así como técnicas de observación participante y entrevistas.

Todos estos métodos y técnicas contribuyeron a identificar los resultados más relevantes para este estudio.

### **3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

El desarrollo local en Cuba es un proceso orientado al crecimiento económico y social, conducido por el gobierno, para establecer políticas sociales de conocimiento. Estas políticas permiten potenciar las interrelaciones de las redes de actores locales, contribuyendo a elevar el nivel de vida de la población y el aprovechamiento de las potencialidades locales. En resumen, este modelo de sostenibilidad local tendría necesariamente que basarse en los siguientes principios: El hombre como principio y fin de cualquier esfuerzo por el desarrollo. Existencia de una relación dinámica entre lo planificado a nivel del país y lo diseñado en la localidad. La localidad, entendida como un territorio organizado considerando la participación, la integración, la cooperación; y que además conjugue las dimensiones económicas, sociales, ambientales, y cultural. (Castillo Fajardo y González Torres 2019)

En este sentido los municipios juegan un papel fundamental y el PIAL ha propuesto una metodología de trabajo basada en su experiencia de más de 20 años para la gestión social de la innovación desde lo local, para esto asume como principios básicos:

- ü Participación y protagonismo colectivo
- ü Enfocado en las personas y en el bienestar comunitario
- ü Sostenibilidad ambiental, economía y social
- ü Contextualización, respecto a tradiciones y conocimientos autóctonos
- ü Equidad de género y generacional
- ü Acceso a la diversidad
- ü Efecto multiplicador
- ü Enfoque agroecológico

El PIAL responde a las características agroecológicas y productivas particulares de los territorios, como instancia de concertación, coordinación, planificación, implementación, seguimiento y evaluación de los procesos de investigación e innovación agropecuaria. La puesta en marcha de este modelo de relacionamiento y alianzas permite el trabajo conjunto y participativo con instituciones de investigación, organizaciones de productores, así como productoras y productores individuales junto a organizaciones que promueven el desarrollo de la producción agropecuaria y de cadena en los territorios. Además, se retoman las experiencias de trabajo de plataformas de innovación, con enfoque de cadenas y territorios, con características replicables localmente. (González et al 2019)

Este programa a generado buenas prácticas de desarrollo local sostenible como son:

1. El Sistema de Innovación Agropecuaria Local (SIAL).
2. Las Ferias de diversidad y selección campesina
3. Experimentación participativa /campesina
4. Los festivales de innovación.
5. Los grupos de innovación agropecuaria local
6. Las plataformas multiactorales de gestión

7. Ciclos de aprendizaje en la acción
8. Intercambios
9. Convivencias
10. Escuelas de Campo para Agricultores (ECAs) y Días de Campo.
11. Contextualización de Impactos
12. Seguimiento escalonado de cambios de actitudes
13. Muestras de confianza para indicadores cuantitativos
14. Administración descentralizada de fondos
15. Bancos locales de Semillas
16. Diseminación de especies y variedades
17. Manejo de la fertilidad del suelo
18. Empleo de microorganismos eficientes
19. Cultivo de arroz en secano
20. Derivados de la leche de cabras
21. Pequeñas agroindustrias familiares
22. Agroturismo
23. Artesanías y manualidades

Se trabaja directamente en fincas familiares, donde ya cada uno de los miembros de la familia juegan un rol fundamental. En los 6 municipios de la Provincia de Mayabeque se han efectuado diversas actividades relacionadas con el desarrollo local sostenible. A continuación, se describen:

#### **Municipio de Batabanó:**

Las principales actividades desarrolladas en el municipio. Taller sobre el uso de abonos orgánicos realizado en la CCS Deris García. Taller impartido sobre la cría de ganado menos efectuado en el Consejo Popular Surgidero de Batabanó. Presentación de la IV Fase del Proyecto PIAL en el Matutino de la Administración Municipal ante la presencia de más de 250 trabajadoras y trabajadores, la actividad fue conducida por el Comunicador Lázaro Silva

Además, se realizó la Celebración por el Día de la Mujer Rural en la CCS Niceto Pérez del Consejo Popular Batabanó. Festival de Arte Culinario celebrado en la Comunidad de Sayas como parte de la Jornada por la Cultura Cubana. En el mismo se elaboraron más de 1000 platos que forman parte de las tradiciones campesinas. En la actividad participaron estudiantes en compañía de padres y madres, siendo en su mayoría trabajadoras y trabajadores de las CCS y CPA Ciro Redondo y la CCS 28 de septiembre. Durante varios días del mes de diciembre un equipo formado por la Coordinadora del Eje de Género quien a su vez es especialista de la Agricultura Urbana de la Empresa Agropecuaria Batabanó y Maritza Campos especialista de suelos de la Dirección de la Agricultura en compañía del Coordinador Municipal aplicaron el Manual de Recogida de Información de campo (IVEA) en las fincas Los Cordovas, Santa Clara, y La Luisa.

En el mes de noviembre se desarrolló un Festival de innovación Agropecuario donde expusieron sus productos aproximadamente 50 productores y productoras del municipio, se presentaron los diferentes números del Boletín editado por el eje de comunicación del municipio, así como se vinculó a estudiantes del municipio en las exposiciones. La población pudo degustar diferentes ofertas de la Jamaica. En el mes de noviembre se desarrolló un Taller de Rescate de Tradiciones dedicado a homenajear el



2do aniversario de la Desaparición Física de Fidel Castro se desarrolló con la presencia de diferentes autoridades del municipio en el Consejo Popular de Camacho.

El eje de Cambio Climático realizó un Taller sobre la importancia del recurso agua en la vida cotidiana y sobre todo en el desarrollo agropecuario, la actividad culminó con una excursión al acueducto de San Vicente fundado en el año 1890.

El eje de Gestión del Conocimiento trabajó en un curso de Educación Popular en la que participaron delegados de circunscripción, campesinos líderes de la comunidad y varios coordinadores y coordinadoras de los diferentes ejes del Proyecto en el municipio.

Talles sobre el uso de abonos orgánicos impartido en el municipio. Hasta el cierre de diciembre se han editado 4 ediciones del Boletín donde son divulgadas las actividades que se programan por el equipo facilitador del municipio Batabanó, así como las afectaciones para coordinadoras y coordinadores de los diferentes ejes temáticos. Variadas han sido las informaciones publicadas por los diferentes medios de prensa donde se han dado a conocer las principales actividades organizadas en Batabanó, se destaca las relaciones con la corresponsalía de TV Batabanó que ha realizado 4 trabajos periodísticos para el Noticiero En Directo y actualmente se trabaja en la realización de varias Historias de Vida.

### **Municipio de San José de las Lajas:**

Las actividades desarrolladas, porque la compañera Raquel está en gestiones de médico.

**EJE DE DIVERSIDAD:** Taller de tecnología del Maíz, Feria de Frijol, Feria de Garbanzo, Certificación de semilla de Garbanzo, Frutales, Vianda (Malanga), Frijol

**EJE DE COMUNICACIÓN:** Se realizaron algunos trabajos planificados con Telemayabeque por ejemplo: PROGRAMA USB, -Feria de frijol 1, -Feria de garbanzo 1, - Feria de Tomate 1, PROGRAMA IMAGEN, 1. Estrategia de género PIAL, 2. Aporte del PIAL a las mujeres mayabequenses 1 y 2. 3. Productora de queso (CCS Orlando Cuellar), 4. Actividad por el día de la mujer rural (CCS Nelson Fernández) PROGRAMA EN DIRECTO. Se realizan trabajos periodísticos en colaboración con el Proyecto PIAL

**EJE DE GÉNERO:** Se celebros el día de la Mujer rural en la CCS Nelson Fernández. Se realizo por el día del medioambiente un Festival culinario donde se probaron 6 variedades de Garbanzo de la selección realizada en la Finca "El Mulato". Actividad con los niños del centro mixto José Martí sobre diversos temas entre ellos temas de violencia. Taller sobre la Violencia de Género, Violencia Sexual y Prostitución: 27 de noviembre de 2018, 22 participantes de ellos 12 mujeres

**EJE DE CAMBIO CLIMATICO:** Recogida de la información IVEA y Talleres: "Impactos del Cambio Climático en Cuba": 11 de noviembre de 2018. 28 participantes de ellos 16 mujeres.

### **Municipio de Güines:**

Actividades desarrolladas en el marco de la VI fase del proyecto PIAL en Güines.

Participación en el taller de apertura 21 de agosto del 2018 con coordinadores de municipios y provincias de Mayabeque y Pinar del Rio.

Actividad de comunicación y género, documental en la finca El Alba

Identificada tres fincas muestras de confianza.

Visitas de encuentro de experiencia y dias de campo.

Encuentro de intercambio con productor de semilla, entrega de diversidad de esta al productor Carlos Miranda.

Visitas de intercambio con productores de arroz.

Curso de SIAL de coordinadores municipales, Artemisa y Mayabeque.

Taller municipal de género CPA Rosa Elena Simeón con productores en Sinergia con otros proyectos, con Proxan y Cerai.

Taller municipal de género CPA Alberto Torres con productoras de organizaciones de base y consejo popular.

Taller provincial de género en el INCA.

Constitución de la plataforma multiactoral de gestión.

Feria en el INCA apertura del XXI Congreso INCA. Taller de Ganado menor CCS Nguyễn Van Troy.

Taller de cambio climático, sistema de riego en comunidad regante güines insertados con proyectos OP15 y SIAL.

Taller de cambio climático municipal con productores de SIAL y organismos de desarrollo local. Biblioteca Raul Gomez Garcia.

Balance de agroecología con productores de SIAL siendo reconocida finca El Naranjo muestra de confianza.

### **Municipio de Jaruco:**

Las principales actividades desarrolladas:

Actividad de Capacitación:

- Taller de comunicación con 4 participantes
- Taller de biodiversidad con 4 participantes
- Taller de energía piramidal con 30 participantes
- Taller de desarrollo del café con 18 participantes
- Taller de Agromena con 12 participantes
- Taller de pequeños rumiantes con 21 participantes
- Taller de Agrometrología con 8 participantes
- Taller de uso y conservación de suelos con 28 participantes

Trabajando con las rutas de impacto (marco lógico)

P1- Nuestra plataforma ha sido institucionalizada y reconocida por el CAM fundamentando esto en parte que el Primer Vicejefe pasó el Diplomado nacional impartido por el SIAL en el INCA y posee las herramientas necesarias para apoyar al grupo municipal en su trabajo para buscar una sostenibilidad alimentaria.

P2- Se incrementa la diversidad de las producciones con las nuevas variedades producidas sin llegar hasta este momento a garantizar la cantidad necesaria que necesita la población.

P3- Vamos trabajando paulatinamente en la sensibilización y capacitación de los actores locales y personal de las instituciones municipales y provinciales llevando la gestión del SIAL a los escenarios de las Comisiones Agrarias, reunión de productores y participando en los frentes agrícolas provinciales.

### **Municipio de Santa Cruz Del Norte:**

ACTIVIDADES EJECUTADAS:

- Reuniones de Equipo de Coordinación Municipal.
- Encuentro con mujeres productoras.
- Taller de Mujeres creadoras.

- Visitas a fincas para la elaboración del diagnóstico.
- Participación en el FORUM provincial de Ciencia y Técnica.
- Participación en Festival Nacional de Innovación.
- Taller sobre Diversidad de especie de alimento animal y producción más eficiente de leche y carne de cabra.
  - Trabajo con Círculo de Interés.
  - Visitas a fincas de muestras de confianza para recoger muestras de suelos.
  - Participación del SIAL en la feria agropecuaria semanal del municipio.

#### OBJETIVOS LOGRADOS.

- Incorporación de nuevos productores.
- Motivadas(os) mujeres productoras-creadoras así como niños y jóvenes.
- Aumento de la diversidad de especies.
- Cruces de raza caprina para la producción con mayor adaptación.
- Incremento de área de cría de productores de cabra.
- Intercambio de experiencias entre productores.
- Participación de 3 productores en FORUM de Ciencia y Técnica.
- Creado espacio para la comercialización en la Feria municipal, aprobado por el gobierno municipal.
  - Conocimiento por la población del proyecto PIAL en su IV etapa en Santa Cruz del Norte.
    - Intercambio con instituciones.
    - Aumento de conocimientos que se van a revertir en mayores producciones.

Todas estas actividades desarrolladas en los municipios permitieron al equipo de coordinación provincial evaluar la participación y protagonismos de las familias campesinas y de ahí se genero como acuerdo, visitar una finca por municipio y valorar si estas son promotoras del desarrollo local sostenible. En el ultimo semestre del 2018 y primero del 2019, el equipo de coordinación provincial, realizo visitas a las fincas y se puedo constatar el grado de compromiso que tienen las familias con su comunidad y municipio en general.

Como resultados fundamentales se evidencio las potencialidades que tienen las fincas familiares como espacio natural para potenciar los procesos sostenibles de transformación y mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este estudio permitió visualizar como las fincas familiares contribuyen al fortalecimiento de las capacidades de innovación agropecuaria local y la participación de las familias campesinas en los procesos de desarrollo sostenible. Las fincas familiares estudiadas son espacios naturales dedicados a la agricultura como principal fuente de ingresos. En sus predios se estimulan la cultura local, estas generan alimentos sanos e inocuos fundamentalmente para los mercados locales, aunque también apoyan a escuelas, hospitales, hogares de ancianos y de niños sin amparo filiar.

Se constató que sirven como espacio educativo como fincas escuelas, donde estudiantes de diversas enseñanzas hacen prácticas in situ. Posibilitan el desarrollo del agroturismo y el turismo comunitario. Tienen capacidad para la mitigación y adaptación al cambio climático. Con la utilización de buenas prácticas agrícolas (agroecología) reducen importaciones y se aprovechan los recursos locales.

#### 4. CONCLUSIONES

Se llega a la conclusión de que las fincas familiares son espacios naturales promotoras del desarrollo local sostenible. Es evidente que estas tienen las capacidades de desarrollar acciones que tributan al crecimiento económico, bienestar social, afianzan la cultura local, apoyan la formación de las nuevas generaciones fungiendo como fincas escuelas, contribuyen al deterioro ambiental utilizando prácticas agroecológicas. Estos escenarios deben ser multiplicados y las familias campesinas deben comprometerse a potenciar el desarrollo local sostenible.

#### 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo-Osorio, Á. y Martínez-Collazos, J. (comps.). (2016). La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia - Corporación Universitaria Minuto de Dios - Agrosolidaria.
- Altieri, M.A. y Toledo, V. M. (2011). The agroecological revolution of Latin America: rescuing nature, securing food sovereignty and empowering peasants. *The Journal of Peasant Studies*, 38(3), 587–612.
- Casimiro L. (2015) La agroecología, ciencia para el desarrollo rural sustentable. Estudio de caso *Revista Infociencia*, ISSN 1029-5186, Vol.19, No.2, abril-junio, 2015, p. 1–12.
- Castillo Fajardo y González Torres (2019) ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL. REDEL. *Revista Granmense de Desarrollo Local*. Vol. 3 No.2 abril-junio 2019. RNPS: 2448.
- Casimiro L. (2016) BASES METODOLÓGICAS PARA LA RESILIENCIA SOCIOECOLÓGICA DE FINCAS FAMILIARES EN CUBA. Tesis presentada como requisito para optar al título de DOCTORA EN AGROECOLOGÍA. FACULTAD DE CIENCIAS AGRARIAS UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA MEDELLÍN Octubre, 2016
- González Y. (2019) Principios básicos del sistema de innovación agropecuaria local en la gestión de proyectos. Diplomado “Sistema de innovación agropecuaria local: por un enfoque participativo en la gestión del desarrollo”
- Oppeln, C. v. (2018). Plataformas Multiactorales de Gestión para dinamizar el desarrollo y la innovación agropecuaria local. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, Estudios del Desarrollo Social vol.6 no.2 La Habana may.-ago.
- Ortiz, R. (2017). Construir una cultura de la participación. Sistema de Innovación Agropecuaria Local. Mayabeque: Ediciones INCA.
- Van der Ploeg, J. (2013) «Diez cualidades de la agricultura familiar». *Leisa*. *Revista de Agroecología*, a. 29, n. 4, 3-6.
- Vázquez, L. (2012). Transición del manejo de plagas en la producción agropecuaria en Cuba. *Agricultura orgánica*, 18 (2), 21-25.
- Zavala R. (2016). Representante en Colombia. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (fao) En Prologo de la Compilación La agricultura familiar en Colombia. Estudios de caso desde la multifuncionalidad y su aporte a la paz. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia - Corporación Universitaria Minuto de Dios - Agrosolidaria.

