

América Latina: Repercusiones espaciales de la crisis política

Coordinadores:

Maricarmen Tapia Gómez
Yamilé Perez Guilarte
Francisco Javier Jover Martí



AGE
Asociación Española
de Geografía

**AMÉRICA LATINA:
REPERCUSIONES ESPACIALES
DE LA CRISIS POLÍTICA**

**AMÉRICA LATINA:
REPERCUSIONES
ESPACIALES DE LA CRISIS
POLÍTICA**

Coordinadores:

**Maricarmen Tapia Gómez
Yamilé Pérez Guilarte
Francisco Javier Jover Martí**

América Latina: Repercusiones espaciales de la crisis política. Coordinado por Maricarmen Tapia Gómez, Yamilé Pérez Guilarte, Francisco Javier Jover Martí. Madrid: Asociación Española de Geografía. ISBN: 978-84-947787-7-3

El procedimiento de selección y admisión de los originales responde a criterios de calidad equiparables a los exigidos para las revistas científicas (revisión por pares ciegos). Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores y autoras.

Edita:

Asociación Española de Geografía
Albasanz, 26-28
28037 – Madrid
Tel. 0034916022933
Móvil 0034629962199
Fax 0034916022971
E-mail: info@age-geografia.es
www.age-geografia.es

Colaboran

Grupo de Trabajo de América Latina de la AGE
Asociación Española de Geografía

Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871
Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvimento de Galicia
Universidade de Santiago de Compostela

Centro de Estudios Territoriales Iberoamericanos (CETI)
Universidad de Castilla-La Mancha

© Asociación Española de Geografía, 2021
© De cada capítulo su autor, 2021
© Imagen portada Jonne Huotari. Unsplash

Impresión

Campus na nube USC

Depósito Legal: M-1768-2021
ISBN: 978-84-947787-7-3

ÍNDICE

Transformaciones territoriales, conflictos y procesos de cambio en América Latina.....	11
<i>Maricarmen Tapia Gómez; Yamilé Pérez Guilarte, Francisco Javier Jover Martí</i>	
Estudio físico de un escenario natural en conflicto en la Península de Yucatán, México	25
<i>Ignacio Alonso Velasco</i>	
Mujeres rurales latinoamericanas defendiendo el medio ambiente y la tierra: más allá del empoderamiento.....	41
<i>Mariana Tajur Rueda</i>	
Tensiones ambientales, representaciones sociales y frontera de la conservación. El río Usumacinta en Tabasco (México)	55
<i>Ana G Besteiro, Anne Rivière-Honegger</i>	
Coevolución como herramienta de análisis de la pesquería tradicional en el antropoceno global.....	73
<i>Gino Bailey Bergami</i>	
Agroecología e ODS. Possibilidades em construção na Bahia (Brasil)	91
<i>Noeli Pertile</i>	
Ciudad brasileña de Recife. Evolución en los usos de la flora, la que sana y la que se come.....	109
<i>Isabel Maria Madaleno</i>	
Migración y crisis en la frontera entre EE. UU. y México en el siglo XXI.....	125
<i>Carmen García Martínez, Longxiang Li</i>	
Análisis de la expansión urbana de las ciudades fronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y de Foz de Iguazú (Brasil)	137
<i>Monserrat García-Calabrese; Irene Sánchez Ondoño, Francisco Javier Jover Martí</i>	
Cooperación transfronteriza para el desarrollo en América Latina: experiencias y retos de futuro	151
<i>Leticia Bendelac Gordon; Guillermo Ramírez, Martín, Juan M. Trillo Santamaría</i>	

Território e territorialidade: a existência da fronteira etnocultural no distrito de Taunay e Aldeias Circunvizinhas, Aquidauana, Mato Grosso do Sul, Brasil.....	167
<i>Edson Pereira de Souza, Sérgio Ricardo Oliveira Martins, Icléia Albuquerque de Vargas</i>	
Las fronteras invisibles del narcomenudeo de sustancias ilícitas (marihuana-cocaína) en la ciudad de Bogotá, Colombia.....	181
<i>Oscar Luis Pyszczyk</i>	
Para la Nueva Constitución de Chile: derechos sociales y ambientales en el territorio y la ciudad	195
<i>Maricarmen Tapia Gómez, Ana Sugranyes Bickel</i>	
Transformaciones sociodemográficas del Distrito Metropolitano de Quito en la primera década del siglo XXI.....	211
<i>Celia Ruiz Blanco, Francisco Cebrián Abellán</i>	
Escenarios de coherencia y cobertura entre los instrumentos de planificación territorial comunal vigentes en Chile.....	227
<i>Gaspar Fouré Carloza, Daniela Sepúlveda Hueica</i>	
Condiciones de la población y su calidad de vida: el caso de la ciudad de Guadalajara, México	247
<i>Juan Jorge Rodríguez Bautista, Manuel Bernal Zepeda, Erick Pablo Ortiz Flores</i>	
El proceso de consolidación urbana en la formación de nuevas condiciones de vulnerabilidad física en la ciudad de Tacna.....	263
<i>Héctor Albert Lavado Sánchez, Juan Carlos Gómez Ávalos</i>	
Territorios omitidos y vulnerabilidades provocadas por un planeamiento territorial chileno en crisis	279
<i>Gaspar Fouré Carloza, Daniela Sepúlveda Hueica</i>	
Justiça Espacial e Habitação de Interesse Social no Território de Identidade do Sisal, Bahia, Brasil.....	295
<i>Maria da Paz de Jesus Rodrigues</i>	
Olhar da comunidade LGBTQIA+ sobre educação ambiental por meio da metodologia Kozel em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil.....	307
<i>Lucas Mathheus Lopes Targino, Edson Pereira de Souza, Icléia Albuquerque de Vargas</i>	
Arquitectura y procesos urbanos del modelo Company Town en México	321
<i>Alejandro Acosta Collazo, Pere Colomer Roma</i>	

Prácticas de desarrollo sostenible en la comuna Valdivia, provincia Santa Elena (Ecuador)	337
<i>Myriam Yolanda Sarabia Molina, Hugo Álvarez, Verónica Benavides</i>	
Inclusión financiera en Ecuador: determinantes del acceso al crédito en las cooperativas de ahorro y crédito y localización en la ruralidad	351
<i>Diego Vaca-Enriquez, Hugo Jácome-Estrella, Maria Fernanda López-Sandoval</i>	
Crise e desindustrialização no Brasil atual	367
<i>Marlon Clóvis Medeiros</i>	

Transformaciones territoriales, conflictos y procesos de cambio en América Latina

Maricarmen Tapia Gómez

Universidade de Santiago de Compostela – Universidad Diego Portales

Yamilé Pérez Guilarte

Universidade da Coruña

Francisco Javier Jover Martí

Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción

El proceso de mejoras significativas que durante estas dos últimas décadas venía experimentando la región latinoamericana se ha visto frenado, principalmente, por la irrupción de la pandemia del SARS-CoV-2 que muestra un panorama poco esperanzador. La rápida propagación y la alta letalidad de este virus ha ocasionado una crisis mundial que ha afectado a una amplitud de actividades. Además del ámbito sanitario, los sectores económicos, sociales, políticos, culturales..., se han visto sumidos en una crisis de dimensiones todavía desconocidas, a pesar de haber pasado algo más de un año de la notificación de los primeros casos de contagio y de muertes ocasionados por un extraño tipo de neumonía que llegó a América Latina poco después de su establecimiento en Europa. Se ignora cuándo se producirá el final de la pandemia, aunque se señala en la lenta progresión del proceso de recuperación que dependerá del propio desarrollo de la pandemia y de su gestión.

Las medidas para frenar la expansión y contener el virus han evidenciado las carencias y vulnerabilidades que caracterizan al conjunto de América Latina, la región más desigual del mundo con desequilibrios internos en el que la crisis es una constante que hace su aparición en reiteradas ocasiones y donde la dependencia exterior es prácticamente permanente. En términos de salud, a pesar de haber incrementado la cobertura de vacunas y atención primaria, las camas y médicos por habitante no han sido suficientes, además de haber mostrado problemas en la gestión sanitaria. También la coordinación entre países ha sido inexistente, pues las respuestas a la gestión han tenido un carácter nacional (Jauregui, 2020) con la adopción inicial de medidas dispares en cada uno de ellos: de las inexistentes en Brasil, México o Nicaragua, hasta las más restrictivas, como en Perú, Ecuador o Argentina (Malamud y Núñez, 2020). Las iniciativas de integración que se pusieron en marcha hacen algo más de medio siglo persiguiendo objetivos comunes de cooperación y prosperidad siguen ocasionando desencuentros que los privan del desarrollo. Sin embargo, algunos indicadores muestran los avances alcanzados durante estos primeros años del milenio, como pueden ser los conseguidos en materia de producción, reducción del analfabetismo y de la pobreza, aumento de la clase media o mejoras institucionales en áreas de gestión macroeconómica (Carranza, 2020). Del mismo modo, este autor subraya el proceso de

estancamiento que actualmente vive la región, pues los resultados obtenidos en términos relativos son menos alentadores en los ámbitos de la educación (bajos resultados en el Informe PISA), infraestructuras (escasa cobertura vial en poblaciones rurales, acceso limitado a la banda ancha...) o economía (precariedad laboral, poca inversión...).

También la crisis sanitaria ocasionada por la expansión de la COVID-19 ha sido la responsable de la cancelación del X Congreso Internacional de Geografía de América Latina previsto para septiembre de 2020 que se ha tenido que posponer. En cambio, el proyecto editorial que los organizadores del evento (el Grupo de Trabajo de América Latina de la Asociación Española de Geografía, el Grupo de Análise Territorial de la Universidade de Santiago de Compostela y el Centro de Estudios Territoriales Iberoamericanos de la Universidad de Castilla-La Mancha) venían anunciando no se vería alterado. Suponía una oportunidad para aquellos investigadores que previamente habían mostrado su interés en participar presentando los principales resultados de las investigaciones que venían desarrollando desde hacía tiempo atrás.

Los veintitrés capítulos que componen el libro analizan la realidad del territorio latinoamericano desde diversas temáticas y perspectivas. América Latina presenta una diversidad de fenómenos que muestran una mayor complejidad en los diferenciados contextos que componen el mosaico regional de su territorio (Cebrián, Jover y Lois, 2020). Estos trabajos de investigación fueron seleccionados y evaluados por el Comité Científico que ya se había constituido y conformado por treinta y seis especialistas de la Geografía de distintos países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Polonia, Portugal y Puerto Rico). Todos ellos tienen una adscripción mayoritaria a la Geografía, aunque están presentes otras visiones disciplinares propias de economistas, ingenieros, arquitectos o sociólogos. Los cuarenta y dos investigadores que participan de su autoría, de forma individual o en coautoría, muestran filiaciones (universidades, en una amplia mayoría) y nacionalidades muy diversas (brasileña, chilena, china, colombiana, francesa, ecuatoriana, española, mexicana, paraguaya y portuguesa). Sus aportaciones derivan en la presentación de distintos paradigmas y enfoques metodológicos aplicados necesarios para la interpretación del espacio y el análisis de las temáticas que pueden dividirse en los siguientes cuatro bloques de interés.

El primer bloque temático lo conforman el medio ambiente y los recursos naturales, pues constituyen uno de los focos críticos más sensibles de la sociedad actual del cambio global. Numerosas iniciativas políticas convergen en la importancia de la conservación sostenible de ambas dinámicas, lo que genera conflictos con incidencia en la gestión de los territorios. El segundo de los ejes temáticos está dedicado a las fronteras físicas y socioculturales. Las primeras conforman espacios de conflictividad en regiones limítrofes, aunque también suponen una oportunidad para la cohesión y la cooperación como resultado de la globalización. Las fronteras socioculturales pueden generar relaciones conflictivas sin tener que compartir una delimitación territorial. El tercero de los bloques está orientado al análisis de la necesidad de los instrumentos de planificación para dar respuesta a la preocupación por la comprensión y búsqueda de soluciones a los conflictos sociales desde una perspectiva territorial. El último eje temático se centra en la desigualdad y los desequilibrios existentes en el territorio latinoamericano. Se aborda la relación entre territorio y economía, un aspecto de

interés para comprender la transformación de la economía, el proceso urbanizador y el mundo rural en un contexto actual marcado por las dinámicas de la globalización.

2. Medio ambiente y conflictos medio ambientales

Las dinámicas de los sistemas políticos, económicos y sociales predominantes en este mundo cada vez más globalizado no dejan de provocar conflictos medioambientales. Constantemente se pone a prueba la capacidad de la sociedad de actuar de manera consecuente, colocando en un lado de la balanza los beneficios económicos y sociales, y del otro, el impacto medioambiental, tanto a corto, como a medio y largo plazo. La situación es sumamente compleja, teniendo en cuenta los conflictos de intereses que presentan los diferentes grupos sociales implicados: las empresas que explotan los recursos ambientales, la comunidad que protege sus intereses y las instituciones públicas responsables de mediar en los conflictos (Sabatini, 1994).

América Latina constituye una región donde se puede constatar la ruptura del diálogo y la falta de acuerdos entre los diferentes actores, fundamentalmente por el abuso de poder de los grupos gobernantes sobre las minorías sociales. Como resultado, la preservación de las áreas naturales y de las formas de vida de los pueblos que en ellas habitan se encuentran en grave peligro. Un ejemplo alarmante es la Amazonía, por diversos factores, entre ellos, el abrupto incremento de la superficie deforestada y la falta de voluntad del actual gobierno para gestionar la crisis medioambiental, que tuvo su máxima expresión durante los incendios ocurridos en 2019, despertando la preocupación de toda la comunidad internacional (Franchini, Mauad y Viola, 2020).

La complejidad de los conflictos medioambientales conlleva a que sea necesario realizar un análisis integral de todos los elementos condicionantes. De este modo, los autores y las autoras de este eje temático coinciden en la necesidad de estudiar los factores socioambientales desencadenantes, las implicaciones sociales, el papel de los diferentes agentes implicados, así como propuestas de soluciones para hacerle frente.

El abordaje puede proponerse desde una perspectiva teórica, tal es el caso del trabajo de Mariana Tafur Rueda. En el mismo, la autora analiza las investigaciones realizadas sobre las mujeres defensoras del medio ambiente y la tierra en América Latina desde una perspectiva interseccional, mostrando que aún queda mucho camino por recorrer en esta temática. Asimismo, la gestión medioambiental y los conflictos asociados pueden abordarse a través de estudios de caso, permitiendo un acercamiento a contextos diferentes, pero que evidencian problemáticas comunes en la región. En este sentido, las aportaciones realizadas en este eje temático están contextualizadas en tres países latinoamericanos: México (Yucatán, Tabasco), Chile (Valparaíso) y Brasil (Bahía, Pernambuco).

Las áreas protegidas constituyen zonas de especial atención por la necesidad de preservar sus ecosistemas naturales y los vínculos establecidos con las poblaciones autóctonas. Precisamente, el trabajo presentado por Ana G. Besteiro y Anne Rivière-Honegger se centra en dos áreas protegidas de Tabasco (México). Su estudio de las representaciones sociales a actores locales a través de entrevistas y de observación directa evidencia una visión discordante entre la población indígena, la población no autóctona de la zona y los especialistas ambientales, así como la exclusión de la

población local de la toma de decisiones, planteando un escenario sumamente complejo que conlleva a tensiones irreconciliables.

Una herramienta fundamental en el estudio del territorio y que realiza una aportación muy significativa para el estudio de los problemas ambientales son los Sistemas de Información Geográfica. Su utilidad es puesta en práctica por Ignacio Alonso Velasco con el fin de facilitar la resolución de conflictos en la Reserva de la Biosfera de Calakmul (Yucatán, México). Su utilización le permitió cartografiar los elementos del medio físico y caracterizar el espacio geográfico en conflicto. Asimismo, el autor formula una solución adaptada a las condiciones físicas del lugar, a partir de un proceso de ordenación territorial acorde a las posibilidades y limitaciones del territorio, a las expectativas de la población y a los objetivos de desarrollo sostenible.

La importancia de preservar las actividades productivas tradicionales frente al agresivo crecimiento de las grandes industrias, tanto en entornos rurales como urbanos, es otra de las grandes preocupaciones que se abordan en este bloque temático. El trabajo de Gino Bailey Bergamin propone un modelo de patrones sociales y ecológicos para analizar de forma holística los impactos de la aparición de grandes parques industriales sobre la economía endógena de dos localidades pesqueras de la región de Valparaíso.

En esta misma línea, Noeli Pertile, a partir del análisis de experiencias en el Estado de Bahía (Brasil), destaca las posibilidades que ofrece la agroecología para combatir la desigualdad económica y social producida por el modelo hegemónico de producción de alimentos del país, teniendo como meta los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Mientras que, Isabel María Madaleno muestra cómo en un entorno urbano, como es la ciudad de Recife, se puede garantizar la sostenibilidad ambiental, social, económica y cultural. En concreto, estudia el comportamiento de la utilización de la flora nativa para la alimentación y con fines terapéuticos, evidenciando su permanencia a través de su cultivo en jardines y patios, garantizando así la protección de la biodiversidad de la región.

3. Fronteras físicas y socioculturales

Las fronteras pueden constituir escenarios de relaciones tensas y de conflictos entre los territorios fronterizos, pero también ofrecen una excelente oportunidad para establecer sinergias entre los mismos. En este mundo globalizado, los límites político-administrativos son cada vez más flexibles y abiertos a políticas transfronterizas de cooperación (Ojeda, 2019; Albuquerque, 2010). Por otra parte, existen espacios que, a pesar de no estar separados por una delimitación territorial, sí lo están por motivos socioculturales, pudiendo también generar relaciones conflictivas. Los trabajos de este eje temático abordan estas cuestiones de forma global para el contexto de Latinoamérica o a través de casos de estudio en Paraguay, Brasil, Colombia, México y Estados Unidos.

El fenómeno de las migraciones es uno de los factores causantes de conflictos y relaciones tensas entre territorios transfronterizos. El caso de la frontera entre Estados Unidos y México es uno de los ejemplos más significativos, tanto por el volumen de migrantes como por las relaciones entre ambos países. Precisamente, Carmen García Martínez y Longxiang Li abordan los acontecimientos que caracterizan la evolución reciente de la crisis migratoria entre estos países en el siglo XXI, como el incremento

de inmigrantes indocumentados procedentes de Centroamérica o la construcción de un muro. Los autores enfatizan en el hecho de que la gobernanza de las migraciones ilegales no es sólo una cuestión de políticas migratorias y fronterizas, sino que necesita de la negociación y cooperación entre las partes implicadas para elaborar políticas que mejoren las condiciones de vida de sus habitantes.

Al mismo tiempo, la frontera no sólo es concebida como un lugar de separación, de diferencias o conflictos, sino que se ha convertido en un lugar de intercambio, de aproximación, de integración y de búsqueda de soluciones comunes que conlleven al desarrollo de los territorios a ambos lados de la frontera. Leticia Bendelac Gordon, Martín Guillermo Ramírez y Juan M. Trillo Santamaría señalan cómo en el contexto europeo la cooperación transfronteriza ha logrado una madurez en los ámbitos político, social, cultural y económico a través de la vinculación con la cooperación para el desarrollo. De este modo, el trabajo presenta la aplicación de los postulados teóricos que vinculan ambas cooperaciones al contexto de Latinoamérica, basándose en la experiencia de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

Un ejemplo concreto de relaciones transfronterizas de colaboración es presentado por Monserrat García-Calabrese, Irene Sánchez Ondoño y Francisco Javier Jover Martí a través del uso de los Sistemas de Información Geográfica. Los autores demuestran cómo las relaciones económicas y culturales recíprocas han producido transformaciones territoriales en las ciudades transfronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil). El estudio les permitió detectar que, a pesar de no tener un gobierno común, las relaciones de vecindad han influido en cada una de estas ciudades y han modificado el conjunto urbano. Además, señalan la necesidad de una planificación urbana y regional orientada a políticas públicas más específicas para las ciudades fronterizas.

Las fronteras demarcadas por las relaciones entre grupos culturalmente diferentes que conviven en un mismo territorio es abordado en el capítulo de Edson Pereira de Souza, Sérgio Ricardo Oliveira Martins e Icléia Albuquerque de Vargas. El contexto de estudio es el Distrito de Taunay y las aldeas circundantes ubicadas en el municipio de Aquidauana, Estado de Mato Grosso do Sul (Brasil). Los autores describen cómo en esta región surge una frontera etnocultural configurada por las relaciones conflictivas entre los indígenas y los ruralistas. Asimismo, hacen referencia a las relaciones educativas entre indígenas y no indígenas en el entorno escolar, destacando la necesidad de lograr avances que garanticen el desarrollo cognitivo de los indígenas y la construcción de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

En los entornos urbanos también pueden detectarse fronteras entre diferentes zonas, marcadas por las dinámicas económicas o culturales. En este sentido, Oscar Luis Pyszek presenta las fronteras existentes en la ciudad de Bogotá (Colombia), que se encuentran delimitadas por la comercialización de sustancias psicoactivas. El estudio evidencia el impacto económico, social y político que provoca esta actividad ilícita. Su autor considera que es necesario comprender el contexto global del desarrollo de este fenómeno para poder enfrentar las consecuencias a nivel local, y que, a su vez, el cambio de las tendencias mundial depende de combatir el microtráfico.

4. Derechos e instrumentos de planificación

La rapidez y la dimensión de los cambios que se generan en el territorio hacen cada vez más recurrentes los conflictos sociales y ambientales, acrecentando la preocupación por comprender y buscar soluciones a estos conflictos desde la perspectiva territorial. Lo cual, por una parte, muestra un mayor interés, desde distintas disciplinas, por la vulneración de derechos de las personas y de las comunidades en sus territorios. Por otra parte, este interés responde a una necesidad detectada en la debilidad de los instrumentos de planificación territorial y los marcos legales que la regulan. Las causas son diversas y cobran mayor o menor fuerza en cada país y en cada caso de estudio, y pueden deberse a una falta de capacidad regulatoria de los propios instrumentos, así como a cuestiones político-culturales que permiten contextos de instrumentos desactualizados o la no aplicación de estos. Ejemplos de ello es cómo las autoridades ambientales no siempre cuentan con las atribuciones necesarias para influir en los grandes proyectos de infraestructura, en las formas que adopta la modernización de la agricultura o en la orientación de las inversiones nacionales y extranjeras (VVAA, 2020).

Es interesante observar cómo los autores coinciden en que, frente a conflictos territoriales, las respuestas desde la institucionalidad están marcadas por esta débil capacidad de respuesta adecuada, a través de la regulación y la fiscalización, lo que conlleva una crisis sostenida de los conflictos, agudizándolos y haciendo más complejas las acciones para detenerlos y revertirlos. Es una muestra de que los instrumentos, en su capacidad de adelantarse a los procesos económicos y sociodemográficos, han quedado desbordados por las realidades locales, en desmedro de la calidad de vida y la protección de la naturaleza.

Llama la atención comprobar que, en general, los análisis que se realizan de los conflictos no son abordados desde una variable de los derechos, específicamente los derechos humanos. No obstante, el enfoque basado en los derechos humanos es esencial para la consecución del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2016a). Este abordaje abstraído de un marco de derechos tiende a obviar las disputas e intereses presentes en los territorios analizados y también reduce las posibilidades de cambio hacia unas mejoras específicas, sin propuestas estructurales o cuestionamientos más amplios.

Dentro del análisis de los instrumentos de regulación, encontramos la Constitución como base del ordenamiento jurídico de la estructura y orden territorial. La experiencia en América Latina, con constituciones recientes como las de Brasil (1988), Colombia (1991), Ecuador (2008) o Bolivia (2009), ha abierto un nuevo campo de principios y derechos ordenadores del territorio, que resulta interesante analizar y muestra una preocupación cultural y política por regular el territorio como parte de la conformación de la sociedad que se anhela desde la carta magna (Tapia, 2020). Por otra parte, actualmente es una preocupación en la región el poder desarrollar nuevas constituciones asociadas a las fuertes crisis sociales, así como las expectativas y la mayor participación social que han experimentado los procesos constituyente recientes (Soto, 2014).

Se recoge el caso del proceso constituyente en Chile, donde las autoras Maricarmen Tapia Gómez y Ana Sugranyes Bickel, plantean las limitaciones de la actual Constitución, redactada en dictadura, y analizan los contenidos necesarios específicos,

relacionados con asuntos urbanos y territoriales, que debieran ser incorporados en la nueva Constitución de Chile, a partir de las discusiones surgidas en el país y de la experiencia de constituciones recientes en países de la región.

En esta línea, contar con un marco de ordenación y planificación territorial es una cuestión esencial; no obstante, su ausencia o falta de aplicación es una situación extendida en América Latina, lo que representa un enorme desafío político y explica, en gran parte, las causas de los conflictos sociales, ambientales, económicos. El Plan de Acción Regional 2016 – 2036 (Naciones Unidas, 2018) plantea como parte de los componentes clave para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible la regulación efectiva del suelo urbano, mediante instrumentos y mecanismos que prevengan la especulación del suelo, la regulación y programas para evitar la ocupación y construcción en áreas de riesgo. Asimismo, se entiende la necesidad de una regulación para asegurar un uso sostenible y seguro, y ateniendo a los impactos del cambio climático y los desastres, así como la recuperación de ecosistemas y servicios ambientales, todo ello asociado a mecanismos de fiscalización.

Desde el análisis de las limitaciones de los instrumentos de planificación, Gaspar Fouré Carloza y Daniela Sepúlveda Hueica realizan dos detallados análisis de los instrumentos de planificación territorial en Chile. En ellos se muestra, por una parte, la desarticulación entre la planificación estratégica comunal y el planeamiento territorial comunal. Según los autores, en la práctica, ambos instrumentos son realizados por institucionalidad y normativa diferentes que no aseguran su cobertura y adecuada interrelación. Tal como se concluye del análisis, la realidad es aún más compleja en la medida en que se observa que en gran parte de los municipios del país no se cuenta con instrumentos de planificación comunal vigentes, lo cual no sólo bloquea una actuación coherente local, sino que dificulta la inclusión de estas estrategias en otros instrumentos. El caso de Chile es una situación extendida, en donde la planificación territorial se ha entendido exclusivamente a escala municipal y con carácter urbano o urbanizador. De esta manera, sólo afecta a las áreas urbanas por lo que gran parte del territorio nacional no cuenta con regulación territorial más amplia y esta queda definida desde regulaciones sectoriales, pero sin una lógica propia ni priorización de organización y localización en los territorios específicos, por la falta de instrumentos de ordenación territorial.

Elementos característicos de la región son los procesos recientes de metropolización, es decir, del crecimiento en extensión y disperso de algunas ciudades del país. Un ejemplo de ello es el artículo de Celia Ruiz Blanco y Francisco Cebrián Abellán sobre las transformaciones del Distrito Metropolitano de Quito durante la primera década del siglo XXI. Este caso muestra un proceso común en la región: las periferias se caracterizan por una función residencial que absorbe los municipios rurales vecinos y produce el vaciamiento de población de las áreas centrales. Ambos ámbitos están marcados por un crecimiento exponencial de tenencia de la vivienda en alquiler producto del encarecimiento generalizado del precio de la vivienda y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo.

Otra dimensión de los conflictos territoriales se relaciona con el alto porcentaje de pobreza de la población, realidad que ante los Objetivos de Desarrollo Sostenible requeriría cambios profundos en los procesos de ocupación y urbanización, así como de provisión de suelo, vivienda e infraestructura adecuada. Claramente, estos procesos

son reflejo de decisiones económicas y políticas que no habilitan a las personas a superar de manera efectiva la pobreza, aun cuando cuenten con trabajo, dada la precarización e informalidad del mercado laboral. La pobreza adquiere nuevos contextos, como la marginalidad en las grandes metrópolis. La falta de servicios básicos contribuye a la exclusión de poblaciones vulnerables dentro del entramado socioeconómico de la ciudad, al estar alejadas de los servicios urbanos y muchas veces emplazadas en áreas inseguras o contaminadas. (Naciones Unidas, 2016b, p.5)

Los autores Juan Jorge Rodríguez Bautista, Manuel Bernal Zepeda y Erick Pablo Ortiz Flores consideran que las causas de la pobreza son la creciente desigualdad y la falta de acceso a la vivienda en las ciudades, como resultado de ceder ante las fuerzas del mercado. Realizan un análisis sociodemográfico de Guadalajara, México, que muestra que, si bien el porcentaje de población en condición de pobreza es bajo, existe una problemática relacionada con el acceso a los servicios sociales como salud, educación, seguridad social, cuestión que se agudiza en el período de vejez de la población. La falta de cobertura social pública en la región es una de las características y un gran obstáculo para superar la desigualdad y asegurar las condiciones mínimas de satisfacción de necesidades y ejercicio de los derechos antes mencionados.

Al crecimiento informal en la periferia de las ciudades, por parte de la población que no tiene la capacidad adquisitiva para acceder a la vivienda, o por procesos especulativos, se suma la inseguridad geofísica de las áreas de asentamiento, que no se encuentran reguladas. Así lo describen Héctor Albert Lavado Sánchez y Juan Carlos Gómez Ávalos para la ciudad de Tacna, Perú, donde se desarrollan procesos en espacios provisionales e informales en la periferia de la ciudad, expuestos a riesgos de desastre por las condiciones físicas del lugar y las características socioeconómicas de su población. Los autores indican, además, la falta de programas de fortalecimiento en la resiliencia de la población y planes de rehabilitación o reconstrucción post desastre que permitan mejorar la calidad de vida de las personas y prevenir el daño de los eventos naturales a las comunidades y sus bienes.

En esta misma línea, el acceso a suelo urbano y vivienda es un derecho y un campo de intensos conflictos relacionados, además, con vulnerabilidad socioambiental. La evaluación de las políticas públicas de vivienda en América Latina ha mostrado que son insuficientes en cantidad y calidad. Un caso que revisa esta situación es el del estudio de Maria da Paz de Jesus Rodrigues en las ciudades pequeñas del Território de Identidade do Sisal, Brasil. En esta investigación se realiza un análisis de las políticas públicas de vivienda de interés social, las cuales, si bien han permitido un acceso a la vivienda a familias de bajos ingresos, estos conjuntos no han logrado mayor justicia social y espacial, dada su localización en áreas desprovistas de acceso a infraestructuras y servicios, con lo que se reproducen las desigualdades sociales y la exclusión en el interior de las ciudades.

La solución de los problemas y necesidades urbanas y territoriales no sólo pasa por cuestiones regulatorias y políticas, como se ha mencionado, sino que también hoy tiene el desafío de incorporar variables culturales que inciden en un modelo territorial muchas veces excluyente de las minorías. Aunque existen avances regulatorios respecto a los derechos indígenas en cuestiones territoriales, la realidad muestra que son insuficientes. Pero existen también otros grupos, minorías, que buscan participar y ser incluidos en los procesos de territorialización. Es así como se abordan las

percepciones socioambientales de la comunidad LGBTQIA+, en la ciudad de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil, por Lucas Matheus Lopes Targino, Edson Pereira de Souza e Icléia Albuquerque de Vargas. En un contexto de conflicto sociocultural, en que deben desenvolverse las personas entre discursos de odio, rechazo y castigo social, se concluye la importancia de una educación ambiental subjetiva y la preocupación de este colectivo por las cuestiones ambientales.

Finalmente, la historia de la conformación urbana y la relevancia de ciertos conjuntos y bienes patrimoniales es también una preocupación en la región. En esta línea, Alejandro Acosta Collazo y Pere Colomer Roma aportan el estudio y reconstrucción del modelo Company Town, ciudad-fábrica o colonias industriales, el cual permite comprender la génesis industrial de algunas ciudades de México, influidas por la experiencia en España de este modelo de producción y urbanización. Es el caso de Aguascalientes, México, en la que se realizó una reconstrucción virtual de las tipologías edificatorias diferenciadas por los estratos jerárquicos propios de la estructura industrial que se proyectaba en el modelo de asentamiento.

5. Desigualdad, un análisis económico desde la geografía

La relación entre aspectos territoriales y económicos sigue teniendo gran interés para comprender los procesos urbanizadores y la transformación de las ciudades y el mundo rural. En un contexto geoeconómico marcado por la globalización, que está afectando a las economías nacionales y a las formas de producción y en las que las actividades económicas industriales y tecnológicas han ido perdiendo fuerza y competitividad frente a otros países con mayor potencia, reduciendo la aportación de América Latina a su capacidad exportadora de materias primas.

El análisis de las transformaciones económicas en Brasil, realizado por Marlon Clovis Medeiros, permite claramente tener un seguimiento de la desindustrialización nacional y sus consecuencias, fenómeno extendido en la región. Para el autor, la desindustrialización se inicia con la desnacionalización de grandes empresas a inicios del 2000 con la consecuente reestructuración espacial de la industria. En el debate de la geografía económica esto lleva a analizar nuevos centros exportadores y el cambio de la economía del país, que vuelve a centrarse en el sector primario con una reducción drástica de la aportación industrial al PIB del país y fuertes dependencias de las importaciones.

El mismo proceso globalizador, anterior a la pandemia, permitió un crecimiento exponencial de la industria turística en todo el mundo. La velocidad de crecimiento y masificación de esta actividad económica fue mayor que la capacidad de los instrumentos de planificación y regulación para poder dar respuesta, generándose fuertes desequilibrios en el acceso a la vivienda, el aumento de los costes de vida, asociados a una transformación y pérdida del tejido económico local. En esta línea, la Resolución 66/288, de 27 de julio de 2012 (Naciones Unidas, 2012) reconoce, entre otras cosas, que el turismo bien concebido y bien gestionado puede hacer una contribución importante a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, tiene vínculos estrechos con otros sectores y puede crear empleo decente y generar oportunidades comerciales. Es desde esta perspectiva que posteriormente desde la Organización Mundial del Turismo, se incorporan los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De esta

manera, se ha buscado conocer los beneficios reales a mediano y largo plazo de esta industria en los lugares donde se implanta.

El estudio de Myriam Yolanda Sarabia Molina, Hugo Álvarez y Verónica Benavides presenta las prácticas de desarrollo sostenible de turismo a pequeña escala en zonas rurales. A través del estudio se busca determinar las cualidades locales de los recursos turísticos, en el marco de un desarrollo turístico que genere mayores beneficios económicos para mejorar el bienestar de las comunidades locales. Según los autores, las recientes experiencias en la comuna de Valdivia, Ecuador, demuestran que unas políticas públicas emprendidas desde un desarrollo turístico han estado arraigadas en la generación de capacidades de sus habitantes. Estas políticas han sido bien recibidas y proactivamente por los pobladores, quienes se han integrado tanto en el desarrollo de iniciativas como en la protección del medioambiente como elemento sustancial de la riqueza local.

Desde otro campo de intervención para la superación de la pobreza, uno de los instrumentos que se han considerado efectivos son los microcréditos. No obstante, existen diversas variables que determinan la factibilidad de acceso al crédito, entre ellas la localización de esta gestión, en la medida que sean efectivamente accesibles para los interesados, lo cual, en áreas aisladas o rurales, adquiere especial importancia. Para el caso de Ecuador, Diego Vaca-Enríquez, Hugo Jácome-Estrella y María Fernanda López-Sandoval, estudian la relación entre la población rural y la localización de las cooperativas de ahorro y crédito provincial. El estudio muestra cómo las mujeres tienen dificultades para acceder a créditos, aún cuando existen cooperativas cuyo fin es otorgar crédito a mujeres, ya que siguen representando experiencias aisladas. Otro obstáculo importante es la pobreza, ya que está directamente relacionado con el nivel de ingresos y la solvencia para acceder al crédito. Sin embargo, los autores concluyen que la localización, la proximidad a los pequeños agricultores de las cooperativas de ahorro y crédito es un factor determinante en el acceso al crédito.

6. Reflexiones finales

América Latina se ha visto condicionada por las dinámicas que imperan en la globalización. La velocidad e intensidad de estas lógicas se han manifestado en estos últimos años dando como resultado, entre otros, a procesos de transformación del tradicional modelo productivo hacia una reestructuración capitalista, la aparición de nuevas ruralidades donde el concepto de paisaje adquiere nuevos significados, cambios en la morfología interna de las ciudades y en la función del sistema urbano, modificaciones en el escenario político internacional y avances sustanciales en los indicadores sociales y educativos. Sin embargo, en América Latina se mantienen estructuras del pasado, como son los desequilibrios intrarregional y domésticos, así como una fuerte dependencia económica exterior que les impulsa a afianzar relaciones geoeconómicas y buscar nuevos socios en el escenario político internacional.

La irrupción de la pandemia ha puesto de manifiesto las vulnerabilidades del territorio latinoamericano. La región más desigual del planeta ha registrado un elevado número en las notificaciones de casos positivos y fallecimientos y ha mostrado su ineficacia o inexistencia, en algunos casos, de la gestión de la crisis sanitaria debido a la falta de coordinación de políticas entre países, entre otras causas. Sin embargo, esta situación supone una oportunidad para reflexionar en torno a la dirección que debe

seguir América Latina para orientar acciones hacia la consecución del desarrollo o, por el contrario, adoptar estrategias pasadas que pueden derivar a que la región repita algunas de las crisis vividas recientemente. Así, se ha invitado a la reflexión a investigadores de muy diversa procedencia, adscritos en una mayoría al ámbito de la Geografía, que han contribuido con sus trabajos con diversas visiones metodológicas y aplicadas y con resultados en estudios de casos diferenciados por la variedad de territorios y temáticas analizadas. Las principales aportaciones giran en torno a procesos que se mantienen todavía latentes en la región latinoamericana.

La gestión de los recursos naturales ha desembocado en conflictos debido a la diversidad de intereses que convergen en estos entornos donde están implicados distintos grupos sociales, políticos y económicos. Desde un punto de vista teórico se ha corroborado este desencuentro a través del análisis de espacios naturales ubicados en distintos países con reconocidas figuras de protección, en algunos casos. La población local ha sido apartada en la toma de decisiones y se ha podido comprobar que el uso de las nuevas tecnologías, como son la aplicación de los Sistemas de Información Geográfica, puede mediar en la resolución de estos conflictos. La necesidad de conservación de las prácticas tradicionales en estos medios rurales y naturales puede orientar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

También generan tensión y conflictividad los territorios fronterizos. A través del análisis de estudios de casos en varios países, se ha podido comprobar que es necesaria la coordinación entre los países que comparten esos límites administrativos para establecer políticas comunes, por ejemplo, en materia de inmigración o de planificación urbana y regional. Esas relaciones de vecindad también implican una oportunidad al ser concebidos como lugares de intercambio y de integración que pueden posibilitar la búsqueda de soluciones comunes hacia un integral desarrollo territorial. Pero también nos encontramos motivos socioculturales que pueden generar conflicto, como se ha podido ver al incidir en escalas territoriales más detalladas dentro de los propios municipios o en una misma ciudad.

Las herramientas de planificación se convierten en un elemento necesario para la ordenación del territorio y para la búsqueda de soluciones a los conflictos que puede generar la gestión territorial. En la mayoría de países de América Latina, la carencia o falta de aplicación de estas medidas es un mal generalizado. En este punto, la mayoría de los autores coinciden en el mantenimiento de la crisis de los conflictos que se han ido generando por la débil capacidad de respuesta de las instituciones. En todos los conflictos analizados se ha obviado la variable de los Derechos Humanos, elemento necesario para alcanzar el desarrollo sostenible. La ciudad, la pobreza o el acceso a la vivienda centran la atención en esta temática donde se evidencia la necesidad de una adecuada aplicación de estas medidas, en algunos casos, inexistentes.

Las grandes desigualdades existentes en América Latina se visualizan al analizar las relaciones entre economía y territorio. Las manifestaciones de la globalización han actuado con resultados diferenciados en esta región transformando su capacidad económica. A partir del análisis de unos estudios de casos se ha aproximado al proceso de transformación económica hacia un cambio de actividades, abandonadas por su obsolescencia, en unos casos, o adoptadas por ser innovadoras, en otros. Así, la desindustrialización nacional, en uno de esos casos, ha derivado hacia la orientación de

prácticas basadas en el sector primario, lo que ha generado pérdida de competitividad y una mayor dependencia de las importaciones. Un elemento común que se aborda en estos trabajos es el objetivo hacia la erradicación de la pobreza. Por una parte, se analiza la necesidad de las prácticas sostenibles del turismo y, por otra, la concesión de microcréditos como un instrumento efectivo para el desarrollo.

Los capítulos que se desarrollan a continuación contemplan una variedad de temáticas que acontecen en la amplitud de regiones que componen América Latina. Han sido analizados a distintas escalas, abordados desde distintos enfoques y haciendo uso de varias herramientas e instrumentos. La enorme diversidad que aquí se recoge es una muestra de la complejidad que caracteriza al territorio latinoamericano. A través de estos trabajos, los investigadores animan el debate y mantienen viva la reflexión en torno a estos fenómenos que se manifiestan en América Latina.

Referencias

- Albuquerque, J, L. C. (2010) *A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume.
- Carranza, L. (2020) América Latina en la encrucijada. *Política Exterior* (196) (julio/agosto), 6-12.
- Cebrián, F.; Jover, F. J. y Lois, R. C. (2020) Palimpsestos de mudança territorial. Realidades, conflitos e respostas na América Latina. *Confins* [Online] (44 | 2020), 1-8. <https://doi.org/10.4000/confins.27497>
- Delamaza, G.; Mailet, A. y Martínez, C. (2017) Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (104) (July-December), 23-46. <http://doi.org/10.18352/erlacs.10173>
- Franchini, M.; Mauad, A. C. y Viola, E. (2020) De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. *Análisis político*, 99, 81- 100. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/90969>
- Fernández-Labbé, J. (2020) El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. *Eure*, 46 (137), 225-246. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2922>
- Jáuregui, R. (2020) No podemos olvidarnos de América Latina. *Política Exterior* (196) (julio/agosto), 76-86.
- Malamud, C. y Núñez, R. (2020) La crisis del coronavirus en América Latina: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad. *Análisis del Real Instituto Elcano* (34), 1-12. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari34-2020-malamud-nunez-crisis-del-coronavirus-america-latina-incremento-presidencialismo-sin-red-seguridad
- Naciones Unidas (2012) Resolución 66/288, de 27 de julio de 2012, El futuro que queremos.
- (2016 a) *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*. Santiago: Naciones Unidas.

- (2016 b) *América latina y el Caribe Desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común*. Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI). Santiago: Cepal-Naciones Unidas.
- (2018) Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016- 2036. Santiago: Naciones Unidas. Santiago: Cepal-Naciones Unidas.
- Ojeda, T. (2019) La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS. En Bendelac, L. y Guillermo, M. (Coords.). *La cooperación transfronteriza para el desarrollo* (pp. 47-60). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Sabatini, F. (1994) Espiral histórica de conflictos ambientales: el caso de Chile. *En Ambiente y Desarrollo*, 10(4), 15-22. Recuperado de <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2019/06/sabatini-espinal-histc3b3rica-de-conflictos-ambientales-el-caso-de-chile.pdf>
- Soto, Francisco (2014) Asamblea constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile, *Estudios constitucionales* vol.12 no.1 Santiago, Universidad de Chile. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002014000100010
- Tapia, Maricarmen, Coordinadora (2020) *Ciudades Posibles. Apuntes para el debate sobre la Nueva Constitución de Chile*. A Coruña: Crítica Urbana. <https://criticaurbana.com/ciudades-posibles-apuntes-para-el-debate-sobre-la-nueva-constitucion-de-chile>
- VVAA (2020) *La tragedia ambiental de América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal-Naciones Unidas.

Estudio físico de un escenario natural en conflicto en la Península de Yucatán, México

Ignacio Alonso Velasco
Universidad de Quintana Roo

Resumen: Desde inicios del siglo XX existe un conflicto limítrofe en la Península de Yucatán, México, consistente en que el Estado de Quintana Roo sostiene que la línea divisoria con la Entidad Federativa de Campeche parte del vértice “cerca de PUT” (meridiano $89^{\circ} 24' 44''$), que desciende en línea recta hacia el Sur hasta la frontera con la República de Guatemala, en la mojonera internacional 102. Mientras, Campeche defiende que su límite con Quintana Roo es el meridiano $89^{\circ} 09'09''$ longitud Oeste de Greenwich y desciende al Sur hasta el punto trino internacional México-Guatemala-Belice, en la mojonera internacional 107.

El objetivo del presente trabajo consiste en realizar una descripción de los factores existentes en la zona de estudio desde el punto de vista de la climatología, hidrología, geomorfología, edafología y biogeografía, a efectos de determinar las condiciones de habitabilidad de la zona en disputa, la cual convive con un espacio protegido, como lo es la Reserva de la Biósfera de Calakmul, críticamente amenazada y que requiere de acciones inmediatas para asegurar su manejo y conservación, las cuales han de llevarse a cabo de manera coordinada entre organizaciones sociales que operan en la zona y las diferentes instituciones gubernamentales.

Palabras clave: biogeografía, climatología, edafología, geomorfología, hidrología.

Abstract: Since the beginning of the twentieth century there is a border conflict in the Yucatan Peninsula, Mexico, consisting of the State of Quintana Roo argues that the dividing line with the Federal Entity of Campeche starts from the vertex “near PUT” (meridian $89^{\circ} 24' 44''$), which descends in a straight line towards the South to the border with the Republic of Guatemala, at the international mojonera 102. Meanwhile, Campeche defends that its limit with Quintana Roo is the meridian $89^{\circ} 09'09''$ longitude West of Greenwich and descends to the south to the international triune point Mexico-Guatemala-Belize, in the international mojonera 107.

The objective of this work is to make a description of the factors existing in the study area from the point of view of climatology, hydrology, geomorphology, edaphology and biogeography, in order to determine the habitability conditions of the area in dispute, which coexists with a protected space, such as the Calakmul Biosphere Reserve, critically threatened and requiring immediate actions to ensure its management and conservation, which must be carried out in a coordinated manner between social organizations operating in the area and the different government institutions.

Keywords: biogeography, climatology, edaphology, geomorphology, hydrology.

1. Introducción

La geografía física es el fundamento de la geografía, dada la influencia que tiene el medio en la vida humana, por lo que se necesita identificar los componentes espaciales naturales y las determinantes del paisaje, para poder proponer una solución al problema planteado en esta investigación. La habitabilidad del espacio objeto de estudio, en función de sus recursos, dependerá tanto de las condiciones físicas del territorio como del nivel cultural y técnico de la sociedad.

Lo que caracteriza a dicho espacio es que es reclamado como propio tanto por el Municipio de Othón P. Blanco, perteneciente a Quintana Roo, como por el Municipio de Calakmul, del vecino Estado de Campeche (se encuentra delimitado por un polígono amarillo en las figuras del presente artículo). El territorio disputado en la Península de Yucatán es mayor, representado por un polígono rojo en las figuras, pero se eligió como zona a estudiar el territorio comprendido en el polígono amarillo por ser donde hay un mayor número de poblaciones y donde siempre se han dejado sentir más las consecuencias de la disputa.

La dinámica poblacional del Municipio de Calakmul ha sido fluctuante. Tuvo un rápido crecimiento a partir de los 80's, cuando se fundaron 60 comunidades, y a principios de los 90's se sumaron 18 más, con inmigrantes procedentes de 23 estados de la República, principalmente de Tabasco, Veracruz, Chiapas y Michoacán, atraídos por los programas gubernamentales de reparto de tierras en los 60's (Alonso, 2018: 149).

En este artículo se realiza una descripción física del Territorio en Disputa (TD), poniendo especial énfasis en la región de estudio (RE), siguiendo como guía el orden indicado en el libro "Teoría y Métodos en Geografía Física" (Sala y Batalla, 1996). Para ello se llevó a cabo la revisión de medio centenar de mapas publicados en la página oficial de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), donde se compila cartografía procedente de varias instituciones. Además, se consultó las obras bibliográficas de quienes han escrito sobre el TD, desde el punto de vista del medio físico. Para completar la metodología, se pudo representar cartográficamente el territorio objeto de estudio con ayuda de los sistemas de información geográfica.

2. Resultados de la caracterización físico-natural del TD

2.1. Climatología

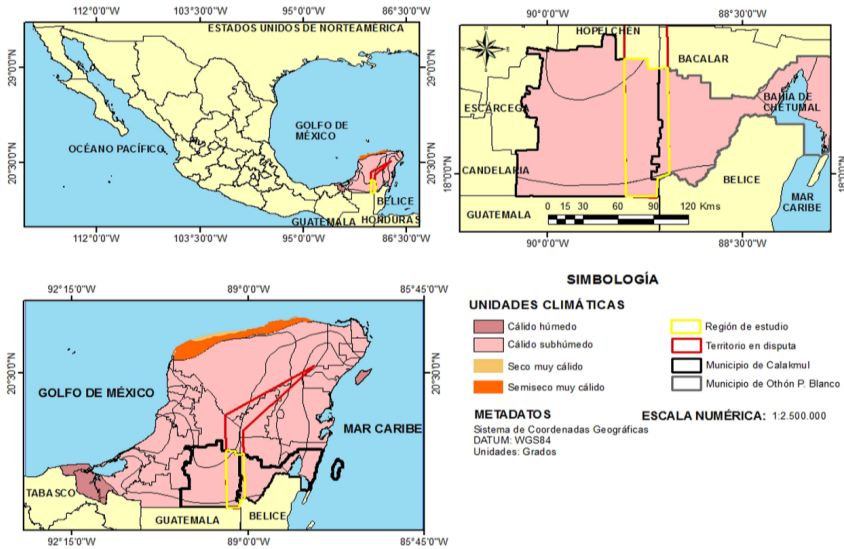
Tradicionalmente la Climatología se ha ocupado de la recopilación y estudio de datos que indican el estado predominante de la atmósfera (Lockwood, 1985). En la Península de Yucatán el clima es a menudo cálido, aunque tolerable, y en ocasiones frío y húmedo; la temperatura media anual es de 26° centígrados (Vidal-Zepeda, R., 1990b).

Por su clima y vegetación, la Península de Yucatán se divide en tres regiones principales: 1. La zona norte y noroeste; 2. La zona central y 3. La zona sur, sureste y este, que abarca la parte meridional de Campeche y la totalidad de Quintana Roo (Careaga, 1996), que es en donde se encuentra localizado el TD.

El rango de humedad presente en todo el TD es el denominado como "subhúmedo" (w1) en su totalidad, de acuerdo con García (1990b). Predomina el clima de carácter intermedio y con una temperatura cálida. De acuerdo a la clasificación de

climas de Köppen, modificada por García (1998 a, d, e, f y g), al TD le corresponde un clima Aw1. (Figura 1).

Figura 1: Climatología del TD. Elaboración propia con base en García E. Y CONABIO (1998a) e INEGI (2016)



Los vientos dominantes en esta región son los alisos durante todo el año, nortes en invierno y tormentas en verano y otoño (Velázquez y Ceballos, 2015: 33). En síntesis, se trata de un clima cálido, con oscilaciones térmicas anuales reducidas.

2.1.1. Precipitación

En la zona limítrofe entre Quintana Roo y Campeche se presentan abundantes lluvias, con precipitaciones en torno a los 750 mm de media anual, que proveen de agua para el riego y para el consumo humano. Las lluvias están presentes prácticamente a lo largo de todo el año (Tabla 1 y Figura 2).

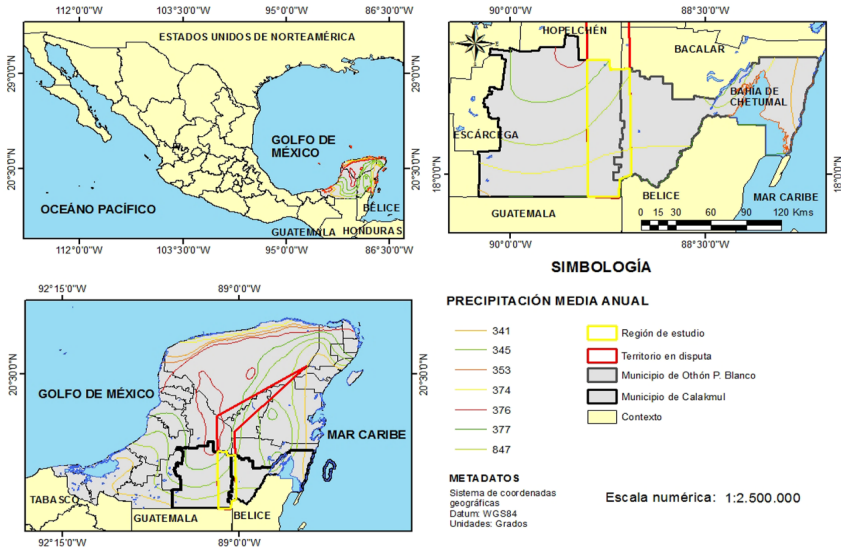
Tabla 1: Precipitación anual en el TD. Fuente: Elaboración propia, con base en García (1990a); García, Trujillo y Hernández (1990); García y E-CONABIO (1998c) y Vidal-Zepeda (1990a)

Anual	Moda anual	Media anual	Total anual
800-1200 mm	2000 - 4000 mm	600-800 mm	1200-1500 mm

La estación meteorológica de Zoh-Laguna¹ registra que, en el periodo de 1950 a 2014, hubo una precipitación promedio total anual de 1002.3 mm, siendo 443.2 mm la precipitación del año más seco (1950) y 1634.0 mm la del año más lluvioso (1954) (CONABIO, 2015).

¹ La estación meteorológica de “Zoh-Laguna” está ubicada en 18° 35’32’’ Latitud norte y 89°25’02’’ Longitud oeste, a una altitud de 190 msnm.

Figura 2: Precipitación media anual en el TD. Elaboración propia con base en INEGI (2016)



La época de seca comprende los meses de febrero a mayo y la de lluvia de junio a octubre, aunque con frecuencia ésta se prolonga hasta enero en forma de chubascos procedentes del norte (Hoy, 1998: 18). Por lo tanto, el régimen de lluvia en la zona es de verano, con alto porcentaje de precipitación invernal ($PI > 10,2\%$).

2.1.2. Temperatura

En la RE hay una temperatura de 24 a 26 grados centígrados de media anual, por lo que se considera una zona térmica muy cálida, como lo es la casi totalidad de la República Mexicana (García E. y CONABIO, 1998b). Dicha temperatura media se considera idónea para el adecuado desarrollo de la vida humana y de sus cultivos y ganadería. Si nos atenemos al mapa de García, E.-CONABIO (1998e), toda la Península de Yucatán se considera que está en una zona térmica cálida, con temperatura media de 22° a 26°C.

Por el contrario, si tenemos en cuenta la temperatura mínima registrada en el mes más frío (enero), se podría considerar al TD como semifrío, si tenemos en cuenta la temperatura mínima absoluta. Mientras que se podría considerar una región templada si tenemos en cuenta la temperatura mínima promedio.

La estación meteorológica de Zoh-Laguna, en el periodo de tiempo que va de 1950 a 2014, arroja el dato de una temperatura promedio anual de 24.1°C, siendo 21.4°C la temperatura del año más frío (2008) y 26.6°C la del año más caluroso (1960) (Comisión Nacional del Agua, 2015).

2.1.3. Riesgo Hidrometeorológico

En cuanto a la presencia de agentes perturbadores, es media, baja o muy baja la posibilidad de que haya granizo, sequía, nevadas o inundaciones.

El ciclón es el único fenómeno que podría causar un grado de peligro y riesgo alto. No obstante, los huracanes llegarían bastante degradados teniendo en cuenta la considerable distancia que hay entre el TD con respecto al punto más cercano del litoral con el mar abierto (más de 160 kilómetros). La presencia de este agente perturbador afecta a los indicadores de precipitación (Tabla 4).

En el caso concreto de la sequía, la categoría que le concede en Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) es de muy severa, lo cual es una categoría intermedia de entre diez rangos, que van de moderado (categoría más baja) a muy crítico (como categoría más alta). La duración, en un promedio de años, de la sequía en la zona es de dos a tres años, lo cual es una categoría también intermedia.

Tabla 4: Niveles de riesgos y peligro por agente perturbador en el TD. Fuente: Elaboración propia a partir de CENAPRED (2012a y b)

Grado de Tipo de fenómeno	Peligro			Riesgo		
	Bajo	Medio	Alto	Muy bajo	Medio	alto
Granizo	x			x		
Sequía		x		x		
Ciclones			x			x
Nevadas				x		
Inundaciones					x	

2.2 Hidrología

La totalidad del TD se localiza en la región hidrológica denominada “Yucatán Este”. El manto freático se encuentra a una profundidad que varía de 60 a 300 metros y cuenta con un alto contenido en yeso lo que hace que las aguas subterráneas no sean aptas para consumo humano y para el riego y poco recomendables para su ingesta animal. Su uso ocasiona el ensalitramiento de los suelos.

La complicada situación que existe con respecto al vital líquido en esta región la conoce bien Jorge Jiménez Alvarado, quien fue Director de Participación Social de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Quintana Roo (CAPA). En entrevista personal, llevada a cabo el 31 de marzo del 2017, reveló lo siguiente:

El agua está muy ligada al desarrollo y esa zona no tiene agua, por lo que tienen muy limitado su desarrollo [...] La zona limítrofe tiene agua a más de 100 de metros de profundidad y no hay luz, lo que hace incosteable sacar el agua, lo tienes que hacer por medio de bombas de combustión interna, pero hay un acueducto que viene de Dos Aguadas, que abastece a Felipe Ángeles, al Tesoro, Los Ángeles, 21 de Mayo [...] Si perforas más de 150 metros se encarece y corres el riesgo de que se rompa la flecha, por eso la solución era el acueducto [...] La orografía de la zona permitió hacer pozos en Ojo de Agua, Alacranes, Justo Sierra y Arroyo Negro donde hay agua a 40-60 metros, pero el problema que tienen es que es muy dura, no es apta para consumo humano o animal, pero te resuelve el problema doméstico. Hirviéndola sigue siendo muy pesada, te genera piedras en el riñón. En Arroyo Negro, además, apesta el agua a materia orgánica porque hay pudrición. Se pusieron filtros. Este problema se da desde Miguel Alemán hasta Arroyo Negro, lo que será un total de 120 kilómetros.

En el TD se pueden destacar los siguientes cuerpos de agua:

1. Existen algunos en forma de lagunas perennes como Chinchancanab y Esmeralda, en la zona en disputa entre Quintana Roo y Yucatán, y Noh-ha, Macanhuas y La Valeriana en la zona en controversia entre Quintana Roo y Campeche, donde también se haya la Laguna Yo Actún, de carácter temporal, pues se encuentra en un terreno propenso a inundarse tan solo en época de lluvias.
2. Cerca de la frontera con Guatemala y Belice, se halla un río poco caudaloso, llamado Escondido, que cuenta con una corriente de temporada. Más importante es el Río Azul, que nace en las montañas de Guatemala y transita entre los tres límites fronterizos internacionales. Siguiendo su cauce, el Río Azul pasa a denominarse Río Hondo y es la frontera natural que divide a Belice de México. Dicho río tiene una longitud de 156 kms., con una anchura media de 50 mts. Su cuenca cubre un área de 20.600 Kms², de los cuales 10.800 corresponden a México. Es navegable en casi toda su extensión.
3. Hay una serie de fallas geológicas que corren de forma paralela a las de la región de los Tres Ríos, en Belize. Entre ellas discurren el Río Azul y el Arroyo Negro, únicas corrientes superficiales permanentes en la región (Flores y Sprajc, 2008).
4. Se aprecian cuerpos de agua de pequeña extensión localizados entre los plegamientos y lomeríos bajos (Fragoso, Pereira, Frausto y Bautista, 2014).

En suma, no hay corrientes de río permanentes en la zona, salvo el Río Azul y el Arroyo Negro, pero existen algunos cuerpos de agua en forma de lagunas, cenotes y aguadas. Estas últimas son cuerpos de agua superficiales y temporales, pues se forman en época de lluvias y se secan durante el periodo de estiaje y representan reservorios de agua durante el invierno y parte de la primavera tanto para la población humana como para la fauna. Su escasez les da un valor ecológico muy grande. Los asentamientos humanos en la región han tenido una correlación con la existencia de los recursos hídricos señalados (Velázquez y Ceballos, 2015: 25) (Figura 3).

2.3 Geomorfología

Las características de la Península de Yucatán son completamente diferentes a las del resto del país en lo que se refiere a la uniformidad de su superficie, es por ello que constituye una región fisiográfica especial homónima a dicha Península. La RE se encuentra localizada en su totalidad en la subprovincia fisiográfica denominada: “Carso y Lomeríos de Campeche”. La cual abarca la parte meridional del TD, con un total de 79% (8.709 km²) de su superficie, mientras que la parte más septentrional del TD pertenece a la subprovincia llamada “Carso Yucateco”, la cual está presente en un 21% (2.312 km²) de su superficie (Figura 4).

Figura 3: Hidrología del TD. Elaboración propia, con base en INEGI (2016)

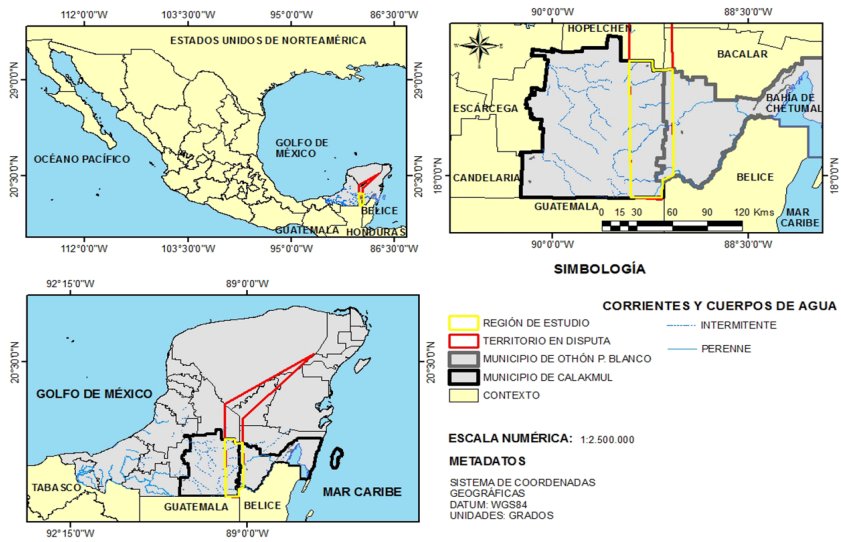
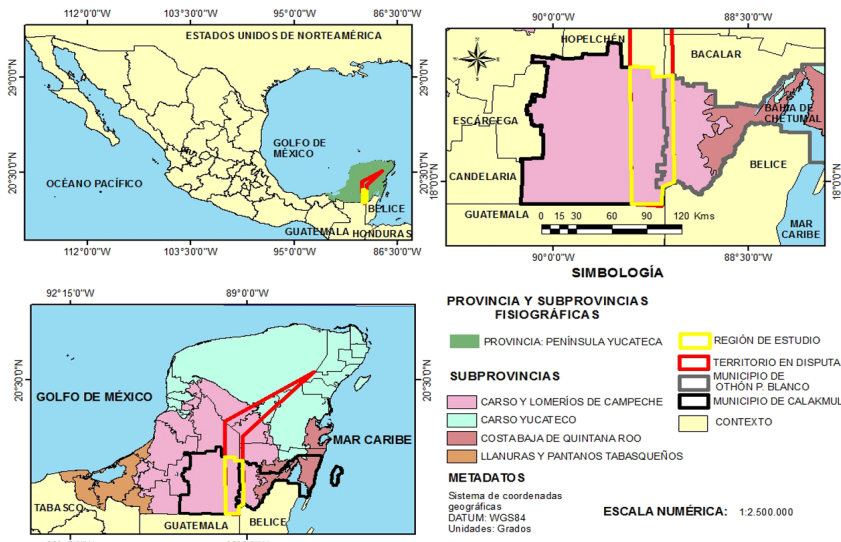


Figura 4: Fisiografía del TD. Elaboración propia, con base en INEGI (2016)



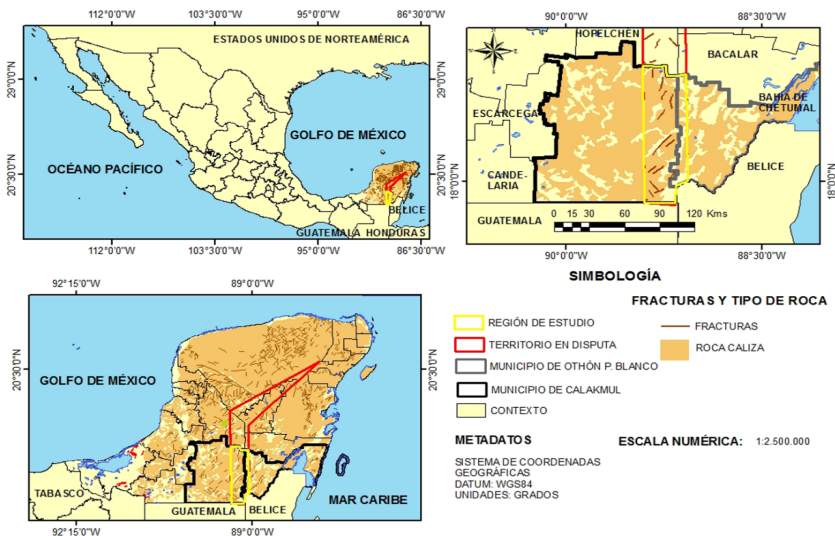
La región se denomina losa de Yucatán, pues constituye una masa compacta de rocas calizas sedimentarias, donde no hay montañas, barrancos ni, casi, corrientes de agua superficiales. A partir del plioceno esta losa fue emergiendo, primero en su parte sur, y continuó haciéndolo hasta el pleistoceno, cuando terminó de surgir la región norte, de origen marino.

La RE se asienta sobre la llamada “Meseta baja de Zoh-Laguna”, donde se encadenan pequeñas elevaciones cuyos puntos más altos son el Gavilán (210 msnm), el Doce (250 msnm), el Ramonal (340 msnm) y los Chinos (370 msnm). Esta estructura está ubicada en el centro de la Península de Yucatán, en el extremo suroccidental del Estado de Quintana Roo, separada de las planicies del Caribe por escalones bruscos que corresponden a las líneas de falla. Está formada por rocas calizas miocénicas (Ancona, Martínez, Careaga, De Castro, Rodríguez, Bayona, Ayuso y Suárez, 1999: 11).

Ancona *et al.* (1999) señalan que la presencia de rocas calizas de color blanquecino, llamado *sahkab*, en la Península de Yucatán es lo que no permite la formación de corrientes superficiales de importancia, debido a una rápida filtración del agua de las lluvias que abundan en la región. Muchas veces, desgastadas por las aguas subterráneas, las rocas de la superficie se desploman y dan lugar al nacimiento de los *cenotes*. Efectivamente, la superficie de la plataforma yucateca es constantemente erosionada por el agua que circula entre grietas y fisuras. Éstas se agrandan, convirtiéndose en cavernas o grutas de estalactitas y estalagmitas, porque se van disolviendo las paredes calizas.

Son numerosas las fracturas que están presentes en el TD y es abrumador el predominio de las rocas calizas en el TD, las cuales ocupan un 83% (16.173 km²) de su superficie (Figura 5).

Figura 5: Geología del TD. Elaboración propia, con base en INEGI (2016)



El área descrita no es volcánica y existe un bajo riesgo sísmológico. Tampoco es una región potencial de deslizamientos de laderas. La Península de Yucatán muestra dos unidades morfológicas principales (Figura 6):

- En el norte predominan las planicies y las rocas sedimentarias marinas. Estas llanuras suponen un 24% (4.646 km²) de la superficie del TD, y
- En el sur, las planicies alternan con lomeríos de hasta 400 metros sobre el nivel del mar. Los lomeríos abarcan un 76% (14.885 km²) de la superficie total del TD.

Haciendo un recorrido topográfico, de sur a norte del TD, se puede encontrar lo siguiente: en la zona de la ribera del Río Azul existen planicies estructurales a altura media-alta (20-70 msnm.), con hondonadas someras y profundas. Más al norte, en la zona por donde discurre el Río Escondido, se hallan mesas con planicies altas con lomeríos suaves, con menos de 200 msnm. La parte más elevada del TD está cerca del poblado de Zoh-Laguna, donde se ubica el cerro de Champerico, con una altura de 390 msnm (Ferré, 2001).

La zona de confluencia de los tres estados, según Quintana Roo, en donde se encuentra el llamado “Punto Put”, presenta planicies estructurales en alternancia con lomeríos. Tan solo se encuentran lomeríos por debajo de los 150 msnm, en alternancia con planicies pequeñas, en una zona poco habitada entre Yucatán y Quintana Roo. En la parte más septentrional del TD, entre los Estados de Yucatán y Quintana Roo, aparecen planicies estructurales que van de escasa altitud a una altura media, oscilando entre los 10 y 50 msnm. En esta región se encuentran las siguientes comunidades: San Diego, Sabán, Tihosuco, Tepich y Xuilub. En definitiva, el TD es una de las zonas más elevadas de la Península de Yucatán, pero ni siquiera alcanza los 400 msnm. en sus cotas más altas (Figura 7).

Figura 6: Topografía del TD. Elaboración propia, con base en INEGI (2016)

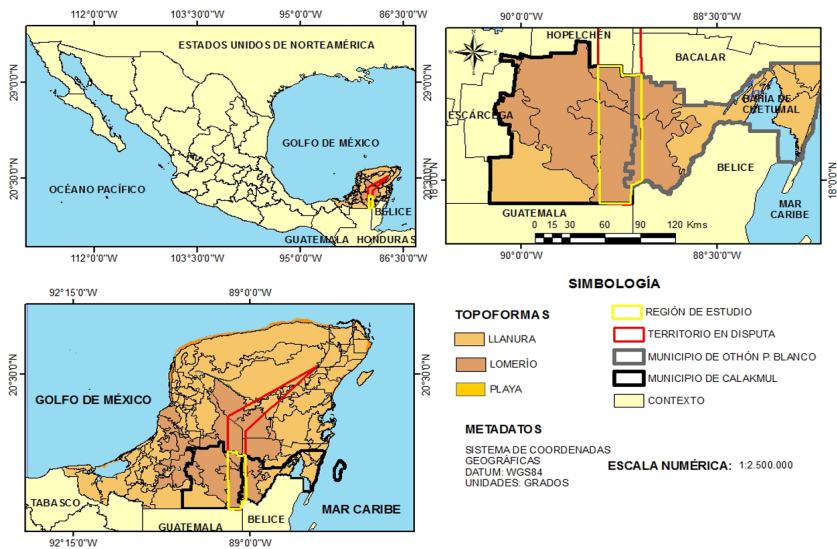
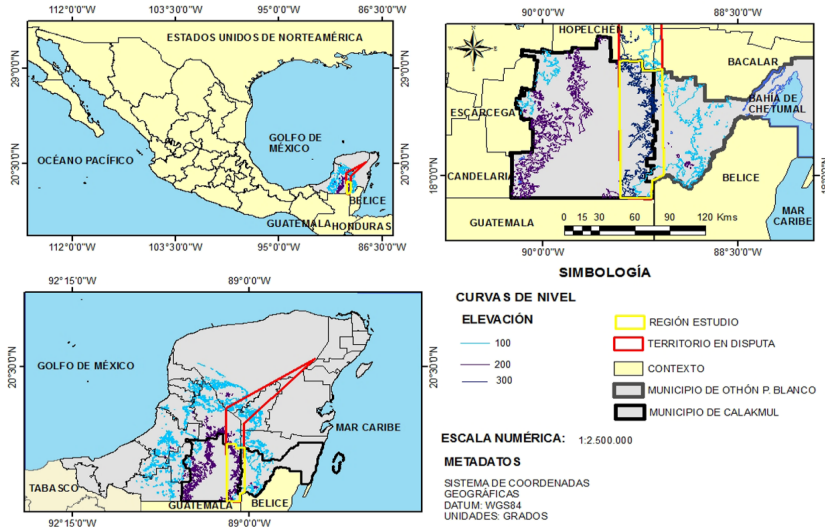


Figura 7: Altimetría del TD. Elaboración propia, con base en INEGI (2016) y García-Gil, J. G. (2000a)



2.4 Edafología

En lo que respecta a los suelos, en la RE predominan los denominados como Vertisol y Phaeozem (Figura 8), los cuales cuentan con una elevada capacidad de intercambio catiónico. Esto propicia la existencia de toda esa masa forestal que ha habido de forma ancestral en el TD, aunque también son suelos con vocación agrícola o ganadera.

Los Vertisoles son suelos de climas templados y cálidos, especialmente de zonas con una marcada estación seca y otra lluviosa. Se caracterizan por su estructura masiva y su alto contenido de arcilla. Su uso agrícola es muy extenso, variado y productivo. Son muy fértiles, pero su dureza dificulta la labranza (Camacho, 2016).

Los Phaeozems, por su parte, se pueden presentar en cualquier tipo de relieve y clima. Se caracterizan por tener una capa superficial oscura, suave, rica en materia orgánica y en nutrientes. Son de profundidad muy variable. El uso óptimo de estos suelos depende en muchas ocasiones de otras características del terreno y, sobre todo, de la disponibilidad del agua para riego.

Según datos de la SEMARNAT (2004), la degradación del suelo en el TD es insignificante y por lo que respecta al régimen de humedad del suelo, siguiendo un sistema de clasificación climática llamado Thornwaite, el TD pertenece al régimen denominado “Ústico”, con un rango de 180 a 270 días de humedad. (Maples-Vermeersch, 1992), lo cual favorece la presencia de agricultura y ganadería en la zona.

2.5 Biogeografía

2.5.1. Vegetación

En lo que respecta a la vegetación en el sur de los Estado de Campeche y Quintana Roo, predomina la selva (Colchero, Amor, Manterola y Rivera, 2005). El tipo de selva

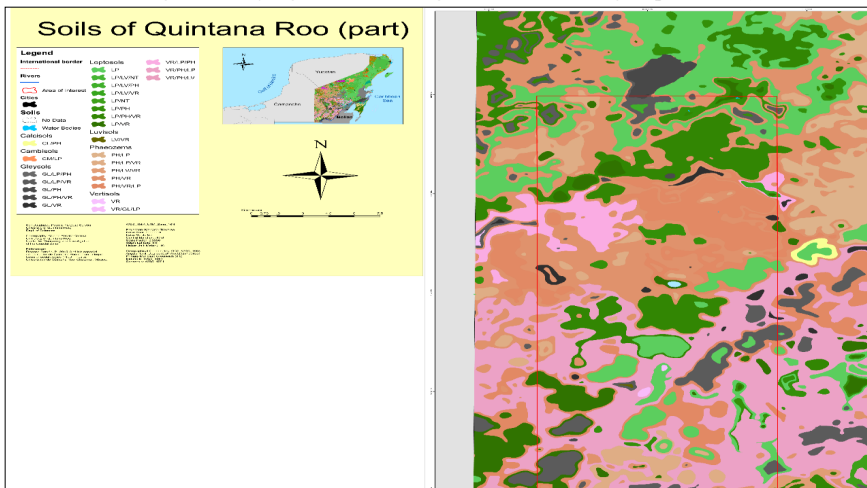
es alta y mediana y existe la presencia de *Akalché*², los cuales son bajos con suelos de origen kárstico que se inundan durante la época de lluvias.

El tipo de selva existente es la cálida-húmeda, presente en toda la Península de Yucatán, salvo en la parte más noroeste (Alonso y Velázquez, 2019). En cuanto a divisiones florísticas de México se refiere, toda la Península de Yucatán pertenece a la región Caribeña (Rzedowski, 2006).

En la RE podemos encontrar, además de especies maderables como el guayacán, la caoba, el cedro, el palo de tinte o de Campeche, mora y coroz; especies industriales como el chicozapote y el hule; especies forrajeras como el ramón y especies frutales como el zapote negro, nance, mamey, ciricote, xanixté y guaya, cuyo material genético constituye un patrimonio nacional por su biodiversidad y potencialidad para enriquecer la poza genética de especies de alta productividad, haciéndose necesario controlar su aprovechamiento y procurar su conservación (Ek, 1997).

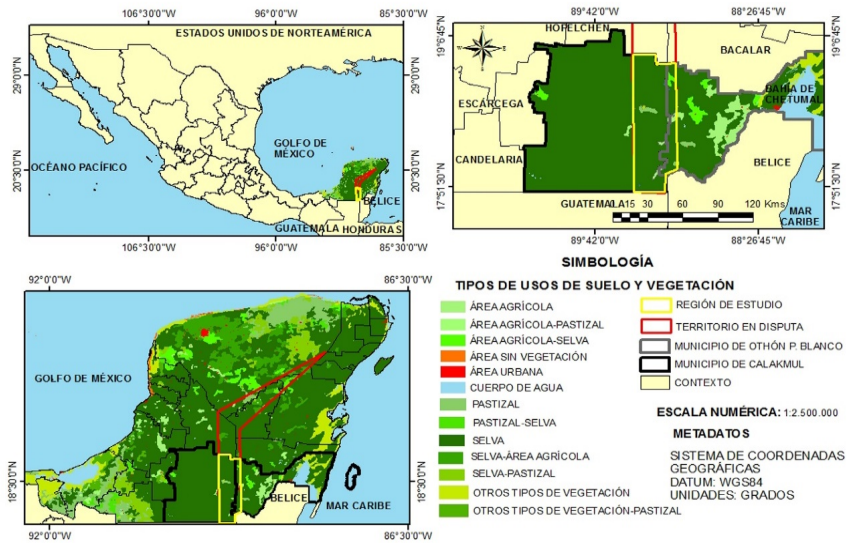
En la RE el tipo de vegetación que más abunda con diferencia es la selva con 77% de la superficie, lo que equivale a unos 5.981 km². En segundo lugar de importancia, encontramos los espacios en los que la selva convive con áreas agrícolas, presente en un 16% de su superficie (1.293 km²). Los pastizales apenas ocupan un 3% de la superficie (242 km²), las áreas agrícolas un 2% (151 km²) y otras categorías (áreas urbanas, cuerpos de agua y otros tipos de vegetación como el popal, de ambiente acuático), otro 2% (35 km²) (Figura 9).

Figura 8: Edafología de la RE. Frago, Bautista, Pereira y Zapata (2017)



² Palabra de origen maya, formada por dos vocablos, *akal* que significa pantano y *ché* que significa conjunto de árboles, por lo que hace referencia a un bajío, terreno bajo, pantano u hondonada donde se estancan las aguas.

Figura 9: Vegetación y tipos de usos de suelo en el TD. Alonso y Velázquez (2019)



2.5.2. Biodiversidad

Biogeográficamente hablando, la RE pertenece a la provincia del Petén (CONABIO, 1997), así es como se le ha llamado a la provincia biótica a la que pertenece el TD, basándose en la presencia de reptiles y anfibios (Casas-Andreu y Trujillo, 1990), de los cuales existen 75 y 18 especies, respectivamente, presentes en la Reserva de la Biosfera de Calakmul, lo que representa el 70% de la herpetofauna de la Península de Yucatán. Del número total de especies mencionadas, 35 de los reptiles y cinco de los anfibios están consideradas como amenazadas, en peligro, raras o con protección especial. Entre los reptiles destacan especies como la iguana, la culebra, la víbora y la tortuga. El TD pertenece a uno de los Corredores Biológicos del Sureste de México, el llamado Calakmul-Balá'an K'aax, en el cual están limítrofes áreas naturales protegidas y áreas prioritarias de trabajo (CONABIO, 2014 a y b). La Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos de la CONABIO ha apoyado diversos proyectos de apicultura llevados a cabo en ese Corredor, de 2006 a 2013. Al respecto se tuvo la oportunidad de llevar a cabo una entrevista personal con Juan Manuel Mauricio Leguizamo, Coordinador de la CONABIO en la Península de Yucatán, el 24 de abril de 2017, quien manifestó que:

Se quiere crear el Corredor Biológico Mesoamericano. Aquí, en Campeche y Quintana Roo, tenemos las reservas de Sian Ka'an (Calakmul) y Balá'an K'aax. Las áreas naturales protegidas, aunque sean grandes, no son suficientes para conservar la fauna y flora de la región, por la movilidad que tienen. El ejemplo más claro es el del jaguar y algunas aves, como las águilas, que algunas ya no existen. En ese inter entre las Áreas Naturales Protegidas es donde está la gente realizando labores de agricultura, pecuarios, forestales, etc. [...] Es por eso que estamos interesados en conocer los sistemas productivos de esta área para saber cuáles son más amigables con la biodiversidad para mantener un corredor biológico de flora y fauna. Empezaron a trabajar en el 2002 con las comunidades, para saber qué actividades se deben fomentar, como la apicultura, el chicle, el financiamiento para ver qué actividades

productivas forestales se deben apoyar como la creación de Unidades de Manejo Ambiental, para generar conocimientos para hacer planes de manejo forestal, etc.

La Reserva de la Biosfera de Calakmul presenta pequeñas áreas de vulnerabilidad alta, pero predominan las de vulnerabilidad media. Ahí vive una alta diversidad de especies animales y vegetales, algunas clasificadas en categorías de riesgo. Destacan los grandes felinos con cinco de las seis especies conocidas en México, entre las cuales están el jaguar, el puma, el ocelote, el tigrillo y el leoncillo (ParksWatch, 2002).

Se han reportado 86 especies de mamíferos entre los cuales se encuentra el mapache, el conejo, la ardilla, el tepezcuintle, la nutria, el puerco de monte, el venado cola blanca, el armadillo, el temazate pardo, que es endémico de México, o los monos aullador y araña, ambos en peligro de extinción.

También en la región de Calakmul se distribuyen seis de los ocho marsupiales de México, como, por ejemplo, el tlacuatzin y el tlacuache común. Otras especies en categoría de riesgo son el oso hormiguero, el pecarí de labios blancos y el tapir.

En cuanto a las aves, se han registrado hasta ahora 358 especies (Berlangu y Gutiérrez, 2000) distribuidas en 19 órdenes y 62 familias. Se pueden destacar aves como el faisán, la codorniz, el cojolite, la chachalaca, el tucán, el gavilán, la lechuza y el loro. 60 especies son aves migratorias, dos son endémicas de la Península de Yucatán y 32 se encuentran amenazadas, entre las cuales están el zopilote rey, el águila tirana, el águila elegante, el pavo ocelado y el pato real, que está en peligro de extinción.

Se han registrado 31 especies de peces de los que sobresale la familia Cichlidae con ocho especies, y hasta el año 2000 los inventarios de mariposas documentaron cerca de 380 especies, pero se estima un total de 500 (Pozo, Galindo-Leal, Cedeño-Vázquez, Calderón, Tescum, Tuz y Maya, 2001).

Asimismo, existe una gran diversidad de insectos, entre los que destaca el escarabajo gigante, llamado megazoma, que se distingue por su tamaño, peso y fuerza. Para tratar de preservar toda esta riqueza de la RE se está llevando a cabo un interesante proyecto denominado Calakmul Sur del cual informó Juan Manuel Mauricio Leguizamo, Coordinador de la CONABIO en la Península de Yucatán, el 24 de abril de 2017.

Hace dos años pensamos en la CONABIO que, si queríamos conservar los recursos naturales y la biodiversidad, debíamos ver el territorio de manera integral. Propusimos que la región de Calakmul, que abarca todo el Municipio de Calakmul y una buena parte de Othón P. Blanco fuera donde podamos ir viendo desarrollar proyectos regionales sustentables [...] Iniciamos con un proyecto llamado “Sistema productivos sostenibles y biodiversidad” que implica realizar actividades amigables con la biodiversidad. Esto implica que, si haces apicultura, ganadería, forestales, cultivos de café o cacao, en cada sistema la amigabilidad se va a dar de manera diferente [...] El asunto es que tenemos que saber en esta región de Calakmul Sur cómo está la parte de los recursos naturales, la económica y social para plantear el ordenamiento territorial comunitario y crear la comunidad de aprendizaje [...] La idea es que CONAFOR (Comisión Nacional Forestal), CONAMM (Conferencia Nacional de Municipios de México), CONABIO, UMAFOR (Unidad de Manejo Forestal) estén de acuerdo con el mismo plano de vegetación. Estamos haciendo muestreo y la gente de Calakmul tiene proyectos de ordenamiento territorial muy interesantes, como lo es el manejo de acahuals, donde siembran maíz, y están comenzando a sacar productos, como carbón. Están trabajando en 30 ejidos. Están financiando la producción del carbón en Laguna Om y

Nuevo Becar. También hay dos proyectos de producción de miel, otro de producción de pimienta y otro de desarrollo forestal.

3. Conclusiones

Existe la necesidad de conocer el medio físico de varias regiones de México, como el sur de la Península de Yucatán, donde la climatología, la hidrología, la geomorfología, la edafología y la biogeografía son fundamentales para su desarrollo sustentable.

Los elementos del medio físico propician la existencia de poblaciones en la RE. Por ello, a pesar de la privación y carencia de infraestructura y servicios públicos, casi nueve mil personas, distribuidas en 33 de comunidades, han elegido este lugar para vivir (Alonso, Velázquez y Camacho, 2018).

Muchos factores favorecen el interés de los gobiernos en la zona, como lo es la posible presencia de petróleo en el subsuelo y los numerosos vestigios prehispánicos, que atraen cada vez más turistas ávidos en conocer acerca de la cultura maya.

La Reserva de la Biosfera de Calakmul está críticamente amenazada. Se requieren acciones urgentes para asegurar el manejo y conservación de su biodiversidad. Por ello, es fundamental tener en cuenta la geografía física, ya que guarda una especial relación con el ordenamiento territorial. A través de este proceso de carácter técnico-político-administrativo se pretende configurar una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, con las expectativas y aspiraciones de la población y con los objetivos del desarrollo (Velázquez y Ceballos, 2015: 36).

En este artículo se hizo con uso de los sistemas de información geográfica a fin de poder representar cartográficamente los elementos del medio físico y determinantes del paisaje propios del escenario en conflicto, lo cual ayudó a caracterizarlo y así poder plantear una solución adecuada a las condiciones físicas del territorio investigado, la cual ha de ser adoptada con base a la gobernanza, lo cual favorecerá la paz y mitigará las consecuencias del conflicto.

Referencias

- Alonso Velasco, I. y Velázquez Torres, D. (2019) El contexto geopolítico de la explotación forestal en la Península de Yucatán, México. *Perspectiva Geográfica*, 24(1). 10.19053/01233769.8427. Disponible en: <https://bit.ly/2Rt1Hs3>
- Alonso, I., Velázquez, D. y Camacho, J. M. (2018) Evaluación de las condiciones de asociacionismo entre dos municipios mexicanos en disputa territorial. En Francisco Cebrián Abellán, Francisco Javier Jover Martí y Rubén Camilo Lois González (coords.), *América Latina: últimas décadas: procesos y retos* (pp. 679-699). IX Congreso Internacional de Geografía de América Latina, Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha. Disponible en <https://bit.ly/33Wb0U1>
- Alonso, I. (2018) Disputa territorial y asociación intermunicipal como modelo de gestión pública local: el caso de Othón P. Blanco y Calakmul. En H. Martínez, N. K. Aguilar y A. Moreno (comps.), *Ordenamientos y demarcaciones territoriales. Viejas y nuevas geografías. Primera aproximación* (pp. 147-165). Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Ancona, G. et al. (1999) *Dinámica Social de Quintana Roo*. México: Mc. Graw Hill.

- Berlanga, M. y Gutiérrez, R. (2000) *Aves de Calakmul y conservación de aves de cavidades*. Informe final. PAJARITO. PPy-SEMARNAP-WWF, p. 28.
- Careaga, L. (1996) *Quintana Roo, Monografía estatal*. México: SEP.
- Casas-Andreu, G. y Trujillo, T. R. (1990) Provincias herpetofaunísticas, escala 1:8000000. En: Herpetofauna (Anfibios y reptiles). Tomo II, Sección IV, 8.6. *Atlas Nacional de México (1990-1992)* Instituto de Geografía, UNAM. México.
- CENAPRED (2012a) *Clasificación de la sequía por municipio*, escala 1:2000000. Centro Nacional de Prevención de Desastres. México.
- (2012b) *Duración de la sequía por municipio*, escala 1:2000000. Centro Nacional de Prevención de Desastres. México.
- Comisión Nacional del Agua (2015) Red de Estaciones en la Península de Yucatán. Inédito. En *Anuario Campeche 2015 de INEGI*, pp. 20-21.
- Colchero, F et al. (2005) *Clasificación de vegetación y uso de suelo para el sur de los estados de Campeche y Quintana Roo*, escala 1:250000. Laboratorio de Ecología de la Conservación de la Universidad de Duke. Unidos para la Conservación, A. C., Laboratorio de Ecología y Conservación de Fauna Silvestre, Instituto de Ecología, UNAM. ECOSAFARIS.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (2014a) *Distribución de proyectos en los Corredores Biológicos del sureste de México*, escala 1:250000. Coordinación de Análisis Territorial de la Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos. Conabio. México.
- (2014b) *Límites y regionalización de los Corredores Biológicos del sureste de México*, escala 1:250000. Coordinación de Análisis Territorial de la Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos. Conabio. México.
- (2015) *Precipitación anual en México (1910-2009)*, escala 1:10000000. México, D. F. Catálogo de metadatos Conabio.
- Ferré, R. (2001) La apropiación del espacio geográfico de la Península de Yucatán: El caso Campeche. En G. Arruda, D. Velázquez y G. Zuppa (Orgs.), *Natureza na América Latina: apropriações e representações* (218-227). Londrina: Ed. UEL.
- Flores, A. y Sprajc, I. (s.f) Reconocimiento Arqueológico en el Sur de Campeche. En *Estudios de Cultura Maya* (17-38). Vol. 32. México: Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM.
- Fragoso, P. et al. (2014) Relación entre la geodiversidad de Quintana Roo y su biodiversidad. *Quivera*, 16 (1), 97-125.
- García, E. (1990a) Moda de precipitación anual, escala 1:8000000. En Moda o valor más frecuente de precipitación mensual y anual. Tomo II. Sección IV, 4.8. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM. México
- (1990b) Rangos de humedad, escala 1:4000000. En: Climas. Tomo II, Sección IV, 4.10. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM. México.
- García, E., Trujillo, T. R., Hernández, Ma. E. (1990) Regímenes pluviométricos y distribución de la precipitación, escala 1:80000000. En Canícula, sequía intraestival o de medio verano. Tomo II, Sección IV, 5.1. *Atlas Nacional de México (1990-1992)* Instituto de Geografía. UNAM. México.
- García, E. y Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (1998a) *Climas*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.

- (1998b) *Isotermas medias anuales*, escala 1:1000000. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.
 - (1998c) *Precipitación total anual*, escala 1:1000000.
 - (1998d) *Temperatura máxima absoluta*, escala 1:1000000.
 - (1998e) *Temperatura máxima promedio*, escala 1:1000000.
 - (1998f) *Temperatura mínima absoluta*, escala 1:1000000.
 - (1998g) *Temperatura mínima promedio*, escala 1:1000000.
- García-Gil, J. G. (2000) *Hipsometría de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, Campeche*, escala 1:50000. El Colegio de la Frontera Sur. México.
- Hoy, C. (1998) *Breve Historia de Quintana Roo*. Chetumal: Gobierno de Quintana Roo.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2016): *Conociendo Quintana Roo, 2016* (Sexta edición). Recuperado de <https://bit.ly/2Q6RGwZ>
- Lockwood, J. G (1985) *World Climates Systems*, Arnold, London.
- Maples-Vermeersch, M. (1992) Regímenes de humedad del suelo, escala 1:4000000. En: Regímenes de humedad del suelo. Tomo II, Sección IV, 6.2. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía, UNAM, México.
- Parkswatch (2002) *México: Reserva de la Biosfera de Calakmul*. Consultado el 15 de noviembre del 2018 de <https://bit.ly/2Tevtzj>
- Pozo, C. et al. (2001) *Inventario y monitoreo de anfibios, reptiles y mariposas de la Reserva de la Biosfera de Calakmul, Campeche*. Fase II. Reporte Final. ECOSUR, CONABIO, Q. Roo.
- Rzedowski, J. (2006) Capítulo 6. Provincias florísticas de México. En J. Rzedowski, *Vegetación de México* (pp. 104-122). México: Conabio. Recuperado de <https://bit.ly/2Jy5pgO>
- Sala, M. y Batalla, R. (1996) *Teoría y métodos en geografía física*. Madrid: Síntesis.
- Secretaría de Medios Ambiente y Recursos Naturales (2004) *Degradación del suelo en la República Mexicana*, escala 1:250,000. Secretaría de Medios Ambiente y Recursos Naturales. Dirección de Geomática. México, Ciudad de México.
- Velázquez, D. y Ceballos, R. (2015) Una aproximación a la geografía física del sur de Quintana Roo, Península de Yucatán. En *Desarrollo Territorial en Contextos Urbanos y Regionales*. Universidad de Quintana Roo. México.
- Vidal-Zepeda, R. (1990a) Precipitación media anual, escala 1:4000000. En: Precipitación Tomo II, Sección IV, 4.6. *Atlas Nacional de México (1990-1992)*. Instituto de Geografía. UNAM. México.
- (1990b) Temperatura media anual, escala 1:4000000. En: Temperatura media. Tomo II, Sección IV, 4.4. Atlas Nacional de México (1990-1992). Instituto de Geografía. UNAM. México.

Mujeres rurales latinoamericanas defendiendo el medio ambiente y la tierra: más allá del empoderamiento

Mariana Tafur Rueda
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: En las últimas décadas, la defensa de la tierra, los territorios y el medio ambiente ha puesto a las mujeres rurales de los países latinoamericanos en peligro. Estas mujeres se enfrentan a los riesgos que trae el ejercicio de sus liderazgos y se enfrentan a múltiples discriminaciones por el hecho de ser mujeres, de ser rurales, de pertenecer a grupos étnicos y de ser pobres. Este trabajo tiene como finalidad conocer qué se ha escrito sobre mujeres rurales defensoras del medio ambiente y la tierra desde una perspectiva interseccional y de género en América Latina. Para esto, se realiza un análisis sistemático de artículos científicos en los campos de la geografía, los estudios feministas, los estudios rurales y los estudios de la región. Los principales resultados obtenidos muestran que hay muy poca investigación sobre este tema.

Palabras clave: mujeres rurales, defensa, tierra, medio ambiente, activismo, América Latina.

Abstract: In the last two decades, the defense of land and the environment has endangered rural women from Latin America. These women face the dangers that come with the practice of their leaderships and face discrimination for being women, rural, for belonging to ethnic groups and for being poor. In that sense, this article aims to know what has been written about rural women defenders of the environment and the land from an intersectional and gender perspective in Latin America. For this, a systematic analysis of academic articles in the fields of geography, feminist studies, rural studies and Latin American studies was made. The main results obtained show that there are very few research on this subject.

Keywords: rural women, defense, land, environment, activism, Latin America.

1. Introducción

En las últimas décadas, la defensa de la tierra, los territorios y el medio ambiente ha puesto a las mujeres rurales de los países latinoamericanos en peligro. De hecho, dos de los países de la región que, a su vez, son los más biodiversos del mundo, encabezan la lista de los más peligrosos de la tierra para defender derechos humanos en general (entre los que están los derechos ambientales y territoriales). Colombia es el segundo y Brasil el tercero según la organización Global Witness (2019).

Aunque es importante referirse a lo que defienden -porque defender los ríos, los páramos, las montañas, los bosques y la selva es proteger los recursos que están en disputa en todo el mundo-, también es clave hablar de ellas. Estas mujeres afrodescendientes, campesinas e indígenas no son activistas, son defensoras -pues el activismo puede ser una elección, la defensa no lo es-, lo que implica que todos los días arriesgan sus vidas por eso que están defendiendo. Su relación ancestral con los lugares en los que han vivido sus comunidades a lo largo de la historia las hace tener una conexión particular con su entorno, lo que ha llevado a la conservación de la fauna y la flora a pesar de que el modelo de desarrollo actual se sustente en la extracción de recursos.

En este contexto, resulta importante conocer qué se ha escrito sobre mujeres rurales defensoras del medio ambiente y la tierra desde una perspectiva interseccional y de género en América Latina. Para ello, se realiza un análisis sistemático de artículos científicos en los campos de la geografía, los estudios feministas, los estudios rurales y los estudios de la región. Los principales resultados obtenidos muestran que hay muy poca investigación sobre este tema. Esto se desarrollará a continuación.

2. Metodología de la revisión bibliográfica

Con el objetivo de conocer qué se ha escrito sobre las mujeres rurales defensoras de la tierra, los territorios y el ambiente en América Latina tomando en cuenta algunas categorías de análisis clave como ruralidad, defensa (de derechos), empoderamiento y género e interseccionalidad, se hizo una búsqueda que permitió identificar qué se ha publicado, en qué revistas y en qué disciplinas.

La búsqueda estuvo basada en la combinación de conceptos clave a partir de una selección de veintiséis revistas científicas del ámbito de la geografía, la sociología, el feminismo y los estudios rurales (en negro en la tabla 1), y de la búsqueda en las bases de datos JSTOR y Scopus (en negrita en la tabla 1). Lo interesante de haber hecho la búsqueda no solo a partir de revistas previamente seleccionadas, sino también por medio de bases de datos, es que se encontraron artículos relevantes en otro tipo de revistas que no se habría pensado consultar inicialmente como *Anthropology of Work Review*, *Women's Studies International Forum*, *Latin American Perspectives*, *Revista Psicoperspectivas*, *Individuo y Sociedad* y *Revista de Agronomía Colombiana*.

La búsqueda se hizo en inglés y en castellano para todas las revistas y en francés para las revistas francesas; y se consideró inicialmente un período de interés desde 2010 hasta 2019. Ante la escasez de artículos encontrados, se decidió ampliar el período del año 2000 al 2019. De igual manera, la búsqueda se concentró en las investigaciones realizadas en América Latina.

En vez de partir de la categoría “rural”, se partió de la categoría “mujeres rurales” (o rural women en inglés) pues se acercaría más a artículos relacionados. Otra de las modificaciones que se hizo al momento de empezar la búsqueda fue cambiar en inglés el concepto “defensa” por activismo. Esto porque el concepto de defensa en inglés suele ir acompañado de algo más, es decir, de, por ejemplo, defensa de derechos humanos, defensa de derechos a la tierra, entre otros. Por ello, la búsqueda en inglés se hizo a partir de activismo –aunque activismo y defensa en los países del Sur global son cosas distintas y muy relacionadas con la posición de poder en la que están las personas que los ejercen, pues la defensa no es una elección, el activismo sí puede serlo-.

En ese sentido, las combinaciones fueron: 1. Mujeres rurales y empoderamiento (rural women and empowerment); 2. Mujeres rurales y defensa (rural women and activism); 3. Mujeres rurales e interseccionalidad (rural women and intersectionality).

Se optó por hacer la búsqueda “mujeres rurales e interseccionalidad”, entendiendo que el concepto de interseccionalidad es relativamente nuevo y que es posible que, al no buscar combinaciones tipo mujeres rurales y etnicidad, mujeres rurales y raza o mujeres rurales y edad, podrían limitarse los hallazgos.

Los resultados de la búsqueda arrojaron que once revistas de las treinta y un consultadas (entre las seleccionadas previamente y las encontradas a partir de las bases de datos) tienen artículos relacionados con al menos una de las tres combinaciones. Por su parte, veinte revistas no cuentan con artículos relacionados con ninguna de las combinaciones (Tabla 1).

3. Principales líneas de trabajo

En las once revistas que respondieron a las combinaciones de categorías clave, se encontraron veintitrés artículos útiles. De las tres combinaciones la mayoría de resultados tuvieron que ver con mujeres rurales y empoderamiento. Dichos artículos tienden a referirse a los procesos organizativos de las mujeres en las áreas rurales de América Latina. En ese sentido, lo que se verá es que la mayoría de autoras concluye que, para las mujeres rurales, hacer parte de una organización de la sociedad civil suele implicar un mayor empoderamiento. Ahora bien, solo cuatro artículos de los encontrados respondieron a la combinación mujeres rurales y defensa (o activismo en inglés) y, en lo que respecta a la combinación mujeres rurales e interseccionalidad, se encontraron dos. Esto habla de lo nuevo y poco trabajado que está el concepto de interseccionalidad en el ámbito rural en América Latina.

3.1. Mujeres rurales y empoderamiento

Para empezar, los artículos sobre mujeres rurales y empoderamiento, además de referirse a cómo el pertenecer a una organización social genera empoderamiento para las mujeres rurales, se refieren al significado de lo rural, a las condiciones y los cambios en las relaciones de género en lo rural y en la nueva ruralidad, y a las desigualdades entre el campo y las ciudades. A continuación se exponen brevemente estos artículos, separados en tres grupos que permiten ubicarlos en temas clave para los estudios de género: relaciones de género, ámbito público y ámbito privado y necesidades e intereses de las mujeres.

Tabla 1: Relación de revistas y artículos útiles.

Título de la revista	País	Artículos útiles
Emotion, Space and Society	Países Bajos	0
Cultural Geographies	Reino Unido	0
Environment and Planning D – Society & Space	Reino Unido	0
Gender, Place and Culture. A Journal of Feminist Geography	Reino Unido	5
Progress in Human Geography	Reino Unido	0
Journal of Gender Studies	Reino Unido	0
Journal of Rural Studies	Reino Unido	0
Gender & Development	Reino Unido	2
Feminist Review	Reino Unido	0
Rural Society	Australia	0
Journal of Cultural Geography	Estados Unidos	0
Rural Sociology	Estados Unidos	0
Sociología Ruralis	Estados Unidos	0
Space and Culture	Estados Unidos	0
Anthropology of Work Review	Estados Unidos	1
Women's Studies International Forum	Estados Unidos	2
Latin American Perspectives	Estados Unidos	2
Espaces et sociétés	Francia	0
Espaces, populations et sociétés	Francia	0
Géographie et cultures	Francia	0
Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural AGER	España	0
Boletín de la Asociación Española de Geografía	España	0
Documents d'Anàlisi Geogràfica	España	0
Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero	Brasil	3
Revista de Estudos Feministas	Brasil	0
Revista de Geografía Norte Grande	Chile	0
Revista Psicoperspectivas, Individuo y Sociedad	Chile	1
Revista Colombiana de Geografía	Colombia	1
Revista Agronomía Colombiana	Colombia	1
Cuadernos de Desarrollo Rural	Colombia	4
Revista Nómadas	Colombia	1

3.1.1. Las relaciones de género en la ruralidad latinoamericana

Los cinco primeros artículos de esta combinación se refieren a temas un poco más generales: cambios en las relaciones de género en lo rural y nueva ruralidad; derechos de propiedad de la tierra para las mujeres rurales como un tema central para su empoderamiento y para el goce pleno de sus derechos; relación estrecha entre el empoderamiento de las mujeres rurales, su emprendimiento y el desarrollo rural; y el rol que ha tenido el sector público en América Latina en la conformación de organizaciones sociales rurales.

En su artículo *Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia*, María Adelaida Farah y Edelmira Pérez (2004) hablan de cómo las relaciones de género han ido cambiando, no solo en las ciudades, también en el campo. Argumentan que en las últimas décadas las mujeres rurales se han hecho más visibles en lo productivo, no solo en actividades tradicionales como las huertas caseras o la cría de animales para el consumo de la familia, sino, también, en otro tipo de producción agropecuaria a gran escala. Esta nueva configuración de lo rural ha permitido que las mujeres rurales accedan a distintos recursos y puedan empoderarse. No obstante, también ha generado mucho más trabajo para ellas pues, además de responder por las actividades del cuidado del hogar y de la familia, deben responder por sus obligaciones laborales y de generación de ingresos.

En el artículo *Cambios en las relaciones de género en los territorios rurales: aportes teóricos para su análisis y algunas hipótesis*, María Adelaida Farah (2008) trabaja sobre cómo los derechos de propiedad de la tierra son tan importantes para las mujeres rurales ya que dan mayor poder de negociación en el hogar y una mejor posición de retirada en caso de querer divorciarse de su pareja. Para ella, las mujeres rurales han relacionado históricamente los derechos de propiedad de la tierra con aspectos como la garantía de alimentación para la familia y la garantía de subsistencia. Ya en los últimos tiempos, han relacionado estos derechos con una mejor posición de retirada en caso de divorcio.

En el artículo *Mujer, actividad emprendedora y desarrollo rural en América Latina y El Caribe* de Inmaculada Buendía-Martínez e Inmaculada Carrasco (2013) se argumenta que hay una relación directa entre el empoderamiento femenino, la actividad emprendedora femenina y el desarrollo de los países. Este artículo permite entender que el trabajo y la generación de ingresos para las mujeres rurales están estrechamente ligados a su empoderamiento -los primeros permiten el segundo y viceversa- y cómo esta relación lleva a un mayor desarrollo en el ámbito rural.

Nuria Pena, Mar Maiques y Gina Castillo (2008) estudian el tema de la tierra y de por qué sigue siendo un aspecto crítico para el empoderamiento de las mujeres en el artículo titulado *Using rights-based and gender-analysis arguments for land rights for women: some initial reflections from Nicaragua*. Para las autoras los Estados latinoamericanos llevan dos décadas formulando medidas para garantizar el derecho de las mujeres rurales a la propiedad de la tierra. Centrarse en estos derechos de propiedad no solo garantiza el derecho a la alimentación de las mujeres y sus familias, también combate las relaciones patriarcales y, por ello, genera empoderamiento.

Por otro lado, Gloria Miryam Mora y Jorge Dagoberto Constanzo (2017), en el artículo *Emprender sin descuidar la casa: posiciones y dinámicas organizativas en una asociación productiva de mujeres rurales*, confirman lo dicho por Arturo Escobar (1998) sobre el rol del sector público en los años 80 en América Latina de propiciador de procesos organizativos para el empoderamiento de los habitantes rurales.

3.1.2. Ámbito privado versus ámbito público

Los dos siguientes artículos se refieren a las luchas que han librado las mujeres rurales en América Latina en contra de los estereotipos de género que las vinculan exclusivamente al ámbito privado. Es precisamente la inclusión de ellas en la esfera pública lo que permite su mayor empoderamiento. Esto, por medio de, por ejemplo, la generación de ingresos, la participación y el ejercicio de liderazgos.

Jacqueline Gisele Tort (2015) habla sobre *El trabajo en el ámbito doméstico y público: el caso de las mujeres de los movimientos campesinos de Santiago del Estero (MOCASE)*. El foco del artículo está en cómo combinan el trabajo en el hogar y la participación en los movimientos sociales las mujeres campesinas de Santiago del Estero en Argentina. Esto porque, según Tort, estas mujeres han ido ganando terreno en el ámbito público, no solo desafiando las relaciones de género tradicionales que asumen que las mujeres deben permanecer en el ámbito privado sino, además, generando nuevas dinámicas de empoderamiento de las mujeres campesinas en las áreas rurales.

Martina Caretta, Gloria Yulier Cadena Montero, Luisana Sulbarán y Rafael Sandoval (2015) en su artículo *¿La revolución tiene cara de campesina? Un caso de estudio de la participación activa de las mujeres en el riego del páramo venezolano*, hablan de cómo la Revolución Bolivariana ha permitido una mayor participación de las mujeres rurales en el espacio comunitario.

3.1.3. Necesidades e intereses de las mujeres rurales latinoamericanas

Por otra parte, de los estudios de caso más específicos, también se encuentran ciertas tendencias. La primera es a concentrarse en las mujeres rurales campesinas y productoras; la segunda es a referirse a la situación de las mujeres rurales en el marco del conflicto armado en Colombia; y, la tercera, a la situación de las mujeres rurales indígenas. Es clave decir aquí que no se encontró ningún artículo que se enfoque en las mujeres rurales afrodescendientes.

Greta Friedmann-Sánchez (2012) hace una investigación sobre cómo la floricultura en Colombia ha sido una forma de empoderar a las mujeres rurales porque les ha dado la posibilidad de tener un salario y, con ello, mayor autonomía económica en el artículo *Paid Agroindustrial work and unpaid caregiving for dependents: the gendered dialectics between structure and agency in Colombia*. Este estudio de caso permite concluir que la autonomía económica es una manera de que las mujeres campesinas, afrodescendientes e indígenas se sientan empoderadas ya que una de las formas en que los hombres han ejercido poder sobre ellas es por medio del dinero.

Por su parte, Eliana Suárez, Teresa Mosquera y Sara Del Castillo (2018), en su artículo *Empowerment and associative process of rural women: a case study in rural areas in Bogotá and Cundinamarca, Colombia*, sostienen que en los municipios de Sibaté, Sopó y Sumapaz no existen organizaciones de mujeres -en este caso, campesinas- productoras de alimentos, y que su participación en organizaciones mixtas (de hombres y mujeres) no es a un nivel directivo, es decir, ellas no hacen parte de quienes toman las decisiones en las organizaciones.¹

¹ Es importante decir aquí que lo que afirman las autoras sobre la ausencia total de organizaciones de mujeres productoras de alimentos en los municipios de Sibaté, Sopó y Sumapaz se pone en duda. Estos municipios cuentan con tierras muy fértiles en donde se

Denyse Mello y Marianne Schmink (2017) presentan en el artículo *Amazon entrepreneurs: Women's economic empowerment and the potential for more sustainable land use practices*, un estudio sobre los efectos que genera la participación de las mujeres rurales en micro-empresas colectivas en su empoderamiento en la región amazónica del Brasil. Sustentan que las dos motivaciones principales que tienen para participar en dichas iniciativas económicas son la promoción del empoderamiento de las mujeres y su autonomía económica.

En el artículo *Gendered livelihoods and the politics of socio-environmental identity: women's participation in conservation projects in Calakmul, México* de Claudia Radel (2011) se presenta un caso de estudio sobre la estrategia de medios de vida de unas mujeres rurales que se definen colectivamente como campesinas productoras para legitimar su participación en proyectos de conservación. Esta definición de sus identidades como campesinas productoras desafía la visión dominante de mujer ayudante del marido y ama de casa que hay en los hogares de esa comunidad, es decir, se desafían los roles tradicionales de género.

Laura Rodríguez Castro, Barbara Pini & Sarah Baker (2016) en su artículo *The global countryside: peasant women negotiating, recalibrating and resisting rural change in Colombia*, hablan de cómo se vive la globalización desde las mujeres campesinas en las zonas rurales de Colombia. Para esto las autoras argumentan que la noción de “campo global” de Woods (2007) definido como un espacio multi-escala (global, nacional y local) que es relacional y está interconectado permite entender la globalización a la luz de la vida de las mujeres en lo rural.

Protagonismo das mulheres assentadas no Território Rural do Bolsão-ms: gênero, território e resistência camponesa de Clariana Vilela Borzone y Rosemeire Aparecida de Almeida (2008) es un artículo que habla sobre “el *Território Rural do Bolsão*, área que abarca ocho municipios en la región oriental de Mato Grosso do Sul, Brasil (y) ha sido escenario de la expansión de los monocultivos de eucalipto, provocando las disputas territoriales entre el campesinado y la agricultura capitalista. Las mujeres que viven en los asentamientos de reforma agraria instalados en el área de estudio han protagonizado importantes acciones para construir la resiliencia campesina”. (Borzone y de Almeida, 2008: 241)

Norma Giarracca, Miguel Teubal y Carlos Pérez (2001) hacen una investigación sobre el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha que se formó en Argentina a mediados de los años 90 en su artículo *Crisis and agrarian protest in Argentina: the Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha*. Cuentan que campesinos y campesinas en contra de las subastas que hacían los bancos de sus tierras y maquinaria agrícola para cobrar sus deudas, llevaron a cabo acciones espontáneas de resistencia y que este proceso se juntó en un punto con el movimiento de derechos de las mujeres y, a partir de esto, se formó el Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha.

Ahora bien, en lo que respecta a la situación de las mujeres rurales en el conflicto armado, Julia Margaret Zulver (2017) en su artículo *Building the City of Women: creating a site of feminist resistance in a northern Colombian conflict zone*, se concentra en cómo las residentes de una geografía marginalizada responden, resisten y construyen espacios

pueden cultivar muchísimos alimentos y en donde se produce parte del agua que se consume en Bogotá.

protectores en contra de las violencias de género en el marco del conflicto armado colombiano. La autora argumenta que debe entenderse la forma en la que las mujeres construyen su identidad feminista desde lo colectivo para resistir a la violencia y construir la paz. Esto lleva a hablar de diversas formas de feminismo que se crean mediante la relación del lugar, el contexto y las relaciones entre las mujeres.

Marcela Tovar Restrepo y Clara Irazábal (2014), se refieren en el artículo *Indigenous Women and violence in Colombia: Agency, Autonomy and Territoriality* a cómo el conflicto armado en Colombia ha afectado diferencialmente a las mujeres indígenas y cómo éste ha generado unas nuevas formas de empoderamiento colectivo e individual en sus comunidades. Para las mujeres de grupos étnicos en América Latina la lucha por los derechos de propiedad de la tierra no necesariamente es individual o de género, es decir que no necesariamente está enfocada en que las mujeres sean propietarias. Esto porque la idea de comunidad y la cosmovisión puede estar primero y, de ahí que luchen por la titulación colectiva de las tierras para sus pueblos.

Por último, el artículo *Gendered frontiers of land control: indigenous territory, women and contests over land in Ecuador* de Sarah A. Radcliffe (2014) analiza el régimen político, económico y legal que da forma a las demandas de las mujeres indígenas en torno a los derechos de propiedad de la tierra y de sus territorios indígenas. Como se dijo, las mujeres afrocolombianas e indígenas, por su cultura y forma de ver el mundo, no solo luchan por sus derechos individuales, también por los derechos colectivos de sus comunidades².

Para concluir con los resultados de esta primera combinación de conceptos clave, se puede decir que los temas generales a los que se refieren quienes han escrito al respecto son el empoderamiento de las mujeres rurales por medio de su vinculación en la esfera productiva, por medio, también, del goce pleno de los derechos de propiedad de la tierra y, finalmente, de su vinculación a organizaciones sociales.

3.2. Mujeres rurales y defensa

Después del recorrido por los distintos argumentos relacionados con la combinación mujeres rurales y empoderamiento, se presentan los cuatro artículos encontrados sobre mujeres rurales y defensa (o activismo en inglés).

Es importante resaltar que aunque son pocos los artículos encontrados, tres de ellos desarrollan el tema a profundidad. Tal es el caso de los dos artículos escritos por Katy Jenkins (uno de ellos en compañía de Glevys Rondón) sobre mujeres rurales de los Andes y del artículo de Astrid Ulloa sobre la defensa de la vida ante los extractivismos.

Katy Jenkins (2017) en su artículo *Women anti-mining activists narratives of everyday resistance in the Andes: staying put and carrying on in Peru and Ecuador*, teoriza sobre las formas de resistencia de estas mujeres y concluye que dichas formas no suelen estar involucradas con grandes protestas o activismo transnacional, sino más bien con resistencia diaria y resiliencia en su día a día. Este artículo es muy importante porque da luces sobre las estrategias de defensa del ambiente y los territorios y de resistencia a las actividades extractivas que adoptan las mujeres rurales en América Latina. Otro punto fundamental que Jenkins toca en este artículo es el hecho de que quienes ejercen

² Estos derechos colectivos se refieren, por ejemplo, a la propiedad colectiva de sus territorios y a su autonomía dentro de ellos.

liderazgos enfocados en la defensa de derechos -en este caso del ambiente y la tierra- no siempre se definen como defensores y defensoras (o activistas en inglés).

Asimismo, el artículo de Jenkins y Glevys Rondón (2015), *Eventually the mine will come: women anti-mining activists everyday resilience in opposing resource extraction in the Andes*, es muy importante porque en él se encuentran argumentos sobre las estrategias de defensa y protección que deben adoptar las mujeres rurales, en este caso, de los Andes latinoamericanos para resistir a la explotación de los recursos naturales. Mencionan que las organizaciones de mujeres con las que trabajaron para su artículo desarrollan estrategias de protección tales como el acceso a redes internacionales de apoyo para la relocalización de las mujeres en riesgo por medio de dinero para desplazarse, para hospedarse y alimentarse, así como para salir de los países de ser necesario. Estas redes generan solidaridad de parte de otras organizaciones y fortalecen los colectivos de las mujeres defensoras.

Para Astrid Ulloa (2016) en su artículo *Feminismos territoriales en América Latina: defensa de la vida frente a los extractivismos*, “las dinámicas económicas extractivas transforman y reconfiguran la vida de pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos, y producen cambios tanto en las relaciones económicas locales como en las relaciones de género. Estas dinámicas tienen como correlato las confrontaciones de resistencia de los pueblos indígenas y afrodescendientes, quienes demandan justicia ambiental, climática y territorial en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y por revertir las desigualdades socioambientales y de género.” (Ulloa, 2016: 124)

El último artículo encontrado para la combinación mujeres rurales y defensa es sobre *La feminización de la justicia ambiental desde la ecología política. Una alternativa para Ocotlán, Jalisco*, de Irene Bonilla (2015). En éste, la autora hace una aproximación desde la ecología política a movimientos que exigen justicia ambiental. Se centra en los casos de defensa del territorio y de los recursos naturales en Bohpal, India (1984), Chijoy, Guatemala (1985), y la Laguna de Cuyutlán, México (2010). Para el caso específico mexicano se demuestra que las principales afectadas por el deterioro del medio ambiente son las mujeres rurales y que es por esto que deciden organizarse y luchar por la justicia ambiental.

Para concluir esta sección sobre mujeres rurales y defensa, como ya se dijo, se encuentran tres artículos que se enfocan en el tema particular. Jenkins habla de los tipos de resistencia que ejercen las defensoras del ambiente y la tierra en América Latina y dice que éstos se caracterizan por ser parte de su día a día. Otro tema muy importante para las defensoras de derechos es el de la protección. Es evidente que éstas enfrentan diversos riesgos y peligros y, por ello, crean distintas formas de protegerse y Jenkins y Rondón desarrollan este aspecto. Por su parte, Ulloa se centra en las consecuencias sociales y comunitarias que traen los extractivismos y en cómo el cuerpo es el primer territorio.

3.3. Mujeres rurales e interseccionalidad

Haciendo la búsqueda con la tercera combinación, mujeres rurales e interseccionalidad (rural women and intersectionality), se encontraron dos artículos que cumplen con los requisitos de tiempos (2000 a 2019) y de lugar (América Latina).

Christine Hippert (2011) analiza en su artículo *Women's spaces, gender mainstreaming, and development priorities: popular participation as gendered work in rural Bolivia* la participación

popular en Bolivia desde una perspectiva de género. Según ella, la participación de las mujeres rurales no puede estar medida solamente a partir de su presencia o ausencia en los espacios de toma de decisiones porque se tienen que tener en cuenta relaciones de clase, etnia y género atravesadas, además, por aspectos estructurales como cómo se entiende la feminidad y la masculinidad en las comunidades.

Pamela Caro Molina (2017) se propone comprender las desigualdades que enfrentan las mujeres rurales, de distintas generaciones, en relación con el trabajo productivo y reproductivo en un contexto de cambios en el ámbito agro-rural en su artículo *Desigualdad y transgresión en mujeres rurales chilenas: lecturas desde la interseccionalidad, género y feminismo*. Según la autora, incorporar una mirada interseccional en los análisis de género permite enriquecer la visión sobre las múltiples desigualdades que viven las mujeres. Esto implica considerar que un tipo de discriminación interactúa con otros tipos (uno o varios) de la misma.

Aunque ambos artículos informan sobre distintas identidades que interseccionan en la experiencia de la ruralidad por parte de las mujeres, el texto de Caro Molina, más contemporáneo, hace más explícita la visión interseccional desde el género, tomando en cuenta la edad, el lugar donde se vive y el nivel socioeconómico de las mujeres rurales.

4. Consideraciones finales

La búsqueda de artículos relacionados con las tres combinaciones de conceptos clave desprende un interés todavía incipiente en las mujeres rurales defensoras del ambiente y la tierra en América Latina. Las mujeres lideresas afrodescendientes, campesinas e indígenas de muchas edades y de diversos lugares geográficos no han sido todavía plenamente reconocidas por su trabajo de defensa de derechos, tomando en cuenta, además, que los derechos que defienden no son solo los propios.

En primer lugar, hay muy pocas autoras (porque parecen ser todas -o casi todas- mujeres) que investigan sobre este tema. Puede haber diversas razones para explicar esto. Lo primero es que, como se pudo evidenciar, cuando se investiga sobre organizaciones de mujeres rurales, al menos en América Latina, se tiende a dar el foco, por un lado, a cómo el hecho de formar parte de una organización social empodera a las mujeres y, por el otro, a cómo los derechos de la propiedad de la tierra y la inclusión en la esfera productiva también son elementos de empoderamiento.

En segundo lugar, la investigación sobre mujeres rurales y defensa (en particular de derechos ambientales y territoriales) y mujeres rurales e interseccionalidad, es bastante reciente. La cuestión es que esa defensa ha sido estudiada mucho más en el marco de la guerra (por ejemplo, defensores de víctimas del conflicto armado o defensores de la restitución de las tierras despojadas en Colombia) y se ha concentrado en defensores y defensoras en general, no en las mujeres rurales defensoras, en particular. Por otro lado, es claro que los estudios sobre interseccionalidad son bastante recientes y más en América Latina. La perspectiva interseccional puede estar involucrada en investigaciones y aproximaciones teóricas desde los estudios de género, étnicos y etarios pero no llamada como tal. Esto dificulta hacer la búsqueda de ese concepto en revistas y bases de datos.

Finalmente, se observa un claro interés en la investigación de temas que giran en torno a: los cambios en las relaciones de género en el medio rural actual y la vida

cotidiana de las mujeres en las nuevas ruralidades; los efectos de la inclusión de las mujeres rurales en el ámbito público y productivo; la influencia de pertenecer a una organización social en el empoderamiento; la relación entre los liderazgos de las mujeres rurales y la defensa del ambiente y la tierra; y las múltiples desigualdades que viven las mujeres rurales en América Latina.

En definitiva, es preciso articular el empoderamiento de las mujeres rurales vinculado a la defensa de sus/los derechos, las formas de protegerse y las múltiples discriminaciones que viven. Desde esta perspectiva, es relevante investigar sobre las mujeres rurales que defienden derechos ambientales y territoriales en América Latina, primero, porque no hay estudios o investigaciones al respecto y, segundo, porque es importante visibilizar su trabajo porque al defender ese tipo de derechos no solo están pensando en sus comunidades o en sus familias, sino en el futuro de la humanidad.

Referencias

- Agarwal, B. (1999) Negociación y relaciones de género: dentro y fuera de la unidad doméstica. *Historia Agraria: Revista de agricultura e historia rural*, ISSN 1139-1472. Número 17, pp. 13-58.
- Agarwal, B. (2003) Gender and land rights revisited: exploring new prospects via the State, family and market. *Journal of agrarian change*, v. 3, Nos. 1 and 2, 184-224.
- Bonilla, I. (2015) La feminización de la justicia ambiental desde la ecología política. Una alternativa para Ocotlán, Jalisco. *Revista Latino-americana de Geografía e Género*. Ponta Grossa, v. 6, n. 2, p- 38-51, ago./dez. 2015.
- Borzone, C. *et al.* (2019) Protagonismo das mulheres assentadas no Território Rural do Bolsão -ms: género, território e resistência camponesa. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28 (2): 241-254.
- Buendía-Martínez, I. *et al.* (2013) Mujer, actividad emprendedora y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de desarrollo rural*, 10 (72), 21-45.
- Caretta, M. *et al.* (2015) ¿La revolución tiene cara de campesina? Un caso de estudio de la participación activa de las mujeres en el riego del páramo venezolano. *Revista Latino-americana de Geografía e Género*. Ponta Grossa, v. 6, n. 2, p- 3-23, ago./dez. 2015.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018). *Cifras: los registros estadísticos del conflicto armado colombiano*. Bogotá: CNMH.
- Deere, C. *et al.* (2000) *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo.
- Deere, C. *et al.* (2005) La brecha de género en la propiedad de la tierra en América Latina. *Estudios Sociológicos*, Vol. XXIII, Número 2, 397-439.
- Escobar, A (1998) *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Farah, MA. (2008) Cambios en las relaciones de género en los territorios rurales: aportes teóricos para su análisis y algunas hipótesis. *Cuadernos de desarrollo rural*, 5 (61), 71-91.
- Farah, MA. *et al.* (2004) Mujeres rurales y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de desarrollo rural*, (51), 137-160.

- Friedmann-Sánchez, G. (2012) Paid Agroindustrial Work and Unpaid Caregiving for Dependents: The Gendered Dialectics between Structure and Agency in Colombia. *Anthropology of Work Review*. Volume XXXIII, Number 1. 2012.
- Giarracca, N. *et al.* (2001) Crisis and Agrarian Protest in Argentina: The Movimiento Mujeres Agropecuarias en Lucha. *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 6, Power, Policy, and Neoliberalism (Nov., 2001), pp. 38-53.
- Jenkins, K. (2017) Women anti-mining activists' narratives of everyday resistance in the Andes: staying put and carrying on in Peru and Ecuador. *Gender, Place & Culture*, 24:10, 1441-1459, DOI: [10.1080/0966369X.2017.1387102](https://doi.org/10.1080/0966369X.2017.1387102).
- Jenkins, K. *et al.* (2015) Eventually the mine will come: women anti-mining activists everyday resilience in opposing resource extraction in the Andes. *Gender & Development*, 23:3, 415-431, DOI: [10.1080/13552074.2015.1095560](https://doi.org/10.1080/13552074.2015.1095560).
- Meertens, D (2006) *Tierra, derechos y género. Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz*. Bogotá, Colombia: Programa de Paz y Seguridad, Unifem.
- Meertens, D. *et al.* (2010) *La tierra en disputa: memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Mello, D. *et al.* (2016) Amazon entrepreneurs: Women's economic empowerment and the potential for more sustainable land use practices. *Women's Studies International Forum* 65 (2017) 28–36.
- Molano, A (2001) *Desterrados. Crónicas del desarraigo*. Bogotá: El Áncora editores.
- Mora, G. *et al.* (2017) Emprender sin descuidar la casa: posiciones y dinámicas organizativas en una asociación productiva de mujeres rurales. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 14(80), 1-18.
- Pena, N. *et al.* (2008) Using rights-based and gender-analysis arguments for land rights for women: some initial reflections from Nicaragua. *Gender & Development*, 16:1, 55-71, DOI: [10.1080/13552070701876227](https://doi.org/10.1080/13552070701876227).
- Radcliffe, S. (2014) Gendered frontiers of land control: indigenous territory, women and contests over land in Ecuador. *Gender, Place & Culture*, 21:7, 854-871, DOI: [10.1080/0966369X.2013.802675](https://doi.org/10.1080/0966369X.2013.802675).
- Radel, C. (2012) Gendered livelihoods and the politics of socio- environmental identity: women's participation in conservation projects in Calakmul, Mexico. *Gender, Place & Culture*, 19:1, 61-82, DOI: [10.1080/0966369X.2011.617905](https://doi.org/10.1080/0966369X.2011.617905).
- Rodríguez Castro, L. (2016) The global countryside: peasant women negotiating, recalibrating and resisting rural change in Colombia. *Gender, Place & Culture*, 23:11, 1547-1559, DOI: [10.1080/0966369X.2016.1219322](https://doi.org/10.1080/0966369X.2016.1219322).
- Sañudo, MF. (2014) *Representaciones de género y acceso a la propiedad de la tierra en Colombia*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Suárez, E. *et al.* (2017) Empowerment and associative process of rural women: a case study of rural areas in Bogotá and Cundinamarca, Colombia. *Revista Agronomía Colombiana* 36 (2), 158-165, 2018.
- Tort, J. (2015) El trabajo en el ámbito doméstico y público: el caso de las mujeres de los movimientos campesinos de Santiago del Estero (MOCASE). *Revista Latinoamericana de Geografía e Género*. Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p- 105-113, jan./jul. 2015.

- Tovar-Restrepo, M. *et al.* (2014) Indigenous Women and Violence in Colombia: Agency, Autonomy, and Territoriality. *Latin American Perspectives*, Vol. 41, No. 1, Violence against women in latin america (January 2014), pp. 39-58.
- Ulloa, A. (2016) Feminismos territoriales en América Latina: defensas de la vida frente a los extractivismos. *Revista Nómadas* (45). Universidad Central. Octubre de 2016.
- Villareal, N. (2004) Sectores campesinos, mujeres rurales y Estado en Colombia (tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.
- Zulver, JM. (2017) Building the City of Women: creating a site of feminist resistance in a northern Colombian conflict zone. *Gender, Place & Culture*, 24:10, 1498-1516, DOI: [10.1080/0966369X.2017.1387105](https://doi.org/10.1080/0966369X.2017.1387105).

**Tensiones ambientales, representaciones sociales y frontera de la conservación.
El río Usumacinta en Tabasco (México)**

Ana G. Besteiro
Université Jean Moulin Lyon 3

Anne Rivière-Honegger
École normale supérieure de Lyon

Resumen: En este trabajo se interrogan los factores socioambientales que influyen en las tensiones ambientales de dos áreas naturales protegidas mexicanas del estado de Tabasco, en la cuenca del Bajo-Usumacinta. Gracias a una investigación cualitativa que analiza las representaciones sociales a través de los discursos de los actores implicados en estas áreas, se dibujan el origen y la dinámica de las tensiones ambientales a partir de las miradas discordantes de la población indígena maya y los colonos campesinos hacia el río y el enfoque prioritario de los expertos hacia las prácticas de los habitantes. Este conjunto de representaciones cruzadas origina procesos de acusación-defensa que al convertirse en mecanismos de transformación-resistencia, se instalan perdurablemente en los territorios de naturaleza protegida y alimentan tensiones de manera permanente. Este modelo teórico de funcionamiento derivado de la teoría fundamentada invita a interrogar la noción de frontera de la conservación más asimilable a los límites discursivos del ecopoder que a los delimitados en el propio espacio geográfico.

Palabras clave: río Usumacinta, representaciones sociales, tensiones ambientales, ecopoder, frontera de la conservación.

Abstract: This paper deals with the socio-environmental factors that influence the environmental tensions of two Mexican protected natural areas in the state of Tabasco, in the Bajo-Usumacinta river basin. In this paper, a qualitative research analyzes social representations through the speeches of the actors involved in these areas. The origin and dynamics of environmental tensions are highlighted by the discordant views of the Mayan indigenous population and the peasant settlers towards the river and the experts' priority approach towards inhabitants' practices. This set of cross representations originates accusation-defense processes that, become transformation-resistance mechanisms, settle permanently in the territories of protected nature and continuously feed tensions. This theoretical model of operation derived from grounded theory raises the question of the notion of conservation border that is more assimilable to the discursive limits of eco-power than to the delimitation of the geographical space itself.

Keywords: Usumacinta river, social representations, environmental tensions, eco-power, conservation border.

1. Introducción

Con frecuencia los espacios naturales protegidos son escenario de conflictos ambientales, hasta tal punto, que algunos científicos sociales los llegan a definir como “espacios de violencia” donde se manifiestan los desafíos planteados por las relaciones de poder y el control del espacio (Blanc, 2018). Aunque las herramientas de gestión de estos “territorios de naturaleza” (Depraz, 2014) han evolucionado en los últimos años, desde la imposición de normas ambientales estrictas de la segunda mitad del siglo XX, hasta los procesos de participación ciudadana actuales, lo cierto es que siguen reflejando realidades conflictivas recurrentes entre gestores, expertos de la ecología y población que se perpetúan en el tiempo y en diferentes contextos geográficos.

Esta observación, constatada por diversos geógrafos sociales (Héritier y Laslaz, 2008; Laslaz *et al.*, 2010; Depraz, 2014) nos invita, en el presente trabajo¹, a interrogarnos sobre las dinámicas sociales y territoriales que dificultan la implementación de soluciones, que permitirían sortear los obstáculos de la gestión y administración de estos espacios y a explorar la noción de *frontera de la conservación*, entre objeto geográfico y político-discursivo. Nuestro objetivo es identificar cuáles son los factores clave que alimentan el malentendido entre diferentes representaciones sociales del medio natural, el uso de los recursos naturales y la calificación del espacio, construidas todas ellas por los diferentes grupos sociales.

Para ello, desde un enfoque constructivista reflexivo o neo-materialista inscrito en la geografía social y utilizando métodos de investigación cualitativa e inductiva afiliada a la teoría fundamentada hemos descifrado las interacciones entre las experiencias vividas y el espacio geográfico en dos áreas naturales protegidas (ANP) mexicanas ligadas a la conservación de ecosistemas acuáticos en la cuenca del Bajo-Usumacinta: la reserva de la biosfera de Pantanos de Centla y el área de protección de flora y fauna Cañón del Usumacinta.

2. ¿Conservar la naturaleza es inseparable de la existencia de tensiones ambientales?

2.1 La naturaleza, una realidad para la ecología y un cuestionamiento para las ciencias sociales

Según Lascoumes (1994), la “naturaleza” debería escribirse siempre entre comillas ya que cuando usamos un sustantivo tenemos la tendencia a atribuirle un referente real. Así, solemos hablar de la “naturaleza” como si se tratara de una categoría que excluyera al hombre (Larrère et Larrère, 2009).

Esta visión, típicamente occidental, que piensa una naturaleza universal y una diversidad de culturas que se adaptan a ella (Descola, 2015), impide a las ciencias naturales cuestionar la concepción de esta supuesta realidad exterior llamada “naturaleza”. Contrariamente, las ciencias sociales al interrogarse sobre las relaciones entre sociedad y naturaleza consideran a esta última no como una exterioridad sino como una interfase en interrelación en la que cada sociedad percibe y reinventa su relación con ella de maneras diferentes en función de sus experiencias y realidades históricas particulares.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto USUMACINTA-Bourgeon de la Universidad Jean Moulin-Lyon 3 y de la tesis doctoral de Ana G. Besteiro (2020).

Allí donde las ciencias naturales ven una naturaleza desfigurada por el hombre con respecto a un estado primigenio al que habría que regresar, las ciencias sociales ven un conjunto de elementos superpuestos pasados y presentes, construidos a lo largo de la historia. La “naturaleza”, una noción dinámica desde el punto de vista histórico tomaría así las formas específicas de cada grupo social que comparte la misma visión del mundo (Kalaora, 1998; Di Chiro, 2012). Pensar la naturaleza y pensarse con respecto a ella será entonces significativamente diferente según las representaciones y decisiones colectivas que la definen para cada país, cada región o cada espacio protegido y esa concepción particular no sería aplicable a otros contextos (Bravard, 2004).

Según este enfoque, el estado ideal de la “naturaleza” no es otra cosa que el que los “gestores deseen definir a través de una política de conservación más o menos rígida que pertenece a la esfera de las representaciones” (Bravard, 2004: 134). Entonces, cabe preguntarse ¿cómo espacializar la protección de un ente llamado “naturaleza” a todas luces ambivalente? ¿cómo escoger una sola de sus representaciones sociales, entre las múltiples existentes, para prestarle toda la atención en términos de conservación?

2.2 Los espacios naturales protegidos: un rincón de biodiversidad para unos, un espacio político para otros, una fuente de tensiones para todos.

A pesar de estas orientaciones de investigación procedentes de las ciencias sociales, los espacios protegidos siguen estudiándose y gestionándose fundamentalmente en su dimensión ecológica y los tres tipos de discursos científicos que los sustentan han jalonado la historia de la conservación (Benjaminsen y Svarstad, 2012). Desde el discurso “conservación fortaleza” de los primeros espacios naturales protegidos que promovía una “naturaleza” sin el hombre, hasta el discurso de la “conservación sin perdedores” (*win-win*) a partir de los años 90, que generalizó la reflexión sobre la participación local en la conservación, nos encontramos hoy ante un discurso crítico que se centra en la resistencia de las comunidades locales a la intervención experta que impone limitaciones al uso del espacio en nombre de la protección de su representación de la “naturaleza”.

Con la aparición del término “biodiversidad” en sustitución del de “naturaleza” en el lenguaje de la conservación, asistimos a un renacimiento del antiguo “discurso fortaleza” como lo constatan Blot *et al.* (2017) para la reserva de la biosfera de Mapimi (México). Así, se suele afirmar que “cuando las comunidades locales se implican en la gestión de las áreas de conservación, ésta se debilita y se amenaza la biodiversidad” (Benjaminsen y Swarstad, 2012: 118). Esta posición, podría quizás interpretarse como una tentativa de consolidación de la comunidad científica de la conservación en su papel de portavoz y autoridad única legítima del mundo natural.

En realidad, preguntarse sobre qué significa “proteger la naturaleza” debería ser una cuestión eminentemente filosófica (Larrère y Larrère, 2015), ya que la noción de “naturaleza” no es algo tan evidente como pudiera parecer a primera vista. Y si los límites de la noción de “naturaleza” son particularmente borrosos y ambiguos, los espacios naturales protegidos heredan esta imprecisión y muestran diferentes trayectorias históricas, ventajas y objetivos en función de cada “naturaleza” territorializada. Esta idea del carácter social y construido de la conservación de la naturaleza no es nueva y se refleja en numerosas investigaciones en ciencias sociales

desde los años 80 (Cadoret, 1985; Leynaud, 1985; Viard, 1990; Larrère y Larrère, 1997; Aubertin y Rodary, 2008; Héritier y Laslaz, 2008; Depraz, 2014).

Blanc (2018) va aún más lejos cuando afirma que la misión de los espacios protegidos es hacer de la “naturaleza” lo que cada región o país cree que ésta fue algún día, convirtiéndolos en símbolos territoriales. Para ello, los espacios protegidos se crean a imagen de la idea de nación del estado que los rodea (Dumoulin y Rodary, 2005) y a la concepción de la “naturaleza” que cada sociedad le adjudica. Los espacios naturales protegidos, enclaves construidos sobre criterios particulares se convierten así en meta-relatos patrimoniales sobre cada lógica nacional o regional (Chartier y Rodary, 2007).

Por ejemplo, mientras que, en los países del Sur, se describe la protección de la naturaleza como un reflejo de la mirada internacional bajo el auspicio de organizaciones y financiaciones internacionales (Blanc, 2018), en Francia, la declaración de los primeros parques nacionales coincide con el final del periodo colonial y se interpreta como un avatar del colonialismo (Kalaora, 1998). Por su parte, en España los primeros parques nacionales creados en 1918 simbolizan “un referente identitario en clave nacionalista” en respuesta a la nueva mirada hacia el territorio nacional que reclamaba el movimiento regeneracionista de principios del siglo XX (Casado, 2017).

Esta misma conservación de la naturaleza se describe a menudo en la literatura científica como compleja y conflictiva ya que, como todo constructo social, es objeto de debates, tensiones y diferencias más o menos intensas (Glon y Hinnewinkel, 2009) que engendran zonificaciones del espacio, materializando las relaciones sociales de poder que dirigen la vida de un conjunto de individuos (Duval-Massaloux, 2010). En este sentido, Laslaz *et al.* (2010) ponen en evidencia que el enfrentamiento entre conservación y desarrollo y la complejidad del juego de actores implicados son la fuente principal de las tensiones identificadas.

3. *Dos espacios protegidos en la cuenca del Bajo-Usumacinta*

El río Usumacinta, de una longitud total de 1.114 km, nace en Guatemala y transcurre por los estados de la federación mexicana de Chiapas, Tabasco y Campeche constituyendo la frontera internacional entre estos dos países a través de 365 km (Kauffer, 2006). Aproximadamente 25 km antes de su desembocadura en el Golfo de México, se forma un gran delta, donde se encuentra una de las ANP objeto de este estudio, la reserva de la biosfera de Pantanos de Centla (Figura 1), con 302.706 ha de superficie de llanura inundable sobre un sustrato calcáreo del Jurásico-Cretácico (Carabias *et al.*, 2000).

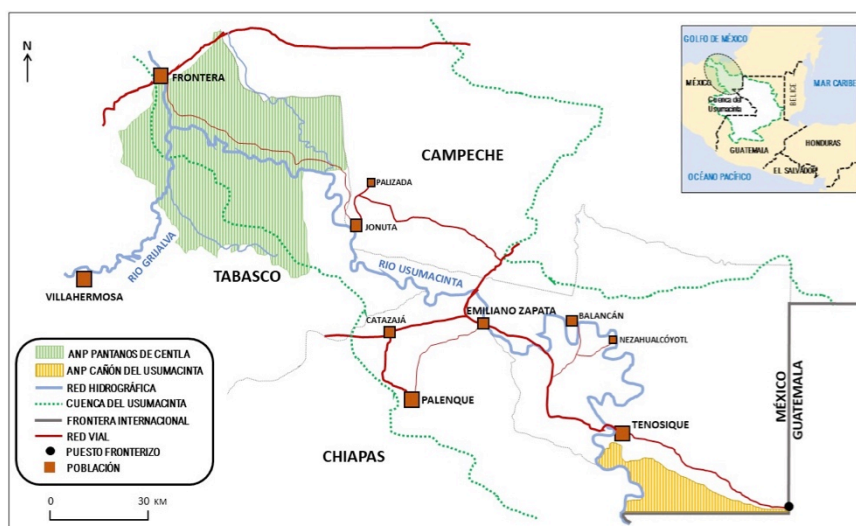
El Usumacinta deja de ser la frontera internacional entre México y Guatemala al límite de los estados de Chiapas y Tabasco. En ese lugar, se encuentra la segunda ANP estudiada, el área de protección de flora y fauna Cañón del Usumacinta (Figura 1) constituida por estructuras calcáreas del Terciario Inferior con altitudes que varían entre 200 y 700 m afectadas por proceso de erosión fluvial controlado por sistemas de fallas que confieren al paisaje sus característicos cañones y gargantas encajadas (SEMARNAT-CONANP, 2015).

La historia del río Usumacinta, desde la llegada de los primeros españoles al mando de Hernán Cortés en 1519, proyecta la representación de una región fértil y rica, de naturaleza majestuosa pero inhóspita por su clima y su difícil acceso (Martínez Assad, 2006). Después de la independencia de México (1810-1820) estas tierras mayas fueron

explotadas intensivamente en las monterías para extraer maderas preciosas, fundamentalmente cedro, caoba y caucho. El río Usumacinta facilitó la entrada de los trabajadores en los bosques inexpugnables y la salida de la madera hacia el Golfo de México (De Vos, 1996). La revolución mexicana destruyó parcialmente las monterías, lo que unido a un agotamiento progresivo de los recursos forestales obligó al gobierno federal a prohibir la exportación de madera bruta en 1949 (De Vos, 1996).

En los años 50, entra en juego en esta región una nueva oleada de colonización compuesta por una población campesina originaria de otros estados mexicanos y sostenida por el gobierno federal con el fin de reafirmar la presencia mexicana en las zonas fronterizas con Guatemala (Revel-Mouroz, 1980). No es hasta finales los años 70 que la atención de la comunidad de la conservación de la naturaleza se vuelca hacia las riquezas naturales de la cuenca del Usumacinta en México, creándose las primeras ANP en el estado de Chiapas a partir de 1978. Habrá que esperar, sin embargo, la década de los 90 para que zonas de estado de Tabasco en la cuenca del Usumacinta sean protegidas: Pantanos de Centla en 1992 y Cañón del Usumacinta en 2008.

Figura 1: Mapa de localización de la cuenca del río Usumacinta en el estado de Tabasco y las dos áreas naturales protegidas objeto de estudio: la reserva de la biosfera Pantanos de Centla y el área de protección de flora y fauna Cañón del Usumacinta (Besteiro, 2020).



Ambas áreas se encuentran actualmente sometidas a fuertes tensiones territoriales ligadas, tanto a desafíos políticos (zona fronteriza entre México y Guatemala, flujos migratorios) (Fuentes-Carrera, 2018) como económicos: recursos petrolíferos (Guerra-Martínez y Ochoa-Gaona, 2008), patrimoniales (capital natural y cultural) (Gandin, 2015) y alto potencial hidroeléctrico (De Palacio, 2010).

El plan de gestión de la reserva de la biosfera Pantanos de Centla publicado en 2000² describe la gran riqueza biológica de este humedal y su valor cultural, en razón de la presencia de habitantes mayas-chontales (Carabias *et al.*, 2000). La zona está inscrita en la convención RAMSAR desde 1995 por la importancia de su avifauna. Los usos del suelo corresponden, según el plan de gestión, a 1,19 % de agricultura (cultivos pluviales de maíz y traspatios), 14,37 % de ganadería extensiva que utiliza pastos de la zona inundable y 5,76 % de otras actividades, de las cuales la más importante es la extracción de petróleo con un 38% de esta superficie ocupada por pozos petrolíferos en las zonas centrales de la reserva (Guerra-Martínez y Ochoa-Gaona, 2008). El resto de la superficie está cubierta de vegetación natural. A estos usos del suelo, hay que añadir otra actividad primaria de la zona, la pesca, fundamentalmente artesanal.

Por su parte, el plan de gestión del área de protección de flora y fauna Cañón del Usumacinta de 2015³, muestra que las actividades económicas principales de esta zona son la ganadería extensiva y la agricultura de subsistencia (maíz principalmente y traspatio, huerto y corral) así como otras que, en menor medida, completan los ingresos de los habitantes, tales como las plantaciones de palma de aceite (*Elaeis guineensis*). En esta área, la pesca en el Usumacinta no está muy extendida y se practica únicamente en lagunas adyacentes con aparejos de pesca tradicional. La superficie dedicada a los pastos representa 32% de la zona protegida, mientras que el 26% de la superficie total son antiguas zonas de actividad agrícola y ganadera actualmente abandonadas y por tanto reconquistadas por la vegetación natural.

4. Una metodología cualitativa basada en el análisis de discurso

4.1 La Teoría Fundamentada en los datos de campo

La metodología de investigación empleada se basa en el Método de la Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss, 2010), un diseño de investigación cualitativa que enfoca de manera holística la comprensión e interpretación de los significados, las experiencias y las percepciones de una determinada población ante una situación dada manteniendo un vínculo de evidencia constante con los datos de campo (Paillé, 2009). La teoría resultante, basada en el análisis de discurso de los actores, constituye un conjunto de conceptos interrelacionados que explican la relación de los actores con el río Usumacinta y con las prácticas de la conservación de la naturaleza.

Las operaciones de análisis de discurso se han ejecutado con la ayuda del programa informático, *Atlas.ti 8*, basado en el Método de la Teoría Fundamentada (Bandeira de Mello y Garreau, 2011). Su utilización ha permitido mantener en todo momento el control sobre las codificaciones abierta, axial y selectiva de nuestro análisis (Lejeune, 2014).

4.2 Descubrir las representaciones sociales a través del discurso

Nuestro interés por el discurso o lenguaje en contexto se justifica porque es uno de los vehículos principales de las representaciones sociales de los actores del territorio (Blanchet, 2013): los seres humanos organizan simbólicamente el mundo, lo ordenan y lo objetivan a través del discurso. En el intercambio bidireccional entre las propias

² www.paot.mx/centro/ine-semarnat/anp/AN30.pdf Consultado el 12/07/2016).

³ https://www.conanp.gob.mx/que...manejo/2015/Canon_del_Usumacinta.pdf Consultado el 12/07/2016).

experiencias y conocimiento y las comunicadas por otros, el papel de las representaciones sociales (Moscovici, 2004) es determinante, ya que moldean nuestras vidas cotidianas y establecen la manera de percibir el mundo exterior, razonar sobre él e interpretarlo.

Para descubrir estas representaciones sociales en el terreno estudiado, se realizaron 30 entrevistas semiestructuradas de tipo comprensivo (Kaufmann, 2016) a actores locales (agricultores, ganaderos, pescadores, ecoturismo, ambientalistas, técnicos medioambientales, agentes de terreno, biólogos y gestores) hasta el punto de saturación teórica (Glaser y Strauss, 2010) así como observaciones directas (Morange y Schmoll, 2016) en las ciudades de Villahermosa, Tenosique y Frontera y en varios ejidos y comunidades. El corpus de análisis estuvo constituido así por la transcripción literal de 25 horas de grabación de los discursos emitidos y de su contextualización a partir de observaciones directas de las prácticas territoriales.

5. Las representaciones sociales del río Usumacinta

5.1. La relación con el río, un relato de apego, indiferencia o custodia

El análisis de las vivencias y representaciones sociales de los actores de las dos ANP estudiadas muestra tres tipos de perfiles en función de la relación que los actores mantienen con el río (Figura 2). El primer grupo que “mira al río” corresponde a la población indígena tradicional que tiene una visión cercana e íntima del Usumacinta. Para el segundo grupo que “da la espalda al río”, el Usumacinta es una ausencia. Se trata en este caso de la población de colonos instalados en Tabasco en los años 50. El tercer grupo que “vive del conocimiento del río” está compuesto por especialistas del medio ambiente que mantienen una relación profesional con las ANP: agentes de terreno, gestores, biólogos o ecólogos.

5.1.1 El apego

La población indígena de origen maya vive a lo largo del Usumacinta, cerca de la orilla, en zona de inundación periódica y no se plantea la posibilidad de vivir en otro lugar a salvo de las inundaciones. La orilla no es un espacio impuesto sino una voluntad deliberada de vivir con el río y sus numerosos recursos. Se trata de una “cultura del agua” (Humberto Ruz, 2010) que se manifiesta por un apego bien particular (Figura 3).

A pesar de la ausencia de puentes para cruzar el Usumacinta (a excepción del puente de Boca del Cerro cerca de la ciudad de Tenosique), este segmento de población considera que las dos orillas forman parte de su mundo cotidiano a partes iguales. El cayuco o la lancha amarrada en la puerta de sus casas está siempre preparada para su uso. El río no constituye una barrera y se cruza con facilidad. Tierra y agua, a pie, en vehículo o en barca, no hay distinción. La movilidad a lo largo y ancho del río es vivida como un movimiento fluido, natural y cotidiano. El río ha sido tradicionalmente su medio de comunicación principal y continúa siéndolo a pesar de que una carretera asfaltada discurre paralela al río desde hace varios años.

Figura 2: Tres grupos de perfiles de actores locales en función su relación con el río Usumacinta: la población indígena que “mira al río”, los colonos que “dan la espalda al río” y los especialistas ambientales que “viven del conocimiento del río” (Besteiro, 2020).

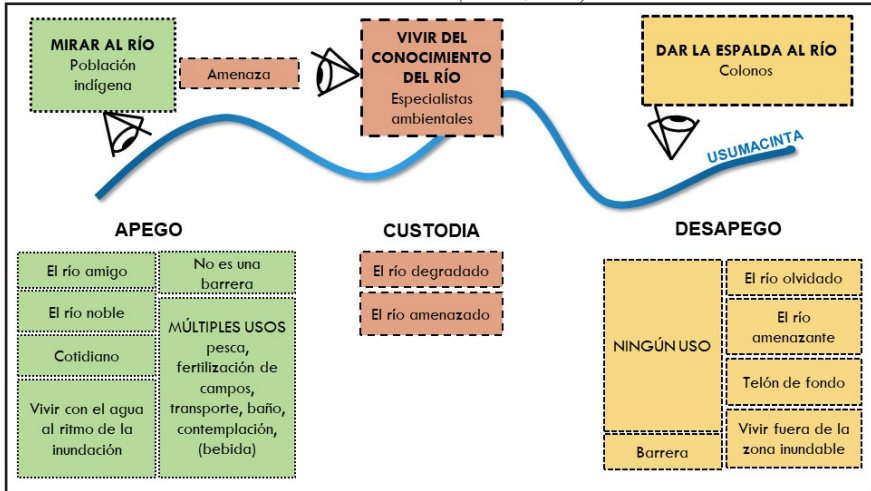
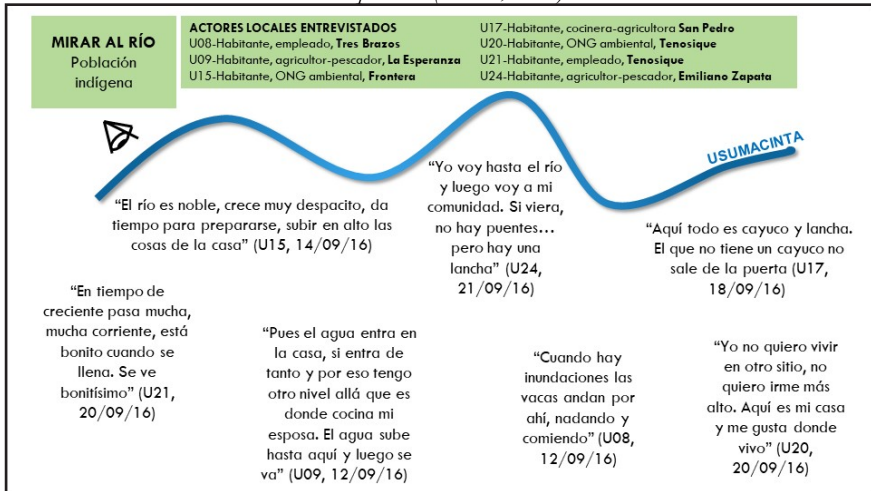


Figura 3: Fragmentos de verbatim representativos extraídos del corpus de entrevistas semiestructuradas de actores locales de la cuenca del Bajo-Usumacinta que manifiestan un apego particular por el territorio ligado al río en el que viven (Besteiro, 2020).



Esta población califica al Usumacinta de “amable y generoso” ya que le proporciona todo lo que necesitan: pesca en abundancia, fertilización de los campos, arena para la construcción, transporte, baño, contemplación y hasta hace poco tiempo, agua de boca. Viven al ritmo de la fluctuación fluvial y saben que la inundación llegará inexorablemente cada año. Saben prepararse con anticipación para acoger el agua que

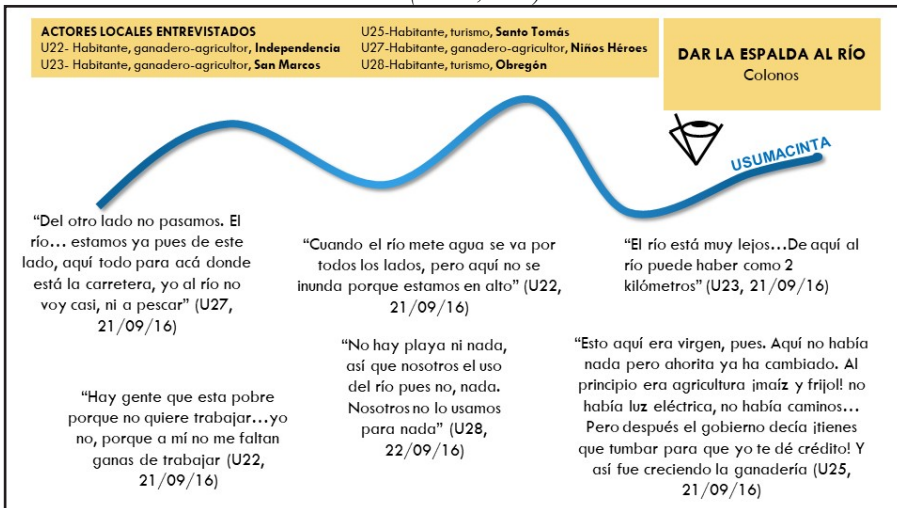
entrará en sus casas y les dejará una riqueza natural de la que vivirán hasta la crecida siguiente. La inundación es vivida como algo beneficioso, el maíz y el ganado están bien adaptados a los ciclos de inundación máxima seguidos del descenso de las aguas. La inundación es narrada como parte de su normalidad.

5.1.2. La indiferencia

La segunda categoría de población ribereña identificada “da la espalda al río”. Su vida se ha organizado sin el Usumacinta y éste funciona como el telón de fondo de un decorado alejado, por lo que su desapego se encuentra implícito en todos sus discursos. (Figura 4).

Estos antiguos colonos llegaron en oleadas sucesivas para ocupar los terrenos que hasta ese momento permanecían despoblados. Se instalaron en estas tierras e hicieron de ellas su hogar, salvo aquellos que terminaron por volver a sus regiones de origen por no llegar a aclimatarse al clima y a la fauna y vegetación exuberantes del Bajo-Usumacinta. Estos habitantes se ven a ellos mismos como valientes y emprendedores. Su narración de la colonización refleja el orgullo de haber ganado metro a metro sus prósperas tierras al bosque tropical y sus discursos subrayan el deseo y la energía que invirtieron para hacer de una zona inhóspita un lugar habitable y productivo. El trabajo interminable, los riesgos de enfermedades, los accidentes de trabajo o los ataques de la fauna salvaje forman parte de sus historias.

Figura 4: Fragmentos de verbatim representativos extraídos del corpus de entrevistas semiestructuradas de actores locales de la cuenca del Bajo-Usumacinta que manifiestan un desapego por territorio ligado al río en el que viven (Besteiro, 2020).

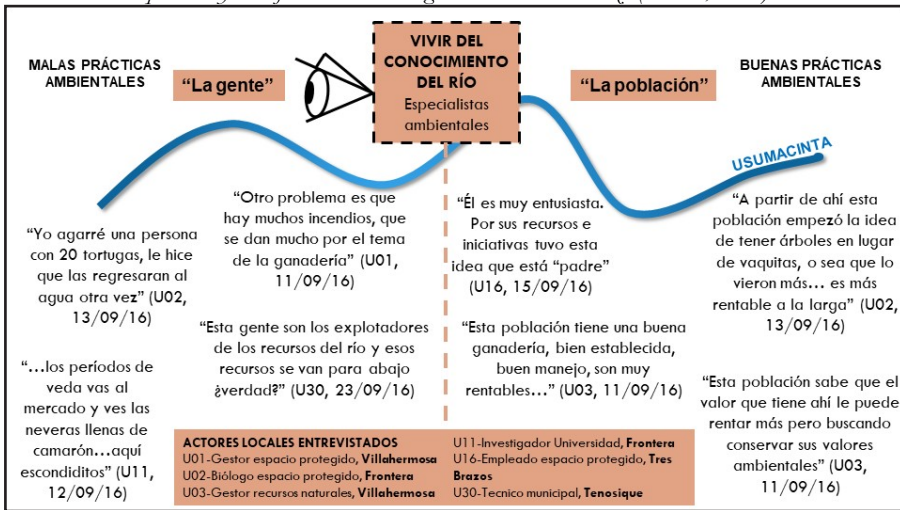


Estos habitantes reconocen no tener ninguna relación con el río Usumacinta, aunque éste se encuentre muy cerca de sus lugares de vida cotidianos. Han construido sus casas fuera de la zona inundable, aunque a veces solo se trate de algunos metros, donde saben que las inundaciones periódicas no llegarán. El río representa para ellos una barrera que no necesitan franquear, hecho confirmado por la ausencia de barcas o lanchas en este grupo poblacional.

5.1.3. La custodia

La tercera representación del Usumacinta encontrada en nuestro análisis, corresponde al grupo de actores que hemos descrito bajo la tipología “vivir del conocimiento del río”. Este grupo está compuesto por especialistas del medio ambiente, todos ellos en relación directa con el estudio y la conservación de la naturaleza (Figura 5).

Figura 5: Fragmentos de verbatim representativos extraídos del corpus de entrevistas semiestructuradas de especialistas ambientales de la cuenca del Bajo-Usumacinta que manifiestan hacia el territorio ligado al río en el que viven y trabajan una misión de guardián de la naturaleza. (Besteiro, 2020)



Sus discursos reflejan los ejes de acción de las estructuras para las que trabajan cercanos al discurso oficial de la “conservación fortaleza”. Bajo su misión de custodios de la naturaleza, intentan aplicar los instrumentos reglamentarios y de policía ambiental disponibles. Paradójicamente el Usumacinta propiamente dicho está ausente de sus discursos: no poseen una representación del río como ecosistema, sino de la conservación del río a través de la prohibición de las prácticas tradicionales. Así, sus relatos no muestran, como cabría esperarse, una relación con el río cargada de conocimientos sobre el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y la biodiversidad protegida, sino que, al contrario, manifiestan un vivo interés por los habitantes y sus usos tradicionales de los recursos naturales.

Estos usos se convierten por principio en una amenaza para la naturaleza que creen deber custodiar. Sin embargo, hay que señalar, que esta mirada hacia la población no es uniforme. El uso del término “gente” para hablar de la población indígena y el término “población” para hacerlo sobre los colonos, dibuja una línea invisible que distingue las malas prácticas ambientales de las buenas. Mientras que en sus discursos “la gente” es la que provoca problemas y amenaza la naturaleza protegida, “la población”, en cambio, ejerce una gestión respetuosa de sus tierras y es consciente del valor de la

naturaleza de las áreas protegidas. Se diría que el término “gente” se emplea únicamente sobre personas sobre las que estos especialistas ambientales creen ejercer un poder, el que les confiere su conocimiento de la naturaleza de la que se erigen en portavoz.

En efecto, en los discursos analizados, el término “gente” está cargado de una buena dosis de condescendencia e irritación ante un sector de población que parece obstinarse en mantener sus prácticas tradicionales y culturales al margen de todo razonamiento ambiental y de protección de la naturaleza. Poco importa si “la población” pudiera impactar la vegetación autóctona, por ejemplo, plantando palma de aceite, “la gente” sigue siendo el interlocutor principal de la custodia de la naturaleza.

5.2 El difícil diálogo entre la conservación y las prácticas tradicionales: entre acusación y defensa

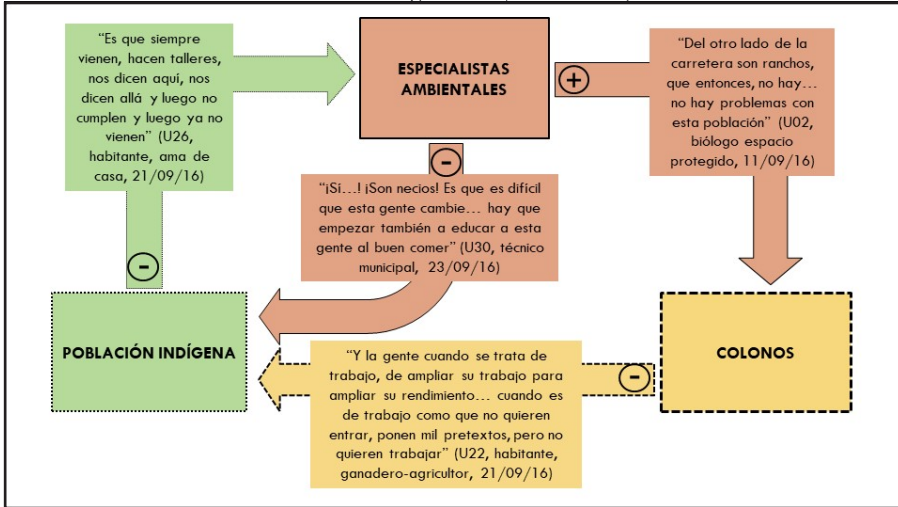
Las miradas de cada uno de estos grupos descritos no sólo son discordantes en su relación con el río sino también con respecto a los otros grupos y a sus prácticas socioambientales (Figura 6). Mientras que especialistas ambientales y colonos tienen una representación negativa de las prácticas de los pueblos indígenas, los colonos no parecen representar un problema. Los pueblos indígenas por su parte también tienen una representación negativa de las prácticas de conservación de la naturaleza que les obligan a pedir permiso para realizar las mismas actividades que ya realizaban antes de la declaración de cada una de las áreas protegidas estudiadas.

Los especialistas ambientales sostienen un discurso articulado en torno a la ignorancia e irracionalidad de los pueblos indígenas que amenazan la naturaleza. Un discurso que se ve potenciado en su maniqueísmo por los propios colonos cuyo esfuerzo por conquistar estas tierras les autoriza a criticar a las poblaciones indígenas originarias que, según ellos, no hacen más que subsistir con el mínimo esfuerzo, refiriéndose a ellas con una serie de tópicos ligados a la indolencia del indio, perezoso y holgazán.

A pesar de los esfuerzos de los especialistas ambientales por entender esta manera de actuar, siguen calificando sus prácticas de ilógicas o quizás de una lógica inexplicable para ellos. Atribuyen al derroche o incluso a la locura, siempre “a su cultura”, ciertas prácticas juzgadas como poco rentables además de nocivas para la naturaleza. “¿Por qué esta “gente” recorre kilómetros durante varios días para cazar unas pocas tortugas?” “¿Por qué se obstinan en tener algo de ganado en zona inundable?” se preguntan no sin cierto grado de desconcierto.

Los especialistas ambientales desean transformar las prácticas actuales por aquellas que consideran más acorde con la conservación de la naturaleza. Pero la implementación de herramientas operacionales no suele dar los resultados esperados en términos de transformación de sus prácticas, a pesar de los medios humanos y materiales desplegados. Más bien al contrario, este tipo de mecanismo suele incitar la resistencia que desembocará en nuevos programas de ayuda.

Figura 6: Miradas discordantes sobre las prácticas socio-ecológicas de cada grupo hacia los otros grupos del mismo territorio ligado al río (Besteiro, 2020).



Precisamente nuestro análisis de discurso muestra que el término “programa”, se encuentra con una frecuencia sorprendentemente elevada en una mayoría de población indígena que ha incorporado en su repertorio lingüístico el registro de la comunidad de la conservación. Al contrario, el grupo de especialistas ambientales muestran una predilección particular por el empleo del término “problema”.

La frecuencia insólita de estas dos palabras en los discursos recogidos en entrevista nos incita a preguntarnos ¿qué justificación podría tener el uso de una u otra en el marco de cada grupo poblacional? Para la población indígena, si la pesca, la agricultura o la ganadería constituyen recursos fundamentales, existe otro recurso importante para estos hogares. Se trata, en efecto, de los “programas”, nombre con el que se designan las actividades propuestas por los especialistas ambientales.

En efecto, las nuevas prácticas derivadas de los “programas” como plantar árboles en el marco de pagos por servicios ecosistémicos o construir cabañas ecoturísticas no se perciben como actividades clave para su desarrollo económico y humano en armonía con la naturaleza, sino como una manera de obtener dinero en efectivo, necesario para sus compras cotidianas que sus actividades de autoconsumo no les permiten. En el caso de los especialistas del medio ambiente, el hecho de considerar cualquier actividad autóctona como un problema es susceptible de generar recursos propios a la búsqueda de soluciones, unas soluciones que se impondrán a la población en forma de “programa” y que permitirán por su lado a los especialistas ambiental poder seguir trabajando en sus contextos.

La coexistencia de estos dos grupos suscita una dinámica propia a la mayoría de los espacios protegidos en un proceso en bucle de acusación-defensa que provoca equilibrios inestables, pero finalmente duraderos. En ella, un grupo acusa al otro de la destrucción del medio ambiente (“las comunidades siguen cazando tortugas a pesar de la prohibición porque siempre las han comido”) y la población blanca se defiende

resistiéndose a las transformaciones exigidas ya sea continuando sus prácticas de manera clandestina o bien pidiendo un apoyo económico para la reconversión de sus actividades en forma de “programa”.

De hecho, la educación ambiental, una de las herramientas de la que disponen los especialistas ambientales para inducir la transformación, se propone a menudo como una condición *sine qua non* para acceder a los programas. Por ejemplo, ante la falta de entusiasmo de los adultos a participar de manera voluntaria a las actividades de educación ambiental, se les “incita” a la participación a cambio de una recompensa, “un *programita*”, como dirían algunos de nuestros interlocutores de las comunidades mayas.

En suma, las representaciones de la “naturaleza” de los especialistas se imponen sobre las de un grupo de actores locales que han aprendido a considerar positivamente las nuevas reglas del juego y los ingresos que pueden aportarles, siempre que esta dinámica funcione en bucle y no se detenga.

6. Conclusión y discusión

Nuestros resultados sugieren que las diferentes vivencias y representaciones del Bajo-Usumacinta tienen implicaciones que pueden ser determinantes para entender el origen y la dinámica de las tensiones ambientales y las relaciones de poder existentes en los espacios protegidos. Este conjunto de representaciones cruzadas y las dinámicas de acusación-defensa y transformación-resistencia que originan se encuentran asociadas a una espiral conflictiva en la que se diría que no existe solución, como si las dos culturas en conflicto, la *exógena*, personalizada en los expertos ambientales y la *endógena* constituida por las poblaciones locales no pudieran llegar nunca a entenderse y conciliarse (Micoud, 2010).

De hecho, las tensiones ambientales aparecen a partir del momento en el que surge la necesidad de arbitrar entre varias “naturalezas” diferentes y decidir cuál de ellas es susceptible de ser protegida y cual no con el objetivo de gestionarla, domesticarla o protegerla. En general, la visión de la “naturaleza” dominante es la que la comunidad de expertos de la ecología y de la gestión ambiental imponen, definiendo así los límites de la protección que llamaremos aquí *frontera de la conservación*, noción hasta ahora poco explorada por la geografía social y ciencias sociales afines pero que merece, a la vista de nuestros resultados, una reflexión en profundidad en el caso particular de las dos ANP mexicanas estudiadas, que quizás podría extenderse a otros espacios protegidos.

La frontera de la conservación mantiene una estrecha relación con las acusaciones, que los expertos plantean ante las malas prácticas ambientales de ciertos sectores de las poblaciones indígenas, responsabilizándolos de la degradación de los ecosistemas y sin poner en duda otras prácticas coetáneas como las ejercidas por los colonos o la empresa petrolera PEMEX en las dos ANP estudiadas. No olvidemos que las fronteras son medios de regulación de las relaciones entre humanos que tendrían, en el mejor de los casos, algunos efectos colaterales sobre las relaciones entre no-humanos o “naturaleza” (Ingold, 1987). No olvidemos tampoco que estas áreas, son porciones de espacio delimitadas, ante todo, con criterios políticos de control del territorio que promueven una imagen de la naturaleza única y universal legitimada por el poder de los actores de la conservación que movilizan una concepción de “límites naturales” que existirían por sí solos sin causas ni consecuencias sociales y políticas.

El hecho que las poblaciones locales sean excluidas de los procesos de decisión y delimitación de las fronteras de la conservación, dibuja en la cuenca del Bajo-Usumacinta una forma de protección centralizada y autoritaria (Gandin, 2012). Como se preguntan Glon y Hinnewinkel (2009) ¿podemos reducir la sociedad a su único papel de destructor de la naturaleza? Quizás habría que admitir que, en estos territorios protegidos el medio biofísico y ecológico es capaz de adaptarse a un cierto grado de perturbación y que las acciones del hombre sobre los ecosistemas no son intrínsecamente nocivas (Blandin, 2005; Vodouhê *et al.*, 2010). Como indica Carrelet (2016), si la idea de naturaleza en equilibrio y de naturaleza “natural” sigue existiendo es porque ésta es más fácilmente traducible en términos políticos que la idea de una naturaleza cambiante ya que sólo bastaría que la ciencia ecológica descubriera este estado natural para restaurarlo gracias a políticas adaptadas. Pero las cosas no son tan simples y pensar la naturaleza en términos de equilibrio dinámico es también algo más peligroso porque podría abrir la puerta al debate y a la negociación sobre múltiples “naturalezas” posibles.

Así, en la práctica de la conservación, los límites de la frontera, considerados híbridos que mezclan lo social y lo natural (Fall, 2005), suelen tener contornos difusos e imprecisos como ocurre en las dos ANP del Bajo-Usumacinta estudiadas. Esta ambigüedad se traduce en las sociedades limítrofes por una utilización de esta confusión para intentar librarse de las sanciones o para vender especies protegidas “fuera” pero cazadas “dentro” de las reservas.

Pero, más allá de esta dinámica “dentro/fuera”, característica de cualquier frontera (Delmotte y Duez, 2016), es necesario invocar otra dimensión, menos visible en el espacio geográfico que se manifiesta en las relaciones que el poder ambiental ejerce en las áreas protegidas. Así, habitar, cultivar, cazar, pescar o trabajar “dentro” o “fuera” del área natural protegida puede ser beneficioso o perjudicial únicamente en función de las decisiones técnicas y políticas del discurso conservacionista, administrador del espacio. La frontera de la conservación sería así asimilable a la frontera del ecopoder, que materializa los paradigmas de la conservación de la naturaleza. Podríamos decir que se trata de un límite discursivo experto que reduce la gama de relaciones posibles entre humanos y el entorno que les rodea.

Así, la población local no vive en un espacio protegido sino en un discurso conservacionista que insiste en la pertinencia de aplicar reglas basadas en la visión de la “naturaleza” que pretenden potenciar, pero juzgadas como arbitrarias por la población local. Es el caso de este técnico de la Comisión Nacional del Agua mexicana (CONAGUA) entrevistado el 19/09/2016 que nos explicaba cómo el personaje imaginario de una campaña de educación ambiental, “Paco el pescado”, vive feliz en zona protegida y horriblemente mal cuando sale al mundo exterior.

Referencias

- Aubertin, C. y Rodary, E. (2008) *Aires protégées, espaces durables ?* París: Éditions de l'Institut de la Recherche pour le Développement (IRD).
- Bandeira de Mello, R. y Garreau, L. (2011) L'utilisation d'Atlas.ti pour améliorer les recherches dans le cadre de la Méthode de la Théorisation Enracinée (MTE) : panacée ou mirage ? *Recherches qualitatives*, 30 (2), p. 175-202.

- Benjaminsen, T.-A. y Svarstad, H. (2012) Discours et pratiques de conservation en Afrique en Gautier, D. y Benjaminsen, T.-A. *Environnement, discours et pouvoir. L'approche political ecology* (pp. 111-133). Versailles: Ed. Quae.
- Besteiro, A. G. (2020) L'eau qui fait conflit, le conflit qui fait ressource. Recherche qualitative autour des discours sur l'eau dans des espaces protégés de l'Alto-Guadiana (Espagne) et de l'Usumancinta (Mexique). Tesis doctoral. Lyon : Universidad Jean Moulin-Lyon 3.
- Blanc, G. (2018) Pouvoir.s et environnement en Coumel, L., Morera, R. y Vrignon, A. (dir.). *Pouvoirs et environnement. Entre confiance et défiance, XVe-XXI siècles*, (pp. 239-243). Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- Blanchet, A. (2013) Interviewer en Blanchet, A. et al. (dir.) *Les techniques d'enquête en Sciences Sociales*, (p. 81-126). Paris: Ed. Dunod.
- Blandin, P. (2005) Développement durable et adaptabilité durable? De la nécessité d'une éthique évolutionniste en Acot, P. y Fageot-Largeault, A. (dir.). *L'éthique environnementale* (pp. 65-79). Chilly-Mazarin : Ed. Sens.
- Blot, F. ; wurtz, M.-Z. ; Besteiro, A. G. ; Angélique-Descamps, A. ; Ramírez, J y Gómez, R. (2017) De la "zona del silencio" a la "reserva de biosfera de Mapimi". Exemple de discours et pratiques de conservation au Mexique. *Bulletin de l'Association de géographes français*, 2, p. 280-305.
- Bravard, J.-P. (2004) Dynamiques à long terme des systèmes écologiques ou de l'Éden impossible à la gestion de la variabilité en Lèvéque, C. y Van Der Leeuw, S. (eds.) *Quelles natures voulons-nous ? Pour une approche socio-écologique du champ de l'environnement*. (p. 133-139). Paris: Ed. Elsevier Masson.
- Cadore, A. (1985) *Protection de la nature : histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*. Paris: Ed. L'Harmattan.
- Carabias, J.; Provencio, E.; de la Maza, J. y Romero, J. C. (2000). *Programa de manejo. Reserva de la Biosfera Pantanos de Centla*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología-SEMARNAT.
- Carrelet, M. (2016) Political ecology des engrilllements de Solegne : tentative de défragmentation du paysage écologique, politique et disciplinaire. Tesis doctoral. Toulouse: INP Toulouse.
- Casado, S. (2017) Antes del principio. Orígenes históricos de los Parques Nacionales de Covadonga y Ordesa. *Ambienta*, 121, p. 50-57.
- Chartier, D. y Rodary, E. (2007) Géographie de l'environnement, écologie politique et cosmopolitiques. *L'Espace Politique*, 1 (1), p. 1-11.
- De Palacio, A. (2010) Le projet hydroélectrique de Tenosique (Mexique-Guatemala): barrage global et gouvernance locale, quelles perspectives ? *VertigO*, Hors série 7, p. 1-11.
- De Vos, J. (1996) *Oro Verde. La conquista de la Selva Lacandona por los madereros tabasqueños, 1822-1949*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Depraz, S. (2014) *Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux*. Paris: Ed. Armand Colin.
- Descola, P. (2015) *Par-delà nature et culture*. Paris : Ed. Gallimard.
- Di Chiro, G. (2012) La nature comme communauté: la convergence de l'environnement et de la justice sociale en Hache. E. (dir.). *Écologie Politique. Cosmos, communautés, milieux*. (p. 121-153). Paris: Ed. Amsterdam.

- Di Meo, G. (2014) Introduction à la géographie sociale. Paris: Ed. Armand Colin.
- Dumoulin, D. y Rodary, E. (2005). Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité en Aubertin, C. (dir.) *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*. (p. 59-98). Paris: Édition de l'Institut de la Recherche pour le Développement (IRD).
- Duval-Massaloux, M. (2010) À la recherche de l'acceptation sociale. Entre conflits, processus participatifs et enjeux territoriaux dans les espaces protégés en Leslaz, L. et al. *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*, (pp. 9-20). Cahiers de géographie, 10. Collection Edytem.
- Fall, J. (2005) *Drawing the line : Nature, Hybridité and Politics in Transboundary Spaces*. Surrey, UK : Ashgate.
- Fuentes-Carrera, J. (2018) La municipalité frontalière de Tenosique, Tabasco au Mexique et la migration centroaméricaine dans le cadre de la politique sécuritaire mexicaine. *Hérodote*, 171, p. 107-118.
- Gandin, J. (2012) Social perceptions of environmental changes and Local Development within the Usumacinta river basin? *APCBEE Procedia*, 1, p. 239-244.
- Gandin, J. (2015) Stratégies de développement communautaire à l'échelle du bassin-versant transfrontalier de l'Usumacinta (Mexique et Guatemala), en Leblanc M.-N. y Bernard S., *Développement international, mouvements sociaux et innovation dans les Sud*. (pp. 11-27). Québec : Les cahiers du CIRDIS, n° 2015-01.
- Glaser, B.-G. y Strauss, A.-A. (2010) *La découverte de la théorie ancrée. Stratégies pour la recherche qualitative*. Paris: Ed. Armand Colin.
- Glou, E. y Hinnewinkel, C. (2009) Protéger la nature, est-ce protéger la société?. *Géographie et cultures*, 69, p. 3-10.
- Godet, L. (2010) La « nature ordinaire » dans le monde occidental. *L'Espace géographique*, 4 (39), p. 295-308.
- Guerra-Martínez, V. y Ochoa-Gaona, S. (2008) Evaluación del programa de manejo de la Reserva de la Biosfera Pantanos de Centla en Tabasco. *Trópico Húmedo*, 24 (2), p. 135-146.
- Héritier, S. y Laslaz, L. (2008) *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*. Paris: Ed. Ellipses.
- Humberto Ruz, M. (2010) *Paisajes de río, ríos de paisaje. Navegaciones por el Usumacinta*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ingold, T. (1987) *The appropriation of Nature: Essays on Human Ecology and Social Relations*. Iowa: University of Iowa Press.
- Kalaora, B. (1998) *Au de-là de la nature, l'environnement. L'observation sociale de l'environnement*. Paris: Ed. L'Harmattan.
- Kauffer, E. (2006) El agua en la frontera sur de México: una aproximación a la problemática de las cuencas compartidas con Guatemala y Belice. *Boletín del Archivo Histórico de Aguas*, 33, p. 22-29.
- Kaufmann, J.-C. (2016) *L'entretien compréhensif*. Paris: Ed. Armand Colin.
- Larrère, C. y Larrère, R. (2009) *Du bon usage de la nature. Pour une philosophie de l'environnement*. Paris: Ed. Flammarion.
- Larrère, C. y Larrère, R. (2015) *Penser et agir avec la nature. Une enquête philosophique*. Paris: Ed. La Découverte.
- Lascoumes, P. (1994) *L'éco-pouvoir. Environnement et politique*. Paris: Ed. La Découverte.

- Laslaz, L.; Gauchon, C.; Duval-Massaloux, M. y Héritier, S. (coord.) (2010) *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux*. Cahiers de géographie, 10. Collection Edytem.
- Lejeune, C. (2014) *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*. Louvaine-la-Neuve: De Boeck.
- Leynaud, E. (1985) Les parcs nationaux, territoire des autres. *L'Espace Géographique*, 14 (2), p. 127-138.
- Martínez Assad, C. (2006) *Breve historia de Tabasco*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica.
- Micoud, A. (2010) Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux. Compte rendu du colloque (Chambéry, 16-18 septembre, 2009). *Natures, Sciences, Sociétés*, 2 (189), pp. 209-211.
- Morange, M. y Schmoll, C. (2016) *Les outils qualitatifs en géographie. Méthodes et applications*. París: Ed. Armand Colin.
- Moscovici, S. (2004) *La psychanalyse, son image et son public*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Paillé, P. (2009) Qualitative analyse en Mucchielli, A. (dir) *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*. (pp. 218-220) Paris: Ed. Armand Colin.
- Revel-Mouroz, J. (1980) *Aprovechamiento y colonización del trópico húmedo mexicano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Semarnat-Conanp (2015) *Programa de Manejo Área de Protección de Flora y Fauna Cañón del Usumacinta*. 216 p. Disponible en : www.conanp.gob.mx/que_hacemos/programas_manejo/Canon_del_Usumacinta.
- Viard, J. (1990) *Le tiers espace. Essai sur la nature*. Paris: Ed. Méridiens Klincksieck.
- Vodouhè, F.; Coulibaly, O.; Adégbidi, A. y Sinsin, B. (2010) Community perception of biodiversity conservation within protected areas in Benin. *Forest Policy and Economics*, 12 (7), p. 505-512.

Coevolución como herramienta de análisis de la pesquería tradicional en el antropoceno global

Gino Bailey Bergamin
Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen: La afectación de los recursos pesqueros se estudia con fuerza en un periodo de gran impacto por su escasez (1980-2000). Los enfoques de la gobernanza y comunes lo abordan desde la desigualdad en la extracción de recursos. Las miradas ecológicas lo hacen viendo transformaciones entre especies y ecosistemas en el largo periodo. Se habla de gestión, cogestión pesquera y desarrollo sostenible en pesquerías. Sin embargo, la afectación de los recursos pesqueros se complejiza, generando la necesidad de vincular distintos sistemas en un contexto global de cambio climático y crisis del antropoceno. La coevolución (Ekins & Norgaard, 2006; Gual & Norgaard, 2010; Norgaard, Kallis, & Kiparsky, 2009) se presenta como un enfoque que permite comprender la afectación en un contexto de mayor complejidad, observando *feedbacks* e integrando lo social y lo ecológico. A partir de una investigación cualitativa en localidades pesqueras del sur global (Horcón y Ventanas, Chile) se explora el enfoque de la coevolución para abordar la afectación pesquera como proceso múltiple y encadenado en tiempo dentro del funcionamiento del desarrollo pesquero sostenible neoliberal.

Palabras clave: pesquería artesanal, pesquería tradicional, coevolución, desarrollo sostenible, neoliberalismo, sur global, antropoceno

Abstract: The affectation of the fishing resources is studied in a period of great impact due to its scarcity (1980-2000). The governance and commons approach it from the inequality in the extraction of resources. Ecology does this by seeing transformations between species and ecosystems in the long term. There is talk of fisheries management, co-management and sustainable development in fisheries. However, the affectation of the fishing resources becomes more complex, generating the need to link different systems in a global context of climate change and the anthropocene crisis. Coevolution (Ekins & Norgaard, 2006; Gual & Norgaard, 2010; Norgaard, Kallis, & Kiparsky, 2009) is presented as an approach to understand the affectation in a context of greater complexity, seeing feedbacks and integrating the social and the ecological. From a qualitative investigation in fishing localities of the global south (Horcón and Ventanas, Chile), the coevolution approach is explored to tackle the affectation of fisheries as a multiple process and linked in time within the operation of neoliberal sustainable fisheries development.

Keywords: small-scale fisheries, artisanal fishery, traditional fishery, coevolution, sustainable development, neoliberalism, global south, anthropocene.

1. Introducción

Entre 1980 y 2000 pesquerías a lo largo del mundo coinciden en señalar la escasez de recursos pesqueros. Aunque con diferencias entre el norte y sur global respecto al adelanto tecnológico en pesca artesanal (Mitchell, 1997), esta crisis identifica un problema pesquero en común, invitando a la discusión a distintas disciplinas entre las que se encuentra la ecología, geografía y ciencias sociales.

Los estudios ecológicos advertían desde la mitad del siglo XX que la crisis de los recursos era profunda y vinculada a sociedades capitalistas. La ecología integral (Chapin III, Matson, & Mooney, 2002; Grimm, Grove, Pickett, & Redman, 2008; Redman, Grove, & Kuby, 2004) ha estudiado las afectaciones ecológicas en sus propiedades biofisiológicas que hacen reducir la disponibilidad de recursos en el tiempo. En pesquerías los modelos Long Term Ecological Resources -LTER (Kröncke *et al.*, 2019: 329; Lercari *et al.*, 2018), y Local Ecological Knowledge-LEK, evidencian que la afectación pesquera depende de múltiples interacciones en el tiempo, tales como las variaciones en el clima, la temperatura oceánica y prácticas de extracción que han desplazado bancos de especies (Hanazaki, 2003; Santos Thykjaer, dos Santos Rodrigues, Haimovici, & Cardoso, 2019).

Investigaciones centradas en la gobernanza y gestión de los recursos comunes (Armitage, Berkes, & Doubleday, 2007; Kooiman, Jan, Bavinck, 2005) explican la crisis de disposición de recursos pesqueros por su sobreexplotación, debido a una desigualdad en la extracción, donde son clave para comprender las razones de la baja disponibilidad en el tiempo, el tamaño de la pesquería y legitimidad dentro del modelo de desarrollo productivo y económico.

El escenario de afectación cambia. Durante el siglo XX la extracción por captura había sido el método predominante en la pesquería artesanal. A mediados de la segunda década del siglo XXI, la extracción pesquera global ha disminuido en sus toneladas. De 171 millones (t) de extracción en 2016, la acuicultura representa un 47%, mostrándose como una alternativa a la extracción por captura y una señal hacia la sostenibilidad de los recursos (FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2018).

La gobernanza y co-gestión pesquera han legitimado un modo de sostenibilidad dentro de la pesca artesanal a través de iniciativas de gestión basadas en el diálogo, colaboración entre grupos de interés y una posterior institucionalización de la extracción pesquera a través de marcos legales y normativos de cada nación. Sin embargo, este nuevo escenario es criticado como parte de la evolución del desarrollo pesquero neoliberal (Mansfield, 2004; Oestreich *et al.*, 2019) El sistema de cuotas, la tendencia a la privatización y marketización pesquera (Acheson, 2018; Pinkerton & Davis, 2015), junto a las restricciones por vedas y áreas de manejo (Armitage *et al.*, 2017) ha mantenido la extracción de recursos impactando el territorio pesquero artesanal y su dinamismo económico local.

La afectación pesquera se complejiza. El debilitamiento de la actividad tradicional y artesanal ha coincidido con la desaparición de sistemas ecológicos, fragilidad de la sabiduría y conocimiento tradicional indígena. El despojo del sistema económico y ecológico local así como el cambio de valores en la actividad también es una faceta actual (Mansfield, 2007; Sneddon, 2007). De ser un problema de recursos, de propiedad y de definiciones económicas, hoy acontece dentro de un marco sostenible

legítimo de extracción a través de la gestión y co-gestión, de prácticas normadas, además de cambios en las lógicas de captura, como es la acuicultura. Esto ha ampliado el problema de la afectación pesquera como fenómeno complejo, al convivir de manera sistémica con una crisis socioecológica global, en territorios locales en riesgo. Todo en un contexto de cambio, emergencia climática y antropoceno (Sachs, 2011). Pese a esto, los principales enfoques han persistido dentro de los marcos conceptuales institucionales y organizacionales en torno a la pesca, cuando el contexto de emergencia exige mayor complejidad en el análisis.

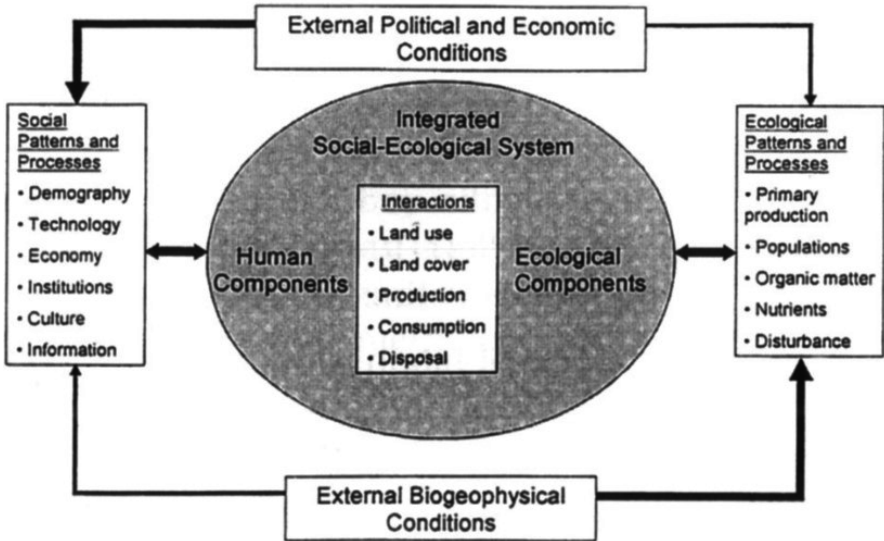
2. La coevolución como aproximación teórica

La adaptación de la coevolución a la pesquería tradicional, es un enfoque que permite aproximarse al contexto actual de afectación pesquera, integrando relaciones socioecológicas locales a través de *feedbacks*, o relaciones interdependientes. Esta búsqueda de integralidad ha estado dentro de los estudios ecológicos. Un marco que buscó la integración de los sistemas ecológicos y sociales, fue la ecología integral, inspirada por Grove y Redman (Redman *et al.*, 2004), Grimm (Grimm *et al.*, 2008) y otros (Chapin III *et al.*, 2002). En su modelo (ver figura 1) se ubican los patrones sociales: demográficos, económicos, culturales, de conocimiento, político e institucionales; además de los ecológicos: producción primaria, poblaciones de especies, materia orgánica, nutrientes y perturbaciones. La integración de sus relaciones está en los distintos *feedbacks*, que son identificados al centro del esquema (figura 1) como usos, disposiciones y consumos. Pese a la declaración sistémica y socioecológica de la afectación propuesta por la ecología integral, apenas se observan *feedbacks* e interacciones en la interdependencia de los sistemas sociales. La complejidad socioecológica se reduce a afectaciones de redes y cadenas tróficas en el tiempo (Kröncke *et al.*, 2019; Lercari *et al.*, 2018; Znachor *et al.*, 2016), que en el caso de la pesca, han hecho mudar bancos de especies a través de la masa oceánica.

Por su parte la co-evolución de Norgaard (Ekins & Norgaard, 2006; Kallis & Norgaard, 2010) al igual que la ecología integral, involucra lo social y lo ecológico a través de *feedbacks* (Ekins & Norgaard, 2006: 87) que influyen en que un determinado recurso se vea afectado en el tiempo por la relación entre sistemas. Los *feedbacks* son relaciones de interdependencia entre los sistemas con efectos positivos y negativos, dependiendo del tipo de relación en un nicho ecológico. Más que impactos, se concentra en interacciones de incidencia que conlleva un cambio en el sistema ecológico, conectando y vinculando cambios encadenados.

A partir de diversas investigaciones, como la agricultura en el Amazonas de Brasil (Norgaard, 1981) y el uso de pesticidas en zonas agrícolas de Estados Unidos (Norgaard, 1981), se identifica cómo un tipo de afectación “negativa”- el uso de pesticidas en la actividad agrícola estadounidense- ayuda en un principio al bienestar económico y material de los agricultores. Sin embargo, el efecto negativo sobre las cosechas, la resistencia de algunas plagas y la extensión del monocultivo, hacen que dicho efecto en el tiempo-*feedback*- se manifieste de manera positiva en la población local, puesto que ésta reacciona más cohesionada en la búsqueda de alternativas agrícolas.

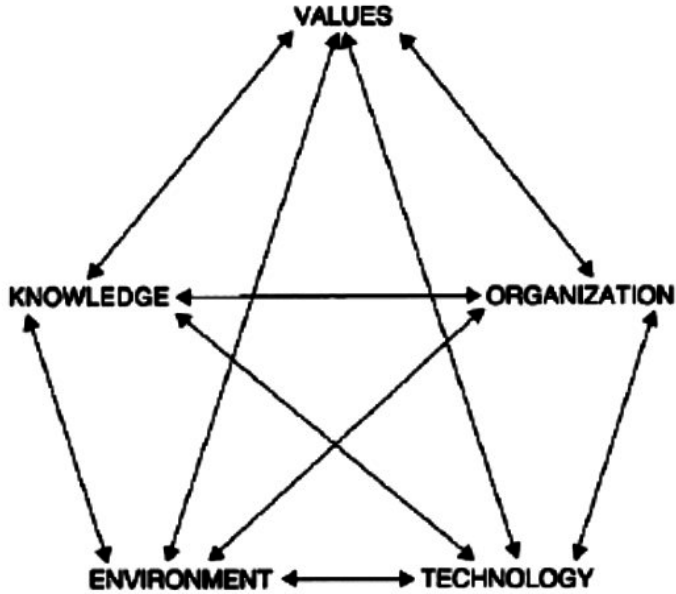
Figura 1 Modelo de patrones sociales y ecológicos de la ecología integral de Grove (Fuente: Redman et al., 2004)



La coevolución avanza en aportar un enfoque de cambio temporal. Inspirado en la evolución de las especies (Norgaard, 2010), y gracias a la interdependencia, se distancia de la idea determinista respecto al predominio del medio y/o del ser humano. La interdependencia se asocia al carácter sistémico (Morin, 1981). Cada sistema tiene características abiertas, al actuar en dependencia a su entorno, y cerradas de autonomía, debido a su capacidad de auto-organización (Luhmann, 1998). El carácter complejo de cada uno de los sistemas resulta de la imposibilidad de aislar de manera absoluta sus variables. El ejemplo de funcionamiento de interdependencia es el *feedback*: interacción entre sistemas que hacen permanecer la vida en un contexto socioecológico. Esta relación no genera solo relaciones de competencia (darwinista), sino también cooperativas y parasitarias, entre otras (Norgaard, 2010). En la coevolución los procesos de afectación son asumidos como una red de relaciones sistémicas – *feedbacks*– que en el transcurso del tiempo producen cambios organizando el sistema o nicho socioecológico. “los sistemas socio-ecológicos entienden a éstos como un entramado de relaciones en torno a recursos que son necesarios para la vida humana” (Urquiza, 2015: 5)

Norgaard identifica cinco sistemas que integran lo socioecológico: valores, medioambiente, conocimiento, organización y tecnología. El proceso co-evolutivo está definido por el medioambiente (*environment*), sistema central para Norgaard, entendido como el principio que sostiene la vida. La selva tropical es un tipo de nicho de estudio donde se encuentra la vegetación, suelo, humedad, precipitación, especies animales, parásitos y temperatura, entre otros elementos que conforman el medioambiente y donde también se encuentra la variedad de recursos socio-naturales.

Figura 2: Sistemas y feedback de la coevolución de Norgaard. (Fuente: Ekins & Norgaard, 2006)



El sistema organizacional (*organization*) se refiere a grupos de intereses y capacidad de agencia humana que interactúa en un ecosistema en el tiempo, compuesto por habitantes y tejido social, entre otros. También incluye la institucionalidad pública, sociedad civil y agentes privados. Los valores (*values*) tienen relación con las reglas, sentidos y orientaciones de las conductas predominantes así como la ética en la sociedad. El análisis respecto a los valores de Max Weber es utilizado en estudios sobre valores relacionados con la naturaleza donde la eficacia, productividad, ganancia y utilidad han predominado bajo la razón instrumental del sistema capitalista. El sistema tecnológico (*technology*) es el medio que materializa el bienestar, pero también produce cambio en la relación entre el sistema organizacional y el medioambiente. El ser humano convive con la tecnología para resolver su forma de subsistencia desde sus orígenes hasta la modernidad, como era de la revolución tecnológica. Finalmente, el Conocimiento (*Knowledge*) da cuenta de un saber que se ejerce y que normalmente se relaciona con la tecnología, pero también dota de sentido la existencia humana vinculándose a los valores. En síntesis, la coevolución permite comprender la afectación de los recursos como una cuestión interactiva y relacional, concibiendo la lógica de cambio, mutabilidad e interdependencia de los recursos en un contexto socioecológico.

3. Metodología

3.1. Caso de estudio: localidades pesqueras chilenas

En Chile, la extracción pesquera entre 1960-1990 se multiplicó por ocho, llegando a un millón de toneladas. Entre 1973-1990 las plantas exportadoras crecieron de 75 a 400 focalizado en mercados asiáticos y europeos (R. Schurman, 2003) transformando la actividad pesquera en exportadora. Un ejemplo es la acuicultura intensiva que incrementa de 18 a 26,3% (1990-2000) (FAO, 2018) produciendo sobre-explotación pesquera y escasez (R. Schurman, 2003).

Ventanas y Horcón (ver mapa 1) son dos localidades pesqueras tradicionales que se encuentran en la región central de Chile. Ambas localidades están en una de las zonas más pobladas del municipio (Campiche, 9.255 habitantes de 18.546)¹. En esta parte del océano pacífico existen recursos pesqueros variados que combinan la pesca comercial con la artesanal. Destaca fundamentalmente la pesquería pelágica, pelágica oceánica y sobre todo la merluza común (*Merluccius gayi*). En comparación a otras regiones de Chile (Bío-bío o los Lagos) el área es menos productiva, pero es histórica en la extracción de moluscos (29.069 t).

A mediados del 2010, 158 pescadores pertenecen a la localidad de Horcón, donde se contabilizaban 38 embarcaciones, mientras Ventanas cuenta con 94 pescadores y 30 embarcaciones (Subsecretaría de Pesca, 2010). En cuanto a las embarcaciones, una parte importante están motorizadas, alcanzando los 8 metros de eslora. Ambas localidades cuentan con organizaciones pesqueras, secretarías y sedes. Pese a esto, se percibe un retraso tecnológico y de infraestructura reflejado en embarcaciones envejecidas, en algunos casos remolcados de modo artesanal con caballos o con tractores (Verdejo, Bahamondes, 2014).

Las localidades están en un territorio de contrastes socioecológicos, por una parte destaca la riqueza de la biodiversidad en la flora, fauna y del bosque nativo de especies características como los acantilados de Quirilluca² además de geositios³ únicos Chile. Sin embargo, la zona se ve afectada en los recursos pesqueros y agrícolas debido a los impactos del parque industrial Puerto Ventana-Campiche (Sabatini & Mena, 1995; Sabatini, 1994; Sabatini, Mena, Vergara, 1996; Malman, 1995). El impacto queda ejemplificado por la denominación de Ventanas como “zona de sacrificio”, exponiendo la vulneración de los derechos humanos de su población (Bolados, 2015; Fundación superación pobreza, 2015) Así mismo, el desarrollo económico de Horcón y Ventanas refleja la paradoja de la desterritorialización (Vieria, 2009; Magnaghi, 2013) de sus economías endógenas. Actividades tradicionales como la agricultura (Ari *et al.*, 2006; De Gregori, Pinochet, Gras, & Muñoz, 1996; Folchi, 2006) y la pesca artesanal (Verdejo, Bahamondes, 2014) se han visto perjudicadas y son una actividad complementaria en la estructura socioeconómica de Puchuncaví. La población rural,

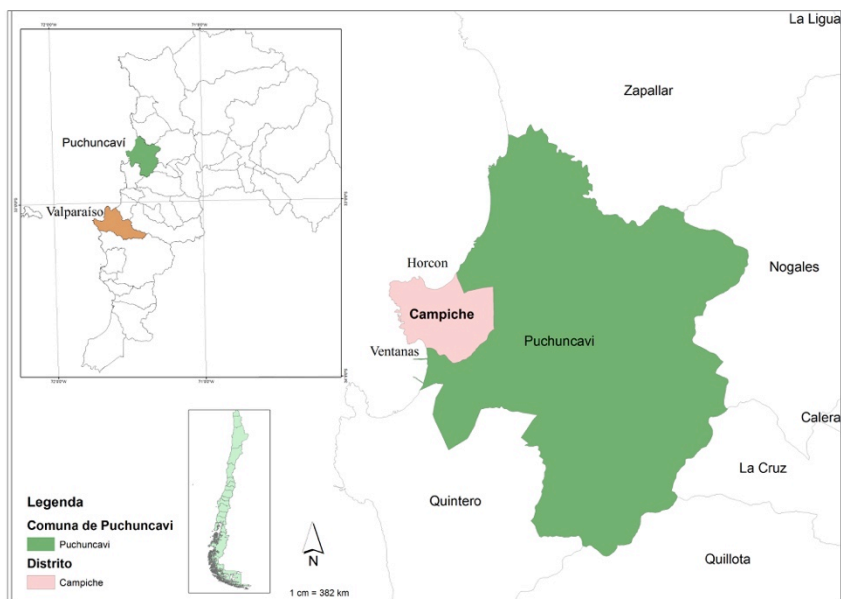
¹ Existe un incremento demográfico de 5 mil personas que se añaden entre los censos de población (2002-2017)

² Información precisada por la ONG Chinchimen <http://www.chinchimen.org/>

³ Las entrevistas realizadas a actores del territorio más la experiencia en el trabajo de campo (septiembre, 2019) con observación participante en reuniones de agrupaciones muestran cómo los geositios, el bosque nativo y la reserva de Quirilluca, entre otras muestra la riqueza de los recursos socio-naturales y de los servicios ecosistémicos que dispone el complejo territorial.

que entre 1950 y 1960 formaba cerca del 70% de los habitantes, hoy es minoritaria (CENSO, 2017).

Figura 3: Mapa de localidades pesqueras de Ventanas y Horcón e en el Contexto Comunal de Puchuncavi, Región de Valparaíso, Chile (fuente: elaboración propia)



Este proceso se ve acuciado por el modelo de desarrollo económico, urbano y costero. La economía regional depende en un 34% de la refinación de fósiles, un 10% del transporte marítimo y almacenamiento y un 20% a la refinería industrial de crudo. El transporte de petróleo tiene además un 56% de importancia a nivel regional (EM-DATA, 2018).

3.2. Métodos de investigación

El análisis secundario documental identifica 10 estudios relevantes centrados en los procesos de transformación sobre el recurso pesquero hacia el año 2019. La selección se realiza considerando la afectación expuesta, además de una ubicación temporal extensa. Los estudios son: Calisto, O. (2014), Fernández (2017), González, J. (2006), Guajardo, A (2012) , Malman, S., Sabatini, F., & Geisse, G. (1995), Muñoz, T (2011) , Para el Desarrollo, C. I. A., & González, E. (2001), Sabatini, F., & Mena, F. (1995), Sabatini, F., Mena, F., & Vergara, P. (1996), Verdejo Velásquez, K., & Bahamondes Parrao, M. (2014). El análisis primario incluye 51 entrevistas a actores claves – expertos y no expertos- (Freeman, Phillips, & Sisodia, 2018), complementado con etnografía en Horcón y Ventanas durante el periodo de agosto-octubre 2019.

4. Resultados y hallazgos

A partir de cambios relevantes en *feedbacks* entre los distintos sistemas: medioambiente, organización, valores, tecnología y conocimiento en el análisis de la afectación pesquera, se plantean cinco periodos coevolutivos en Horcón y Ventanas: 1) subsistencia (1930- 1959), 2) progreso material (1960-1973), 3) extractiva neoliberal (1974-1985), 4) reflexiva neoliberal (1986-2000) y, 5) pos-reflexiva neoliberal (2001-2020). Más que detenerse en cada uno de los periodos, discutiremos la afectación pesquera tradicional desde una óptica sistémica. El enfoque de la coevolución permite identificar una afectación múltiple que no radica en la escasez ni desaparición de recursos, sino en procesos encadenados entre sistemas que en el transcurso del tiempo se vuelven más autónomos y cerrados (Luhmann, 1998), es decir, menos integrales respecto a su contribución con el contexto socioecológico local. En la actualidad este tipo de afectación sistémica es propia a casos de despojo del sur global (Mansfield, 2007; Sneddon, 2007), vinculada al desarrollo económico neoliberal.

4.1. La afectación como *feedbacks* encadenados e interdependientes

El proceso coevolutivo (1930-2020) de Horcón y Ventanas muestra diversos cambios en la práctica de extracción y captura pesquera artesanal a lo largo del tiempo. En su origen (periodo subsistencia 1930-1959) las localidades practican actividades económicas múltiples, donde el sistema medioambiental articula y tiene protagonismo a través de *feedbacks* sobre las organizaciones locales, vistos en la práctica de recolección y de captura por proximidad, la extracción pesquera de agua dulce y salada y la vinculación con la actividad agrícola en tiempos de cosecha donde participan pescadores y sus familias. En los periodos sucesivos la pesquería cambia simplificando el tipo de práctica, involucrando una mayor tecnificación, producción y actualmente, una extracción exportadora por monoespecie. En este transcurso, las especies viven diversos procesos de afectación como es la desaparición del róbalo, la lisa, disminución del congrio o desaparición de la almeja y macha.

La literatura (Sabatini & Mena, 1995; Sabatini, 1994; Sabatini, Mena, Vergara, 1996; Malman, 1995) ha insistido en la incidencia del sistema tecnológico industrial de procesamiento de fósiles para explicar la afectación de este tipo de especies y de otros ecosistemas frágiles. Las miradas de la gobernanza y gestión pesquera (Armitage *et al.*, 2007; Kooiman, Jan, Bavinck, 2005) también han hecho énfasis en relaciones de desigualdad entre un sistema tecnológico pesquero de extracción y organizaciones pesqueras de mayor tamaño que afectan la disponibilidad de recursos. Sin embargo, el enfoque de la coevolución permite observar que, junto a la acción del sistema tecnológico industrial, la desaparición de dichas especies se produce por incidencias encadenadas, en donde participa un sistema de valores, cambios en el sistema tecnológico pesquero, evolución de la organización pesquera local y una aplicación distinta del sistema de conocimiento que cambia la actividad tradicional, y con ello la priorización hacia otros recursos pesqueros, tales como los bentónicos. Este tipo de cambios y afectaciones en cadenas e interdependientes lo observamos dentro de cada fase y en el cambio de una fase a otra. Un ejemplo.

Periodo subsistencia (1930-1959)

En el periodo subsistencia los *feedbacks* establecen en el conjunto de sistemas una dependencia con el medio y del medio como agente activo. Esta relación en cadena

muestra un sistema medioambiental que ofrece una diversidad de recursos aprovechados y además es articulador de organizaciones, en sus tiempos de actividad, generando posibilidad de aprender y desarrollar un sistema tecnológico y de conocimiento local. El conocimiento es un ejercicio continuo y el sistema tecnológico lleva a las organizaciones al hacer, al ensayo-experimentación y aprendizajes con técnicas de extracción rudimentaria y artesanal aplicadas en el cotidiano, que finalmente inciden en el sistema organizacional. Un periodo donde la interdependencia colocaba a los sistemas en una relación más abierta con su entorno (Morin, 1981)

“Había gente que tenía sembrado arvejas [guisantes], lentejas, sandías, entonces uno le iba a hacer el trabajo cuando estaba mal la mar íbamos a la corta de arveja con mi mamá, todos” (Robledo, 2019) “Ellos solamente eran macheros de la orilla. Era gente de la comunidad. Ellos también, estaban aquí, también los vendían. O sea, ellos no sacaban solamente para consumo, vendían, sacaban buenas cantidades y vendían para el comercio. El mismo comerciante que compraba acá, compraba a los botes y también compraba a los orilleros.” (Carlos, 2019)

Periodo progreso material (1960-1973)

En este proceso de cambio no se puede aislar la evolución del sistema organizacional pesquero en su relación con el sistema tecnológico. Ambos entran en un intercambio - *feedback*, coevolutivo- puesto que la organización pesquera además de estar más fortalecida, logra acumular conocimiento y aplicar sus técnicas más especializadas como la extracción por buceo de mariscos, que exige mayor consolidación del sistema tecnológico, el cual también cambia junto a un conocimiento que los pescadores no ensayan y no es continuo, sino que aplican y controlan como incidencia dentro de su propio sistema organizacional sobre el océano.

“Cuando empezó el buceo... porque había botes grandes todos se compraron su material de buceo y se sacaba loco: Claro, es que había más platita... más recursos y todo” (Robledo, 2019) “Son buzos no son pescadores, no son pescadores, no, ese ahí se juntaba el pescador que ponía el bote con el buzo, ahí se hacía especie de sociedad, el buzo era buzo” (Roberto, 2019)”

Este *feedback* entre el sistema tecnológico-organizacional pesquero involucra en cadena al resto de sistemas y hace que los pescadores y sus familias resuelvan parcialmente la pobreza y carencias de un periodo anterior. Se evoluciona hacia una organización pesquera de acción cooperativa, con sindicatos, manejo de su propia tecnología y del océano. Es decir, escasea una multiplicidad de especies y recursos: robalo, blanquillo y lisa, pero el efecto de interdependencia y *feedbacks* muestra la evolución de otros sistemas como el organizacional y tecnológico en la actividad pesquera tradicional.

Este indica un cambio hacia las especies, pero también hacia el comportamiento del sistema medioambiental respecto al resto de sistemas, siendo ahora más pasivo y en desequilibrio, es decir, que sus *feedbacks* entran en una interacción de entrega de recursos más que de articulación. No obstante, la afectación y escasez sobre el medioambiente significó bienestar material para las organizaciones pesqueras y sus familias. Es en este sentido la afectación pesquera se amplía, puesto que al mismo tiempo que un recurso pesquero es afectado, se puede estar desarrollando otro tipo de relación favorable.

*Figura 4: Localidad de Ventanas y los varamientos de carbón, 2019.
Foto del autor.*



*Figura 5: Localidad de Horcón, salida a la Merluza, 2019.
Foto del autor.*



4.2 Autonomía entre sistemas y transformación pesquera neoliberal

El análisis entre el periodo de subsistencia (1930-1959) y progreso material (1960-1973), también sirve para ilustrar cómo el proceso de interdependencia de *feedbacks* muta de sistemas más integrados en su contexto socioecológico local, a otro donde el comportamiento entre sistemas es más autónomo y cerrado.

La interdependencia en su carácter sistémico (Morin, 1981) muestra la característica abierta de un sistema que depende del funcionamiento externo del resto de sistemas para existir entendido como entorno. Esto lo observamos en nuestro caso con el sistema organizacional, el que en un periodo de subsistencia (1930-1959) depende de tiempos y restricciones del medioambiente para extraer recursos, pero también de la abundancia y mixtura de estos para vivir. El *feedback* entre el sistema organizacional y medioambiental, se vuelve más autónomo (Luhmann, 1998) en un periodo posterior de progreso material (1960-1973). Esto se ve reflejado en el hecho de que la organización pesquera maneja la tecnología de mejor modo, lo que permite controlar los tiempos de extracción, tiempos de trabajo. Como ellos señalan el océano se convierte en un “espacio de trabajo”. Tiempos que anteriormente eran compartidos por la incidencia del medioambiente.

La autonomía del sistema organizacional pesquero conlleva una dependencia del dominio del medioambiente y no en la mutua transferencia cooperativa que resultaba del *feedback* en el periodo anterior (1930-1959), donde la interdependencia colocaba una mutua transferencia de funciones para subsistir. Desde el periodo del progreso material en adelante, no solo cambian los recursos y ecosistemas locales, sino la lógica de incidencia y afectación entre los distintos sistemas locales. Un pasaje ilustrador es la tendencia pesquera hacia la monoespecie y el modo en que se dinamiza localmente en nuestros casos de estudio. La extracción de albacora (1974 -1985) es parte de la génesis local de la pesquería extractiva por exportación, que luego continuará en periodos sucesivos con merluza común, reineta y actualmente con la jibia.

Los pescadores artesanales conocían el conjunto de estas especies y en particular la “albacora” la pescaban “a palo”. Sin embargo, en un pasado, la práctica pesquera acontecía de acuerdo a la disponibilidad y ciclos ecosistémicos propios de dichas localidades, lo que garantizaba la variedad de extracción y una práctica multiespecie. No era usual “ir” a por una sola especie, sino que se alternaba la pesca de acuerdo a múltiples factores, como la abundancia, señales de aves que mostraban los bancos de peces, o diálogo con otros pescadores de zonas septentrionales y meridionales que daban cuenta de abundancia, sin contar las actividades agrícolas complementarias. En términos de *feedbacks*, existía un sistema tecnológico local integrado en el sistema de conocimiento local, el que a su vez era dinamizado por el sistema organizacional de pescadores. El “palo”, arpón típico para la captura de albacora, era una tecnología que se originó localmente producto del aprendizaje – *feedback*- y que los pescadores implementaban cuando el sistema medioambiental, en su *feedback* de articulación, lo permitía. Así capturaban pocas millas adentro, es decir, se vinculaban a los sistemas socioecológicos como una unidad integrada en sus funcionamientos e interdependencia.

Cuando la albacora se vuelve pesca monoespecie (1974 -1985) se produce una contradicción. Los pescadores se comportan como extractivistas, capturando por tendencia. Desde una lectura sistémica de *feedbacks*, el medioambiente no articula y no

provee directamente un intercambio junto al sistema tecnológico local. La autonomía se refleja en un sistema tecnológico que opera con lanchones con motores aptos y muchas veces con mallas y redes para recorrer millas que van más allá de los límites que antes el océano y el medio señalaba. Por otra parte, el sistema de conocimiento también se autonomiza en sus *feedbacks*, puesto que los lanchones y la tecnología de extracción de albacora permiten una aplicabilidad de la técnica pesquera, pero no un aprendizaje y un conocimiento derivado del lanchón, como si representaba el “palo”, el cual dependía de la habilidad. No es casual que además se incrementen los naufragios en esta pesquería.

“Se metía y se abría y ahí queda agarra la albacora, al palo le decíamos nosotros y apareció, los barcos de 18 metro, claro y con redes, nos acercamos nosotros le dije a unos compañeros: le dije ¡segundo cagamos! le dije yo, ¡están calando redes pa' la albacora! Salíamos a dos horas y ya teníamos una albacora adentro ya, parecieron, entonces estos locos se ponían” (María Eugenia, 2019)”

Desde un punto de vista sistémico, no es que los pescadores se hayan transformado en extractivistas, sino que la relación interdependiente con el resto de sistemas cambia en su comportamiento y abre paso al incentivo de pesca por exportación, extracción neoliberal y un subsecuente periodo de sobre exportación.

4.3. Autonomía entre sistemas y transformación pesquera neoliberal

La afectación pesquera actual es reflejo de una crisis socio-ecológica sobre los recursos pesqueros en sintonía con lo que ocurre a nivel global (Beitl, 2015; Kooiman, Jan, Bavinck, 2005) con afectación de especies. La situación de Ventanas es peor que la de Horcón. Entre el año 2017 y 2018 Ventanas disminuyó de 57 a 63 toneladas de pesca, mientras que Horcón aumentó de 89 a 94 toneladas pesqueras (SUBPESCA, elaboración propia, 2019). Con todo, la variedad en especies desembarcadas en Horcón le da una mayor estabilidad.

La gobernanza y co-gestión pesquera se implementó con fuerza en estas localidades entre 1985 y 2000. Sin embargo, su evolución ha permanecido como legislación y normativa de carácter nacional y ha tendido a restringir la actividad pesquera tradicional a la vez que ha disminuido las posibilidades de desarrollo vinculado al territorio. Así, además de una disminución en la variedad de especies, se observa también una gestión de la sostenibilidad pesquera que ha promovido la individualización, privatización y marketización de la pesca (Acheson, 2018; Castree, 2008; Pinkerton & Davis, 2015).

“Tienen menos recursos. Si tú hablas con los pescadores de Ventanas ellos miran y saben cuanto están sacando. "Si nosotros sabemos lo que estamos haciendo, estamos tratando de sacar menos, pero tenemos que vivir de otra cosa". Ahora los pescadores le han hecho frente, porque la gente de Ventanas, es de generar actividades bioalternativas, una paradoja [para dicho contexto crítico]” (Luis, 2019)

Actualmente la afectación pesquera se presenta en un marco de sostenibilidad que coloca a estos territorios como sistemas afectados propios del antropoceno restringiéndose la posibilidad de vida local. Horcón presenta algunas ventajas en la afectación ecosistémica, puesto que está abrigado geográficamente respecto a Ventanas (Ver Figura 1), evitando parcialmente el impacto de los desechos industriales. Sin embargo, los episodios de contaminación industrial (González & Bergqvist, 1986;

Francisco Sabatini *et al.*, 1996) y desastres socioambientales (EM-DATA, 2018) que hace rentable un tipo de desarrollo en base a recursos naturales-fósiles favorecen el crecimiento económico del Chile neoliberal (R. A. Schurman, 2020). Por ello, además de la pesca, se han debilitado oficios y actividades artesanales, y la contaminación de las aguas y atmosférica ha ampliado la afectación hacia el resto de los ecosistemas, afectando la salud y la ocupación de la población residente (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2015). Se agrega a ello los efectos del cambio climático sobre el océano pacífico, que incluyen marejadas, tsunamis y masas oceánicas (INFODEP, 2016).

Ante ello, el marco de gestión y sostenibilidad pesquera intenta “gestionar lo poco que queda”, pero con consecuencias negativas para el sistema socioecológico local. Evidencia un tipo de despojo, (Mansfield, 2007; Sneddon, 2007) violento, pero a su vez silencioso, puesto que permanecen en la bahía los pescadores, pero lo que comienza a desactivarse es la relación endógena de sus memorias con las memorias locales, de sus prácticas con las prácticas locales y de los *feedbacks* interdependientes entre los sistemas que existían en una fase originaria de la pesca local (periodo subsistencia, 1930-1959).

5. Reflexiones finales

La coevolución permite ampliar la lectura sobre la afectación socioecológica pesquera desde una inspiración sistémica. A través de *feedbacks* de los distintos sistemas presentes en la propuesta, es posible comprender procesos que desencadenan impactos sobre recursos pesqueros, que a su vez aportan cambios en el desarrollo de un sistema organizacional y tecnológico. Ello permite situar hoy la afectación pesquera dentro de un proceso complejo y multifactorial, que tiene el potencial de explicar facetas del desarrollo neoliberal pesquero tales como el despojo pesquero dentro de la gestión sostenible de los recursos, abriendo una nueva línea conceptual y metodológica crítico-sistémica para abordar el análisis de la pesca tradicional en el sur global latinoamericano.

Referencias

- Ari, L., et. al. (2006) Agricultural soils spiked with copper mine wastes and copper concentrate: Implications for copper bioavailability and bioaccumulation. *Environmental Toxicology and Chemistry*, 25(3), 712–718.
- Acheson, J. (2018) Fishing and Marine Resources. *The International Encyclopedia of Anthropology*, 1–3. <https://doi.org/10.1002/9781118924396.wbiea1326>
- Armitage, D. et. al. (2017) Communities, multi-level networks and governance transformations in the coastal commons. *Governing the Coastal Commons: Communities, Resilience and Transformation*, (July), 231–251. <https://doi.org/10.4324/9781315688480>
- Armitage, D., Berkes, F., & Doubleday, N. (2007). Introduction: Moving beyond Co-Management. In *Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance*. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2007.01.020>
- Beitl, C. M. (2015) Mobility in the mangroves: Catch rates, daily decisions, and dynamics of artisanal fishing in a coastal commons. *Applied Geography*, 59, 98–106. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2014.12.008>

- Bolados, P. (2015) Conflictos socio-ambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile) Social. *Izquierdas (Santiago)* no. 31 Santiago Dec. 2016 102–129.
- Calisto, O. (2014) Observatorio del medio ambiente Las Ventanas. Proyecto de título para optar al grado de Arquitecta. Universidad de Chile
- Castree, N. (2008) Neoliberalising nature: The logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning*, 40(1), 131–152. <https://doi.org/10.1068/a3999>
- Chapin Iii, F. S.; Matson, P. A. & Mooney, H. A. (2002) *Principles of terrestrial ecosystem ecology*, New York, Springer-Verlag.
- De Gregori, et. al (1996) Variability of cadmium, copper and zinc levels in molluscs and associated sediments from Chile. *Environmental Pollution*, 92(3), 359–368. [https://doi.org/10.1016/0269-7491\(95\)00077-1](https://doi.org/10.1016/0269-7491(95)00077-1)
- Em- Data. The international disaster databased Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) http://www.emdat.be/country_profile/index.html [Consulta: 06 julio de 2015]
- Ekins, P., & Norgaard, R. B. (2006) Development Betrayed: The End of Progress and a Coevolutionary Revisioning of the Future. In *The Economic Journal*, Vol. 105 <https://doi.org/10.2307/2235177>
- FAO. (2018) *FAO anuario. Estadísticas de pesca y acuicultura 2016*. www.fao.org/fishery/static/Yearbook/YB2016_USBcard/index.htm [Consulta: 05 mayo de 2020]
- (2018) *El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura*. <http://www.fao.org/publications/es> [Consulta: 05 mayo de 2020]
- Fernández (2017) Formas de agencia política de los pescadores de la caleta de ventanas frente a la contaminación. Un estudio sobre resistencias no espectaculares en contextos de violencias lentas. Tesis para optar al título de socióloga, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Chile
- Fundación para la Superación de la Pobreza (2015) *Jugando entre riesgos. Representaciones, sentimientos e imágenes de niños y niñas afectadas por tres siniestros socioambientales en la región de Valparaíso*, autoedición <http://www.superacionpobreza.cl/region-de-valparaiso-jugando-entre-riesgos/> [Consulta: 06 mayo 2020]
- Folchi, M. (2006) Historia Ambiental de las labores de beneficio en la Minería de cobre en Chile, Siglos XIX y XX. Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Departament d'economia i d'Historia Econòmica.
- Freeman, R. E.; Phillips, R., & Sisodia, R. (2018) Tensions in Stakeholder Theory *Business and Society*, 1–19. <https://doi.org/10.1177/0007650318773750>
- González, S. & Bergqvist, E. (1986) Contaminación Por Metales Pesados Por Influencia Industrial *Agricultura Técnica*, Vol. 46, p. 8. Retrieved from <http://porelbuenvivir.cl/wp-content/uploads/2015/12/45.-Evidencia-Contaminacion-Metales-Pesados-Suelo-Puchuncavi-1986.pdf>
- González, J. (2006) Centro de pesca artesanal y desarrollo comunitario asociado al turismo gastronómico, marítimo y de productos artesanales. Proyecto para optar al título de tesis. Universidad de Chile
- Gujardo, A. (2012) La tradición frente a la globalización: relato de los significados compartidos por pescadores artesanales frente a la industrialización de la bahía de

- Quintero. Tesis Para optar al grado de socióloga, Universidad de Playa Ancha Ciencias de la educación.
- Grimm, N. B., et. al (2008) Integrated approaches to long-term studies of urban ecological systems. *Urban Ecology. An International Perspective on the Interaction Between Humans and Nature*, 50(7), 123–141. https://doi.org/10.1007/978-0-387-73412-5_8
- Hanazaki, N. (2003) Comunidades, conservação e manejo: o papel do conhecimento ecológico local. *Biotemas*, 16(1), 23-47.
- Información para el Desarrollo Productivo, INFODEP, (2016) *Elaboración de una base digital del clima comunal de Chile: línea base (1980-2010) y proyección al año 2050*. Julio 2016. http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/Clima-Comunal-Informe-Final-29_08_2016-web.pdf [Consulta 12 de mayo 2017]
- Kallis, G., & Norgaard, R. B. (2010) Coevolutionary ecological economics. *Ecological Economics*, 69(4), 690–699. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.09.017>
- Kooiman, J., Bavinck, M. (2005) General Principles-Jan Kooiman and Maarten Bavinck (2005) The governance perspective. In: *Fish for Life. Interactive governance for fisheries*. Kooiman, Bavinck, Jentoft and Pullin (Eds). Amsterdam: AUP. Ratana Chuenpagdee, Poul Degnbol, Maarten Bavinck. *Ocean & Coastal Management*, 50(7), 590–596. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2007.02.004>
- Kröncke, et al. (2019) Comparison of biological and ecological long-term trends related to northern hemisphere climate in different marine ecosystems. *Nature Conservation*, 34, 311–341. <https://doi.org/10.3897/natureconservation.34.30209>
- Lercari et al. (2018) Long-term structural and functional changes driven by climate variability and fishery regimes in a sandy beach ecosystem. *Ecological Modelling*, 368, 41–51. <https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2017.11.007>
- Luhmann, N. (1998) *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos editorial.
- Magnaghi, A. (2013) *Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Mansfield, B. (2004) Neoliberalism in the oceans: “Rationalization,” property rights, and the commons question. *Geoforum*, 35(3), 313–326. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.05.002>
- Mansfield, B. (2007) Property, Markets, and Dispossession: The Western Alaska Community Development Quota as Neoliberalism, Social Justice, Both, and Neither. *Antipode*, 39: 479-499. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00536.x>
- Mitchell, C. L. (1997) Fisheries management in the Grand Banks, 1980-1992 and the straddling stock issue. *Marine Policy*, 21(1), 97–109.
- Morin, E. (1981) *La ecología de la civilización técnica*. Valencia: Revista Teorema.
- Muñoz, T. (2011) *En el Oleaje del Olvido Un rescate a la tradición cultural de los pescadores artesanales de la localidad de Las Ventanas*. Fondo nacional de la Cultura y las Artes, Chile, convocatoria 2011
- Norgaard, R. B. (1981) Sociosystem and ecosystem coevolution in the amazon. *Journal of Environmental Economics and Management*, 8(3), 238–254. [https://doi.org/10.1016/0095-0696\(81\)90039-5](https://doi.org/10.1016/0095-0696(81)90039-5)
- Oestreich, W. et. al. (2019) The impact of environmental change on small-scale fishing communities: moving beyond adaptive capacity to community response. *Predicting Future Oceans*, Editor(s): Andrés M. Cisneros-Montemayor, William W.L. Cheung, Yoshitaka Ota, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-817945-1.00027-7>

- Para el Desarrollo, C. I. A., & González, E. (2001) *Identificación y sistematización de conflictos y vías de solución en el establecimiento y administración de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos en Chile: el caso de Playa Ritoque y Farallones de Concón en la V Región; informe final*. Centro Inter-Americano para el Desarrollo de Ecosistemas Sustentables (ICSED) y Federación de Pescadores Artesanales de la V Región (FEDEPESCA), Chile
- Pinkerton, E. & Davis, R. (2015) Neoliberalism and the politics of enclosure in North American small-scale fisheries. *Marine Policy*, 61, 303–312. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.03.025>
- Redman, C. L., Grove, J. M., & Kuby, L. H. (2004) Integrating social science into the Long-Term Ecological Research (LTER) Network: Social dimensions of ecological change and ecological dimensions of social change. *Ecosystems*, 7(2), 161–171. <https://doi.org/10.1007/s10021-003-0215-z>
- Sabatini, F., & Mena, F. (1995) Las chimeneas y los bailes «chinos» de Puchuncaví. *Ambiente y Desarrollo*, XI (3), 52–59.
- Sabatini, F. (1994) Espiral histórica de conflictos ambientales: el caso de Chile, *Ambiente y Desarrollo*, 15–22.
- Sabatini, F. Mena, F., & Vergara, P. (1996) Otra vuelta a la espiral: El conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia, *Ambiente y Desarrollo*, 4, 30–40.
- Sachs, I. (2011) Entering the anthropocene: “geonauts” or sorcerer’s apprentices?. *Social Science Information*, 50(3–4), 462–471. <https://doi.org/10.1177/0539018411411028>
- Santos, T. V., Dos Santos Rodrigues, L., Haimovici, M., & Cardoso, L. G. (2019) Long-term changes in fishery resources of an estuary in southwestern Atlantic according to local ecological knowledge. *Fisheries Management and Ecology*, (May), 1–15. <https://doi.org/10.1111/fme.12398>
- Schurman, R. (2003) Fish and Flexibility: Working in The New Chile. *NACLA Report on the Americas*, 37(1), 36–43. <https://doi.org/10.1080/10714839.2003.11724542>
- Schurman, R. A. (2020) Uncertain Gains: Labor in Chile’s New Export Sectors. Author (s): Rachel A. Schurman Source: *Latin American Research Review*, Vol. 36, No. 2 (2001), pp. 3-29 Published by: The Latin American Studies Association Stable URL: JSTOR, 36(2), 3–29.
- Sneddon, C. (2007) Nature’s Materiality and the Circuitous Paths of Accumulation: Dispossession of Freshwater Fisheries in Cambodia. *Antipode*, 39: 167-193. [doi:10.1111/j.1467-8330.2007.00511.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2007.00511.x)
- Subsecretaría de Pesca (2014) Registro Pesquero Artesanal Región de Valparaíso, Ministerio de economía, fomento y turismo http://webmail.sernapesca.cl/sernapesca/guest/web/cons_rpaem.asp [Consulta: 06 mayo 2020]
- Subsecretaría de Pesca (2019) Anuario estadístico de pesca Región de Valparaíso, Ministerio de economía, fomento y turismo <http://www.sernapesca.cl/informes/estadisticas> [Consulta: 06 mayo 2020]
- Urquiza, A. (2015) Sistemas socio-ecológicos: elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica. *L’Ordinaire Des Amériques*, 218. <https://doi.org/https://doi.org/10.4000/orda.1774>

- Verdejo Velásquez, K. & Bahamondes Parrao, M. (2014) Discursos y apropiación de espacio en Caleta Ventanas, 1960-2011 (Doctoral dissertation, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile).
- Vieira, P. F., Cazella, A. A., Cerdan, C. & Andion, C. (2009) Potencialidades e obstáculos à construção de territórios sustentáveis no estado de Santa Catarina. *Política & Sociedade*, 8(14), 335-382.
- Znachor *et al.* (2016) Brief history of long-term ecological research into aquatic ecosystems and their catchments in the Czech Republic. *Institute of Hydrobiology, Biology Centre CAS, v.v.i. Part I: Manmade reservoirs*. Diciembre, 80.

Agroecologia e ODS. Possibilidades em construção na Bahia (Brasil)

Noeli Pertile
Universidade Federal da Bahia

Resumo: No atual contexto da divisão territorial do trabalho, os espaços agrários estão sendo tomados por monoculturas com uso crescente de insumos industriais, especialmente agrotóxicos que, usados indiscriminadamente, tem conduzido ao desprezo dos ciclos da Natureza e da própria vida. Por conta disso, surgem repercussões socioeconômicas e ambientais extremamente importantes, a exemplo da contaminação das riquezas Naturais e o adoecimento das pessoas, especialmente as mais pobres, em todo o mundo. Esses problemas apontam que a humanidade tem colhido excessivas perdas com essa racionalidade de produzir no campo, desconsiderando os territórios, as pessoas e a cultura subjacente, reforçando desigualdades e injustiças, no campo e na cidade, indo contra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas. Por outro lado, tem-se na Agroecologia uma outra forma viver no/do campo e produzir alimentos saudáveis, conservando a Natureza. A Agroecologia é apontada como instrumento de desenvolvimento sustentável, fundada em experiências produtivas da agricultura ecológica e também em associações que são a base do fortalecimento dos distintos grupos. Nesse sentido, este trabalho busca analisar os desafios e as possibilidades da agroecologia como uma nova racionalidade para pensar a relação Sociedade-Natureza, produzindo alimentos em minifúndios no estado da Bahia (BR) e compreender a relação campo-cidade a partir dos circuitos curtos da economia. Compreender esses processos, desde as formas de acesso/permanência na terra e como a agroecologia pode ser alternativa ao modelo hegemônico de produzir alimentos e de se relacionar com as pessoas, são elementos essenciais para compreender as novas dinâmicas agrárias do campo na Bahia e no Brasil.

Palavras-chave: agroecologia, pequeno produtor, relação Sociedade-Natureza, agrotóxicos, fome, concentração fundiária, desenvolvimento sustentável.

Abstract: In the current context of the territorial division of labor, agrarian spaces are being taken over by monocultures with increasing use of industrial inputs, especially pesticides that, used indiscriminately, have led to the disregard of the cycles of Nature and life itself. As a result, there are extremely important socioeconomic and environmental repercussions, such as the contamination of Natural wealth and the illness of people, especially the poorest, around the world. These problems point out that humanity has reaped excessive losses with this rationality of producing in the countryside, disregarding the territories, people and the underlying culture, reinforcing inequalities and injustices, in the countryside and in the city, going against the Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations 2030. On the other hand, there is another way in Agroecology to live in / from the countryside and

produce healthy food, conserving Nature. Agroecology is seen as an instrument of sustainable development, founded on productive experiences in ecological agriculture and also in associations that are the basis for strengthening different groups. In this sense, this work seeks to analyze the challenges and possibilities of agroecology as a new rationality for thinking about the Society-Nature relationship, producing food in smallholdings in the state of Bahia (BR) and understanding the countryside-city relationship from the short circuits of the economy. Understanding these processes, from the forms of access / permanence on land and how agroecology can be an alternative to the hegemonic model of producing food and relating to people, are essential elements to understand the new agrarian dynamics of the countryside in Bahia and Brazil.

Keywords: agroecology, smallholder, society-nature relationship, pesticides, hunger, land concentration, sustainable development.

1. Introdução

As pesquisas sobre agroecologia têm se intensificado tanto no Brasil, quanto no cenário mundial e surge associada a discursos tais como: o desenvolvimento sustentável, a promoção de saúde, a segurança alimentar, soberania alimentar e nutricional e a autonomia do agricultor. No entanto, os movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que têm por base a agroecologia, a defendem, consideram-na uma questão urgente e que deve ser reforçada por políticas públicas.

Essa importante discussão está relacionada com os dados alarmantes pelos quais o Brasil tem sido caracterizado em relação à liberação e ao uso de agrotóxicos¹. Agrotóxicos são os compostos de substâncias químicas destinadas ao controle, destruição ou prevenção, direta ou indiretamente, de agentes patogênicos para plantas e animais úteis e às pessoas. O uso deste termo foi estabelecido no Brasil a partir da Lei Federal nº 7.802/1989, regulamentada pelo Decreto nº 4.074/2002 (Brasil, 1989). Ou ainda, agrotóxicos são produtos químicos sintéticos usados para matar insetos, larvas, fungos, carrapatos sob a justificativa de controlar as doenças provocadas por esses vetores e de regular o crescimento da vegetação, tanto no ambiente rural quanto urbano. O uso deles ocorre tanto em atividades agrícolas quanto atividades não agrícolas, de acordo com o Instituto Nacional de Câncer (INCA, 2019).

No ano de 2019, na semana em que ONU divulgou que “um milhão de espécies de animais e plantas estão ameaçadas de extinção”², acelerando ainda mais a “erosão genética”³ já em curso, o Governo brasileiro aprovou o uso de mais agrotóxicos no país. Nos primeiros 100 dias de mandato (10/abril/2019) foram liberados 152 agrotóxicos; dentre eles, 24 são considerados “altamente tóxicos” e 49 “extremamente

¹ Agrotóxico, veneno, defensivo? Entenda a disputa pelo nome desses produtos agrícolas. Nesse artigo, Pedro Grigori estabelece diálogo com o criador do termo “agrotóxico”, o professor Adilson D. Paschoal/USP. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/01/agrotoxico-veneno-defensivo-entenda-a-disputa-pelo-nome-desses-produtos-agricolas/>. Repórter Brasil, 24/01/19. Acesso em 28 de agosto de 2019.

² Mgrath (2019) - 1 milhão de espécies ameaçadas: o que diz preocupante relatório da ONU sobre impacto humano; e Oliveira (2019).

³ Santamarta, J. Apud Porto-Gonçalves, C.W. (2004).

tóxicos” pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e 28% deles já foram banidos ou não são permitidos pela União Europeia; para completar esse ponto, nos primeiros nove meses de mandato, o governo havia liberado o uso de 353 agrotóxicos no país. A demanda no uso de agrotóxicos decorre das atividades agropecuárias que ocupam cerca de 330 milhões de hectares (IBGE, 2006), representados especialmente pelo agronegócio. Nessa perspectiva, o país já que vem sendo o maior consumidor de agrotóxicos do mundo desde 2008, é responsável por mais de 80% do consumo da América Latina (Santana; Moura; Nogueira, 2013).

Não obstante, o país ainda possui políticas públicas que fomentam o uso e o comércio de agrotóxicos mantidas pela influência da bancada ruralista no Congresso Nacional. Exemplos disso é a isenção do Imposto sobre a Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS), pois desde 2004, o setor de agrotóxicos é beneficiado pela LEI 10.925⁴ que prevê a isenção do pagamento de tributos como PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidentes na importação e sobre a receita bruta de venda no mercado interno. Apenas em 2018, o Brasil deixou de arrecadar R\$ 2,07 bilhões em razão da isenção fiscal dos agrotóxicos que existe no país⁵. Diante de tal cenário, o presente texto busca estabelecer reflexões acerca do uso de agrotóxicos, a relação com a saúde e as possibilidades na construção de um processo que conduza à(s) agroecologia(s) e à soberania alimentar, buscando ainda concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, com respeito à Natureza, previstos nos ODS da ONU para agenda 2030⁶.

2. Uso de agrotóxicos não acaba com a fome

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS) são registradas 20 mil mortes por ano devido o consumo de agrotóxicos. O Brasil, maior consumidor destes produtos desde 2008, vem apresentando sérios problemas quanto ao seu uso, como a permissão de agrotóxicos banidos em outros países e venda ilegal de outros já proibidos internamente. A exposição aos agrotóxicos pode causar uma série de doenças, dependendo do produto que foi utilizado, do tempo de exposição e quantidade de produto absorvido pelo organismo. De acordo com o INCA (2019), diversos ingredientes ativos contidos nos agrotóxicos que possuem autorização para serem

⁴ De 23 de julho de 2004, de autoria do deputado Mario Negromonte (PP-BA). BRASIL. Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004. Diário Oficial da União 26 de julho de 2004.

⁵ Odeveza (2019).

⁶ Pensar Agroecologia é pensar também na totalidade da organização do espaço agrário no viver com dignidade. No fazer/ser agroecológico, diversos objetivos são vislumbrados e que também estão com consonância com alguns dos ODS da ONU, a saber: ODS 1. Acabar com a pobreza; ODS 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; ODS 3. Assegurar uma vida saudável; ODS 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade; ODS 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; ODS 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; ODS 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; ODS 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade (ONU, 2019). Todos os demais ODS, estão disponíveis em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

comercializados e consumidos no Brasil, com autorização da Anvisa podem provocar doenças graves a exemplo dos carcinomas.

A contaminação com as distintas substâncias agrotóxicas pode ocorrer de diferentes formas. De modo mais direto, a exemplo do que ocorre com os agricultores ou demais trabalhadores das indústrias de agrotóxicos; são os mais afetados porque manipulam diretamente o produto, seja pela aplicação nas lavouras ou no momento da produção do insumo. De modo indireto, as mulheres gestantes, as crianças e os adolescentes são considerados um grupo de risco devido às alterações metabólicas, imunológicas ou hormonais presentes nesse ciclo de vida. E a população, de modo geral, que está suscetível a exposições múltiplas, por meio de consumo de alimentos e água contaminados (INCA, 2019).

Nesse contexto, considera-se importante o posicionamento do INCA (2019), sendo contra as atuais práticas de uso de agrotóxicos no Brasil, ressaltando os riscos à saúde, em especial nas causas do câncer, além de apontar a agroecologia como possibilidade.

Dessa forma, espera-se fortalecer iniciativas de regulação e controle destas substâncias, além de incentivar alternativas agroecológicas aqui apontadas como solução ao modelo agrícola dominante. O foco essencial está no combate ao uso dos agrotóxicos, que contamina todas as fontes de recursos vitais, incluindo alimentos, solos, águas, leite materno e ar. Ademais, modos de cultivo livres do uso de agrotóxicos produzem frutas, legumes, verduras e leguminosas, como os feijões, com maior potencial anticancerígeno.

Não custa lembrar que a relação estabelecida entre Sociedade e Natureza, sob o sistema capitalista, cada vez mais tem levado a perda do habitat natural de diferentes seres vivos, por meio da exploração das fontes naturais, das mudanças climáticas, da poluição e das formas de produzir no campo, especialmente aquelas comandadas pelas grandes monoculturas, em grandes estabelecimentos e/ou tendo por base o uso indiscriminado de agrotóxicos. Este sistema desconsidera o território, as pessoas e a cultura subjacente, reforçando desigualdades e injustiças, tanto no campo quanto na cidade. Não é demais lembrar que as populações que mais sofrem são especialmente as mais empobrecidas; pois é sobre elas que mais cedo recaem os custos desse modelo que objetiva o lucro, na reprodução ampliada do capital, que transforma riquezas em recursos e bens naturais e os próprios seres sociais em mercadorias (Bauman, 2008).

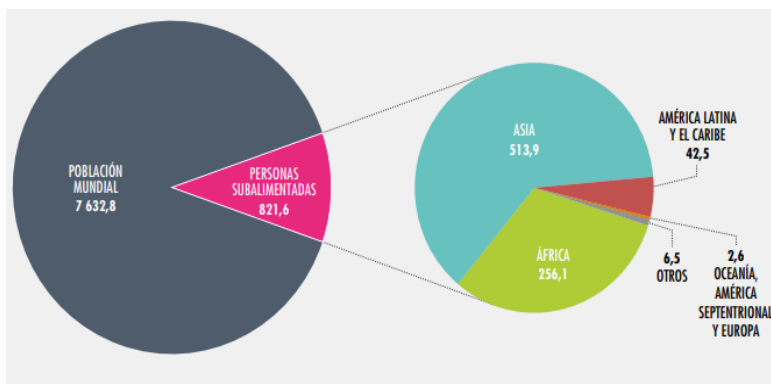
Esta reflexão exige pensar outras possibilidades de viver no/do campo que não tenham por base a destruição da biodiversidade e aumento da fome no mundo. Por isso, também temos que voltar a falar da fome que, conforme já apontava Castro (1946: 20), “[...] foram os interesses e os preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental que tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável a ser abordado publicamente”. Precisamos falar da fome, porque continua a ser um problema mundial, especialmente na Ásia e na África, conforme o Gráfico 1, mas também presente aqui na América Latina.

Os dados da FAO (2018) indicam que 2017 foi o terceiro ano consecutivo de aumento da fome no mundo, atingindo 821 milhões de pessoas. Somente no Brasil foram 5,2 milhões, o que corresponde a 2,5% da população brasileira. A mesma fonte aponta parte da trajetória da fome no Brasil, lembrando que país saiu do mapa da fome

somente em 2014, quando o índice de pessoas ingerindo menos calorias que o recomendado caiu para 3% da população (FAO, 2018).

Ademais, pensar em fome no mundo é pensar também onde vivem essas pessoas com fome. Cerca de 1,4 bilhões de pessoas extremamente pobres do mundo vivem em áreas rurais sendo que 75% dessas pessoas pobres se dedicam à agricultura e vivem em pequenas áreas. No mundo, 570 milhões de estabelecimentos rurais são pequenos (e minifúndios, no Brasil) e fornecem 80% de alimentos produzidos na Ásia, África Subsaariana e América Latina pelo trabalho de camponeses, pescadores e pescadores, pastores, pessoas sem terra e povos indígenas (FAO, 2019).

Figura 1. A fome no mundo, 2018 (milhões de pessoas)



Nesse sentido, a Terra (relação, acesso, permanência) aparece como elemento central na discussão acerca da produção de alimentos e superação da fome no mundo, soberania alimentar, agroecologia, Natureza e Vida. Por isso, imprescindível é discutir a questão fundiária no contexto latinoamericano e, em especial, no Brasil.

3. Relação sociedade-natureza e a terra concentrada

A trajetória do acesso à terra em toda a América Latina têm marcas semelhantes no que tange a concentração e exclusão. Processo esse agravado por profundas mudanças no modo de apropriação, portanto, e transformação da Natureza, a partir da década de 1970 e com mais expressividade a partir de 1990, a expansão do capitalismo no campo em toda a América Latina. Sob os desígnios da Revolução Verde, torna a tecnologia e da ciência bases para cultivos de grandes monoculturas e mercados globais. A difusão do meio técnico-científico-informacional no meio rural foi tornando o campo dependente do petróleo, pelo uso cada vez maior dos agroquímicos de modo geral, e da mecanização (Santos, 2006).

Simultaneamente, o modo de ampliação das diferentes formas de territorialização /desterritorialização de áreas agricultáveis acentuou a concentração das terras no

campo no Brasil, cujo Índice de Gini⁷ é de 0,87 (IBGE, 2006). Conforme anunciado, e infelizmente, a mesma realidade ocorre em toda a América Latina, 1% dos estabelecimentos concentram mais da metade (51%) de toda a superfície agrícola; ao mesmo tempo em que 80% dos estabelecimentos tem acesso a apenas 13% da terra produtiva (OXFAM Brasil, 2016).⁸

É preocupante constatar que, se por um lado se encontram as imensidões do latifúndio, por outro tem-se o processo de fragmentação das pequenas propriedades e dos minifúndios que, no caso brasileiro, em grande medida tem se tornado insuficientes para a reprodução da vida dos camponeses. Nesse contexto, nos extremos da estrutura fundiária brasileira, os estabelecimentos com menos de 10 ha representavam 47% dos estabelecimentos rurais e ocupavam somente 2,7% da área; já os grandes estabelecimentos (com mais de 1.000 ha) que correspondem a apenas 0,9% detinham mais de 43% da área, correspondendo a cerca de 330 milhões de hectares (IBGE, 2006). E, ao apresentar as desigualdades de acesso à terra no Brasil considera-se que o acesso à Natureza tem sido restringido ou negado na mesma proporção, uma vez que é pelo acesso à terra que também se acessa à Natureza. Sendo a terra concentrada, o acesso às demais riquezas naturais, especialmente a água e a flora também tornam-se limitados e/ou negados.

Se, por um lado, o modelo das cercas torna a terra e a Natureza concentradas e em forma de mercadoria, privilegia as monoculturas e continuam a produzir fome no mundo, por outro lado, existem outras possibilidades de relação Sociedade-Natureza e, portanto, outras possibilidades que valorizem as diferentes formas de Viver e de viver no/do campo, a exemplo do que acontece por meio da Agroecologia; produzindo alimentos saudáveis e com respeito às pessoas e à Natureza. Partindo da premissa de que não encontramos explicações simples para problemas complexos, aponta-se aqui um pouco de desafios e as possibilidades da agroecologia como uma nova racionalidade na relação Sociedade-Natureza, especialmente na produção de alimentos; e alguns exemplos dessas possibilidades, a partir dos minifúndios.

Para a construção da Agroecologia, grandes são os desafios e, por isso mesmo, precisamos liar esforços acerca dos objetivos comuns interdisciplinares, bem como apontam os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em uma agenda que, de acordo com a ONU (2019) é pensada para “pessoas, para o planeta e para a prosperidade”, visando o fortalecimento da liberdade e da paz universal, a “erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema” são desafios centrais para vislumbrar um “desenvolvimento sustentável”.

Contudo, para alcançar parte dos ODS, muitos são os desafios postos em todos os países. De dentro do Brasil, no campo baiano, um dos caminhos encontrados é processo de transição para a agroecologia, que se faz necessário inclusive para a desconstrução de conceitos como de “que não pode produzir alimentos para a

⁷ O Paraguai aparece com o pior índice de Gini (0,93), seguido do Chile (0,91) e da Venezuela e Colômbia (0,88), conforme a Agência Brasil (2019).

⁸ No caso da Colômbia, mais de 67% da terra produtiva está concentrada em apenas 0,4% das explorações e, 84% dos menores estabelecimentos acessam menos de 4% da superfície produtiva. Chile e Paraguai não ficam atrás em desigualdade: nesses países, 1% das explorações abarcam mais de 70% das terras. Por outro extremo no Paraguai, mais de 91% das pequenas propriedades rurais ocupam apenas 6% das terras (OXFAM BRASIL, 2016).

humanidade se não for do modo convencional e que, portanto, existe a necessidade de uso de agrotóxicos”. Nesse sentido, o INCA (2019) não somente atribui as consequências graves do uso de agrotóxicos no Brasil, conforme inferido, como também aventa a agroecologia como possibilidade:

A agroecologia deve ser compreendida como Ciência e prática interdisciplinar que considera não só o conhecimento científico advindo das Ciências Agrárias, da Saúde, Humanas e Sociais, mas principalmente as técnicas e saberes populares (dos povos tradicionais) que incorporam princípios ecológicos e tradições culturais às práticas agrícolas gerando uma agricultura sustentável e promovendo a saúde e a vida digna. Tem como princípios fundamentais a solidariedade, sustentabilidade, preservação da biodiversidade, equidade, justiça social e ambiental, soberania e segurança alimentar e nutricional.

Fundada em experiências produtivas da agricultura ecológica e apoiada em horizontalidades, construídas por sujeitos que produzem alimentos, mas que se empenham também em valorizar toda forma de vida ao longo do processo produtivo, a agroecologia insere-se especialmente em circuitos curtos da economia, onde procura firmar-se em teias que articulam campo e cidade na construção da soberania alimentar. Com essa compreensão, é indispensável conhecer como se processam as relações socioespaciais e produtivas para identificar os sujeitos e os lugares desse modo de produzir, distribuir, divulgar e consumir alimentos. Considerando cada realidade como única, para analisar e compreender os principais desafios e possibilidades enfrentadas pelos pequenos agricultores no campo, na atualidade, especialmente nos minifúndios brasileiros.

É a partir desse princípio que se pode pensar outra racionalidade, onde se “plante” mais vida, a partir da Agroecologia, como um caminho, para além da produção, e em substituição ao modelo dominante. A agroecologia otimiza a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e das demais riquezas naturais essenciais à vida. Sendo também alternativa para a produção de alimentos livres de agrotóxicos, tem por base o equilíbrio ecológico, eficiência econômica e a justiça social, fortalecendo agricultores e protegendo a Natureza e a sociedade como um todo. A Agroecologia tem sua origem nas práticas tradicionais do campesinato latino-americano, por meio da valorização dos conhecimentos de comunidades tradicionais, como dos camponeses e indígenas da América e da Ásia. E está associada a um movimento popular de oposição ao agronegócio que engloba, também, as questões relativas à forma de organização social, a autonomia e a relação do agricultor com a terra (Carvajal, 2011).

Associada à agroecologia, vem a Soberania Alimentar que é expressada pelo direito dos povos e de seus países ou uniões de estados de definir sua política agrária e alimentar. Busca priorizar a produção agrícola local, alimentar a população, o acesso à terra, água, às sementes e ao crédito. De acordo com os princípios propostos de Soberania Alimentar pela Via Campesina (2019) há a necessidade de reformas agrárias, de combate aos Organismos Geneticamente Modificados (OGM), de livre acesso às sementes e de manter a água como um bem público distribuído de maneira sustentável. São imprescindíveis o direito dos agricultores de produzir alimentos e o direito dos consumidores de decidir o que desejam consumir e como e quem produz os alimentos; o direito dos países de se protegerem de importações agrícolas e de alimentos que são preços agrícolas muito baratos, atrelados a custos de produção - o que pode ser

possível, desde que países ou sindicatos tenham o direito de tributar impostos muito baratos, comprometidos com/a favor da produção camponesa sustentável e que controlem a produção no mercado interno para evitar excedentes estruturais. De acordo com a Via Campesina (2019), é indispensável a participação dos povos na definição da política agrícola e o reconhecimento dos direitos das mulheres agricultoras que desempenham um papel essencial na produção agrícola em especial de alimentos no mundo.

4. *Agroecologias: desafios e possibilidades sustentáveis*

Nesta seção serão abordadas experiências construídas por sujeitos do campo e que buscamos, com eles, sistematizar e compreender que, para chegar à Agroecologia é necessário pensar outra racionalidade – aquela que valorize o modo de vida local com respeito às pessoas, à natureza e com dignidade; ao mesmo tempo, será feito um paralelo de alguns ODS para indicar como a Agroecologia se aproxima de tais objetivos. Precisamos cuidar para que o caminho até a Agroecologia não se torne também uma verticalidade, se não forem consideradas as diversidades e possibilidades locais, as especificidades de cada região. É necessário conhecer para aprender com as diferentes relações existentes entre e intra-comunidades na produção do espaço e pela resistência em seus territórios. Ao compreender as especificidades é possível construir horizontalidades⁹, possibilidades de diálogos e de relações na transformação do espaço-vida das pessoas.

Nesse caminho, concordamos com Schutter (2012) que a agroecologia tem sido uma das maneiras de melhorar a resiliência e a sustentabilidade dos sistemas alimentares, contando com o amparo científico e de agências e organizações internacionais, tais como a Organização de Alimentos e Agricultura das Nações Unidas (FAO), *United Nations Environment Programme* (UNEP) e *Biodiversity International*. O autor considera que “a agroecologia é um conceito coerente para projetar os sistemas agrícolas futuros, pois está fortemente enraizada tanto na ciência quanto na prática e porque apresenta fortes conexões com os princípios do direito à alimentação adequada” (Schutter, 2012: 17).

No Brasil, pelo menos 70% dos alimentos consumidos internamente são produzidos pelos pequenos produtores já que o destino das monoculturas, a maioria para exportação. Contudo, como já referido, esse mesmo país tem uma das estruturas fundiárias mais concentradas da América Latina onde a maior parte desses pequenos produtores ou possuem pouca terra ou não possuem terra; reforçando o também necessário debate acerca da função social da terra¹⁰.

Já para a Bahia, seguindo a lógica da concentração fundiária brasileira, estima-se que no estado 57,3% dos estabelecimentos rurais possuem área menor que 10 hectares¹¹. Uma amostra ainda mais específica da exclusão e/ou do acesso à parca quantidade de terra pode ser obtida a partir da análise de cinquenta municípios¹² do

⁹ A ideia de horizontalidade para contrapor as verticalidades, de acordo com Santos (1996).

¹⁰ Função Social da Propriedade - C.F., art 5º, XXIII (BRASIL, 2019).

¹¹ Segundo dados do IRPPA (2019).

¹² Os municípios fazem parte de seis microrregiões do estado da Bahia (Remanso, Juazeiro, Conceição do Coité, Jaguarari, Paulo Afonso, e Monte Santo). Pertile, Noeli. Parte do Projeto de Pesquisa “Governança Territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e

norte baiano cujos módulos fiscais¹³ possuem, em média, 50 hectares. No entanto, o resultado da pesquisa confirma a realidade baiana sendo que, nesses municípios, 52% dos referidos estabelecimentos possuem menos de 10 hectares (média 8,9 ha), de modo que 87% dos estabelecimentos rurais não possuíam um módulo fiscal. Nesse sentido, a agroecologia é importante caminho para colaborando como efeito multiplicador para o desenvolvimento rural, com a criação de emprego e renda. De acordo com Schutter (2012) a agroecologia pode

[...]constituir uma vantagem, e não um problema, e pode reduzir a migração rural-urbana. O custo de se criar empregos na agricultura é significativamente menor do que em outros setores: no Brasil, dados do INCRA, que é a instituição responsável pela reforma agrária, demonstraram que cada emprego gerado em um assentamento custa para o governo US\$ 3.640, enquanto que o custo seria 128% mais caro na indústria, 190% maior no comércio e 240% maior em serviços (22).

Tão importante quanto a questão do acesso à terra, é considerar as características da área pesquisada que, no caso, integra o semiárido brasileiro¹⁴. A busca pela convivência com o semiárido implica, entre outras necessidades, compreender as dinâmicas naturais específicas dessa região para pensar formas mais adequadas de uso da terra via agricultura, pecuária e outras atividades complementares. No entanto, em olhar mais aprofundado e cuidadoso a Asa Brasil (2019) afirma que a “*Convivência com o Semiárido* pressupõe a adoção da cultura do estoque. Estoque de água para diversos usos - consumo humano, produção de alimentos e para servir aos animais. Estoque de alimento para família e para a criação animal. E o estoque de sementes para os próximos plantios, entre outros”. Foi este o sentido do primeiro programa desenvolvido pela ASA no início dos anos 2000 para a produção de cisternas (tecnologias sociais que buscam principalmente proporcionar o acesso à água para consumo humano, produção de alimentos e/ou dessedentação animal; e promover a inclusão social e produtiva das famílias rurais de baixa renda). Nelas, a água da chuva é armazenada em cisternas construídas com placas de cimento ao lado de cada casa; as

políticas de desenvolvimento”. FAPESP/Processo 2015/25136-8. Coordenador: Elson Luciano Silva Pires (Universidade Estadual Paulista-UNESP).

¹³ Conceito introduzido pela Lei nº 6.746/79, que altera o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64); é uma unidade de medida de área (em hectares) fixada diferentemente para cada município, uma vez que leva em conta as particularidades locais, considerando os seguintes fatores: o tipo de exploração predominante no município; a renda obtida com esta exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar. O módulo fiscal corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. O tamanho do módulo fiscal para cada município está fixado através de Instruções Especiais (IE) expedidas pelo INCRA (2019). Os módulos fiscais dos municípios analisados variaram entre 30 e 70 hectares, sendo a predominância de 50 hectares. Assim, em média dos módulos fiscais dos municípios analisados ficou em 55 hectares.

¹⁴ O Semiárido brasileiro corresponde a 12% do território nacional (1,03 milhão de km²); 1.262 municípios brasileiros; 27 milhões de brasileiros/as (12% da população); nessa área vivem 1,5 milhão famílias no campo (28,8% da agricultura familiar brasileira) com apenas 4,2% das terras agricultáveis do Semiárido e 81% das comunidades quilombolas de todo o Brasil. Por outro lado, existe 1,3% estabelecimentos com mais de 1 mil ha, que detêm 38% das terras (ASA - Articulação Semiárido Brasileiro, 2019).

famílias passam a ser gestoras de sua água; foi a origem do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC).

No ano de 2007, dentro do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido, a ASA criou ainda o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), a *terra e água*¹⁵ para plantio e criação animais. O objetivo consistia em “promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional das famílias agricultoras e fomentar a geração de emprego e renda para as mesmas” e, para isso, deveria instigar a “construção de processos participativos para o desenvolvimento rural do Semiárido brasileiro” (ASA Brasil, 2019). Na mesma senda, de acordo com o IRPAA (2019), muito mais do que as questões econômicas, conviver com o semiárido consiste em um “modo de vida e produção que respeita os saberes e a cultura local, utilizando tecnologias e procedimentos apropriadas ao contexto ambiental e climático, constrói processos de vivência na diversidade e harmonia entre as comunidades, seus membros e o ambiente, possibilitando assim, uma ótima qualidade de vida e permanência na terra, apesar das variações climáticas”.

Na convivência com o semiárido, na pecuária, é adotada a prática de criação de pequenos animais, a exemplo dos ovinos e caprinos. A realidade do semiárido dificulta a criação de gado de porte maior, a exemplo de bovinos, por consumirem e desperdiçarem muita energia, principalmente água. Assim, a caprinovinocultura torna-se a atividade pecuária mais adequada à realidade do sertão, conforme também aponta o IRPAA (2019), e de maior viabilidade para o sustento das famílias. Associada a esta prática, há a produção de palma¹⁶ que, em períodos de maior estiagem, é uma das poucas vegetações que podem permanecer verde e servir de alimentação ao gado e às pessoas. Outro fator relevante da palma é que ela pode ser cultivada em pequenas áreas e ser irrigada com a água obtida da chuva e armazenada por meio das cisternas calçadão¹⁷; o uso de suas águas, além de ser utilizada no cultivo de palma, é utilizada no cultivo de hortaliças e ervas medicinais em hortas e *mandalas agroecológicas*. Nestas são usados os biofertilizantes obtidos a partir do esterco de aves criadas no centro da mandala (em um pequeno galinheiro) e alimentadas com sobras de verduras e legumes da própria horta.

Na pesquisa realizada na Bahia, as hortas em formato de mandalas são encontradas em diferentes tamanhos e situações: a) de utilização de uma única família onde

¹⁵ A cisterna Calçadão – cisternas de placas de 52 mil litros, com área de captação da água de chuva a partir de um calçadão de 200 m², associada a capacitações técnicas e formação para a gestão da água; e (ii) promover a inclusão social e produtiva dos beneficiários por meio do serviço de acompanhamento familiar após a instalação da estrutura de captação e reservação de água (BRASIL, 2013).

¹⁶ *Opuntia cochenillifera* é o nome científico da cactácea forrageira e comestível, de origem mexicana, largamente difundida no Nordeste brasileiro - recebendo o nome genérico de palma.

¹⁷ Haja vista a importância do Programa Cisternas para a população que vive no semiárido brasileiro, constata-se o pouco investimento no programa nos últimos anos, com decréscimo de até 95% do valor destinado em anos anteriores. No ano de 2012 foram aplicados R\$ 1,38 bilhão (valores corrigidos pela inflação), mas em 2017 foi o menor valor com somente R\$ 52,5 milhões. Já para este ano, o valor orçado é de R\$ 75 milhões, o mesmo de 2018, quando o programa teve o menor número (16,7 mil) de cisternas construídas desde o ano de seu lançamento, em 2003, quando foram feitas 1,1 milhão de cisternas (Madeiro, 2019).

produzem para o consumo próprio e para comercializar na feira livre; b) de organização de mais de duas famílias onde também produzem para o consumo próprio e para comercializar em feiras livres; c) aquelas nas escolas do campo, onde são utilizadas como espaço didático para a práxis agroecológica e ainda podem subsidiar parte da alimentação escolar. Tanto o uso da palma quanto a elaboração das mandalas que utilizam água da chuva são exemplos que associam ao ODS 15. “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade”.

Assim, para não olvidar de quão grande é a importância da *educação no/do campo* no debate acerca da construção da agroecologia e da soberania alimentar, apontamos as *Escolas Família Agrícola (EFAs)* como exemplos de possibilidade de construção da transição agroecológica para a agroecologia. Sendo lento o processo de transformação, há que se iniciar bastante cedo. Pois, na visão de Paulo Freire (2002), no qual as EFAs do Sertão têm sua fundamentação, dentro de uma Educação Popular, esta deve ser compreendida enquanto processo, onde o ser humano ciente de seu inacabamento, se conduz à aprendizagem de si e do mundo em que o cerca. E, por isso mesmo, a educação necessita ser tomada como um instrumento basilar nos processos de libertação do indivíduo e da sociedade. Nesta pesquisa, trata-se de Escolas Família Agrícola (EFAs)¹⁸ que, por meio da Pedagogia da Alternância (o tempo dos estudantes é dividido entre escola e comunidade) os estudantes aprendem/atuam a partir dos princípios da agroecologia e de acordo com a realidade deles, filhos de camponeses. De acordo com o Agroecologia em Rede (2019) a Pedagogia da Alternância realizada pelas EFAs “vêm se constituindo como uma das experiências mais exitosas em educação em agroecologia no país”, refletindo a atuação dos educandos nas comunidades camponesas, a partir da atuação dos estudantes no desenvolvimento de práticas agroecológicas. Sem dúvida, as EFAs representam perfeitamente que aponta o ODS 4. “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade”.

E, em um contexto socioeconômico no qual os conflitos fundiários e insuficientes políticas públicas estruturais predominam, as demandas de organização política e formação técnica são prementes. Demandas estas que, em certa medida, estão colocadas para as EFAs no sentido de construir junto com os agricultores a luta pela defesa e desenvolvimento sustentável de seus territórios. Nesse sentido, a agroecologia é pensada conjuntamente à soberania alimentar e enquanto processo de transição agroecológica. No caminho dessa construção o papel das *associações comunitárias rurais* e a dos *sindicatos dos trabalhadores rurais* na organização dos trabalhadores tem se demonstrado de crucial relevância, com o papel essencial e especial das *mulheres*. Elas são responsáveis por 57% dos estabelecimentos rurais no Nordeste do país, conforme aponta a Embrapa (2020), o que aponta para uma

¹⁸ As Escolas Família Agrícola (EFAs) são caracterizadas por alguns princípios: - metodologia pautada no princípio da alternância que integra o meio socioprofissional (família/comunidade) e o centro escolar; - uma associação responsável nos diversos aspectos: econômicos, jurídicos, de gestão, etc.; - educação e a formação integral da pessoa; - o desenvolvimento do meio local através da formação de seus próprios atores. Cita-se especialmente as EFAs dos municípios de Iará e de Itiúba (BA) onde foram realizados trabalhos campo e de extensão.

possibilidade de aproximação com o ODS 5 “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”.

No conjunto das possibilidades associadas à Agroecologia, inclui-se ainda o *Programa Nacional para Alimentação Escolar (PNAE)*. De acordo com Brasil (2014: 10), o PNAE destinado a alimentação escolar, foi criado com objetivo de “[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola”.

Além da preocupação com a alimentação, o referido programa foi pensado para promover o abastecimento e estruturação de sistemas justos, de base agroecológica sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos que visassem envolver e efetivar a produção de conhecimento, educação e formação em soberania e segurança alimentar e respeitando os hábitos alimentares e produção agrícola, pecuária e/ou extrativista locais.

O PNAE é considerado um programa muito relevante pois contribui significativamente no estímulo às economias locais, especialmente nos pequenos municípios brasileiros que têm na agricultura familiar a base econômica, pois permite vincular o consumo local à produção local¹⁹. Ou ainda, como considera Schutter (2012: 30), o PNAE tem sido “tem sido usado como uma alavanca para sustentar a agricultura familiar através de seu esquema de compras públicas”.

Isso pode ajudar a criar um mercado estável e previsível para os agricultores locais, principalmente pequenos; muitas mulheres (que também são mães com filhos nas escolas em que os alimentos são consumidos) estão incluídas no processo produtivo. Essa situação pode ocorrer à medida em que os agricultores, ao terem garantida a comercialização de seus produtos, via PNAE, também podem contar com uma renda estável (aproximada, por não existir uma garantia de preços mínimos para os produtos da agricultura familiar) e, com isso, se organizar, planejar. Nessa situação colaboram com outros setores da economia (especialmente comércio e serviços), gerando renda e benefícios locais indiretos. Exemplos dessa situação é a participação de associações de mulheres, de agricultores e de comunidades quilombolas de diversos municípios baianos pesquisados que produzem farinha de mandioca, beiju, bolachinha de goma, verduras, frutas, doces de frutas, polpas de frutas para suco, leite, iogurte, entre outros produtos comercializados, via PNAE. Outro dado relevante a ser considerado, é a criação de uma rede de colaboração, beneficiando indiretamente outros agricultores que não estejam no programa.

Não obstante, ao proporcionar alimento (muitas vezes é a única refeição que as crianças possuem durante o dia), motiva o acesso à educação para as crianças, melhorando também a nutrição e a saúde. Em decorrência disso, pode facilitar a criação de redes de segurança para crianças pobres e suas famílias, contribuindo para a manutenção das crianças na escola. Quase metade das crianças do mundo que frequentam a escola, cerca de 310 milhões, nos países de baixa e média renda comem uma refeição diariamente, na escola (FAO, 2019).

¹⁹ Pelo menos 30% do total de recursos financeiros transferidos pelo FNDE para aquisição de gêneros alimentícios devem ser provenientes da agricultura familiar local (Brasil, 2014: 22).

Apenas para elencar mais experiências sem a pretensão de tornar demasiado extenso o texto, cita-se os *banco de sementes crioulas* (seleção e compartilha - via troca - de sementes pelos camponeses e guardadas para plantio no ano seguinte); a *policultura* ou consórcio, cujo uso da terra ocorre alternando diversos cultivos, a exemplo de milho e feijão; mandioca e amendoim; mandioca e melancia, entre outros, para favorecer a proteção de insetos entre as próprias plantas. Contudo, constatou-se que esta prática é, ao mesmo tempo, necessária para aqueles que tem acesso à pouca área para cultivo; ou seja, a maioria dos agricultores familiares baianos.

E dentre as diversas possibilidades na construção da agroecologia não poderíamos deixar de falar da relevância das *feiras livres* em todos os municípios nordestinos, e claro, da Bahia. Elas se configuram como instrumento fortalecedor da economia camponesa. Nela o camponês troca (mercadoria-dinheiro-mercadoria, M-D-M) o que excede em seu estabelecimento para comprar outros produtos de que necessita para viver e que não consegue produzir, incluindo produtos de outros camponeses, além de ser um espaço das relações de sociabilidade, das manifestações culturais e do lazer. Mas é especialmente a feira livre o que melhor representa a materialidade das *relações campo-cidade*, construída de modo direto por meio dos trabalhadores rurais (produtores) e trabalhadores da urbanos (consumidores), no circuito curto da economia, essa relação evita a presença do intermediário - o “atravessador” - e, por isso, o produtor pode obter um preço mais justo pelos produtos.

Ao considerar as experiências do PNAE, o banco de sementes crioulas, a policultura e as feiras livres (que representam a relação campo-cidade com maior proximidade e sem o comerciante intermediário) apresentamos um conjunto de possibilidades acerca de produção, distribuição e consumo de alimentos saudáveis da agroecologia que buscam proporcionar melhor qualidade de vida e de saúde para as pessoas envolvidas em todos os processos, assim como o cuidado para com a Natureza. Desse modo, essas práticas acercam-se dos ODS 2. “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”; 3. “Assegurar uma vida saudável”; e 12. “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”.

Outra forma de apresentar os resultados obtidos a partir do acesso à terra e à educação é o processo de organização educacional no Assentamento Terra Vista, no município de Arataca (BA) que, desde 2002, tem por base a agroecologia. Com 913,6 hectares, onde vivem 55 famílias, o Terra Vista é referência em agroecologia no Brasil, em preservação ambiental e produção de mudas de espécies da mata atlântica - jacarandá, ipê amarelo, pau-brasil, jatobá e cedro - e produz 50 mil mudas por ano. Desde o início da ocupação (1992) foram recuperadas 90% da mata ciliar, além da manutenção de 34% da reserva legal da área de mata atlântica. Outros 300 hectares são utilizados para produção de cacau-cabruca, que é um sistema agroflorestal tradicional de cultivo de cacau à sombra das árvores nativas da mata atlântica. Com a rede de Rede de Sementes, o assentamento realiza trocas de sementes com outras localidades indígenas, quilombolas e agricultores familiares.

O reconhecimento pelo trabalho baseado na agroecologia levou, em 2012, ao Terra Vista o selo de Inspeções e Certificações Agropecuárias e Alimentícias (IBD), atestando que o cacau é produzido organicamente, ou seja, sem nenhum uso de produto químico. Além do cacau toda a produção de hortaliças e os viveiros de mudas

da mata atlântica também são certificados; estes constam, inclusive, no cadastro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

No assentamento são produzidos cerca de 5 mil arrobas/ano de cacau 100% orgânico; cacau que é transformado em “Chocolate Terra Vista” na fábrica-escola do Centro Estadual de Educação Profissional da Floresta do Cacau e do Chocolate Milton Santos. Desde 2015, os jovens assentados estão à frente da fábrica-escola, iniciativa que tem mostrado a possibilidade de manter os jovens no campo. O chocolate *premium* Terra Vista já foi apresentado no *Salon Du Chocolat*, evento que acontece todos os anos em Paris (Assentamento Terra Vista, 2020). Este é, entre outros exemplos²⁰, evidenciam como este movimento que luta pela terra e educação, com base na agroecologia – tripé pelos quais o MST tem pautado suas ações – traz reconhecimentos pelo trabalho desenvolvido pelos pequenos agricultores em defesa da vida no planeta.

É na resiliência às mudanças climáticas que a agroecologia é considerada uma grande aliada, de acordo com Oliver Schutter (2012), o Relator Especial da ONU para Direito à Alimentação:

O uso de técnicas agroecológicas pode amortecer significativamente os impactos negativos destes fenômenos, pois a resiliência é fortalecida pelo uso e promoção da biodiversidade agrícola no ecossistema, que promovem numerosos enfoques agroecológicos em nível de ecossistema, o sistema de exploração agrícola e o campo de cultivo de cada agricultor. [...]A agroecologia também coloca a agricultura na trajetória da sustentabilidade pela desvinculação da produção de alimentos da dependência da energia fóssil (petróleo e gás). Ela contribui para atenuar as mudanças climáticas, tanto por aumentar os sumidouros de carbono na matéria orgânica do solo quanto na biomassa da superfície do solo e por evitar emissões de dióxido de carbono ou de outros gases do efeito estufa pelas propriedades agrícolas pela redução do uso direto e indireto de energia (p. 23-24).

A agroecologia que busca estabelecer harmonia na relação Sociedade-Natureza está também, nesse sentido, em conformidade com os ODS 1 “Acabar com a pobreza” e 13 “Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos”.

Para finalizar, outro aprendizado de como as práticas acompanham a teoria do MST, no que tange à segurança alimentar e, sobretudo, à solidariedade. Em meio à pandemia da COVID-19, em uma campanha nacional o referido movimento já doou 1.200 toneladas de alimentos a grupos sociais em vulnerabilidade e sujeitos à fome, especialmente nas grandes cidades brasileiras (Barbosa, 2020); apontando que o acesso à terra e às possibilidades de viver nela e de produzir alimentos podem contribuir para a construção da soberania alimentar e na relação campo-cidade. A partir do exposto, pode-se inferir que, se existe a possibilidade de um desenvolvimento sustentável para o campo, com vistas à redução das desigualdades socioeconômicas do Brasil e, em especial da Bahia, o caminho necessariamente deve passar pela reforma agrária e pela agroecologia.

²⁰ Em setembro de 2019, o MST recebeu uma premiação da ONU com um filme (curta-metragem): “O que é agroecologia” que venceu o Concurso Global de Vídeos da Juventude sobre Mudanças Climáticas – *TVEBioMovies 2019*, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU). O filme foi produzido por jovens assentados e ganhou na categoria “alimentação e saúde humana”, no Conselho de Direitos Humanos, na Décima sexta sessão (Item 3 da agenda) “Promoção e proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento” (MST, 2020).

5. Considerações finais

No percurso de parte da realidade do campo brasileiro e, especialmente da Bahia, buscou-se compartilhar o caminho da agroecologia com vistas a ampliar a construção da *práxis* sobre este tema. Esta opção é fundamental para buscar respostas concretas que visem a superação de parte dos problemas que implicam a fome no mundo, ao tempo em que elege elevar práticas de conservação dos bens naturais e do patrimônio cultural, bem como os anseios da sociedade por uma alimentação saudável; anseios estes que coadunam com os ODS da ONU. A partir da realidade em que estão submetidos os camponeses de minifúndios, que predominam no campo baiano, é possível inferir que inúmeros são os desafios impostos em decorrência de uma estrutura agrária fundiária, concentradora e excludente. A questão da liberação e uso dos agrotóxicos não se faz menos preocupante, dado os índices alarmantes aos quais todo o país está submetido, tendo como consequência tantas “feridas” na sociedade e na Natureza.

No caminho para construir a agroecologia e a soberania alimentar, percebe-se que não há uma possibilidade, mas múltiplas; de acordo com cada realidade, enquanto processo e sempre no cuidado necessário para inclusão, a partir das horizontalidades estabelecidas ente e intra comunidades e diferentes conhecimentos e *práxis*. A importância fundamental, nesse sentido, da educação no/do campo e de toda colaboração construída entre escolas, comunidades rurais e Universidade Pública, via ensino, pesquisa e extensão, tanto para conhecer e compreender, quanto para colaborar e construir juntos as pontes necessárias e possíveis para o viver melhor no/do campo tendo por base os princípios das agroecologias.

No entanto, toda agroecologia só é possível a partir do momento em que as populações têm acesso à terra e às demais condições necessárias para produzir e viver nela/dela. Grande parte das experiências de transição e agroecológicas compartilhadas acontecem em minifúndios baianos. A dura realidade da terra concentrada promove o também desigual acesso às outras riquezas naturais e todas as suas possibilidades. Considera-se que muitos são os desafios a serem enfrentados na construção da agroecologia, mas urge alterar a estrutura cristalizada no que tange à implantação da(s) reforma(s) agrária(s), para promover o acesso à terra, aos investimentos, ao apoio técnico, aos programas e políticas públicas, entre outras possibilidades, como a soberania alimentar, sempre na Democracia, mesmo que ela ainda esteja em construção. A agroecologia e a Reforma Agrária são importantes, a Democracia é imprescindível!

Referências

- Agroecologia em Rede (2019) A contribuição da Escola Família Agrícola do Sertão para a formação de técnicos em agropecuárias com ênfase em agroecologia e convivência com o semiárido. Disponível em: <https://agroecologiaemrede.org.br/experiencias.php?experiencia=1172>. Acesso em 21 de setembro de 2019.
- Assentamento Terra Vista (2020) Um pouco de Nossa História... Disponível em: <http://assentamentoterravista.com.br/>. Acesso em 28/julho/2020.

- Barbosa, C. Brasil de Fato. (2020) Disponível em:
<https://www.brasildefato.com.br/2020/06/03/campanha-nacional-do-mst-ja-doou-1-200-toneladas-de-alimentos-durante-pandemia>
- Brasil. *Lei nº 7802, de 11 de julho de 1989*. Diário Oficial da União. 11/jul./1989.
- *Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004*. Diário Oficial da União. 26/jul./2004.
- *Programa Cisternas* - Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água. 2013.
- *Cartilha Nacional da Alimentação Escolar*. Brasília, DF. 2014 (pdf.)
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019].
- Carvajal, J. M. (2011) La agroecología: un marco de referencia para entender sus procesos en la investigación y la praxis. *Luma Azul*. 2011; 1(32):128-34.
- Castro, J. de. *Geografia da fome*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1959. 292p.
- EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (2020) Mapa, Embrapa e IBGE apresentam os dados sobre mulheres rurais. 16/03/2020. Disponível em:
<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/50779965/mapa-embrapa-e-ibge-apresentam-os-dados-sobre-mulheres-rurais>. Acesso em 15 de julho de 2020.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2019) El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. *Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO.
- Freire, P. (2002) *Pedagogia da Autonomia* - Saberes Necessários à Prática Educativa. 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Grigori, P. (2019) Agrotóxico, veneno, defensivo? Entenda a disputa pelo nome desses produtos agrícolas. *Repórter Brasil*. 24/01/19. Disponível em:
<https://reporterbrasil.org.br/2019/01/agrotoxico-veneno-defensivo-entenda-a-disputa-pelo-nome-desses-produtos-agricolas/>. Acesso em 28 de agosto de 2019.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) Sala de Imprensa. Notícias: IDS 2010: país evolui em indicadores de sustentabilidade. Rio de Janeiro; 2010. Disponível em:
<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1703>
- INCA. Instituto Nacional de Câncer (2019). Disponível em:
<https://www.inca.gov.br/en/node/1909> e em:
<https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//posicionamento-do-inca-sobre-os-agrotoxicos-06-abr-15.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2019.
- INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Classificação dos imóveis rurais. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais> Acesso em: 20/07/2019.
- IRPAA. Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada. Convivência com o Semiárido. Disponível em: <https://irpaa.org/modulo/convivencia-com-o-semiarido>. Acesso em: 20/07/2019.
- Mcgrath, M. (2019) 1 milhão de espécies ameaçadas: o que diz preocupante relatório da ONU sobre impacto humano. *BBC Brasil*, 6 maio 2019. Disponível em:
<https://www.bbc.com/portuguese/geral-48174634>. Acesso em 07/05/2019.

- Madeiro, C. UOL (2019) Governo reduz verba para cisternas e semiárido teme novo "apagão" de água. Em 27 abril 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2019/04/27/governo-reduz-verba-para-cisternas-e-semiarido-teme-novo-apagao-de-agua.htm> Acesso em 20 outubro de 2019.
- MST. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Disponível em: <https://mst.org.br/> Acesso em 20 julho de 2020.
- Odeveza, J. (2019) Entenda porque a isenção fiscal de agrotóxicos é o “incentivo” que mais desfavorece o Brasil. Terra de Direitos. Em 26 junho 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/> Acesso em 21 de setembro de 2019.
- Oliveira, C. de. RBA - Rede Brasil Atual. (2019) Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2019/09/bolsonaro-mais-63-agrotoxicos/>. Acesso em 07 de maio de 2019.
- ONU *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 05 de setembro de 2019.
- OXFAM (2016) Brasil. *Relatório executivo Terra, poder e desigualdade na América Latina*. Oxfam Internacional.
- Peres F., Moreira J.C., Dubois, G.S. (2003) Agrotóxicos, saúde e ambiente: uma introdução ao tema. In: Peres F, Moreira JC, organizadores. *É veneno ou remédio?* Rio de Janeiro: FIOCRUZ. p.21-41
- Porto-Gonçalves, C.W. (2004) Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. *R. Inter. Interdisc. INTERthesis*, Florianópolis (Brasil) - ISSN 1807-1384. Vol. 1, No 1, 2004.
- Santana, V.S., Moura, M.C.P., Nogueira, F.F. (2013) Mortalidade por intoxicação ocupacional relacionada a agrotóxicos, 2000-2009, Brasil. *Rev. Saúde Pública*. 2013. 47(3):598-606. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102013000300598 Acesso em: 23/09/2019.
- Santos, M. (1996) Do meio natural ao meio técnico-científico-informacional. In: *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. Ed. São Paulo: São Paulo: Hucitec, 1996.
- Schutter, O. (2012) *Agroecologia e o direito humano à alimentação adequada*. Brasília: MDS, 2012. (Relator Especial da ONU para Direito à Alimentação)
- Via Campesina. *Qué significa soberanía alimentaria?* Disponível em: <https://viacampesina.org/es/quignifica-soberanalimentaria/> Acesso em 20 outubro de 2019.

Ciudad brasileña de Recife. Evolución en los usos de la flora, la que sana y la que se come

Isabel Maria Madaleno
Universidade de Lisboa

Resumen: El artículo tiene por objetivo presentar la evolución del cultivo y de la comercialización de flora útil, como son las plantas alimentarias, los condimentos y las especies medicinales. La metodología sigue una línea ya testada en estudios anteriores: 1) Lectura de manuscritos de los siglos XVI y XVII, de los Jesuitas que han vivido casi toda su existencia entre los indios de Brasil, como Anchieta y Vieira; 2) Muestra a vendedores informales y formales de frutas, tubérculos, raíces, especias y productos terapéuticos naturales, así como a tres agricultores urbanos. Las 50 entrevistas hechas en Recife, capital del estado brasileño de Pernambuco, con cerca de millón y medio de residentes, demuestran que muchas de las más de cincuenta plantas condimentares, frutales, raíces, tubérculos y leguminosas consumidas antaño siguen en uso en la actualidad. Se comprueba que la flora que se come y que sana, tanto de la mata atlántica como del interior seco de Pernambuco, sigue cultivándose e importándose de otras procedencias. La muestra acopió 192 plantas. La expectativa es no solo probar que la sostenibilidad de la flora nativa es elevada, pero también que las comidas típicas como las prácticas terapéuticas naturales hacen parte de la sui generis cultura pernambucana.

Palabras clave: Microescala, Agenda 2030, Recife, Pernambuco, Urbano, Comidas, Especias, Medicinas, Brasil.

Abstract: The object of the paper is to present the evolution in useful flora cultivation and trade, targeting food, spices and medicinal plant species. The methodology follows previous studies written on this issue: 1) examination of 16th and 17th century manuscripts, authored by Jesuit priests that lived most of their lives among Brazilian Indians, such as Anchieta and Vieira; 2) Formal and informal fruit, tubers, root, spice and healing plant traders, as well as urban agriculture practitioners. The 50 interviews conducted in Recife, capital of the Brazilian state of Pernambuco, possessing about a million and a half residents, proved that the majority of the over 50 plant species consumed in old times are still in use. Therefore, traditional healing and food plants from littoral as from dry interior Pernambuco areas are cultivated in contemporaneity or imported from elsewhere. The sample gathered a total of 192 plants. The expectation is not only to prove the sustainability of local flora, but also to explain that local food delicacies and therapeutic practises, using natural remedies, are part of the culture of Pernambuco.

Keywords: Microscale, Agenda 2030, Recife, Pernambuco, Urban, Food, Spices, Medicines, Brazil.

1. Introducción

Entre 1990 y 2015, cerca de mil millones de personas han logrado salir del nivel de pobreza en que vivían, antes de la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Asadullah y Savoia, 2018). En consecuencia, la agenda post-2015 buscó integrar y mejorar la relación entre el ser humano y la naturaleza, a fin de conciliar el desarrollo socio-económico con el ambiente, en una acción más respetuosa, menos depredadora. La reputada institución europea, localizada en Estocolmo, *Stockholm Resilience Centre*, se viene dedicando a evaluar la relación hombre-ambiente, en entornos urbanos, produciendo nuevos indicadores de sostenibilidad, involucrando científicos de países terceros, latinoamericanos, africanos y asiáticos (Selomane, *et al.*, 2019).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, Ciudades y Comunidades Sostenibles, promueve prácticas amigas del ambiente, tendientes a proteger la biodiversidad también en medio urbano. “Desde su creación en el año 2015, la Agenda 2030 ha proporcionado un modelo para una prosperidad compartida en un mundo sostenible: un mundo en el que todas las personas puedan llevar una vida productiva, vibrante y pacífica en un planeta sano” (UN, 2019: 1). Este artículo tiene el objetivo de presentar la evolución del cultivo y de la comercialización de flora útil a la humanidad, como son las plantas alimentarias, los condimentos y las especies medicinales, usando como metodología la comparación entre los usos de la flora mencionados en manuscritos de los Jesuitas del inicio de la colonización europea y los consumos actuales, acopiados durante un muestreo conducido por la Universidad de Lisboa, en fines del año 2019 e inicios del 2020, en la ciudad de Recife.

La hipótesis de investigación es la siguiente: salvo casos paradigmáticos, como el Palo Brasil, vulnerable por su depredación en el inicio de la colonización portuguesa, la flora que se come y que sana, tanto de la mata atlántica como del interior seco de Pernambuco, la *caatinga*, sigue cultivándose e importándose de otras procedencias Latinoamericanas. La estructura del artículo, después de la introducción, sigue con la localización y caracterización geográfica de la capital del Estado de Pernambuco en el Brasil, un estudio de un entorno urbano a una microescala, encuadrado en el eje 2 – procesos sociales y urbanos a diferentes escalas: dinámicas y retos. El marco metodológico sigue, a su vez, una línea ya testada en contribuciones anteriores (Madaleno, 2018, 2020). El análisis comparativo de los datos sobre flora consumida antaño y en la contemporaneidad, con recurso a fotos y tablas, presenta sistemáticamente los resultados, facilitando la discusión de la información primaria y secundaria sobre las especies vegetales que sanan y las que se comen, con vista a sacar las conclusiones finales.

2. Localización y caracterización de la ciudad de Recife

Cada ciudad es única y singular (Mehdipour y Rashdi Niab, 2013). La colonización del territorio del palo Brasil, de color rojo, fue empezada por concesiones a capitanes, como Duarte Coelho Pereira, a quién el Rey D. Juan III de Portugal donó una porción litoral de América del Sur, en 1535. Localizado en una colina con vista hacia el mar, encimada de altos coqueiros, creció un poblado llamado Olinda (Fonseca, 2018). En 1630 los holandeses ocupan Pernambuco, echando fuego a Olinda y obligando los colonos portugueses a descender a la zona del puerto, donde Mauricio de Nassau

edificó una nueva ciudad, de traza regular, denominada *Maurisstadt*. Esa urbe se extendió entre los ríos Capibaribe y Beberibe, en una llanura cerca del mar, donde estaban los almacenes de azúcar del puerto (Figura 1 y 2), cuyo cultivo dominaba en Pernambuco, en aquel entonces. Los holandeses han abandonado el sitio urbano en 1654 y ese pequeño burgo pasa a llamarse Recife, en honor a los arrecifes de coral que se extienden por el litoral de la urbe.

Recife tendrá honores de ciudad después de la Independencia de Brasil (1822), en el año de 1823. Localizada en la costa atlántica del Nordeste brasileño, a $8^{\circ} 3' 15''$ de latitud sur, Recife tiene de promedio 7 metros de altitud por encima del nivel del mar y registró 1.537.704 de residentes en el último censo (Fonseca, 2018). Posee un clima tropical húmedo, con 1.804 mm de lluvia anuales, registrando cerca de $25,8^{\circ}$ celsius de temperatura media. El sitio urbano está dominado por Mata Atlántica, donde antaño proliferaban Palos Brasil (*Caesalpinia echinata*), explotados e exportados hacia Europa para uso en la tintorería. Allí, con todo, todavía crecen magníficos coqueiros y *almecigas* (*Protium heptaphyllum*), así como cajás, conocidos localmente como *siriguelas*, o sea, arboles de *Spondias mombin*, cuyo fruto se vende informalmente en las calles.

Además de la Mata Atlántica, en cuya conservación está involucrada tanto la academia, por medio de las universidades pernambucanas (Pereira et. al, 2014), como los municipios de Recife e Olinda, en el Estado de Pernambuco, del Nordeste brasileño, posee un interior semiárido, constituido por *Caatinga*, con gran potencial maderero y forrajero, estudiado en diversos trabajos científicos (Amorim et al., 2016, MMA, 2020). Este bioma ocupa el 11% del territorio brasileño, y sus especies medicinales están poco estudiadas. El proyecto vertiente buscó en los mercados y jardines de la ciudad de Recife los usos curativos de plantas del entorno pernambucano, también.

Figura 1. Barrios centrales de Recife y el puerto.
Fuente: Google Maps 2020.



Figura 2: Puerto de Recife.
Fuente: I. M. Madaleno 2019.



3. Marco metodológico

Según Paiva e Oliveira (2020) la condición de casi periferias que poseen las comunidades científicas luso-brasileñas, les ha proporcionado un rol independiente, siendo que ninguna de ellas se sobrepone a la otra. Sin embargo, en tiempos pretéritos los estudios sobre el Brasil-colonia fueron desarrollados por algunos actores importantes, como los miembros de las órdenes religiosas, nombradamente los

Jesuitas, que marcaron una época, que fue la de los primeros años de la colonización portuguesa de América del Sur (Madaleno, 2015).

El canario José de Anchieta (1534-1597) ha vivido en los territorios americanos de Portugal desde muy joven, ya que Canarias fueron herencia de la Infanta D. Maria de Portugal, hija del Rey D. Manuel I. Así, Anchieta estudia en el Colegio de los Jesuitas, en Coimbra (1551) y de allí parte para Brasil, donde jamás volvió a Europa. Estudia los idiomas nativos y publica informaciones preciosas sobre la flora nativa y sus usos. Algunos de sus escritos se publicaron en el Brasil (Anchieta, 1933), otros siguen inéditos en los archivos de la Compañía, en Ciudad del Vaticano (Anchieta, 1610).

La segunda fuente de información secundaria sobre flora consumida antaño está constituida por 30 volúmenes de autoría del Jesuita portugués António Vieira. Nacido en Lisboa, en 1608, ha vivido más tiempo en el Brasil colonial de que en Europa. Su obra completa fue editada por el Círculo de Lectores, entre los años 2013 y 2014, conteniendo referencias a un total de 105 especies vegetales distintas, algunas de las cuales son nativas de América. Vieira falleció en Bahía, a los 89 años de edad, también en el Nordeste brasileño, que muy bien conoció (Franco y Calafate, 2013-14).

La metodología utilizada en la investigación de flora nativa e exótica, cultivada y vendida en Latinoamérica fue organizada en tres etapas:

1. Lectura de manuscritos del inicio de la colonización europea, buscando sistemáticamente vernáculos de plantas y sus aplicaciones, con mayor detenimiento las que sanan y las que se comen. La identificación de los vernáculos fue basada en las descripciones hechas por los autores, que con frecuencia comparaban la flora nativa que observaban en ese nuevo continente, con las especies conocidas en Europa. Totalizan las 59 especies vegetales, en el caso vertiente;
2. La segunda etapa de la pesquisa consistió en realizar misiones de investigación científica a países y ciudades seleccionados de acuerdo con el área geográfica reportada en los manuscritos antiguos. En esos entornos, casi siempre urbanos, se acopió información primaria sobre la flora consumida en la actualidad, por medio de muestreos aleatorios basados en entrevistas semi-estructuradas hechas a diversos actores. En el caso vertiente, se condujeron 50 entrevistas a dos categorías de informantes: a) comerciantes informales y formales de frutales, especias, cereales, tubérculos, raíces y plantas de uso medicinal o cosmético; b) agricultores urbanos, o sea, jardineros y ancianos que cultivaban sus patios traseros, en un total de tres entrevistas hechas en los barrios de Buen Viaje y San José (Figura 1);
3. La Tabla 1 caracteriza los informantes entrevistados en la ciudad de Recife, por sexo y por edad. La tercera y última etapa consiste en cruzar la información primaria acopiada durante la misión a Brasil, con la información secundaria procedente de las lecturas de los dos Jesuitas seleccionados, destinada a enriquecer una base de datos que se está construyendo hace dos décadas, con todos los taxones generados en estudios realizados en nueve países de Latinoamérica (Brasil, Chile, Perú, Argentina, Uruguay, Panamá, Costa Rica, Cuba y México). La identificación botánica sigue la norma del *Missouri Botanical Garden* (MBG, 2020).

Tabla 1. Caracterización de los informantes del muestreo hecho en Recife, Brasil – 2019/2020. Fuente: Muestreo de 2019/20. Elaboración Propia.

Edades	Hombres	Mujeres	Totales
21-24	0	2	2
25-29	3	5	8
30-34	8	5	13
35-39	2	4	6
40-44	1	1	2
45-49	1	4	5
50-54	3	1	4
55-59	2	3	5
60-64	3	1	4
>65	0	1	1
Totales	23	27	50

4. Resultados

La elección de la capital del Estado de Pernambuco para estudio de caso sobre flora útil a la humanidad, está integrada en un proyecto de investigación iniciado en la Universidad de Lisboa, en 2016, tras la extinción del Instituto de Investigaciones Tropicales (IICT), en Julio de 2015. En efecto, se habían hecho distintos estudios de flora nativa y exótica en el IICT, desde 1998, casi todos enfocados en los usos curativos de las plantas americanas e asiáticas, de países de expresión o de colonización portuguesa (Brasil, India, Malasia) y de habla hispánica (Chile, Argentina, Perú, Uruguay, Cuba, Costa Rica, México y Filipinas). Al iniciar integración en un Museo de la Universidad, que poseía un Jardín Botánico y un Jardín Agrícola Tropical, se agregaron al estudio las especies aromáticas y comestibles, también europeas y africanas, que se pasaron a estudiar con más detenimiento. Puesto que la capital panameña fue la última enfocada, se ha proseguido en Brasil, a un entorno todavía no pesquisado, el Nordeste Brasileño.

Recife es hoy día una ciudad vertical, dedicada al turismo de playa. Es también un polo tecnológico, con conocida capacidad en el área de la biotecnología. Sin embargo, sigue siendo un lugar muy biodiverso, donde patios y jardines están preñes de frutales y hierbas medicinales, como mentas y falsos boldos, que mitigan los dolores de los miembros de los agregados familiares (Figura 3). El muestreo conducido por la Universidad de Lisboa en fines del año 2019 y en el inicio de 2020, acopió un total de 192 plantas nativas (Figura 4) e exóticas. Un total de 59 especies botánicas colectadas durante la misión de investigación estaban mencionadas por los jesuitas Anchieta (1610) y Vieira (Franco y Calafate, 2013-14). La flora que se come (cereales, raíces, condimentos, frutales) y que sana (plantas medicinales) se va a ilustrar en tablas y fotos, en seguida. La premisa es que, si acaso la flora vendida y cultivada subsiste a la colonización europea y a la expansión urbana, durante cinco siglos, entonces su sostenibilidad está comprobada.

Figura 3. Jardín con falso boldo, señalado por su cuidadora. Fuente: I. M. Madaleno, 2020.



Figura 4. Viveros de palo Brasil. Jardín Botánico de Recife. Fuente: I. M. Madaleno, 2020.



4.1 Flora consumida en la ciudad de Recife, antaño y en la actualidad

Los alimentos básicos consumidos en Recife están listados en la Tabla 2, donde se ve la preferencia clara por la yuca, con 13 registros durante el muestreo de 2019/20. Se consume en harina u cocida, frita e asada junto con carne y pescado. La yuca americana está mencionada en los manuscritos de ambos Jesuitas, siendo referenciada por Anchieta como una raíz de que se fabrica cuscús de harina, que se come, un uso que se consagró con el tiempo y hace parte de la gastronomía local. Además, el Jesuita canario menciona el uso de la tisana de yuca contra fiebres y bronquitis, una aplicación que no logramos descubrir, en la contemporaneidad (Anchieta, 1610, 1933). El jesuita portugués, António Vieira, a su vez, refiere que la yuca era vital a la supervivencia de los indios, en el siglo XVII, al igual la consumían los padres de la Compañía (Franco y Calafate, 2013-14).

Tabla 2. Cereales, tubérculos y raíces consumidos en Recife, Brasil – antaño y en 2019/2020. Fuentes: Anchieta (1610, 1933); Franco y Calafate, 2013-14); Muestreo de 2019/20. Elaboración Propia.

Nombre vernáculo	Nombre Botánico	Manuscritos	Parte Usada	Núm.de registros
1) Arroz	<i>Oryza sativa</i> L. POACEAE	Anchieta	Semilla	6
2) Batata, papa	<i>Solanum tuberosum</i> L. SOLANACEAE	Anchieta	Tubérculo	4
3) Cará	<i>Dioscorea dodecaneura</i> Vell DIOSCOREACEAE	Anchieta	Raíz	2
4) Cebolla	<i>Allium cepa</i> L. AMARYLLIDACEAE	Vieira	Bulbo	8
5) Maíz, choclo	<i>Zea mays</i> L. POACEAE	Anchieta Vieira	Granos	7
6) Trigo	<i>Triticum sp.</i> L. POACEAE	Vieira	Granos	4
7) Yuca	<i>Manihot esculenta</i> Crantz EUPHORBIACEAE	Anchieta Vieira	Raíz	13

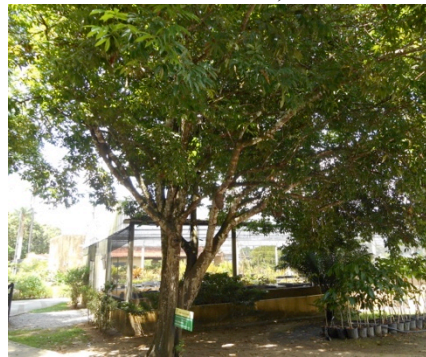
Un segundo alimento básico del ranking, nativo de América, mencionado en los manuscritos antiguos también, es el maíz, que junto con la *Physalis angulata (camapu)* ha permitido la supervivencia de los indígenas, después del diluvio, parte paradigmática de las tradiciones orales indígenas que Anchieta recopiló a lo largo de su vida, en tierras del Palo Brasil (Anchieta, 1610). Vieira lo menciona cinco veces, entre 1654 y 1694, referenciado como alimento típico de los indios del Brasil (Franco y Calafate, 2013-14). El maíz posee 7 ocurrencias en la muestra de la Universidad de Lisboa y sigue siendo parte importante de comidas pernambucanos, en particular su choclo tostado, en la actualidad. Las papas, nativas de los Andes, tienen 4 registros, siendo consumidas asadas o cocidas en los inicios de la colonización europea, como en la contemporaneidad (Anchieta, 1933).

Finalmente, hay que decir que el arroz y el trigo hacían parte de las provisiones de las naos lusas, como comenta Pero Vaz de Caminha, en el relato que escribe del viaje de Pedro Alvares Cabral, descubridor oficial de Brasil (Caminha, 1500). Entre los alimentos nativos de América destacamos el rizoma cará, “una raíz comida asada o cocida, que sirve de alimento a quienes no tienen otro” (Anchieta, 1933: 427). En la contemporaneidad se vende en los supermercados; tuve dos registros en el muestreo de la Universidad de Lisboa (Figura 5). Esos alimentos básicos son muy similares a los estudiados en Perú y en Panamá, presentados al último Congreso de AGEAL, en Toledo, un estudio comparativo en el que hemos utilizado como fuentes los escritos de Oviedo y del Inca Garcilazo de la Vega (Madaleno, 2018)

Figura 5. Cará, alimento típico de Recife.
Fuente: I. M. Madaleno, 2020.



Figura 6. Breu, árbol mencionado por los jesuitas de los siglos XVI y XVII.
Fuente: I. M. Madaleno, 2020.



4.1.1 Usos de flora aromática condimentar

Sobre las especias escribió Anchieta que, desde la capitanía de Sergipe del Rey, localizada a Sur de Pernambuco, en el Nordeste (NE) del Brasil, llevaron en el siglo XVI hacia Francia, los franceses, palo-Brasil, pimienta (de la Tierra) y jengibre (Anchieta, 1610). La pimienta de la Tierra es *Capsicum annum*, una SOLANACEAE nativa de América que todavía se cultiva y comercializa en la ciudad de Recife. Fue la primera en el ranking de especias en la muestra de 2019/20, con 12 registros (véase la tabla 3). El ajo y, en seguida, la canela de Ceylán, son las siguientes plantas aromáticas

condimentares preferidas por los entrevistados, en Recife. La cáscara de canela se utiliza en la fabricación de postres.

En cambio, la pimienta de las Indias Orientales sólo ocupa el 6º puesto del ranking de aromáticas, con 4 ocurrencias. La PIPERACEAE, *Piper nigrum*, llamada pimienta del Reino en Brasil, ya que fue por muchos tiempos monopolio de la Corona portuguesa, era bastante más popular en el siglo XVII, cuando Vieira vivió en la colonia, haciendo mención de que se cultivaba ilegalmente en el NE brasileño (Franco y Calafate, 2013-14). Este jesuita portugués, no siendo experto en botánica, como lo fueron otros (Madaleno, 2015), se refiere en su extensa obra a un total de 105 simples, cereales y frutales. Los simples son plantas medicinales usadas en aplicaciones singulares.

Vieira utiliza mucho la expresión “mandábamos hacer clavo de olor y cacao en la mata”, lo que deja dudas respecto al cultivo de *Syzygium aromaticum* en el Norte de la colonia americana, una especie vegetal condimentar muy valiosa en el inicio de la Expansión Ibérica, que fue disputada entre España y Portugal, porque se pensaba fuese endémica de las distantes Islas Molucas. Las opiniones científicas son hoy día controvertidas, por la descubierta de que en Amazonía (también posiblemente en la Mata Atlántica) existía clavo grueso idéntico al del Extremo Oriente, de que se utilizaría la cáscara y no la flor (Saragoça, 2014). El clavo de olor ocupa el 5º lugar del ranking de preferencias, en el muestreo de las especias, de la Universidad de Lisboa.

4.1.2 Los frutales consumidos antaño y en la contemporaneidad

Entre los frutales destacamos el coco, que domina en el muestreo de la ciudad de Recife, con 30 registros. Las mujeres se bañaban en sus palmas, para mitigar los dolores del parto, de acuerdo con los manuscritos de Anchieta (1610). Vieira, a su turno, describe Olinda, el poblado originario portugués, como una urbe coronada de verdes colinas y muy altas palmeras (Franco y Calafate, 2013-14). El agua de coco es hoy día imprescindible para matar la sed de los turistas que demandan las playas del barrio de Boa Viagem (Buen Viaje). Para uso en los postres, la pulpa del coco es imprescindible, como en los deliciosos *quindins* (véase la Tabla 4).

El cacao nativo, que Vieira decía no se recomendar a enfermos, sigue siendo una bebida apreciada en Recife, también consumida en postres, con nueve registros en la actualidad. Malo grado se pensara que el consumo de chocolate fuese pernicioso, en el siglo XVII, hoy se sabe que posee efectos beneficiosos para las enfermedades cardiovasculares y su consumo regular ayuda mismo a prevenir el Alzheimer (Madaleno-Ferreira, 2019). La guayaba es otro fruto nativo mencionado por el Jesuita Vieira, en sus misivas de 1654 (Franco y Calafate, 2013-14).

Otros frutales nativos, como la piña y la castaña de cajú (marañón) son preferidos en la contemporaneidad, con respectivamente 12 y 19 registros. Ambas aparecen en los manuscritos de Anchieta, que valora ser esa “castaña mejor que la de Portugal” (Anchieta, 1933, 430). Cuanto a la piña se consumía contra el dolor de piedra, o sea, era medicina indígena para resolver las piedras en los riñones (Anchieta, 1933).

Anchieta se refiere igualmente a frutas llevadas de Portugal, como citrones (*cidreira*), limones, melones, naranjas e uvas. En verdad la viña fue introducida muy temprano en Brasil, puesto que los colonos portugueses seguían confeccionando y consumiendo vino, que formaba parte del ritual de las misas católicas. La producción de vinos era elevada en la colonia, de acuerdo con el Jesuita Vieira, siendo que las vides daban uvas

todos los meses del año (Franco y Calafate, 2013-14). Las manzanas que Vieira prefería como alimento de los enfermos tuvieron 11 ocurrencias en la muestra. Son consumidas in natura, en postres y también forman parte de la cosmética local, en champús y cremas para el cuerpo.

Tabla 3. Especies aromáticas consumidas en Recife, Brasil – antaño y en 2019/2020.
Fuentes: Anchieta (1610, 1933); Franco y Calafate, 2013-14); Muestreo de 2019/20.
Elaboración Propia.

Nombre vernáculo	Nombre botánico	Manuscritos	Parte Usada	Núm.
1) Ají, Ajes, Pimiento	<i>Capsicum annum</i> L. SOLANACEAE	Anchieta	Fruto	12
2) Ajo	<i>Allium sativum</i> L. AMARYLLIDACEAE	Vieira	Bulbo	11
3) Canela	<i>Cinnamomum zeylanicum</i> Blume. LAURACEAE	Vieira	Cascara	10
4) Clavo de olor	<i>Syzygium aromaticum</i> (L.) Merr. & L.M.Perry MYRTACEAE	Vieira	Flor	5
5) Comino	<i>Cuminum cyminum</i> L. APIACEAE	Vieira	Semilla	1
6) Laurel	<i>Laurus nobilis</i> L. LAURACEAE	Vieira	Hoja	2
7) Mostaza	<i>Brassica nigra</i> (L.) W.D.J. Koch BRASSICACEAE	Vieira	Hoja	1
8) Perejil	<i>Petroselinum crispum</i> (Mill.) Fuss APIACEAE	Anchieta	Hoja	6
9) Pimienta	<i>Piper nigrum</i> L. PIPERACEAE	Vieira	Grano	4
10) Safrón	<i>Crocus sativus</i> L. IRIDACEAE	Vieira	Flor	2

Con todo, frutales que no aparecen mencionados en los manuscritos antiguos, como mangas (14 ocurrencias), un árbol introducido con suceso desde las Indias Orientales (*Mangifera indica*), poseen consumos superiores a muchos frutales europeos. Las mangueras se encuentran con frecuencia en los jardines y patios traseros, tanto en Recife, como en el municipio de Olinda. Otras frutas que no se integraron en la tabla, por idénticas razones, fueron bananas (18 registros) y maracuyás (*Passiflora edulis*), un verdadero calmante natural, nativo de América, muy consumido en jugos, en postres e in natura; registró 13 ocurrencias y es un *nutracéutico*, una fruta que sana. Maracuyás nos remiten a la categoría que sigue, las plantas medicinales.

Tabla 4. Frutales cultivados y vendidos en Recife, Brasil – antaño y en 2019/2020. Fuentes: Anchieta (1610, 1933); Franco y Calafate, 2013-14); Muestreo de 2019/20. Elaboración Propia.

Nombre vernáculo	Nombre botánico	Manuscritos	Nº de Registros
1) Cacao	<i>Theobroma cacao</i> L. MALVACEAE	Vieira	9
2) Castañas de Cajú	<i>Anacardium occidentale</i> L. ANACARDIACEAE	Anchieta	19
3) Citrón	<i>Citrus medica</i> L. RUTACEAE	Anchieta	3
4) Coco	<i>Cocos nucifera</i> L. ARECACEAE	Vieira Anchieta	30
5) Guayaba	<i>Psidium guajava</i> L. MYRTACEAE	Vieira	9
6) Limón	<i>Citrus limon</i> (L.) Osbeck RUTACEAE	Anchieta	9
7) Manzana	<i>Malus domestica</i> Borkh. ROSACEAE	Vieira	11
8) Melón	<i>Cucumis melo</i> L. CUCURBITACEAE	Anchieta Vieira	5
9) Naranja	<i>Citrus aurantiifolia</i> (Christm.) Swingle RUTACEAE	Anchieta	10
10) Nueces	<i>Juglans regia</i> L. JUGLANDACEAE	Vieira	3
11) Piña	<i>Ananas comosus</i> (L.) Merr. BROMELIACEAE	Anchieta	12
12) Uva	<i>Vitis vinifera</i> L. VITACEAE	Anchieta Vieira	9

4.1.3 Usos de flora medicinal

La tabla 5 presenta solamente las plantas de uso curativo mencionadas por los dos jesuitas leídos. La muestra de la Universidad de Lisboa, conducida en Recife, en fines de 2019 e inicio de 2020, totalizó 192 especies vegetales diferentes, 43,8% de las cuales eran usadas como medicina. De las once seleccionadas se destaca la *almeciga* de olor o *bren*, antes referida, un árbol cuyas cáscaras se colocan todavía en heridas y machucados, tras previo calentamiento (Figura 6). Cicatrizante natural, José de Anchieta menciona el uso de la resina para el cabello. Las indias hacían una pasta viscosa que untaban en la cabeza, a fin de permitir la colocación de penas de pájaros (Anchieta, 1610). El jesuita António Vieira, a su vez, se refiere al uso de la madera de *bren* para hacer carbón, así como al uso de la misma resina para calafetear barcos y navíos (Franco y Calafate, 2013-14).

En los jardines se cultivan la menta y el falso boldo (Figura 3), la primera de las cuales se utiliza para fabricar un *lambedor* o remedio contra la tos, tan sencillamente una camada de azúcar y otra de hojas de *Mentha piperita*, seguidas de otra porción de azúcar. Todo se calienta y después se cuela, para los adultos y, sobre todo los niños, una dulce medicina doméstica transmitida de generación en generación. Cuanto al falso boldo (3 registros), se hace una infusión de una hoja por taza de té y se prescribe contra la diarrea y la indigestión. Las prescripciones de los vendedores de los mercados de Recife eran bastante más generosas, como por ejemplo, un puñado de hojas para

cuatro litros de agua hirviente, una infusión contra la indigestión y la *ressaca*, o sea, para recuperar de una noche de exceso alcohólico. Esa prescripción es vulgar en el Norte de Brasil, como se comprobó en otras pesquisas anteriores, hechas en la ciudad de S. Luis (Madaleno, 2011).

Especies nativas, como uchi amarillo (*Endopleura uchi*), tienen su uso antioxidante confirmado por estudios de la Sociedad Brasileña de Química (Nunomura, *et al.*, 2004). La investigación en Recife indicaba decocciones de la cascara en caso de miomas y contra inflamaciones. Otras especies brasileñas tienen, sobre todo, usos cosméticos, como suele ser el ejemplo del murumuru (*Astrocaryum murumuru*), usado en champús y manteca de la semilla, para tratamiento del cuerpo y del pelo. Especies exóticas son, al igual, encontradas en el comercio, como es el caso de la malaleuca de Australia (*Malaleuca alternifolia*), vulgar en el Brasil, cuyo oleo esencial se utiliza en cuidados corporales. Con todo, los científicos brasileños Anna Carolina Borges Pereira da Costa, Guilherme Rodrigues Teodoro, Tatiane Morais Ferreira, *et al.* (2010), han comprobado su actividad anti-fúngica, muy activa contra candidiasis bucal, en pacientes de HIV.

Tabla 5. Flora medicinal cultivada y vendida en Recife, Brasil – antaño y en 2019/2020. Fuentes: Anchieta (1610, 1933); Franco y Calafate, 2013-14); Muestreo de 2019/20. Elaboración Propia.

Nombre vernáculo	Nombre botánico	Manuscritos	Usos Actuales	Nº de Registros
1) Algodón	<i>Gossypium herbaceum</i> L. MALVACEAE	Anchieta Vieira	Reumatismo, Riñones, piel	4
2) Aloe	<i>Aloe barbadensis</i> Mill. ASPHODELACEAE	Vieira	Piel, cabello, Diabetes, Gastritis	7
3) Breu, Alméciga	<i>Protium heptaphyllum</i> (Aubl.) Marchand BURSERACEAE	Anchieta Vieira	Quemaduras, Machucados, dolores	1
4) Hiedra	<i>Hedera helix</i> L. ARALIACEAE	Vieira	Tos	1
5) Jazmín	<i>Jasminum sambac</i> (L.) Aiton OLEACEAE	Vieira	Oleo para piel	3
6) Jengibre	<i>Zingiber officinalis</i> L. ZINGIBERACEAE	Anchieta Vieira	Gripe, indigestión, Especia	14
7) Lino	<i>Linum usitatissimum</i> L. LINACEAE	Vieira	Colesterol	3
8) Menta	<i>Mentha piperita</i> L. LAMIACEAE	Vieira	Tos, indigestión	8
9) Romero	<i>Rosmarinus officinalis</i> L. LAMIACEAE	Vieira	Para el cabello	7
10) Rosa	<i>Rosa canina</i> L. ROSACEAE	Vieira	Baños de olor, Oleo para piel	7
11) Tomillo	<i>Thymus vulgaris</i> L. LAMIACEAE	Vieira	Suplemento, Especia	3

Tés e infusiones de flora nativa son comercializados en los mercados y tiendas de productos naturales, como es caso de la Espinheira Santa (*Maytenus ilicifolia*), consumida contra disturbios estomacales; hojas de xambá (*Justicia pectoralis*), una planta americana, también colectada en los patios traseros y jardines de La Habana, Cuba, en 2008, usada contra la tos (Madaleno, 2012); Pau tenente (*Quassia amara*), para los problemas

urinarios e anti-diarreico, árbol que ha sido colectada en San José, Costa Rica, en misión científica de 2009; Mulungu (*Erythrina mulungu*) un sedativo natural, que también se recomienda contra asma e afecciones hepáticas. La actividad de las cáscaras de mulungu fue comprobada por la química y farmacología (Pereira, A. M. S. *et al.*, 2014); Uña de gato (*Uncaria tomentosa*) se consumía en Recife contra el reumatismo, artritis y sinusitis. Las cáscaras de esa planta se usan por toda América del Sur, como se verificó en Chile, Perú, Argentina y Uruguay (Madaleno, 2012, 2018).

4.2 Biodiversidad en la ciudad de Recife

Los jardines y patios traseros de la ciudad de Recife son ecosistemas donde los agregados familiares practican agricultura de subsistencia, plantas que se comen, que dan sabor a la comida y que sanan. En ellos coexisten flora y fauna útiles al hombre, donde se subrayan las especies medicinales, cuyo uso facilita la mitigación de los dolores y de las enfermedades crónicas, sin recurso a la medicina moderna, cuyas drogas sintéticas tienen por veces efectos secundarios indeseables. Esos recursos genéticos, que solo se pueden recolectar a una microescala urbana, están basados en un conocimiento tradicional que se transmite oralmente, siendo posibles de recolectar en estudios por muestreo, con recurso a entrevistas a los agricultores urbanos (Morais, *et al.*, 2018). Esos cultivos de especies comestibles y medicinales son una forma de complementar la renta de los agregados, siempre que su venta sea hecha en las ferias y mercados locales, una solución para resolver las desigualdades sociales y minorar la pobreza. (Tello-Ceron, Pimentel y Gómez Galarza, 2019).

Las especies vegetales de usos curativos son mayoritariamente herbáceas (véase la Tabla 5), como: 1) Mentas (*Mentha piperita* y *pulegium*), con respectivamente 8 y 5 registros; 2) Cidreira (*Cymbopogon citratus*), con 13 ocurrencias; 3) Aloes (*Aloe barbadensis*), con 7 registros; 4) Alhucemas (*Lavandula angustifolia*), con cinco; 5) Romeros (*Rosmarinus officinalis*), con 7 registros; 6) Falsos boldos (*Vernonia condensata*), con tres ocurrencias. En cambio, los frutales son casi siempre arbustos e árboles de tamaño variable, desde las frondosas mangueras (con 14 registros) y los árboles marañón (Tabla 4); a las RUTACEAE de menor porte, como naranjos y limoneros. Los bananeros (con 18 ocurrencias) son plantas igualmente abundantes en los patios traseros, ya que su porte es adecuado a las dimensiones reducidas de esos nichos de biodiversidad de Recife.

En el Jardín Botánico de la capital del Estado de Pernambuco dominan las especies vegetales nativas, desde *Hevea brasiliensis* de la Amazonía, al Palo Brasil (*Caesalpinia echinata*), nativo de la Mata Atlántica (Figura 4), así como *Protium heptaphyllum*, BURSERACEAE mencionada por el Jesuita canario, José de Anchieta (Figura 6). También allí se pueden encontrar Ipê Rojos (*Handroanthus impetiginosus*), BIGNONIACEAE de cáscaras medicinales consumidas en decocciones contra úlceras estomacales y aplicadas externamente como anti-inflamatorios en las heridas; los Jatobás (*Hymenaea courbaril*), que son expectorantes naturales y los Jaborandis (*Pilocarpus microphyllus*) usados en la cosmética, en tratamientos naturales al cabello. En el Jardín Botánico también podemos encontrar especies de las áreas interiores del Estado de Pernambuco, más secas, donde se destaca una especie calificada como en peligro de extinción, la Corona de Fraile (*Coroa de Frade*), usada para resolver parasitas, que todavía registramos ser vendida (ilegalmente) en los mercados de Recife. Es el *Melocactus ernestii*, una CACTACEAE de la *caatinga*.

5. Conclusiones

Los resultados del cruce de datos primarios y secundarios sobre flora útil, cultivada y vendida en la ciudad de Recife, validan la hipótesis de investigación, o sea, con excepción del Palo Brasil, que no existe espontáneo en la Mata, por su depredación en el primer ciclo de explotación del Brasil, la flora nativa e exótica, introducida por los colonos portugueses, de los siglos XVI y XVII, sigue cultivándose e importándose de otras procedencias Latinoamericanas. El desarrollo sostenible, con énfasis para las especies nativas, queda así probado en el muestreo de 50 entrevistas de la Universidad de Lisboa.

Todavía, como defienden Odirilwe Selomane, Belinda Reyers, Reinette Biggs y Maike Hamann, en su reciente artículo publicado en la Revista *Sustainability*, el desarrollo sostenible, tal como está propuesto por el ODS 11, de la Agenda 2030, es la suma de las acciones en el ámbito de la ecología y de la economía, sin olvido de la componente social, a la vez que las urbes son ecosistemas complejos donde el ser humano está en interacción con otros seres vivos. Puesto que los datos de las Naciones Unidas, como de los países involucrados, casi siempre son evaluados a un nivel macro, es necesario hacer estudios de caso como el que se presentó, a fin de hacer un monitoreo más eficaz de la sostenibilidad en ambiente urbano y peri-urbano, a fin de diseñar propuestas viables para el futuro del Planeta (Selomane, *et al.*, 2019).

Las especies vegetales listadas en las tablas totalizan 40, todas ellas mencionadas por un, o por ambos Jesuitas seleccionados, en sus manuscritos antiguos (Anchieta, 1610, 1933; Franco y Calafate, 2013-14). Fueron 59 los vernáculos acopiados, relativos a esta latitud de Brasil, siendo que todos registraron ocurrencias en los jardines o en los mercados de la capital de Pernambuco, en la contemporaneidad. Subrayamos que el Jesuita portugués menciona un total de ciento y cinco vernáculos, en los 30 volúmenes de su obra completa, que enfoca no solo sus estancias en Brasil, sino también en Portugal e en otros países europeos.

Las 192 plantas acopiadas por el muestreo de la Universidad de Lisboa, en fines de 2019 e inicio de 2020, pertenecían a 4 categorías, con usos distintos: 1) 90 (46,9%) eran alimentarias; 2) 84 (43,8%) poseían aplicación terapéutica; 3) 17 (8,8%) se usaban para condimentar las comidas o postres típicos; 4) Solamente una poseía resina con uso aromático. Es *Commiphora myrrha*, una BURSERACEAE oriental. Se concluye que el cultivo de jardines y patios traseros contribuye para la manutención de la biodiversidad de la capital del Estado de Pernambuco. La sostenibilidad ambiental, social, económica y cultural de Recife está probada en esta contribución.

Mientras sea, en la actualidad, una ciudad vertical, preñe de canales heredados de la tan breve estancia de los holandeses, con calles arboladas e un entramado de ríos que irrigan esa biodiversidad, así como los frescos jardines, de exiguas dimensiones, la verdad es que Recife ya cumple con el Objetivo 11 de la Agenda 2030. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n° 11, de las Naciones Unidas, Ciudades y Comunidades Sostenibles, está involucrado en la promoción de prácticas amigas del ambiente, tendientes a proteger la biodiversidad también en medio urbano. Recife sigue siendo una ciudad de traza regular ambientalmente sostenible.

Referências

- Amorim, L. O. *et al.* (2016) Reflexões sobre o manejo florestal em assentamentos rurais do semiárido sergipano. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 36, Abril, pp. 135-147. DOI: 10.5380/dma.v36i0.38555
- Anchieta, J. (1933) *Cartas, Informações, Fragmentos Históricos e Sermões: 1554-1594*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Anchieta, J. (1610) Relação da Província do Brazil. Em Petrus, R., Simon, V. & Beretario, S. (eds.) *Vitae Padre Joseph Anchieta, Manuscripto Vitae 153*, (pp. 54-66). Ciudad del Vaticano. Archivum Romanum Societatis Iesu.
- Asadullah, M. N. y Savoia, A. (2018) Poverty reduction during 1990-2013: Did Millennium Development Goals adoption and state capacity matter? *World Development*, 105, pp. 70-82.
- Caminha, P. V. (1500) Carta de Pêro Vaz de Caminha. En Cortesão, J. (1994). *A Expedição de Pedro Álvares Cabral e o Descobrimento do Brasil*. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda. 127 - 141.
- Costa, A.C.B.P. *et al.* (2010) Atividade antifúngica do óleo essencial de *Melaleuca alternifolia* sobre leveduras isoladas de candidíase bucal de gestantes HIV positivas. *Revista do Instituto Adolfo Lutz*, 69 (3), pp. 403-7.
- Fonseca, H. (2018) *Pernambucânia*. Recife: Companhia Editora de Pernambuco.
- Franco, E y Calafate, P. (2013-14) *Obrá Completa Padre António Vieira*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Madaleno, I. M. (2018) Estudio Comparativo de Flora Consumida en Perú y Panamá en los Siglos XVI y XVII y en la Actualidad. En Cebrián Abellán, F.; Jover Martí, F.J. y Lois González, R.C. (eds.) *América Latina en las Últimas Décadas: Procesos y Retos*, (pp. 1283-1295). Cuenca. Ediciones Universidad Castilla-La Mancha.
- (2015) Medicinal Flora and the Jesuits in Latin America (XVI-XVII). *Archivum Historicum Societatis Iesu*, LXXXIV (167), pp. 111-147.
 - (2012) Organic Cultivation and Use of Medicinal Plants in Latin America. *Pharmacognosy Communications*, 2 (4), pp. 34-51.
 - (2011) Plantas da Medicina Popular de São Luís, Brasil. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, 6 (2), pp. 273-286.
 - (2020) Spices and Medicines Cultivated and Traded in Panama-City. In Alonso Logroño, M.P., Sá Marques, T. & Santos, H. (Coord.) *La Geografía de las Redes Económicas y la Geografía Económica en Rede*, (pp. 249-257). Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto y Asociación de Geógrafos Españoles. doi: <https://doi.org/10.21747/9789898969460/geoa24>
- Madaleno-Ferreira, D. (2019) A Importância da Alimentação na Doença de Alzheimer. Lisboa: Faculdade de Farmácia da Universidade de Lisboa (Tesis de Master Inédita), 2019.
- MBG (2020) Missouri Botanical Garden <http://www.tropicos.org> [Consulta: 13 de enero de 2020]
- Mehdipour, A. y Rashdi Niab, H. (2013) Industrialization and city change; the concept and historical evolution of urban regeneration. *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research*, 12, nº 1, pp 176-181.

- Morais, G. F. *et al.* (2018) Agrobiodiversidade Manejada em Quintais Agroflorestais Urbanos: Cultivo de Plantas Mediciniais. *Cadernos de Agroecologia*, 13, nº 2, Dez, pp. 1-11.
- MMA (2020) Caatinga. <https://www.mma.gov.br/biomas/caatinga> [Consulta: 21 de julio de 2020]
- Nunomura, R. C. (2004) Atividade antioxidante da espécie *Endopleura uchi* (Huber) Cuatrec. 25a Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Química – SBQ, pp.1-2.
- Paiva, D. y Oliveira, F. R. (2020) Luso-Brazilian Geographies? The Making of Epistemic Communities in Semi-Peripheral Academic Human Geography. *Progress in Human Geography*, pp. 1-24. <https://doi.org/10.1177/0309132520923062>
- Pereira, A. M. S. *et al.* (2014) Seed Germination and Production of *Erythrina mulungu* and *Erythrina velutina* Plantlets. *American Journal of Plant Sciences*, 5, pp. 535-540. doi.org/10.4236/ajps.2014.55068
- Saragoça, L. (2014) A Amazônia vista por dentro. Do Ciclo das Drogas do Sertão ao Ciclo da Agricultur. En Cristóvão, F. (ed.) *Viagens no Interior do Brasil*, (pp. 81-127). Lisboa: Centro de Literaturas e Culturas Lusófonas e Europeias.
- Selomane, O. *et al.* (2019) Harnessing Insights from Social-Ecological Systems Research for Monitoring Sustainable Development. *Sustainability*, 11, pp. 1-36; doi:10.3390/su11041190
- Tello-Ceron, G., Pimentel, M.F. y Galarza, V.G. (2019) Uso de las Plantas Medicinales del Distrito de Quero, Jauja, Región Junín, Perú. *Ecología Aplicada*, 18 nº 1, pp. 11-20.
- UN (2019) Introducción al Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> [Consulta: 19 de mayo de 2020]

Migración y crisis en la frontera entre EE. UU. y México en el siglo XXI

Carmen García Martínez
Universidad de Castilla-La Mancha

Longxiang Li
Universidad de Estudios Internacionales de Jilin

Resumen: La mayor parte de los inmigrantes irregulares o no documentados que cada año entran en EE. UU. proviene de México. Por su ubicación, este país también se ha convertido en un territorio de tránsito y de destino, al menos temporal, de los flujos migratorios procedentes de otros estados latinoamericanos, en especial los más cercanos (que ingresan a través de la frontera con Guatemala). La situación de las migraciones entre Estados Unidos y México ha pasado por diferentes etapas. En los años transcurridos del siglo XXI los cambios en el escenario político de Estados Unidos han dado lugar a la adopción de medidas cuestionables (como la construcción de un muro para separar los dos países) que no han impedido la intensificación de los problemas que se manifiestan en las áreas más próximas a los límites fronterizos internacionales. Estos se han convertido en espacio de conflictos que afectan no solo a los inmigrantes indocumentados llegados al país azteca sino también a la población local.

Palabras clave: Migraciones irregulares, frontera, EE. UU., México.

Abstract: Most of the irregular or undocumented immigrants that enter the US each year come from Mexico. Due to its location, this country has also become a transit and destination territory, at least temporary, for migratory flows from other Latin American states, especially the closest ones (which enter through the border with Guatemala). The migration situation between the United States and Mexico has gone through different stages. In the years of the 21st century, changes in the political scene in the United States have led to the adoption of questionable measures (such as the construction of a wall to separate the two countries) that have not prevented the intensification of the problems that are manifested in the areas closest to the international border limits. These have become spaces of conflicts that affect not only undocumented immigrants who have come to the Aztec country, but also the local population.

Keywords: Irregular migrations, border, USA, Mexico.

1. Introducción

La mayor parte de los inmigrantes irregulares o no documentados que cada año entran en EE. UU. proviene de México. Este país tiene un doble papel, primero como emisor, pero también -por su situación como territorio de tránsito para los migrantes procedentes del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras)-, como receptor de otros flujos de movilidad originados en países empobrecidos, afectados por políticas económicas de corte neoliberal y que han pasado por conflictos recientes (Pastor Gómez, 2016; Sandoval, 2015).

En el contexto del análisis de los procesos migratorios entre áreas limítrofes de gran diferencia socioeconómica, la singularidad de esta zona se relaciona con la gran complejidad de las situaciones a las que dan lugar los flujos de movilidad. La presencia de personas en situación irregular en la frontera mexicana con Estados Unidos se acompaña de múltiples manifestaciones de conflicto y desigualdades que afectan no solo a los inmigrantes indocumentados llegados al país azteca sino también a la propia población local. En consecuencia, no son extrañas las expresiones de xenofobia, racismo o marginación social, que se mezclan con los problemas generados por las redes de delincuencia y narcotráfico, contrabando y tráfico de personas.

La situación de las migraciones entre Estados Unidos y México ha pasado por diferentes etapas. Después de 2001 la seguridad nacional se vinculó más estrechamente a la gobernanza de los inmigrantes ilegales. Las medidas adoptadas por los gobiernos de distinto signo político que se han sucedido desde entonces han sido, a veces, tan cuestionables como la propuesta de Trump de completar la construcción de un muro para separar los dos países. Sin embargo, no han impedido la intensificación de los problemas que se manifiestan en las áreas más próximas a los límites fronterizos internacionales. Las severas restricciones a las migraciones que se han producido en 2020 (Ximénez de Sandoval, 2020), asociadas a la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, no son sino el resultado de la evolución de un proceso que tiene ya una larga historia. En este trabajo se señalan algunos de los rasgos que caracterizan estos últimos años (refuerzo de la frontera y del muro, incremento de la presencia de migrantes centroamericanos y, también, intensificación del clima social enrarecido por la violencia y los delitos).

Los inicios del levantamiento de barreras físicas entre los dos países se remontan a la década de los años noventa, durante el mandato del demócrata Clinton, pero fue en 2006 cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó una propuesta para construir un muro en su frontera sur con México. Hasta 2009, año en que termina el mandato del presidente Bush, se habían construido 580 kilómetros. Cuando Donald Trump asumió el cargo convirtió este tema en una de sus prioridades, dentro de su política de bloqueo a las migraciones y refuerzo de las tácticas de arresto y deportación de los inmigrantes ilegales en su territorio. Sin embargo, esta acción ha provocado las críticas de una parte de la población y la opinión internacional, y ha generado una gran presión sobre las finanzas de EE. UU. Mientras tanto, el volumen de la inmigración ilegal sigue siendo enorme y una gran cantidad de inmigrantes centroamericanos están varados en México, lo que representa una amenaza para la seguridad del país azteca.

En la zona fronteriza entre México y EE. UU. existen muchas personas sin casa, ni trabajo ni dinero, lo cual la convierte en un área de delincuencia, especialmente debido al narcotráfico y al funcionamiento de las mafias organizadas. Las políticas

estadounidenses orientadas al reforzamiento de la vigilancia fronteriza se justifican no solo por el flujo constante de migrantes indocumentados, sino también por la preocupación por el tráfico de drogas (González Reyes, 2009: 50).

Encontrar soluciones para los problemas de los migrantes indocumentados y los conflictos en la frontera entre ambos países es un asunto complejo en el que se interrelacionan numerosos factores. No es nuestra intención mencionar todos ellos. Esta investigación se centra en identificar las características de esta última etapa, a fin de ponerlas en relación con la historia de la frontera entre México y EE. UU., dentro de una reflexión que quiere contribuir a la comprensión del proceso y a aclarar algunas de las claves actuales.

2. Inmigración irregular desde México hacia los EE. UU. en el siglo XXI

Al entrar en el siglo XXI la inmigración irregular, procedente sobre todo de México, era un problema candente. Tras los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001, este asunto intensificó su componente política, al considerarse que podía guardar una estrecha relación con la seguridad nacional. Esto llevó a los diferentes gobiernos estadounidenses en la nueva centuria a adoptar diversas medidas, justificadas por la necesidad de controlar las entradas no autorizadas en el país a fin de garantizar la seguridad interior. Su éxito ha sido muy limitado ya que la cantidad de los inmigrantes indocumentados continuó aumentando y alcanzó su máximo en 2007, estimándose en unos 12 millones de personas (según Passel y Cohn, 2019). En el incremento de estos colectivos no influye solo las nuevas entradas sino, muy especialmente, la permanencia de muchas de estas personas en EE. UU. después de la caducidad de sus visados.

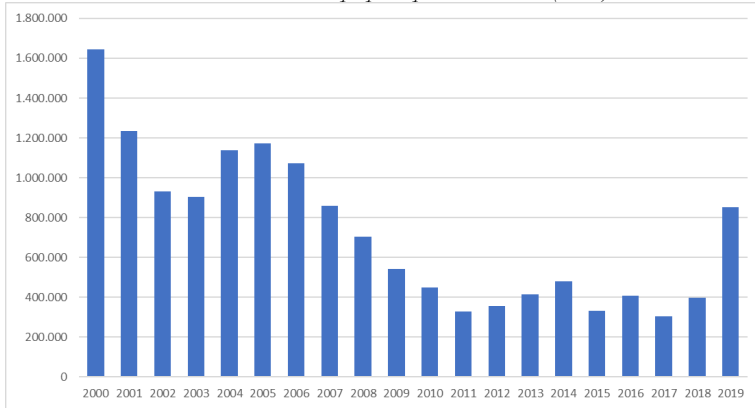
En los siguientes diez años este número fue disminuyendo con un ritmo muy suave, aunque su volumen seguía siendo muy grande (en torno a 10,5 millones de personas indocumentadas en 2017). Los inmigrantes mexicanos continuaban representando la mayor parte en este grupo (el 47 %), si bien, por primera vez, empiezan a suponer menos de la mitad del total al tiempo que aumentan los migrantes irregulares procedentes de otras regiones de Asia y América Central (Passel y Cohn, 2019). La concentración territorial es evidente ya que el 57 % de los extranjeros indocumentados se distribuía principalmente en seis estados: California y Texas (límitrofes con México) Florida, New York, New Jersey and Illinois (Krogstad, Passel y Cohn, 2019).

Después de 2017, el año en que Donald Trump asumió la presidencia, se han adoptado medidas, cada vez más radicales, para controlar este flujo de personas indocumentadas, pero parece que el problema ha vuelto a empeorar, como confirman las cifras de las detenciones realizadas en la frontera (Brooks, 2019). En el gráfico 1 se aprecia la evolución de este indicador desde el año 2000. El número de arrestos en 2017 fue el más bajo en todo el período (cerca de 304.000). Al año siguiente, sin embargo, esta cifra empezó a aumentar y ha llegado a superar las 851.000 detenciones en 2019 (USBP, 2020).

Hay muchas personas de países centroamericanos que entraron en el territorio de México y llegaron a su frontera norte, con la esperanza de cruzarla y alcanzar su propósito: integrarse en la sociedad estadounidense. Los procedentes del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) han aumentado en las últimas

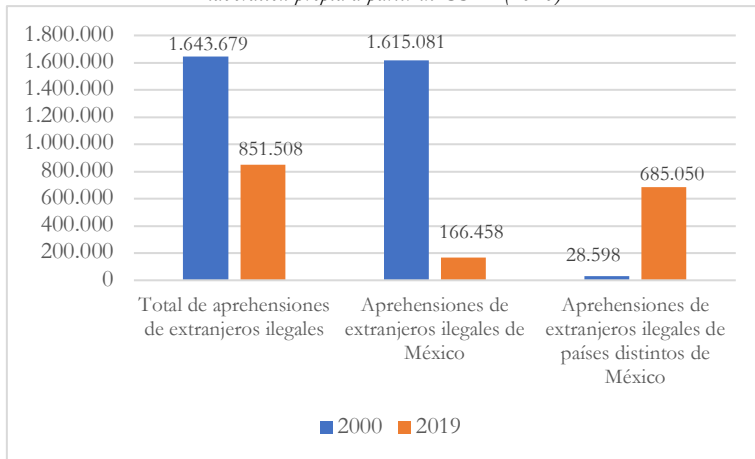
dos décadas y son mayoría en las caravanas de peticionarios de asilo que llegaron en 2018 y 2019 (Brooks, 2019), lo que introduce un componente cada vez más relevante en el panorama migratorio de esta zona.

Figura 1: Evolución de las detenciones de extranjeros ilegales en la frontera SO de EE. UU (2000-2019). Fuente: Elaboración propia a partir de USBP (2020)



En la figura 2 se presenta con datos del Departamento de Seguridad Nacional el cambio que se ha producido. Si en 2000, con cifras totales que superaban 1.600.000 extranjeros irregulares detenidos, el 98 % eran mexicanos, en 2019 se ha pasado a un volumen total que ha disminuido a la mitad, que se compone mayoritariamente de personas procedentes de países distintos a México (más del 80%).

Figura 2. Detenciones de extranjeros ilegales en la frontera SO de EE. UU. por lugares de origen. Fuente: Elaboración propia a partir de USBP (2020)



3. La ampliación de la frontera y la preocupación por su control

La “frontera extendida” es un concepto geográfico propuesto por Lord Curzon en el año 1907 (cit. en Arriaga, 2012: 82). Se denomina así a la frontera ampliada y estratégica que desde los Estados Unidos de América se traslada a los países del istmo centroamericano para parar la migración procedente de estos territorios (Pastor, 2016: 265). En esta última etapa es necesario considerar la existencia de estas dos fronteras y su papel en la gobernanza de las migraciones ilegales a los EE. UU.

3.1 La frontera norte y el Muro, barrera ineficiente y símbolo visible

La construcción de un muro para frenar los flujos de migrantes ilegales es una de las medidas que más polémica ha levantado tanto en el interior de los países afectados como en el ámbito internacional. La frontera común entre EE. UU. y México se extiende a lo largo de 3.142 kilómetros. En buena parte está delimitada por el río Grande (río Bravo para los mexicanos) y discurre por territorios diversos, que incluyen obstáculos naturales como el desierto, zonas montañosas o humedales por donde es difícil, y peligroso, transitar. En su historia se pueden distinguir varias etapas.

a) Hasta el año 2001. En la década de 1990, las principales ciudades de la frontera comenzaron a levantar diferentes instalaciones de aislamiento con materiales diversos, incluido el acero de chatarras del campo de batalla de Vietnam, para definir las líneas divisorias entre ambos países (Dear, 2013: 14-15). Así, desde el gobierno del presidente Clinton, en 1994 (bajo la *Operación Guardián* contra la inmigración) surge una barrera física, formada por varios kilómetros de vallas, en la zona de frontera de Baja California, entre Tijuana y San Diego. Poco tiempo después, el Congreso estadounidense aprobó la *Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes de 1996 (IIRIRA)*, autorizando la construcción de una cerca de 14 millas (unos 22 kilómetros) con más altura que la existente, pero que no llegó a realizarse (Shen, 2019: 76).

b) En el S. XXI. Después de septiembre de 2001, tras la conmoción provocada por los ataques terroristas del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense prestó más atención a la construcción del muro fronterizo, al considerar que los inmigrantes ilegales contribuían a aumentar los riesgos para la seguridad nacional. En 2006 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la *Ley de Cerca Segura de 2006 (SFA)*, que fue la principal propuesta de las políticas migratorias del presidente Bush. En esta ley se mencionaba la construcción de dos vallas paralelas de 850 millas (más de 1.360 kilómetros), que se apoyaba en la *Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigración de 1996*. Se intensificaba el sistema de protección fronteriza con el bloqueo al paso de automóviles, los puntos de control y otras propuestas de medidas más modernas como la utilización de iluminación, satélites y drones (SFA, 2006).

En junio de 2015 Donald Trump anunció su candidatura a las elecciones, y uno de los elementos centrales de su campaña consistió en la promesa de construir un muro en la frontera con México, argumentando la necesidad de los estadounidenses de protegerse frente a una de las naciones con más crímenes del mundo y afirmando que sería este país quien pagase su construcción (Córdova Molina, 2018: 41-42). Desde 2017 ha mostrado una actitud muy hostil hacia los inmigrantes irregulares, ha insistido mucho en la construcción del nuevo sistema del muro fronterizo (*New Border*

Wall System) y ha mostrado gran confianza en su papel para la gobernanza de este asunto.

Bajo estas premisas, en la frontera de 1.950 millas entre los Estados Unidos y México, ya hay casi 700 millas (más de 1.100 kilómetros) de instalaciones de aislamiento intermitente. Estas adoptan variadas formas y van desde las meras vallas de materiales poco consistentes a las láminas de acero, e incluyen también paneles de hormigón y cercas de estructuras con forma de cruz para cortar el paso a los vehículos. Los sectores de muro de más reciente construcción se configuran como un conjunto cada vez más complejo en el que se integran barreras de contención, iluminación de muy alta intensidad, detectores de movimiento, sensores electrónicos y equipos con visión nocturna conectados a la policía fronteriza estadounidense, para vigilar permanentemente con camionetas todoterreno y helicópteros artillados.

3.2 Impactos del reforzamiento de la frontera norte

Como se comenta en la noticia aparecida en *The New York Times* en 2017 (“Los prototipos del muro fronterizo están listos, pero pocos creen que pueda funcionar”), los estadounidenses tampoco estaban seguros de que el muro sirviera para la gobernanza de las inmigraciones ilegales desde México y la seguridad nacional (Nixon R., 2017). Sus efectos son de distinto tipo; aunque su eficacia para cortar el flujo de la inmigración está más que cuestionada, sí tiene un evidente papel disuasorio y, desde luego, simbólico, como expresión visible de las restricciones impuestas a la circulación fronteriza.

a) Impactos en los inmigrantes ilegales. En primer lugar, el muro ha reducido las oportunidades de entrar en los EE. UU. de manera ilegal, cruzando la frontera entre estos dos países. Las vallas, las instalaciones de vigilancia, el sistema de iluminación y las patrullas fronterizas han hecho que las entradas no autorizadas sean cada vez más difíciles y ha llevado a que algunos inmigrantes hayan abandonado sus planes. El número de inmigrantes irregulares en la frontera suroeste ha ido disminuido desde el inicio del siglo. Como se ha indicado, en el año fiscal 2017, las patrullas de Aduana y Protección Fronteriza de los EE. UU. arrestaron a 303.916 extranjeros no documentados en la frontera suroeste, la cifra más baja en los últimos 20 años (CBP, 2017: 2). Desde este punto de vista, su construcción podría considerarse que ha influido de forma positiva en el control de las inmigraciones irregulares pero las tendencias han cambiado justo cuando más se ha reforzado este sistema de protección.

La cruz de esta misma moneda es que este impedimento incita a muchas personas a usar otros caminos más peligrosos, lo que ha incrementado la mortalidad en estos intentos, como reconocen las instituciones internacionales como la ONU:

A medida que aumenta la probabilidad de ser detenidos, los migrantes tienden a buscar rutas más remotas, difíciles y peligrosas. La exposición prolongada a los ambientes extremos en la frontera, donde las temperaturas a menudo superan los 40°C, combinada con la dificultad de llevar ayuda a estas zonas, son las causas principales de la muerte de migrantes en estos recorridos (ONU, 2018).

b) Impactos en la seguridad nacional. Los defensores de este sistema afirman que la violencia y los crímenes en la frontera sur de los EE. UU. están vinculados estrechamente a las inmigraciones irregulares desde México, que son una amenaza

para la seguridad interna de su país. El reforzamiento del control fronterizo ha contribuido a cortar las vías de transporte de las drogas y, según algunos, ha podido incidir en la reducción de ciertos tipos de delitos, pero también se asocia al aumento de otros actos criminales. La situación de ilegalidad puede llevar fácilmente a actividades delictivas como falsificación de documentos, soborno, etc. Al mismo tiempo favorece la proliferación de redes de contrabando y el beneficio de los profesionales del tráfico de personas (“coyotes”) (Orrenius y Coronado, 2005).

El muro ha causado amenazas también a la seguridad fronteriza de México, dado que los mexicanos y los centroamericanos que querían cruzar la frontera para entrar en los EE. UU. y no pueden alcanzar su objetivo, se instalan en las comunidades del norte de México, al lado de la frontera. Muchos de ellos, especialmente los procedentes de Centroamérica, no tienen documentos oficiales, ni oportunidades de trabajo, lo que los convierte en población vulnerable que genera problemas sociales y presiones fiscales para este país. Este colectivo se ve engrosado cada año por el conjunto de inmigrantes latinoamericanos indocumentados deportados por el gobierno de los EE. UU. a su país de origen. Algunos autores han señalado la relación que algunas de estas personas, con antecedentes penales, pueden establecer con los cárteles del narcotráfico o las pandillas (maras), lo que genera mayor violencia (Pastor Gómez, 2016: 266). En este caso, llegar a una encrucijada americana sin documentos, fracasar en el intento de cruzar y luego regresar puede conducir a la delincuencia y la violencia. Depende no solo de las Patrullas Fronterizas de los Estados Unidos, sino también de otras organizaciones que participan en la evolución del fenómeno migratorio internacional (González Reyes, 2009).

c) Otros impactos. En primer lugar, la construcción del muro ha causado una gran presión en las finanzas de los EE. UU., dado que su construcción y su mantenimiento son caros. Además, el muro fronterizo también conlleva notables costos ambientales como, por ejemplo, la destrucción de la vegetación de la zona, la contaminación del agua y los daños a las tierras afectadas (Shen, 2019: 78-79).

En la economía de los países de origen de los inmigrantes, el muro y las políticas fronterizas también han producido unos profundos impactos en relación con la ganancia de divisas que general estos colectivos. Para los gobiernos de México y de los otros países centroamericanos, el panorama del retorno masivo de millones de migrantes no es fácil por una variedad de razones. Destaca, entre otras, la pérdida potencial de miles de millones de dólares en remesas anuales dirigidas a las familias de los migrantes. Se ha calculado que, para 2015, alcanzaron los 25.000 millones USD (Pastor Gómez, 2016: 265).

Por otro lado, cuando a las personas indocumentadas se las quiere tratar como delincuentes surgen muchos problemas. Los abusos de autoridad, el uso innecesario de la fuerza y las violaciones de los derechos humanos de los migrantes por parte de los agentes de las Patrullas Fronterizas están estrechamente relacionados con otras cuestiones sociopolíticas como los prejuicios raciales, los privilegios, la corrupción o la impunidad a la hora de incumplir la ley de algunas autoridades de inmigración (González Reyes, 2009: 53).

Algunos expertos creen que el muro también es un símbolo de discriminación hacia los mexicanos. Ha producido muchos problemas étnicos, culturales y políticos, influyendo en las relaciones entre estos dos países, incluso entre sus habitantes. Este,

como otros muros que se han levantado a lo largo de la historia reciente, no son sólo límites jurídico-geográficos, sino también símbolos socio-culturales que encarnan los diversos significados de la frontera: oportunidades económicas, xenofobia, discriminación, racismo, o esperanzas de una vida mejor, entre tantas otras (Castillo Ramírez, 2014).

3.3 El creciente papel de la frontera del sur de México

Buena parte de las investigaciones sobre la inmigración ilegal hacia los EE. UU. desde México, se han enfocado en la frontera norte de este país, considerándola clave para la gestión de los problemas que se producen. Sin embargo, como se ha comentado, si por algo se caracterizan las últimas décadas es por el aumento de los inmigrantes centroamericanos, que en su camino hacia los EE. UU. han traspasado la frontera mexicana, cuyo número aumenta cada año más rápido.

La entrada por el sur de México, de miles de personas, con el único objetivo de llegar a los Estados Unidos, es un desafío enorme para el gobierno mexicano, que se ha hecho más agudo en años recientes cuando la seguridad fronteriza estadounidense ha aumentado (Pastor Gómez, 2016: 254). Poco a poco, los responsables mexicanos también han reconocido la importancia de controlar las migraciones irregulares desde Centroamérica. Ya desde finales de los ochenta, Estados Unidos comenzó a presionar para que el país azteca controlase los desplazamientos indocumentados centroamericanos, intensificando la vigilancia fronteriza del sur de México y deportando a los migrantes antes de que llegaran a la frontera del norte (González Reyes, 2009: 50). Desde entonces se ha incrementado el número de detenciones y deportaciones y se han adoptado diversas medidas (como el Programa Frontera Sur, presentado en 2014 durante el mandato del presidente Enrique Peña Nieto). Sin embargo, por las especiales situaciones económicas y políticas de los países centroamericanos, la magnitud de los flujos de inmigrantes irregulares de esta zona sigue en ascenso.

En esta zona también existen mucha violencia que se manifiesta en una ratio elevada de crímenes y conflictos. México, Guatemala, y el istmo en su conjunto, tienen una posición geoestratégica especial con respecto a la delincuencia organizada, ya que se encuentran próximos tanto a los países productores de droga como a uno de los mercados de consumo más destacados, el estadounidense. Además, la delincuencia de las pandillas y la ordinaria, a ambos lados de la frontera, tienen un impacto significativo en la vida de la comunidad (Pastor Gómez, 2016: 262). A ello hay que añadir otros factores de riesgo, como la permisiva legislación en materia de adquisición, uso y transporte de armas de fuego, que caracteriza a algunos de estos países, como Guatemala (Ibarrola Nicolín, 2014).

Del análisis anterior se puede concluir que, en la actualidad, la frontera del sur de México juega un papel muy importante en la gobernanza de la inmigración irregular hacia los EE. UU. Una clave para tener en cuenta en la definición de estrategias de solución de los problemas de la zona es considerar la creciente entrada de inmigrantes centroamericanos, que atraviesan México de sur a norte para poder alcanzar el sueño americano.

4. Reflexiones finales

La movilización geográfica de mexicanos hacia EE. UU. es un proceso económico y social (Salgado de Snyder, 2002: 101-102) que ha dado lugar a una corriente de inmigración ilegal que plantea conflictos difíciles de solucionar. En los apartados anteriores nos hemos centrado en sintetizar algunas de las tendencias nuevas que caracterizan la evolución reciente de este proceso: el aumento de los inmigrantes indocumentados procedentes de Centroamérica, la construcción de un muro, símbolo de separación, que obstaculiza el tránsito fronterizo, y las dificultades para la gobernanza de la frontera del sur de México.

En este contexto las dos fronteras, tanto la del norte como la del sur de México desempeñan un papel crucial. Por su ubicación, este país se ha convertido en el escenario de numerosas historias de desarraigo y desplazamientos forzados, protagonizadas por grupos desfavorecidos de mexicanos y también de centroamericanos. Este condicionante geográfico hace más evidente la falta de políticas eficientes y ha servido para justificar la vigilancia y el reforzamiento del control fronterizo, que también es un factor muy importante para el problema actual. Sin embargo, el control de las fronteras no depende solo del propio esfuerzo estadounidense, ni puede limitarse a políticas restrictivas y represoras.

La eficacia de este tipo de acciones para evitar la inmigración irregular hasta ahora ha sido muy limitada porque, después de una tendencia a la baja en la primera parte del nuevo siglo, las detenciones en la frontera han vuelto a aumentar (debido a los migrantes centroamericanos), mientras que la magnitud de las inmigraciones irregulares ha seguido incrementándose durante estos años como consecuencia de la caducidad de los visados de muchos extranjeros que llegaron desde México y que no han podido ser renovados. Por el contrario, se ha comprobado que tales planteamientos pueden inducir efectos negativos. Con todo el debate público interno y externo que ha acompañado a la actual administración estadounidense desde el inicio de su mandato, quizás se debería sopesar las consecuencias de imponer una política dura de deportaciones. Como muchos autores han señalado esas acciones podrían desestabilizar a la sociedad como resultado de la separación de las familias, así como socavar la economía y seguridad de sus vecinos del sur. Desestimar estos efectos ha puesto prueba a las relaciones entre México y Estados Unidos (Pastor Gómez, 2016: 266). Los últimos acontecimientos internacionales y la pandemia de la COVID-19 han agravado aún más la situación.

Por eso, la gobernanza del problema de las inmigraciones ilegales no puede lograrse solo con políticas migratorias o fronterizas, sino que requiere la cooperación entre las tres partes -México, los países centroamericanos y los Estados Unidos-. Se abre una oportunidad de negociación para mejorar las condiciones vitales de sus habitantes, para publicar las políticas conjuntas y controlar las migraciones ilegales, basada en principios de cooperación, acuerdo y comunicación.

No se puede negar que las inmigraciones ilegales desde México han causado efectos muy profundos en la sociedad estadounidense, tanto en el ámbito político, como económico y cultural. A pesar de sus innegables aportaciones en todos los aspectos, la inmigración es interpretada como una fuente de conflictos o de cargas. Este debate abierto en la sociedad norteamericana ha justificado el endurecimiento de posiciones de una parte de la población, especialmente en los momentos de crisis. El

discurso antimigratorio, en un país cuya historia no se explica sin el *melting pot* de culturas diversas, forma parte de la actualidad estadounidense. No se trata de colectivos aislados ya que, como afirma Fassin (2018: 81-82), en las encuestas a pie de urna, se comprobaba que el 86 % de los electores de Trump apoyaban la construcción de un muro en la frontera mexicana. Frente a estas actitudes, con su corolario de xenofobia, cabe arbitrar muchas medidas que se abran a la cooperación en el sector económico y a la colaboración en las políticas fronterizas. Dado el escenario internacional y también las últimas decisiones internas en EE. UU., puede que parezcan utopías o procesos demasiado lentos. Ahora bien, como ya se pone de manifiesto en la teoría de los juegos de suma distinta a cero (*non-zero-sum games*) alcanzar una solución es posible si todas las partes ganan.

Referencias

- Arriaga Rodríguez, J. C. (2012) El concepto Frontera en la geografía humana. *Revista Perspectiva Geográfica*, 17, pp. 71-96.
- Brooks, D. (2019) Crisis migratoria: 3 factores que explican por qué se ha disparado el número de personas que llegan a la frontera sur de Estados Unidos, *BBC News Mundo*. (13 de junio de 2019) Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48614734> [Consulta: 04 de junio de 2020].
- Castillo Ramírez, G. (2014) El muro fronterizo, símbolo de discriminación. *Rebelión*. Disponible en: <https://rebelion.org/el-muro-fronterizo-simbolo-de-discriminacion/> [Consulta: 15 de junio de 2020].
- Cbp (U.S. Customs and Border Protection) (2017) *CBP Border Security Report, Fiscal Year 2017*, pp. 1-6. Disponible en: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2017-Dec/cbp-border-security-report-fy2017.pdf> [Consulta: 16 de junio de 2020].
- Córdova Molina, S. L. (2018) Muros y sociedad internacional: lecciones aprendidas para el caso de México y Estados Unidos. TFM de Universidad de Barcelona. Disponible en: [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/138238/1/Memoria_C%c3%b3rdo va Molina Sahara.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/138238/1/Memoria_C%c3%b3rdo%20va_Molina_Sahara.pdf) [Consulta: 12 de junio de 2020].
- Dear, M. (2013) *Why Walls Won't Work: Repairing the US-Mexico Divide*, New York: Oxford University Press, pp. 14-15.
- Fassin, E. (2018) *Populismo de izquierdas y neoliberalismo*. Barcelona: Herder Editoriales.
- González Reyes, P. J. (2009) Migración, criminalidad y violencia en la frontera norte de México. *Revista Criminalidad*, 51 (2), pp. 47-60.
- Ibarrola Nicolín, E. (2014) La cooperación internacional de México con Centroamérica en materia de seguridad. Guatemala y la frontera sur. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales de México*, 35, disponible en http://www.cesnav.edu.mx/revista_pdf/2014/2014-2.pdf.
- IIRAIRA Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, september 30, 1996, 104th Congress, Public Law 104—208. Disponible en: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-104publ208/pdf/PLAW-104publ208.pdf>.

- Krogstad, J. M., Passel J., S. y Cohn, D'Vera (2019) 5 facts about illegal immigration in the U.S., Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/> [Consulta: 04 de junio de 2020].
- Nixon, R. (2017) Los prototipos del muro fronterizo están listos, pero pocos creen que pueda funcionar. *The New York Times*. (29 de octubre de 2017). Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2017/10/29/espanol/los-prototipos-del-muro-fronterizo-estan-listos-pero-pocos-creen-que-pueda-funcionar.html> [Consulta: 15 de junio de 2020].
- ONU (2018) Aunque ahora cruzan menos migrantes de México a Estados Unidos, mueren más. *Noticias ONU*. (6 de febrero de 2018). Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/02/1426531> [Consulta: 14 de junio de 2020].
- Orrenius P., Coronado, R. (2005) *The Effect of Illegal Immigration and Border Enforcement on Crime Rates along the U.S.-Mexico Border*, Working paper 131, San Diego: CCIS (The Center for Comparative Immigration Studies), University of California, pp. 1-23. Disponible en: <https://escholarship.org/uc/item/2jh5h00q> [Consulta: 25 de mayo de 2020].
- Passel J., Cohn, D. (2019) *Mexicans decline to less than half the U.S. unauthorized immigrant population for the first time*, Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/12/us-unauthorized-immigrant-population-2017/> [Consulta: 03 de junio de 2020].
- Pastor Gómez, M. L. (2016) México: entre el muro de la frontera Norte y la porosidad de la frontera Sur. *IEEE.E.S*, Documento de Análisis, 2016 (73), pp. 252-266.
- Salgado de Snyder N. (2002) Motivaciones de La Migración de Mexicanos hacia Estados Unidos. En Muñoz De Alba Medrano, M. (ed.), *Temas selectos de salud y derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 89-108.
- Sandoval, C. (2015) *No más muros. Exclusión y migración forzada en Centroamérica*, San José, Ed. UCR.
- SFA (Secure Fence Act of 2006) (26 de Octubre de 2006). 109th Congress, Public Law 109 -367. Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/house-bill/6061>.
- Shen, Z. (2019) An Analysis on Trump's Border Wall Policy. *American Studies Quarterly*, (2), pp. 76, pp. 74-87.
- USBP (United States Border Patrol) (2020), BP Total Apps Mexico OTM FY2000-FY2019. Disponible en: https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jan/U.S.%20Border%20Patrol%20Total%20Monthly%20Family%20Unit%20Apprehensions%20by%20Sector%20%28FY%202013%20-%20FY%202019%29_0.pdf [Consulta: 3 de julio de 2020].
- Ximénez de Sandoval, P. (2020) Trump hace pagar a los extranjeros sus malas perspectivas electorales. *El País*, 23.06.2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-06-23/trump-hace-pagar-a-los-extranjeros-sus-malas-perspectivas-electorales.html> [Consulta: 05 de julio de 2020].

Análisis de la expansión urbana de las ciudades fronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y de Foz de Iguazú (Brasil)

Monserrat García-Calabrese
Universidad Nacional de Asunción

Irene Sánchez Ondoño
Universidad de Castilla-La Mancha

Francisco Javier Jover Martí
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: El proceso de excesiva urbanización se ha extendido a escala planetaria. Como resultado, se ha dado un proceso de concentración de población en torno a las grandes áreas urbanas. De la misma manera, su estructura y morfología han ido cambiando debido a la mejora y aumento de las infraestructuras del transporte, entre otros factores. También han ido surgiendo procesos de fragmentación espacial y social que condicionan las dinámicas de las ciudades latinoamericanas. En esta investigación se aborda el estudio de caso de Foz de Iguazú (Brasil) y Ciudad del Este (Paraguay) que aparecen representadas como ciudades gemelas. Sus relaciones económicas, culturales, de vecindad y complementariedad son intensas y recíprocas, produciendo así una determinada forma de transformación del espacio urbano que afecta a todo el conjunto. Se plantea como objetivo analizar los cambios producidos en las formas de crecimiento de estas ciudades fronterizas. A partir de la combinación de diversos índices, se podrá ver la expansión urbana del periodo 1985-2020 en un radio de 10 kilómetros. Además, se ha recopilado información sobre el crecimiento de la población de ambas ciudades. Entre los resultados esperados, se podrá comprobar las semejanzas y diferencias de los ritmos de crecimiento urbano y demográfico.

Palabras clave: Ciudad fronteriza, ciudad gemela, expansión urbana, Sistemas de Información Geográfica.

Abstract: The process of excessive urbanization has spread on a planetary scale. As a result, there has been a process of population concentration around large urban areas. In the same way, its structure and morphology have been changing due to the improvement and increase in transport infrastructure, among other factors. Processes of spatial and social fragmentation have also emerged that condition the dynamics of Latin American cities. This research deals with the case study of Foz de Iguazú (Brazil) and Ciudad del Este (Paraguay) that are represented as twin cities. Its economic, cultural, neighborhood and complementary relations are intense and reciprocal, thus producing a certain form of transformation of the urban space that affects the entire complex. The objective is to analyze the changes produced in the growth forms of these border cities. The urban sprawl of the period 1985-2020 can be seen within a radius of 10 kilometers by a combination of various indicators. Furthermore, information on the population growth of both cities has been collected. Among the expected results, it will be possible to verify the similarities and differences in the rates of urban and demographic growth.

Keywords: Border City, Twin City, Urban Growth, Geographical Information Systems.

1. Introducción

Ciudad del Este forma parte del sistema urbano paraguayo compuesto por tres ciudades en las que están incluidas Asunción y Encarnación. Presenta como particularidad su integración en los circuitos comerciales internacionales al formar parte de la denominada región de la Triple Frontera que incluye a dos de sus ciudades vecinas: Foz de Iguazú en Brasil y Puerto Iguazú en Argentina. Las limitaciones en cuanto a relaciones por vía terrestre con los países vecinos que implica la ubicación en la proximidad a la frontera natural impuesta por el río Paraná fueron salvadas con la construcción del Puente Internacional de la Amistad en 1965. De hecho, ha sido un factor condicionante de la considerable expansión urbana y del crecimiento demográfico de esta ciudad desde mediados de la década de los 80 del pasado siglo. También Foz de Iguazú, ubicado en el Estado de Paraná (Brasil), presenta una tendencia similar basada en un continuo y especialmente acelerado crecimiento de la mancha urbana a partir de ese mismo período. En este caso, los factores que han influido en esta dinámica son: el turismo, la construcción y la represa hidroeléctrica de Itaipú. Este proceso de expansión urbana se produce en un contexto actual de crecimiento de las áreas urbanas que se ha generalizado por todo el mundo, más acelerado aún a finales de la pasada centuria cuando el proceso de globalización había integrado a todos los espacios del Planeta originando relaciones de todo tipo: económicas, sociales, políticas, culturales... Este proceso se puede vincular con el aumento de población. Su ritmo de crecimiento también se ha mantenido en aumento desde entonces, aunque con una tendencia hacia la desaceleración y estancamiento en etapas más recientes.

Las relaciones ocasionadas por la proximidad de las ciudades en esta región, a pesar de no contar con un gobierno común, merecen dedicarle su atención en esta investigación. La bibliografía especializada las considera ciudades gemelas en los que los vínculos generados entre ellas producen impactos en una ciudad y viceversa y contribuyen a la transformación de su entorno urbano.

Así, el objetivo principal hacia el que se dirige este trabajo es realizar un análisis de los cambios producidos en las formas de crecimiento de las ciudades fronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil). Para eso, se ha delimitado un área de análisis de un radio de 10 kilómetros en el que se ha tomado como referencia el Puente Internacional de la Amistad con el que, a partir de las imágenes de satélite, se puede comprobar la expansión urbana del período comprendido entre 1985 y 2020. Se han combinado una serie de variables, como son el Índice de Diferencia Normalizado Edificado (NDBI), el Índice de Vegetación de Diferencia Normalizada (NDVI) y el Índice Diferencial de Agua Normalizado (NDWI) de los años 1985, 2000, 2010 y 2020 para analizar este proceso para el que también se hace uso de la plataforma *Google Earth Engine*. Otro de los objetivos planteados es relacionar el crecimiento de la población de estas ciudades con el fenómeno de expansión urbana. Para alcanzar ese objetivo, se analiza el ritmo de crecimiento de sus habitantes para el mismo período de tiempo seleccionado. En este caso, las fuentes utilizadas son las estadísticas proporcionadas por los organismos oficiales de cada país.

El presente trabajo se estructura de la siguiente forma. En una primera parte se presentan los materiales empleados para realizar la investigación, así como la metodología utilizada. Después, se pasa a analizar el proceso de expansión urbana en

cada una de las dos ciudades de forma individualizada donde se relaciona este crecimiento con sus respectivas dinámicas poblacionales. Más adelante, se procede a la interpretación de los resultados obtenidos para comprender este fenómeno en el área analizada con el apoyo de la bibliografía especializada. A continuación, se extraen las principales conclusiones del análisis realizado. Por último, se cierra el trabajo con un listado de la bibliografía utilizada.

2. Materiales y metodología de investigación

Ciudad del Este se encuentra ubicada en la Región Oriental de Paraguay, más concretamente, en el Departamento de Alto Paraná, mientras que la ciudad de Foz de Iguazú forma parte del Estado de Paraná en el Brasil. Ambas ciudades se encuentran separadas por la división natural del río Paraná (mapa Figura 1). La extensión de las ciudades se presenta en hectáreas en la Tabla 1.

Tabla 1. Extensiones de Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2001) y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002).

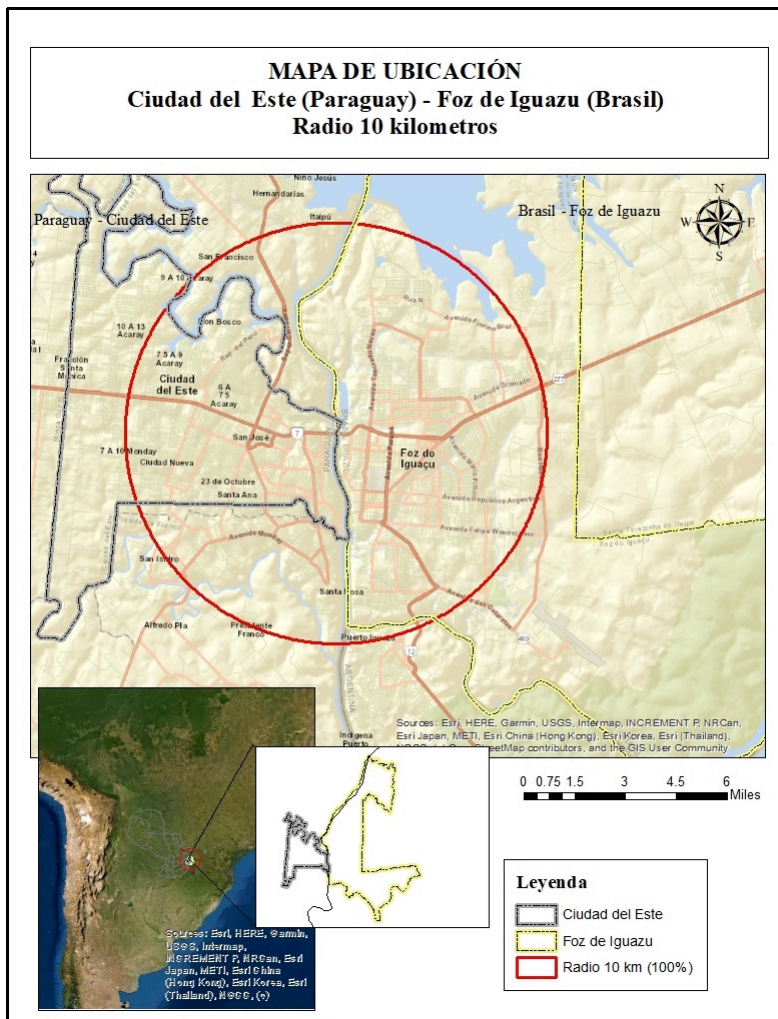
Ciudad	Área analizada (ha) (10 km)	Área total (km ²)
Ciudad del Este	7.774,97	150,97
Foz de Iguazú	15.652,30	589,1

Para la delimitación del área de estudio se ha creado un radio de 10 kilómetros desde el Puente de la Amistad que constituye el único punto de acceso entre ambas ciudades. Las fechas de análisis fueron seleccionadas en relación a la calidad y disponibilidad de imágenes de satélite. Las divisiones políticas y datos demográficos de cada ciudad se han obtenido de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Paraguay), del Instituto de Tierras, Cartografía y Geología del Paraná (Brasil) y del Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

La metodología empleada ha sido estructurada en dos etapas. En la primera se ha procedido al análisis de las imágenes de satélite Landsat 5 TM y Landsat 8 OLI-TIRS mediante la plataforma de *Google Earth Engine* (GEE, de ahora en adelante). Se realizó un filtrado de fechas, nubes y cálculo de la mediana de cada píxel. Para la determinación de la superficie de la mancha urbana de los años 1985, 2000, 2010 y 2020 se ha procedido al cálculo de tres índices espectrales: el primero (NDBI, *Normalized Difference Built-up Index*) ha servido para determinar las zonas edificadas; el segundo (NDVI, *Normalized Difference Vegetation Index*) se ha utilizado para identificar áreas con cobertura vegetal; el tercero (NDWI, *Normalized Difference Water Index*) se ha empleado para localizar zonas con presencia de agua. Tras la obtención de los índices mencionados anteriormente, se ha realizado una combinación de los tres mediante una operación algebraica en la plataforma de GEE. Posteriormente, las imágenes fueron descargadas y procesadas mediante el software libre de QGIS. Se ha realizado una clasificación no supervisada para finalmente cuantificar la superficie de la mancha urbana. La última fase de la primera etapa ha sido el cálculo del Índice Kappa con la implementación del algoritmo *r.kappa* de QGIS. A partir de este indicador se ha determinado el rango de confiabilidad de cada mapa, según los criterios de Congalton y Green (1999). En la segunda etapa de la investigación se ha planteado como objetivo

analizar la evolución demográfica de las ciudades del estudio. Para ello se ha calculado la tasa de crecimiento de la población que permite comparar la dinámica demográfica en relación a la extensión de la mancha urbana. La revisión de la literatura académica relacionada con el ámbito de estudio y el análisis se ha utilizado de apoyo a la investigación realizada.

Figura 1. Ubicación de Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Fuente: Elaboración propia.



3. Resultados y discusión

3.1 Expansión de la mancha urbana y crecimiento poblacional de Ciudad del Este (Paraguay)

Ciudad del Este es una ciudad fronteriza, caracterizada por su potencial económico, que forma parte de un sistema de tres ciudades metropolitanas que incluyen a Asunción y Encarnación. Sin embargo, no funcionan como organizadoras del sistema regional de Paraguay y se encuentran fuertemente influenciadas por factores socioeconómicos y políticos. La peculiaridad de Ciudad del Este es que se encuentra incorporada a circuitos comerciales y transnacionales (Cepal, 2011; Dilla *et al.*, 2008; Vázquez, 2013) dentro del sistema de ciudades que conforma la Triple Frontera entre Foz de Iguazú (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina). También es reconocida como el tercer centro internacional de importancia comercial después de Miami y Hong Kong por el volumen de dinero que moviliza (Dilla *et al.*, 2008).

Según Astorga *et al.*, (2019), el crecimiento urbano y demográfico en Ciudad del Este ha estado fuertemente influenciado por la construcción del Puente Internacional de la Amistad en 1965 (puente que une Ciudad del Este con Foz de Iguazú) y la construcción de la Represa Binacional de Itaipú en 1975 que se puso en funcionamiento en 1984. Esta ciudad cumple la función principal de ser bisagra de comercio internacional con Brasil y el resto del mundo a través de la zona de Triple Frontera. A partir de la puesta en marcha de la represa se observa un acelerado crecimiento de la ciudad.

Ciudad del Este ha expandido considerablemente el suelo urbano en el período de tiempo comprendido entre 1985 y 2020. En el radio de los 10 kilómetros analizados la mancha urbana ha alcanzado en este último año 2020 el 66 % de la superficie estudiada (Tabla 2 y mapa Figura 3).

Tabla 2. Mancha urbana de Ciudad del Este (radio de 10 km) (1985-2020).

Fuente: Elaboración propia.

Año	Mancha urbana en hectáreas de Ciudad del Este (radio de 10 km)	Porcentaje del total de 10 km de ambas ciudades	Porcentaje del radio de 10 km de Ciudad del Este
1985	1.182	5 %	15 %
2000	3.102	13 %	40 %
2010	4.742	20 %	61 %
2020	5.146	22 %	66 %

En un primer periodo comprendido entre 1985 y el año 2000 se observa una explosión demográfica y urbana con diferentes ritmos e intensidades. La tasa de crecimiento de la mancha urbana fue del 162 %. Entre el año 2000 y 2010 la tasa de crecimiento disminuyó, pero la superficie siguió aumentando a un ritmo más constante. Sin embargo, desde el 2010 al 2020 se aprecia que la tasa de crecimiento de la mancha urbana y de la población se ha desacelerado. La falta de espacio libre y otros factores sociales puede que influyan en el comportamiento de la dinámica de la población

(Tabla 3 y Figura 2). El patrón de crecimiento urbano se encuentra condicionado por la presencia de la infraestructura vial.

Tabla 3. Población total de Ciudad del Este (1982-2020).

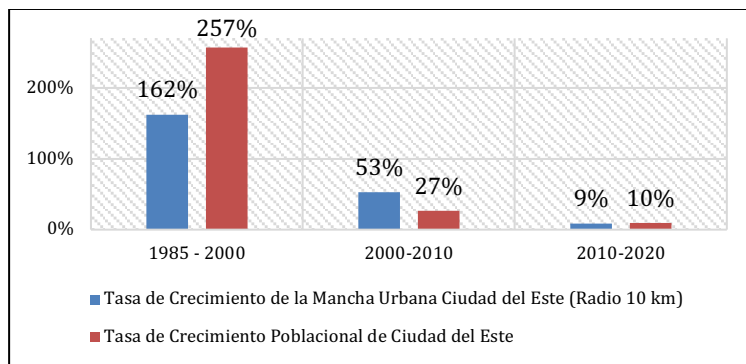
Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2002; Dirección General de Estadísticas, Encuestas, y Censos 2015.

Año	Población total (habitantes)
1982	62.328
2002	222.274
2012	281.422
2020 (estimado)	308.983

A partir de los datos presentados en la Figura 2 se puede apreciar que el ritmo de crecimiento de la población es mayor al que tienen la mancha urbana en el período 1985-2000. En una etapa posterior la tendencia se vuelve a la inversa y la tasa de crecimiento de la población disminuye con respecto a la superficie urbana. Entre 2010 y 2020 los valores son prácticamente iguales, aunque la población supera ligeramente a la extensión urbana. No obstante, hay que tener en cuenta que el primer período recoge la dinámica de 15 años mientras que los otros dos lo hacen para un período de tiempo comprendido de 10 años (Figura 2).

Figura 2. Crecimiento de la población y de la mancha urbana (10 km) de Ciudad del Este (1985-2020).

Fuente: Adaptado de Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2002; Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2015.

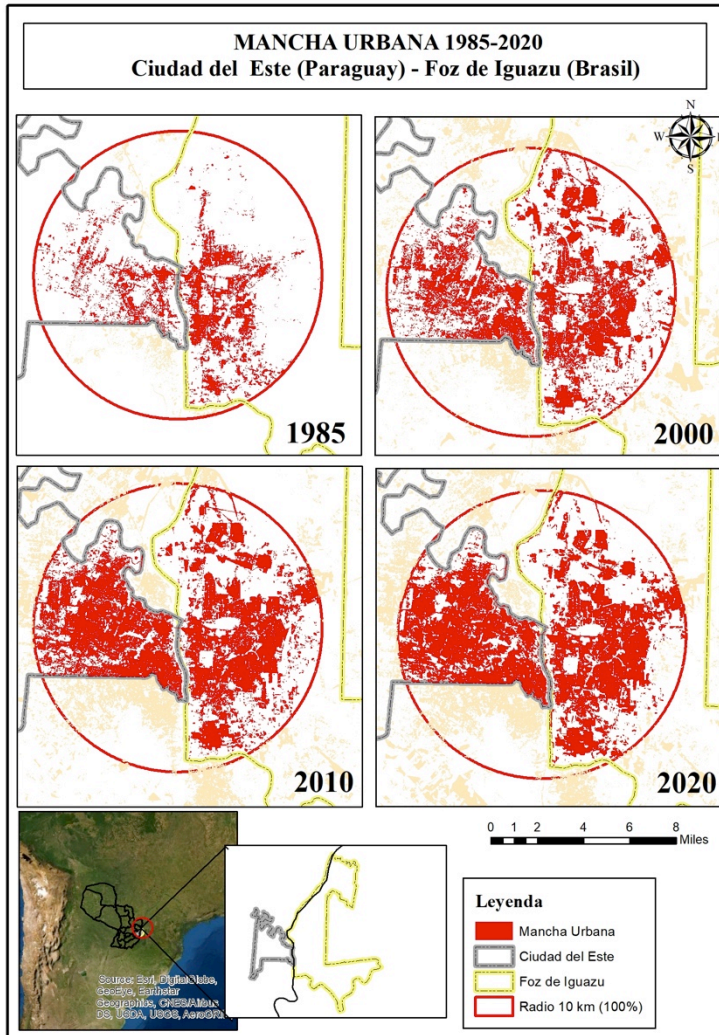


El análisis de confiabilidad de las clasificaciones ha arrojado un valor de índice de Kappa de 0.51 para el año 1985, 0.53 para el 2000, 0.56 para el 2010 y 0.55 para 2020 (mapa Figura 3). El índice de Kappa es un estadístico que mide la precisión de una clasificación por comparación de su resultado con la observación sobre el terreno, un

valor kappa igual a 1 indica un acuerdo pleno entre la realidad y el mapa simulado, mientras un valor cercano a 0 sugiere que el acuerdo observado es puramente debido al azar (Chuvieco, 2002; Rodríguez *et al.*, 2015).

Figura 3. Mancha urbana 1985-2020 de Ciudad del Este y Foz de Iguazú (10 km de radio).

Fuente: Elaboración propia.



Los resultados obtenidos disponen un nivel de confiabilidad media, este resultado se encuentra influenciado por la presencia de suelo desnudo que distorsiona la diferenciación con el suelo urbano. Astorga *et al.* (2019) y Zha *et al.* (2003) también observaron que no existe diferencia significativa en el comportamiento espectral entre el suelo desnudo y la superficie construida.

3.2 Expansión de la mancha urbana y crecimiento poblacional de Foz de Iguazú (Brasil)

Foz de Iguazú, ubicada en el Estado de Paraná, es un núcleo urbano que ha manifestado un crecimiento continuo y especialmente acelerado a partir de la década de los ochenta del pasado siglo. Ha estado influenciado por tres factores: el turismo, la construcción y la represa hidroeléctrica de Itaipú (Dilla *et al.*, 2008). Formalmente, es la ciudad más antigua de la región de la Triple Frontera. En 1939, el turismo comenzó a cobrar importancia para la economía local tras la fundación del Parque Nacional de Iguazú, que alberga las Cataratas de Iguazú. Posteriormente, hacia 1970, la construcción de la represa de Itaipú dio lugar a un nuevo ciclo de crecimiento en la ciudad consolidando el sector industrial y generando un incremento de la población (Sakai *et al.*, 2017).

La mancha urbana ha alcanzado en el 2020 el 39 % del área estudiada de la Ciudad de Foz de Iguazú. Cabe destacar que el área comprendida en el radio de 10 kilómetros es superior a la superficie estudiada de Ciudad del Este debido al mayor tamaño de Ciudad de Foz (Tabla 4).

Tabla 4. Mancha urbana de Foz de Iguazú (radio de 10 km) (1985-2020).

Fuente: Elaboración propia.

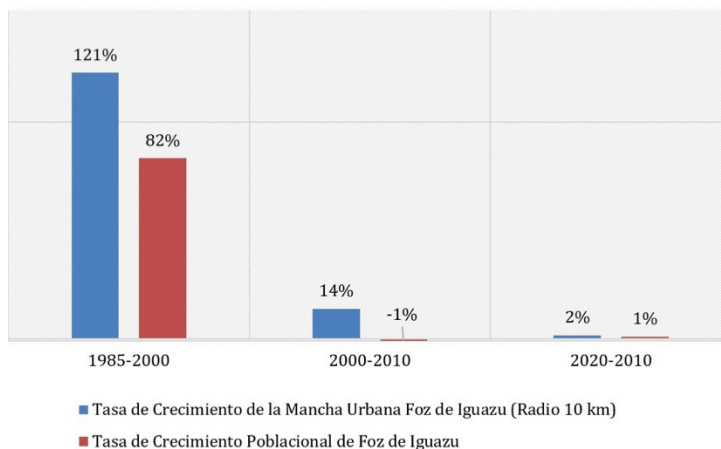
Año	Mancha urbana en hectáreas de Foz de Iguazú (radio de 10 km)	Porcentaje del total de 10 km de ambas ciudades	Porcentaje del radio de 10 km de Foz de Iguazú
1985	2.381	10 %	15 %
2000	5.273	23 %	34 %
2010	5.989	26 %	38 %
2020	6.088	26 %	39 %

En el periodo de tiempo correspondiente desde 1980 a 2020 se contempla una alta tasa de crecimiento poblacional y urbano. El primer período es el que registra unas mayores tasas de crecimiento en las dos variables estudiadas. En las etapas posteriores el crecimiento de la población se ha mantenido prácticamente estancado. En cualquier caso, se observa que las tasas de crecimiento registradas en los tres periodos son mayores en cuanto a la extensión de la mancha urbana (Tabla 5 y Figura 4).

Tabla 5. Población total de Foz de Iguazú (1980-2019). Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (1981), Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2001), Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2011) e Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (2020).

Año	Población total (habitantes)
1980	141.726
2000	258.389
2010	256.088
2019 (estimado)	258.532

Figura 4. Crecimiento de la población y de la mancha urbana (radio 10 km) de Foz de Iguazú (1985-2020). Fuente: Adaptado de Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2015).



3.3 Ciudades gemelas fronterizas

En el mapa de la Figura 3 se aprecia que la mancha urbana se va extendiendo en forma de abanico (Astorga *et al.*, 2019) a partir del Puente Internacional de la Amistad, hacia el Sur en caso de Ciudad del Este y hacia el Este en Foz de Iguazú formándose así las conurbaciones con las demás ciudades aledañas (Figura 3). En ambas ciudades el motor que ha impulsado el crecimiento económico ha sido la construcción de la represa hidroeléctrica binacional de Itaipú. Constituye, así mismo, la razón de la explosión del aumento de población y del incremento de la mancha urbana durante el periodo de tiempo 1985-2000.

La dinámica seguida en los años setenta del pasado siglo dio, resultado de la instalación de infraestructura (puentes, carreteras y aeropuertos internacionales) y de la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, intensificó el crecimiento poblacional en Foz de Iguazú y Ciudad del Este (Moura y Cardoso, 2009). Ambas ciudades se extienden sin interrupción desde este hito que las conecta. Se trata de una zona heterogénea compuesta por diferentes grupos nacionales y étnicos que conviven en

ambas ciudades y cuya actividad dinamiza la vida urbana interna y transfronteriza (Dilla *et al.*, 2008). La diversidad cultural que se ha generado es muy amplia donde se pueden escuchar distintos idiomas, como son el guaraní, portugués y español, así como una variedad de monedas utilizadas para las transacciones económicas: el real, el peso argentino, el guaraní y el dólar.

Foz de Iguazú destaca como centro de comercio y de servicios más complejo y ejerce la función de polo de desarrollo turístico internacional. Mientras, Ciudad del Este se caracteriza por su actividad comercial en la que se encuentra una mezcla de grandes y pequeños negocios junto con una amplia diversidad de comercio informal que genera una economía que es responsable de miles de empleos directos e indirectos en este entorno (Moura y Cardoso, 2009).

La Triple Frontera es un espacio de dinámicas de circulación transnacional de bienes, significados y personas en donde se desarrolla una densa trama de relaciones entre actores sociales y políticos, locales, nacionales y transnacionales formada por ciudades con núcleos urbanos recientes de crecimiento acelerado, pero con ritmos de crecimiento disímiles que conforman un ámbito geopolítico central del Mercosur que concentra actividades legales e ilegales, siendo una de éstas el contrabando. Un hecho importante que ha condicionado todo el proceso de expansión urbana ha sido la infraestructura aeroportuaria, pues las tres ciudades disponen de su propio aeropuerto (Albínzano, 2004; Dilla *et al.*, 2008; Souza, 2017).

Respecto a las ciudades estudiadas, cabe destacar que Ciudad del Este se encuentra más poblada y densificada que Foz de Iguazú, a pesar de que, en términos de superficie, la ciudad de Foz de Iguazú supera ampliamente a la primera. Ambas han experimentado el crecimiento de la mancha urbana a un ritmo bastante similar cubriendo el 48 % de la superficie estudiada (Tabla 6).

Tabla 6. Mancha urbana de Foz de Iguazú y Ciudad del Este (radio de 10 km) (1985-2020)
Fuente: Elaboración propia.

Año	Mancha urbana en hectáreas de ambas ciudades (radio de 10 km)	Porcentaje del total de 10 km de ambas ciudades
1985	3.563	15 %
2000	8.374	36 %
2010	10.731	46 %
2020	10.234	48 %

Ambas ciudades poseen un potencial turístico reconocido. En el lado paraguayo se encuentran las Ruinas Jesuíticas y las cataratas del Monday. En Foz de Iguazú destacan como atractivo turístico de primer orden las Cataratas de Iguazú. Ambas ciudades comparten la represa hidroeléctrica de Itaipú que también posee un gran potencial turístico que podría cambiar la imagen negativa de la Triple Frontera. En una región tan rica y diversa, el turismo, el narcotráfico y el contrabando florecen continuamente (Souza, 2017). Por lo tanto, además de ser un polo comercial y turístico, la frontera representa canales a través de los cuales circulan drogas, armas y bienes irregulares que permiten el lavado de dinero y el desvío de capitales (Cardin, 2013).

En cuanto al crecimiento urbano se constata que no existe una planificación adecuada. En las ciudades se produce un fenómeno denominado transfronterizo que es definido por Carneiro (2016) como un conjunto de estrategias de actores públicos (estatales y no estatales) y privados que apuntan al desarrollo de diversas acciones de integración supranacional.

En Paraguay, la autonomía se encuentra centralizada en el gobierno, mientras que, en Brasil, la autonomía se encuentra descentralizada en cada Estado de la Federación, lo que facilita la inversión en servicios en la ciudad. Esto explicaría las inversiones en equipamientos de servicios básicos como salud, educación, etc., que se observa en Foz de Iguazú (Gemelli y Souza, 2012).

Las ciudades gemelas se convierten en un caso de estudio específico donde, a pesar de no tener un gobierno común, las relaciones de vecindad y complementariedad causan reacciones en diferentes sectores que ocurren en una ciudad que, en cierta medida, impactan al vecino y viceversa. La relación de vecindario ha contribuido naturalmente al intercambio de información y culturas con posibles influencias en el espacio urbano. Por lo tanto, se hace necesario una planificación urbana y regional con políticas públicas más específicas para las ciudades fronterizas para dar cohesión a una región formada por el ámbito nacional e internacional, pero que tiene una identidad local única (Souza, 2017). Foz de Iguazú, Ciudad del este y Puerto Iguazú comparten estas características. Según Souza y Brites (2017), son ciudades gemelas: sus relaciones económicas, culturales, de vecindad y complementariedad producen impactos en una y otra ciudad, contribuyendo a una forma específica de transformación del espacio urbano en su conjunto.

4. Conclusiones

A través de los distintos instrumentos y metodologías de análisis que facilitan los Sistemas de Información Geográficos y el manejo de los datos estadísticos se ha podido comprobar el incremento de la expansión urbana experimentado por Ciudad del Este y Foz de Iguazú durante estos últimos 35 años. El aumento se asocia a la tendencia de crecimiento de las ciudades y al proceso generalizado de concentración urbana que se viene produciendo en todos los países de América Latina. Este incremento de la mancha urbana tiene una relación directa con el positivo ritmo de crecimiento de la población que se viene experimentando desde el año 1985 en ambas ciudades. En los dos casos, el factor económico ha participado directamente como condicionante del aumento de población, como ha sido la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú o el turismo, además de otras actividades con un carácter de legalidad cuestionable. En las dos ciudades ha crecido a un mayor ritmo la población frente a la mancha urbana. En Ciudad del Este la población ha crecido un 396% frente al 156% experimentado en Foz de Iguazú. La expansión urbana, en cambio, ha crecido un 335% en Ciudad del Este mientras que en Foz de Iguazú lo ha hecho al 82%. No obstante, se han diferenciado varias etapas de crecimiento en el análisis de ambas variables. En una primera etapa (1985-2000), sus ritmos de crecimiento han sido acelerados, frente a las etapas siguiente marcadas por el constante crecimiento y un estancamiento posterior, más significativo este último en Foz de Iguazú. También las dos ciudades se han visto influenciadas por el cambio de tendencias en las dinámicas poblacionales caracterizadas actualmente por

encontrarse en los estadios más avanzados de la transición demográfica que han marcado sus ritmos de expansión urbanas.

Como aspecto significativo, estas ciudades comparten una serie de características reseñables. Se trata de ciudades gemelas ubicadas en las fronteras de sus países. Entre ellas se producen relaciones vinculadas a la proximidad que han ido incrementándose desde la construcción del Puente Internacional de la Amistad. Este tipo de relaciones han influido en cada una de ellas y, al mismo tiempo, ha ocasionado transformaciones en el conjunto urbano. Del mismo modo, se han detectado carencias en la planificación urbana, pues las ciudades fronterizas exigen de medidas específicas para su gestión. Cada ciudad requiere de un proceso de planificación adecuado que asegure la identidad local en el que se tiene que tener en cuenta la condición de regiones integradas en un ámbito nacional con proyección internacional.

Referencias

- Albínzano, R. C. (2004) Antropología de los Procesos Fronterizos: conocer y actuar en la región de fronteras. En *Cuadernos de la Frontera*, año I, n° I. Posadas (Argentina).
- Astorga, M., Prieto, F., García-Calabrese, M., Sánchez-Ondoño, I. y Delgado, M. (2019) Análisis espacial multitemporal de la expansión urbana en Ciudad del Este, Paraguay. En *III Congreso Internacional de Geografía Urbana*. Buenos Aires (Argentina): Universidad de Luján.
- Cardin, E. (2013) Trabajo y prácticas de contrabando en la frontera de Brasil con Paraguay. En *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3 (2). pp. 207-234. https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2012.v3.n2.40041 [Consulta: 11 de junio de 2020]
- Carneiro, C. P. (2016) *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre (Brasil): Ideograf.
- CEPAL (2011) *Paraguay: regiones metropolitanas fronteriza. Una puesta al día*. Asunción (Paraguay): CEPAL. www.cepal.org [Consulta: 15 de junio de 2020]
- Chuvieco, E. (1996) *Fundamentos de la teledetección espacial*. Madrid: Rialp.
- Congalton, R. G. y Green, K. (1999) *Assessing the Accuracy of Remotely Sensed Data: Principles and Practices*. Boca Ratón (Estados Unidos): Lewis Publishers.
- Dilla, H. (Coord.), Jacquet, H., Nogueiras, R., Olazábal, T., Peña, S., Traub-Werner, M., Valero, M. y López, L. (2008) *Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*. Santo Domingo (República Dominicana): Editora Manatí.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2002) *Censo Nacional de Población y Viviendas 1982, 1992, 2002*. www.dgeec.gov.py [Consulta: 15 de junio de 2020]
- (2015) *Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Distrito 2000-2025. Revisión 2015*. www.dgeec.gov.py [Consulta: 15 de junio de 2020]
- Gemelli, V. y Souza, E. B. C. (2012) Fronteira Brasil/Paraguay e as redes de drogas ilícitas. *Revista da ANPEGE*, v. 8, n° 10. <https://doi.org/10.5418/RA2012.0810.0007> [Consulta: 11 de junio de 2020]
- Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (1981) *Censo demográfico de 1980*. Río de Janeiro (Brasil): IBGE

- <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv13742.pdf> [Consulta: 15 de junio de 2020]
- (2001) *Sinopse preliminar do censo demográfico 2000*. Río de Janeiro (Brasil): IBGE. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/308/cd_2000_v7.pdf [Consulta: 15 de junio de 2020]
- (2011) *Sinopse preliminar do censo demográfico: 2010*. Río de Janeiro (Brasil): IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf> [Consulta: 15 de junio de 2020]
- (2020) *Censo 2020*. Río de Janeiro (Brasil): IBGE. <https://censo2020.ibge.gov.br/> [Consulta: 15 de junio de 2020]
- Moura, R. y Cardoso, N. A. (2009) Diversidad y desigualdad en aglomeraciones urbanas transfronteriza. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n° 106, pp. 11-20. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/diversidad-y-desigualdad-en-aglomeraciones-urbanas-transfronterizas/ [Consulta: 6 de junio de 2020]
- Rodríguez, D., Sánchez, N., Domínguez, J. y Pastrana, C. (2015) *Cuestiones de teledetección*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Sakai, P., Sakai, M., Schneider, T., Oberling, D. F., Oreggioni, F., López, L., Franzini, A. C., Aquino, C., Tischner, A., Caballero, N. y Penagos, J. (2017) *Vulnerability Assessment and Adaptation Strategies of the Triangle-City Region*. Leeds (Reino Unido): University of Leeds. https://triangle-city.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/29/2018/01/Vulnerability_report_ESP.pdf [Consulta: 6 de junio de 2020]
- Souza, E. B. C. (2017) O turismo como integrador regional em cidades trigêmeas: Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) e Puerto Iguazú (Argentina) *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, vol. 26, n° 2. pp. 355-371.
- Souza, E. B. C. y Brites, W. F. (2017) Dinámicas urbanas en ciudades gemelas impactadas por hidroeléctricas. *Terr@Plural*, vol. 11, n° 2. pp. 271-290. <http://dx.doi.org/10.5212/TerraPlural.v.11i2.0007> [Consulta: 6 de junio de 2020]
- Vázquez, F. (2013) Ciudades intermedias y sustentabilidad urbana en Paraguay. En VV.AA. *El desafío del desarrollo sustentable en América Latina*, (pp. 223-243). Río de Janeiro (Brasil): SOPLA y Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Zha, Y., Gao, J. y Ni, S. (2003) Use of Normalized Difference Built-up Index in Automatically Mapping Urban Areas from TM Imagery. *International Journal of Remote Sensing*, volume 24-Issue 3. pp. 583-594. <https://doi.org/10.1080/01431160304987> [Consulta: 6 de junio de 2020]

Cooperación transfronteriza para el desarrollo en América Latina: experiencias y retos de futuro

Leticia Bendelac Gordon
Universidad Complutense de Madrid

Martín Guillermo Ramírez
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas

Juan M. Trillo Santamaría
Universidade de Santiago de Compostela

Resumen: La cooperación transfronteriza ha alcanzado un alto grado de madurez, tanto política, como social, cultural e incluso económicamente, en el contexto europeo. En otros contextos, como en el de América Latina, las políticas de cooperación territorial y, en particular, transfronteriza, no cuentan con un engranaje tan consolidado. Sin embargo, se han buscado múltiples fórmulas para acercar las sociedades divididas por las fronteras estatales. Además, se propugna en ellos una idea innovadora: vincular los resultados esperados de la cooperación transfronteriza con los de la cooperación para el desarrollo. En esta aportación se exponen los postulados teóricos que vinculan ambos tipos de cooperación, se aplican en el caso latinoamericano a través de la experiencia de la ARFE y se plantean unas propuestas finales en la materia.

Palabras clave: Cooperación transfronteriza, cooperación al desarrollo, América Latina, ARFE.

Abstract: Cross-border cooperation has achieved an important level of maturity, both politically, socially, culturally and even economically, in the European context. In other contexts, such as in Latin America, territorial cooperation politics, and in particular cross-border ones, have not still reached the same advanced conditions. However, multiple formulas have been sought to bring together societies divided by state boundaries. Indeed, an innovative idea is advocated: linking the expected results of cross-border cooperation with those of development cooperation. In this contribution the theoretical postulates that link both types of cooperation are exposed, they are then applied in the Latin American case through the ARFE experience and some final proposals in the matter are proposed.

Keywords: Cross-border cooperation, development cooperation, Latin America, ARFE.

1. Introducción

En términos generales, la cooperación transfronteriza ha alcanzado un alto grado de madurez, tanto política, como social, cultural e incluso económicamente, en el contexto europeo. La conformación de un espacio común para toda la ciudadanía europea ha provocado que las fronteras internas entre Estados miembros cada vez se perciban menos como barreras y más como puentes para la cooperación. Muchos territorios adyacentes a esas fronteras se han convertido, por su parte, en espacios funcionales de integración constituyendo, en definitiva, los mejores laboratorios para la integración europea.

En otros contextos, como en el de América Latina, las políticas de cooperación territorial y, en particular, transfronteriza, no cuentan con un engranaje tan consolidado como el europeo, en el que existe un marco legal común a nivel continental (convenio-marco de cooperación transfronteriza de 1980 y sus tres protocolos adicionales del Consejo de Europa), y a nivel propio de la Unión Europea (UE), tanto para sus territorios fronterizos internos y externos, como los de sus vecinos más próximos entre sí, con instrumentos legales como las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), a lo que se ha de sumar una importante financiación comunitaria mediante programas como Interreg. Sin embargo, y a pesar de la ausencia de un contexto político, legal y financiero compartido que facilite la cooperación, se han buscado múltiples fórmulas –por lo general, de carácter binacional– para acercar las sociedades divididas por las fronteras estatales. En este contexto, las experiencias de éxito europeas han podido servir de inspiración para el diseño y puesta en marcha de programas propios en el contexto latinoamericano, aunque también se han detectado muchas actividades latentes, informales o tradicionales, que pueden constituir el germen de procesos de mayor alcance. Estas son las dos vertientes principales de la línea de trabajo desarrollada por la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), que lleva algo más de una década identificando procesos y transfiriendo las mejores prácticas europeas al contexto de América Latina –y viceversa–.

Además, este intercambio de experiencias entre contextos de desarrollo humano bien distintos implica la entrada de una nueva variable en la ecuación: la cooperación para el desarrollo. En efecto, una idea innovadora, propugnada, entre otros, por la ARFE, consiste en la vinculación de los resultados esperados de la cooperación transfronteriza con los de la cooperación para el desarrollo. Si muchas fronteras europeas se han convertido en laboratorios para la integración continental, en América Latina se muestran como puentes y mediadoras de una cooperación que aúne las lecciones aprendidas de la mejor práctica transfronteriza y las necesidades detectadas en el terreno, para fomentar así el desarrollo de estos territorios y sus sociedades.

Con el fin de presentar ese engranaje entre la cooperación transfronteriza y al desarrollo, este texto parte de lo teórico y conceptual para abordar después cuestiones más prácticas identificadas durante la experiencia concreta de la ARFE en América Latina. Tras esta introducción, se abordan los principios sobre los que se basa la cooperación transfronteriza a partir del caso de Europa. A continuación, se analizará de qué manera la cooperación transfronteriza puede dar un salto hacia delante para convertirse en un instrumento fundamental de la cooperación al desarrollo como modalidad de cooperación Sur-Sur. En cuarto lugar, se expondrán las experiencias y retos a los que se enfrenta la cooperación transfronteriza en América Latina, a partir de

las lecciones aprendidas durante el trabajo llevado a cabo por la ARFE junto a numerosos actores locales. Unas reflexiones finales sobre el vínculo entre la cooperación transfronteriza y la cooperación para el desarrollo cierran esta aportación, en las que, desde la experiencia de la ARFE en América Latina, se propone una lista de ideas y propuestas en la materia. Asimismo, se apuntan algunas líneas de trabajo futuro que no deben perder de vista la actual pandemia del COVID-19 y su innegable impacto en los territorios de frontera.

2. La integración desde el límite: la cooperación transfronteriza como instrumento de desarrollo

La cooperación territorial europea y, en particular, la transfronteriza, se han convertido en las últimas décadas en un instrumento fundamental para la consolidación de uno de los principios fundacionales de la UE: la integración y cohesión armonizada de todos sus territorios. Es cierto, en todo caso, que ni las experiencias de cooperación se inician con las políticas desarrolladas al amparo del proyecto comunitario ni, mucho menos, se limitan a este marco. Se debe recordar que el Consejo de Europa fue pionero en el apoyo decidido a la cooperación transfronteriza en el continente, si bien, como le suele ocurrir a esta organización por lo general desconocida –y confundida con alguna de las instituciones de la UE–, su relevancia ha quedado oscurecida frente a un instrumento de la UE como Interreg que, gracias a fondos específicos, ha funcionado como acicate para la proliferación de estructuras y proyectos de cooperación (Paül *et al.*, 2017).

A su vez, la literatura en torno a las políticas, fondos, experiencias e instrumentos para la cooperación transfronteriza es cada vez más inabarcable, porque ha acabado sustentando un campo de estudio propio. Una materia que es realmente inter y multidisciplinar, pues para analizar y entender lo que ocurre en los espacios de frontera es necesario un prisma amplio, que va desde las redes de gobernanza (Weith y Gustedt, 2012), a los intercambios económicos (MOT, 2015); desde la conformación de un instrumento jurídico (Evrard, 2016), hasta las vivencias grupales e individuales en clave identitaria (Meinhof, 2018). No es nuestro objetivo aquí realizar un repaso de estos trabajos, una tarea que ni una tesis doctoral podría realizar de manera completa, sino dejar apuntado que existe un enorme interés centrado en las mutaciones que se producen en los límites estatales: antaño entendidos como el fin de la jurisdicción de un espacio soberano, pasan a considerarse como el inicio de un proyecto conjunto; la frontera estatal deja de concebirse en términos de lejanos confines del poder central para reinterpretarse en clave de núcleo conformador de un proyecto superador de barreras. En este sentido, la cooperación transfronteriza podría definirse como la acción conjunta de actores a ambos lados de una frontera estatal para “desarrollar estructuras, procedimientos e instrumentos cooperativos que faciliten la supresión de cualquier factor de división. Su objetivo último es trascender las fronteras y reducir su significado al de meros límites administrativos” (ARFE, 2018: 15).

Creemos pertinente recordar los inicios de la cooperación transfronteriza en Europa por tres motivos. En primer lugar, por reconocer su largo recorrido, de más de medio siglo. En segundo lugar, por tratar de vincular las ideas fundacionales de la cooperación con muchos de los principios, prácticas y experiencias actuales, que no hacen sino reactualizar aquellas propuestas iniciales que la definen. Y, por último, porque el modelo europeo ha acabado por conformar una buena práctica que pretende

ser reproducida en otros contextos, siempre a tenor de las características propias de estos.

Las primeras experiencias de cooperación europea se desarrollaron en torno a la cuenca del Rin, como es el caso de la pionera Euregio, con sede en Gronau, establecida en 1958; a partir de 1987, se convertiría en la sede oficial de la ARFE, creada en 1971 y establecida desde su origen en Bonn, entonces capital de la República Federal Alemana, cuyo presidente fundador fue A. Mozer. Esta década es especialmente relevante porque estamos en el momento álgido de la idea de la Europa de las Regiones. El origen de la expresión se vincula a una crítica a los Estados-nación, que se conciben como responsables de las dos guerras mundiales que asolaron el continente, incapaces de promover un verdadero proyecto integrador. En este sentido, ciertos autores federalistas destacaron por sus propuestas, algunas de ellas vinculadas de manera directa a la cooperación transfronteriza, como es el caso de D. de Rougemont (Trillo, 2009). Esto es, la Europa de las Regiones podía ser entendida en clave de región transfronteriza.

La década de 1970 es testigo de una serie de reuniones que van poniendo las bases para los principios de la cooperación en el continente, muchas de ellas apoyadas por el propio Consejo de Europa (Trillo 2009, 2010). En 1969 la Universidad Libre de Bruselas reúne a expertos para estudiar las regiones fronterizas en el contexto del mercado común; en 1972 se celebra el I Simposio de regiones fronterizas en Estrasburgo; en 1975 la Asociación de Estudios Europeos, dirigida por el europeísta H. Brugmans, celebra un coloquio en Ginebra sobre el particular; y en toda esta década ya estaba particularmente activo el Instituto Internacional de Sociología de Goritzia, dirigido por R. Strassoldo, cuyo trabajo fue continuado por A. Gasparini y sigue hoy día bajo la dirección de D. Del Bianco.

En estos encuentros, la región transfronteriza es entendida desde una dimensión funcional de geometría variable: dependiendo de las necesidades, las regiones funcionales transfronterizas podrían modificar su trazado, porque su objetivo último es dar soluciones a problemas comunes. Además, se entiende que esas regiones precisan de instrumentos de cooperación, que podrían ayudar a romper los estereotipos nacionales para acercar a los habitantes de ambos lados de la frontera. Se demanda reforzar una cultura compartida en espacios de contacto, que pueda quebrar los encorsetados marcos mentales de la educación en clave estado-nacional. Algunos nombres destacan con fuerza en esta época, defensores de la cooperación que pueden ser definidos como pioneros: en conexión con la ARFE, además del citado A. Mozer, que jugó un rol importante también dentro de la propia Comisión Europea, se debe citar a V. von Malchus, redactor de varios de los informes producto de las reuniones de esta época, que en 1977 demanda la necesidad de un regionalismo transfronterizo funcional, en el que se debería intentar adecuar en lo posible la extensión del área de cooperación con la realidad político-administrativa de los Estados, para que las autoridades territoriales subestatales pudieran ejercer su papel en la materia; el ya mencionado Strassoldo (1973) hacía referencia a la necesidad de alcanzar una conciencia en clave transfronteriza; y D. de Rougemont, un federalista integral que esboza un modelo para una Europa transfronteriza, será el director de tesis de C. Ricq, redactor del primer Manual de cooperación transfronteriza del Consejo de Europa (1996).

En definitiva, las reuniones y conferencias apuntadas, así como los intelectuales pioneros citados en cuanto a la concepción teórica y práctica de la cooperación transfronteriza, ponen las bases de los principios que siguen rigiendo en la actualidad: los espacios de frontera han de enfrentar los distintos problemas que surjan a través de la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes. Si el Consejo de Europa ha sido el primer organismo multilateral garante de la cooperación transfronteriza, a través de distintos comités y, en especial, del convenio de 1980 y sus protocolos adicionales, la Unión Europea ha sido fundamental para cimentar las experiencias transfronterizas gracias a la política de cooperación territorial impulsada por Interreg. En ambos casos, si buceamos en los prolijos textos, disposiciones, reglamentos, directivas o informes relacionados con la materia, acabaremos siempre encontrando esa idea de fondo de que los límites estatales deben ser el inicio de políticas conjuntas, que se dirijan hacia el desarrollo de las sociedades de frontera.

Sin duda, los resultados de las políticas y prácticas de cooperación transfronteriza en Europa no son siempre las esperadas. Cabe, en este sentido, dirigir la atención al actual proceso de revisión que lleva a cabo la Comisión Europea, que ha conducido a la propuesta de un posible mecanismo transfronterizo europeo para resolver obstáculos legales y administrativos para la cooperación transfronteriza (Verschelde y Ferreira, 2019). También es de destacar el esfuerzo de proyectos como B-SOLUTIONS, ejecutado por la ARFE entre 2018 y 2021, que ya ha identificado medio centenar de obstáculos legales y administrativos para la cooperación transfronteriza –y ha propuesto otras tantas posibles soluciones¹–. En todo caso, el bagaje acumulado en Europa, más allá de sus defectos y retos, ha acabado asentando un modelo de éxito. A pesar de los muy criticables cierres puntuales de las fronteras de los Estados miembros, como ocurrió con la crisis de las personas refugiadas en 2015, las amenazas terroristas, o el más reciente relacionado con la pandemia de la COVID-19, el espacio Schengen conforma un marco de libertades de movimiento difícilmente replicable en otros contextos. Además, la UE cuenta con unos fondos propios para la cooperación a través de Interreg, no siempre existentes en otros marcos. En el caso de América Latina, hay que destacar el elevado número de proyectos e iniciativas de carácter transnacional y transfronterizo (Dilla, Cabezas y Figueroa, 2020), pero se carece todavía de un marco regulador transnacional al estilo de la UE.

3. Cooperación transfronteriza para el desarrollo

En las últimas décadas, la cooperación internacional para el desarrollo ha pasado de ser vista como una actividad casi exclusiva de las grandes agencias y ONG de los países más desarrollados y sus socios locales, a incorporar municipios y regiones que han consolidado su papel de donantes gracias a la eclosión de la cooperación descentralizada. A su vez, se ha venido observando cómo la cooperación transfronteriza tiene elementos comunes a la cooperación internacional destinados a fomentar los procesos de desarrollo, que permiten definirla como “cooperación transfronteriza para el desarrollo”². En concreto, la cooperación transfronteriza se centra en la participación activa de la población beneficiaria para la identificación de

¹ <<https://www.b-solutionsproject.com/>> [Consulta: 06 de julio de 2020]

² La modalidad de *cooperación transfronteriza para el desarrollo* ha sido elaborada con más detalle en Bendelac, L. y Guillermo, M. (2019).

sus necesidades compartidas y la puesta en marcha de medidas específicas para la solución de sus problemas comunes. El fortalecimiento de la sociedad civil en la gestión comunitaria, así como la implicación social en la producción de bienes y productos fronterizos, conlleva el reconocimiento de la importancia de la población en el diseño y ejecución de las acciones transfronterizas. Además, hay que destacar como uno de los pilares fundacionales el fomento de la confianza mutua, solo posible gracias al contacto directo y continuo entre ambos lados de la frontera a partir de estructuras multinivel en los ámbitos político, social, económico y cultural.

A partir de los principios de la Agenda de Eficacia de Desarrollo aprobados en París en 1995³ y ratificados en Busán en 2011⁴, a continuación se analizan y vinculan los elementos propios de la cooperación transfronteriza como modalidad de cooperación para el desarrollo.

Las regiones fronterizas de los países del Sur Global, mediante las estructuras transfronterizas creadas al efecto, llevan a cabo un proceso de apropiación de las políticas regionales de desarrollo –cuando existen–, coordinando acciones destinadas a alcanzar resultados formulados de manera conjunta y compartida. En materia de alineación, las estrategias de desarrollo de las zonas de frontera cumplen con lo proclamado en los Planes Nacionales, fomentando la integración de objetivos específicos. La armonización se promueve a partir de acciones coordinadas entre las regiones y municipios a ambos lados de la frontera, en donde se establece una estrategia y estructura de cooperación transfronteriza por las que avanzar de manera simplificada y complementaria hacia los objetivos de desarrollo regional. Esta armonización se debe dar también con el gobierno central.

Uno de los elementos más clarificadores es que, en términos de diseño y planificación, la cooperación transfronteriza se caracteriza por el hecho de que tanto recursos como procesos de toma de decisión se establecen a partir de una gestión orientada a los resultados. Se trata de planificar y poner en marcha actividades en base a unos resultados conjuntamente formulados mediante procesos participativos; en este sentido, resulta fundamental reforzar las capacidades de la población fronteriza con vistas a fomentar una verdadera participación activa.

Cabe añadir que, puesto que una de las primeras acciones que se deben emprender en cualquier proceso transfronterizo es el diseño de una estrategia y estructura de cooperación mediante las que asignar roles y responsabilidades comunes, se está igualmente fomentando la mutua responsabilidad. Son los enfoques participativos los que permiten involucrar de manera sistemática a los actores implicados en el desarrollo regional, para poder crear así un sentimiento de apropiación y mayor rendición de cuentas. De esta manera, resulta fundamental entender que el enfoque participativo, basado en la apropiación y la armonización, y centrado en la consecución de resultados de desarrollo, supone una apuesta por iniciativas más sostenibles y eficientes, y, por lo tanto, con mayor capacidad de éxito en los procesos de desarrollo.

³ Disponible en: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>> [Consulta: 06 de julio de 2020]

⁴ Disponible en: <<https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>> [Consulta: 06 de julio de 2020]

La labor que se desarrolla con los gobiernos locales y regionales implica un fortalecimiento de los actores públicos y la promoción de los procesos de descentralización (de la Fuente, 2010). Trabajar por el refuerzo de las capacidades del personal público, la modernización de los procesos y estructuras de gestión, así como la participación de la sociedad civil en los espacios de toma de decisión, son características de la cooperación transfronteriza que se ponen al servicio del desarrollo y que incrementan el logro de sus resultados.

En concreto, la cooperación transfronteriza tiene un impacto diferenciado en distintos sectores de actuación. En materia migratoria, una atención detallada y acorde a las necesidades específicas de las zonas de tránsito y acogida de la población migrante, así como una gestión de los flujos migratorios de acuerdo con los estándares internacionales de atención y protección, puede ser diseñada y llevada a cabo de manera coordinada a ambos lados de las fronteras. A partir de programas para el fomento del emprendimiento y el desarrollo económico, junto con la creación de infraestructuras de atención a servicios sociales básicos –como hospitales o escuelas fronterizas–, la cooperación transfronteriza puede actuar en pos del desarrollo. Y así, en términos de crecimiento económico –como refleja el caso de las cadenas de valor transfronterizas–, se llevan a cabo acciones que no solo benefician el desarrollo de las regiones de frontera, sino que tienen también grandes repercusiones para el conjunto de la sociedad. La promoción de la igualdad de género y del respeto de los Derechos Humanos son acciones que pueden ser asimismo puestas en marcha por las estructuras de la cooperación transfronteriza. Una vez más, la identificación de problemáticas y necesidades compartidas a ambos lados de las fronteras son características de la cooperación transfronteriza que se activan a partir de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión, así como de la ejecución de medidas concretas –como es la generación de oportunidades económicas para la promoción del empoderamiento de las mujeres o las redes de defensa transfronteriza de los derechos del colectivo LGTBI+–. En cuanto a la dimensión medio ambiental, el ejemplo de la gestión compartida de los recursos naturales en zonas de frontera muestra de qué manera un tratamiento conjunto, con una acción coordinada transfronteriza, será más eficiente y tendrá mejores resultados en materia de desarrollo sostenible y protección ambiental.

Finalmente, la importancia de la confianza mutua y de la responsabilidad compartida son características de la cooperación transfronteriza que pueden resultar de gran utilidad en materia de resolución de conflictos y consolidación de la paz. A partir de redes transfronterizas de intercambio, esfuerzos conjuntos e identificación de un futuro común se consigue trabajar por la sostenibilidad de las acciones destinadas a la construcción de la paz y disminución de las tensiones.

Otro elemento a tener en cuenta es la inmensa labor de los actores regionales en la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al avanzar en procesos de implementación que consideran las necesidades específicas de los territorios de frontera. El enfoque universal de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible⁵, a partir de sus ODS, hace un llamamiento a la acción global para abordar

⁵ Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> [Consulta: 06 de julio de 2020]

los retos diferenciados de la sociedad internacional. En el contexto actual, los gobiernos locales y regionales del Sur Global poseen un valor añadido para la implementación de los ODS, ya que, en su actuar, emplean mecanismos de trabajo conjunto que facilitan el intercambio de conocimientos y experiencias con otros gobiernos locales, promueven soluciones compartidas a problemas comunes de las zonas de frontera, a la vez que crean alianzas con capacidad de acción en la toma de decisiones del ámbito nacional e internacional.

Así, bajo la lógica de acción multinivel promulgada por la Agenda 2030, las ciudades comienzan a ser vistas como actores de gran relevancia que tienen la posibilidad de contribuir a la implementación territorial de los ODS. La localización o territorialización de los ODS requiere de la participación de todos los niveles de gobierno con apoyo mutuo en el diseño de las políticas territoriales y con la inclusión de todos los actores sociales interesados (NRG4SD, 2018). La clave reside en la capacidad que tienen los gobiernos locales y regionales de abordar de manera simultánea varios ODS, principalmente a partir de la adopción de planes y estrategias que respondan a las necesidades específicas de las zonas de frontera. En otras palabras, se trata de “sacar el máximo provecho a la cooperación Sur-Sur transfronteriza, facilitando la planificación conjunta de acciones concretas de implementación, fortaleciendo capacidades propias y colectivas, así como el intercambio de experiencias y de conocimientos con sus pares en zonas de frontera, con quienes comparten intereses y realidades similares” (Ojeda, 2019: 52).

4. La experiencia de una asociación europea en América Latina

Desde su fundación en 1971, la ARFE se concentró en estudiar los territorios fronterizos europeos, identificar los procesos emergentes de cooperación transfronteriza que se daban en muchas fronteras europeas –occidentales– y hacerlos visibles para las instituciones comunitarias y nacionales. En aquellos tiempos, la Comunidad Económica Europea estaba embarcada en consolidar una Unión Política, y para ello había que implicar a las autoridades locales y regionales, a la sociedad civil, a todos los interesados en la integración, en definitiva, a todos los ciudadanos. En ese contexto, el mensaje integrador que llegaba desde las fronteras renanas, del Benelux, la triple frontera franco-germano-suiza, o desde las fronteras nórdicas –en su propia dinámica de integración–, la proliferación de eurorregiones y el interés cada vez mayor de los ciudadanos fronterizos por las cuestiones europeas, permitió iniciar procesos que podrían considerarse hitos en la participación de las autoridades subestatales en las cuestiones “internacionales”, lo que hoy conocemos como “paradiplomacia” (Enríquez, 2019).

Las regiones fronterizas y transfronterizas europeas han estado muy ocupadas en desarrollar estructuras de cooperación, diseñar estrategias, preparar programas y elaborar proyectos en unos marcos cada vez más ventajosos y con bastante flexibilidad, teniendo en cuenta que se trata de subvenciones públicas. Además, estos programas ofrecen una gran estabilidad, ya que es posible planificar acciones por periodos de siete años con muchas probabilidades de prorrogarse por otros tantos. Sin embargo, en otros continentes donde no se cuenta con un sistema de Fondos Estructurales y de Inversión tan desarrollado como el de la UE, también existían procesos de colaboración e integración fronteriza, tales como: las ciudades gemelas en algunas

fronteras de Brasil, especialmente con Uruguay, hace mucho tiempo que han establecido algunos servicios públicos transfronterizos y coordinan distintas acciones locales; la atención sanitaria a pacientes con menor acceso a servicios de calidad es una realidad en varias fronteras sudamericanas; la gestión transfronteriza de recursos naturales se lleva a cabo desde hace mucho tiempo en las cuencas del Paraná, el Río de la Plata o el Putumayo y, más recientemente, en el Río Uruguay y otras cuencas; la Comisión Binacional de la Laguna Merín (Brasil-Uruguay), la Autoridad del Lago Titicaca (Bolivia-Perú) o el Trifinio (Guatemala-Honduras-El Salvador) son instituciones ya clásicas en la cooperación transfronteriza latinoamericana; los Planes Binacionales de Integración Fronteriza, algunos de ellos acompañados de Fondos Binacionales, están consolidando varias Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina; la “Hermandad” transfronteriza entre autoridades subnacionales de Ecuador y Colombia resulta ser un auténtico embrión de “amerorregión” transfronteriza; y el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) ha permitido algunos enfoques transfronterizos de gran calado. Se identifican además multitud de colaboraciones entre centros de enseñanza y de investigación, iniciativas como la Universidad de la Integración Latinoamericana (UNILA), agrupaciones de emprendedores como las que jalonan la triple frontera Argentina-Brasil-Paraguay en Iguazú, y gran parte de las fronteras Argentina-Brasil, Brasil-Paraguay o Brasil-Uruguay, o los programas de Interreg que se llevan a cabo en los territorios europeos ultraperiféricos americanos.

Por supuesto, desde la ARFE también se ha podido conocer a otras organizaciones europeas que ya estaban trabajando en las fronteras americanas, sobre todo el Centro Studi di Política Internazionale (CeSPI) italiano y su programa “Fronteras Abiertas”, que permitió definir varios espacios transfronterizos funcionales y generar algunos enfoques sistemáticos que aún perduran. Otras iniciativas europeas destacables tienen que ver con varios programas de cooperación transfronteriza desarrollados por la Cooperación Española hace algunos años, aunque los recortes como resultado de la crisis económica y financiera de 2008-2013 interrumpieron algunos procesos muy prometedores.

Por su parte, no debemos olvidar que el continente africano también ha consolidado varias zonas de integración fronteriza, especialmente en el marco del Programa de Fronteras que desarrolla la Unión Africana con apoyo de la agencia alemana de cooperación (GIZ) desde 2007, y otras en el marco de la Política Europea de Buena Vecindad en el Mediterráneo y alguna otra región africana, aunque varios de estos procesos han resultado muy perjudicados por la presencia de grupos armados incontrolados, procesos separatistas y otro tipo de conflictos, lo que muestra la enorme vulnerabilidad de muchas de estas iniciativas de integración. También hay otros procesos en Asia muy interesantes que han llamado la atención de los organismos internacionales. Y el número de oportunidades –y de desafíos– no hace sino crecer constantemente.

Los primeros contactos entre los procesos africanos y latinoamericanos y la ARFE se produjeron hace varias décadas durante las visitas del profesor A.I. Asiawaju (Nigeria) a las eurorregiones germano-holandesas en los años 1970, así como con los posteriores contactos con varios procesos en Sudamérica y Centroamérica en los años 1990; en todo caso, fue alrededor del cambio de milenio cuando se consolida la relación con

varios actores latinoamericanos. Durante el mandato de Joan Vallvé, Miembro del Parlamento Europeo (MPE), en la Presidencia de la ARFE (1996-2004) se iniciaron varios contactos con procesos de integración transfronteriza en las Américas. Por otra parte, muchas regiones europeas –también las fronteras–, especialmente aquellas con poderes ejecutivos y legislativos, comenzaron a constituir agencias de cooperación descentralizada, y se dieron los primeros contactos entre profesionales de ambos tipos de cooperación –y sus contrapartes–. Varios expertos de las regiones europeas compartían ambas experiencias en su devenir profesional y comenzaron a explorar el posible apoyo de las instituciones europeas a varias iniciativas de coordinación entre actores europeos y latinoamericanos para el intercambio de experiencias y la consolidación de acciones conjuntas. No en vano la UE no es solo el espacio pionero de la cooperación territorial, sino también el mayor donante internacional de ayuda al desarrollo.

El siguiente presidente de la ARFE, Lambert van Nistelrooij (2004-2009), también MPE, consiguió que el Parlamento Europeo asignara una partida presupuestaria específica para la divulgación de la Política Regional Europea en otros continentes durante más de cinco años, aunque la consolidación de este rubro no pudo conseguirse por la falta de voluntad política a varios niveles. En todo caso, fue en ese marco donde la ARFE pudo anclar su estrategia latinoamericana, desarrollando algunos estudios, organizando varias pasantías de expertos y políticos latinoamericanos en Europa y sendas series de talleres en distintas regiones fronterizas del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), así como muchas otras actividades. Consideramos que se aprovechó bien la oportunidad. Cuando se acabó la disponibilidad de fondos ya se habían establecido otras plataformas que sostuvieran financieramente la continuación de los trabajos. Y este enfoque sigue presidiendo la actividad de la ARFE al otro lado del Atlántico, mientras se sigue promoviendo la consolidación de algunas líneas de apoyo de la UE y otras agencias internacionales a la integración (trans)fronteriza de países terceros.

La ARFE realizó su primer estudio latinoamericano en 2010 y una década después puede presentar una amplia labor de identificación, fortalecimiento y promoción de numerosos procesos de cooperación transfronteriza en el continente americano, incluyendo la caracterización de sus principales actores⁶. La inspiración que la cooperación transfronteriza europea ha podido suponer para numerosos casos latinoamericanos y el laborioso proceso para activarlos ha ido acompañado del descubrimiento de otras formas de organizar la cooperación transfronteriza en unas circunstancias bien distintas de las europeas, lo cual ha supuesto un enriquecimiento adicional del conocimiento acumulado por la ARFE y, de alguna manera, un cambio de perspectiva y una visión más global de la integración fronteriza. De hecho, la incorporación de la experiencia africana al relato de la ARFE en 2011 inspiró la elaboración del concepto del “Día Internacional de la Integración a través de las

⁶ Los informes finales de los proyectos liderados por la ARFE dan cuenta de estas cuestiones. Puede citarse, a modo de ejemplo, el primero de ellos: EU-study (DG Regio) *Cross-border Cooperation in Latin America. Contribution to the regional integration process, 2009-2010* (2009.CE.16.0.AT.118), disponible en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/final_report_cbc_la_en.pdf [Consulta: 06 de julio de 2020].

Fronteras Nacionales”. La ARFE ha propuesto a las Naciones Unidas que el 7 de junio, Día Africano de las Fronteras desde 2011, sea declarado Día Internacional a partir de 2021, décimo aniversario de esta efeméride africana, y quincuagésimo de la ARFE.

Las primeras sesiones informativas de dos semanas de duración en Europa para expertos y políticos latinoamericanos que visitaron y conocieron de primera mano la experiencia europea, seguidas de talleres en el terreno pocas semanas después, permitieron facilitar el diálogo y el intercambio frontera a frontera. De esta manera, se identificaron los principales actores en cada una de las regiones y se incrementó el conocimiento de los participantes —de uno y otro lado del Atlántico—, además de que se ofrecieron herramientas prácticas y teóricas sobre la Política Regional europea, particularmente la Cooperación y Cohesión Territorial y, más concretamente, la cooperación transfronteriza o las AECT. La ARFE ha participado en el desarrollo de estrategias, programas y proyectos concretos, así como ha realizado muchas acciones de capacitación sobre cooperación transfronteriza, elaboración de proyectos, diseño de programas y estrategias, identificación de convocatorias internacionales para la cooperación al desarrollo y preparación de propuestas, entre otras materias. Como subrayábamos anteriormente, pueden identificarse muchas iniciativas en América Latina, y el aprendizaje ha sido constante en ambos sentidos; además, se han producido numerosos contactos bilaterales durante y después de las actividades planificadas en cada uno de los proyectos realizados, que han llevado al desarrollo de iniciativas adicionales (*spin-off*) por parte de actores públicos y privados. Estas iniciativas han permitido mantener una línea de coordinación permanente entre un grupo de expertos europeos y latinoamericanos sobre los avances en materia de integración y desarrollo fronterizo en cada región estudiada.

En todo momento se ha evidenciado el enorme interés de los actores europeos y latinoamericanos en mostrar sus iniciativas de cooperación transfronteriza, sus carencias, demandas específicas y potencialidades. Y hay una gran voluntad política a todos los niveles. Muchas autoridades locales y regionales juegan un papel cada vez mayor, a pesar de las dificultades para descentralizar políticas y servicios públicos y para coordinarlas a través de las fronteras nacionales. Existen iniciativas supranacionales muy interesantes, pero los acuerdos entre países siguen siendo los mecanismos más eficaces para activar la cooperación transfronteriza en estas fronteras.

El registro de experiencias y lecciones aprendidas y la hoja de ruta de la ARFE en América están en constante evolución; asimismo, se constata un enorme potencial de cooperación en cada una de las áreas estudiadas, aunque persisten algunas recomendaciones de carácter general ya identificadas en los ejercicios iniciales que conservan plena vigencia. Entre ellas, pueden mencionarse la necesidad de profundizar en la generación de capacidades locales mediante programas de formación sistemática en materia de cooperación transfronteriza para personal público, representantes políticos y otros agentes, así como el necesario desarrollo normativo que permita una mayor descentralización de algunas políticas y servicios, además de la constitución de estructuras transfronterizas, dotadas de personal común y financiación conjunta. En cualquier caso, no debemos olvidar que incluso más importante que la formación es la necesaria generación de confianza a través de la frontera. La participación y el diseño compartidos de programas formativos comunes pueden sentar las bases de una

planificación estratégica, el diseño de programas y la ejecución de proyectos eficaces de forma conjunta.

5. Conclusiones

Desde Europa se ha expuesto la mejor y más adecuada información disponible sobre las herramientas, experiencia práctica y resultados de la cooperación transfronteriza durante varias décadas, así como su influencia en el proceso de integración europea. La noción de región funcional transfronteriza ha aportado un instrumento de geometría variable para buscar soluciones a problemas comunes, exportable a otros contextos, como es el latinoamericano. En todo caso, ya desde el tiempo de los padres de la cooperación transfronteriza, en el que se inserta la propia ARFE a través de figuras como los citados A. Mozer y V. von Malchus, el desarrollo transfronterizo en el continente europeo se ha mostrado como un proceso lento, sujeto a altibajos de todo tipo, que precisa de una visión –y un apoyo sostenido– de largo aliento. Y ese también parece ser el caso en otros continentes, ya que las dinámicas fronterizas, de forma general, sufren desafíos similares independientemente de la región del mundo en la que se desarrollen. Por ello, la ARFE siempre pone un especial énfasis en la necesidad de definir conceptos, establecer estrategias y programas sostenibles a largo plazo de forma participativa y compartida, de tal manera que permitan un normal desarrollo de las distintas fases de la cooperación transfronteriza –información, consulta, armonización e integración–. Esto es particularmente importante en el caso de las estrategias y programas de carácter supranacional o intergubernamental, apoyados por instituciones como la Comunidad Andina, el MERCOSUR o el SICA. Se ha insistido especialmente en la necesidad de aprovechar las posibilidades que abren prometedoras iniciativas ya existentes, como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), y que esto sea tenido en cuenta en la elaboración de estrategias regionales de carácter supranacional.

La experiencia de la ARFE en América Latina ha venido de la mano de la consolidación de un modelo de cooperación que aúna, necesariamente, lo transfronterizo y el desarrollo. En este sentido, la práctica en el terreno se ha consolidado como el mejor escenario en el que llevar a la acción los postulados teóricos y conceptuales sobre cooperación transfronteriza al desarrollo. Algunas de las conclusiones generales que podemos extraer de esa experiencia latinoamericana y que se vincula, insistimos, con las acciones propias de la cooperación para el desarrollo, son las siguientes:

- Tal y como se ha venido argumentando en las páginas anteriores, la cooperación transfronteriza puede ser un factor determinante para el desarrollo de los territorios fronterizos. La clave reside en que, además, puede incidir sustancialmente en el conjunto general de los Estados, ya que como se ha demostrado, la eliminación del 20% de los obstáculos transfronterizos incrementaría un 2% el PIB de estos territorios (Camagni *et al.*, 2017).
- Uno de los elementos clave promovidos por la cooperación Sur-Sur y triangular, como medio para promover el desarrollo, es el intercambio de experiencias y asistencia técnica entre países socios. Este modelo de acciones conjuntas y coordinadas ha sido impulsado desde la cooperación transfronteriza promovida por la ARFE. A partir de sesiones informativas en Europa y talleres

en el terreno para personal de la administración pública y expertos latinoamericanos, así como una gran cantidad de webinars en los últimos años, ha permitido dar a conocer los enunciados teóricos disponibles y facilitar un intercambio sistemático de información entre pares.

- Uno de los mayores desafíos actuales es la continuidad de los diálogos e intercambios después de finalizar cada proyecto, ya que no existe un apoyo permanente y sostenido a la cooperación transfronteriza. La cooperación internacional para el desarrollo ha presenciado un surgir de estructuras y marcos de actuación institucionalizados como lo son la Agenda de Eficacia de la Ayuda o la actual Agenda de Desarrollo Sostenible. Así, en materia de cooperación transfronteriza se necesita seguir apoyando la creación de estructuras que permitan su sistematización y constitución como modalidad de cooperación para el desarrollo en América Latina; en otras palabras, se precisan herramientas de apoyo sistemático a la cooperación transfronteriza como son Interreg, las AECT y otras dentro del contexto europeo, pero aplicables en el contexto latinoamericano.
- En los últimos años, la ARFE ha realizado una sistematización de los actores, posibilidades, expectativas, intereses y desafíos de un gran número de regiones fronterizas en América Latina. Estas experiencias han sido contrastadas con las europeas, lo que, a partir de la promoción del principio de apropiación y armonización, permite la elaboración de propuestas de intervención ajustadas a las necesidades de los actores locales.
- Se debe realizar una lectura sensible de los espacios de poder e incorporar acciones de lobby ante las distintas instituciones implicadas, en su justa medida y utilizando el sentido común.
- De manera general, se ha venido constatando la falta de asociacionismo sistemático entre las autoridades locales y regionales de América Latina, principalmente entre las fronterizas. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia se está invirtiendo con la consolidación de procesos de coordinación y la labor de organizaciones como la Organización de Regiones Unidas – Foro Global de Asociaciones Regionales (ORU-FOGAR), otras continentales y regionales, y la propia ARFE. Como bien se ha demostrado desde la cooperación para el desarrollo, la participación en redes es clave para la consolidación de los procesos de desarrollo. En el caso de la cooperación transfronteriza, la paradiplomacia parece haber sido una buena vía para la promoción del trabajo en red, aprovechando su estructura para organizar plataformas estables de consulta e intercambio de información.
- Las iniciativas de integración supranacional parecen haber asumido la integración fronteriza en su agenda –unas más que otras– y promueven una suerte de gobernanza multinivel. No obstante, es muy necesario que se comprometan fondos de carácter plurianual que permitan la financiación o, al menos, la cofinanciación de algunos programas de cooperación transfronteriza, asegurando así su sostenibilidad. En otras palabras, se trata de crear agendas programáticas con asignación de fondos fijas con las que poder planificar en

base a la consecución de resultados concretos en materia de cooperación transfronteriza para el desarrollo.

- Tomando como ejemplo la evolución que han seguido las estrategias de cooperación internacional para el desarrollo, se promueve la consolidación de estrategias regionales de cooperación transfronteriza en los procesos supranacionales (MERCOSUR, Comunidad Andina, SICA), vinculantes para todos los países miembros. Con ello se permitiría una acción coordinada y coherente que apoye el desarrollo integral, equitativo y sostenible de los territorios transfronterizos y sus poblaciones. Para tal fin, se puede aprovechar la experiencia europea, fomentar modelos de gobernanza multinivel, promover las estructuras de cooperación transfronteriza ya existentes –como las ZIF y los Planes Binacionales–, construir modelos de gestión enfocados a la generación de recursos, abrir espacios de participación y diálogo para todos los actores –principalmente los gobiernos locales– y, finalmente, trabajar para que los gobiernos centrales incorporen o consoliden la cooperación transfronteriza en sus agendas de desarrollo.
- Existe una multitud de actores a todos los niveles implicados en el desarrollo de una cooperación transfronteriza sistemática en la mayoría de regiones fronterizas latinoamericanas, aunque aún es necesaria una mayor coordinación de esfuerzos y voluntades. Es muy importante basarse en estructuras de cooperación ya establecidas; las clásicas estructuras de desarrollo siguen siendo buenos elementos sobre los que fundar las actuaciones transfronterizas. Además, debe incorporarse a todos los actores de los distintos niveles administrativos y poner en marcha acciones destinadas al fortalecimiento de las capacidades en materia de cooperación transfronteriza para el desarrollo.
- Se proponen, en fin, dos líneas de actuación principales de cooperación transfronteriza para el desarrollo:
 - Seguir trabajando en la identificación de actores y espacios de trabajo transfronterizo; en concreto, se propone la realización de algunos estudios específicos adicionales en relación con los que la ARFE realizó en 2010 en la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay, las ciudades gemelas Brasil-Uruguay, la Ruta de las Misiones Jesuíticas o el Camino del Inca. También apostar por procesos que ya tienen una larga andadura, como la mayor parte de las ZIF andinas, y aquellos que están promoviendo prácticas innovadoras⁷.

⁷ Entre los casos de cooperación transfronteriza innovadores, cabe mencionar el programa de Fronteiras Cooperativas en Brasil, el de Desarrollo e Integración Fronteriza del Perú, otros ambiciosos planes nacionales en Colombia o Ecuador, así como los planes de acción en fronteras húmedas como el Putumayo, el Paraná y otros grandes ríos fronterizos americanos. Se debería, a su vez, dar una mayor relevancia a la gran cantidad de comités de frontera, muchos de los cuales languidecen sin apoyos eficaces. También sería recomendable el establecimiento de algunas estructuras de carácter piloto basadas en procesos ya existentes en entornos andinos como Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia) o el Lago Titicaca (Bolivia-Perú), fluviales/lacustres (Leticia-Tabatinga-Santa Rosa, cuencas del Paraná, Uruguay, Putumayo o Laguna Merín), litorales (Tacna-Arica-Iquique, Esmeraldas-Tumaco) o urbanos (ciudades gemelas Brasil-Uruguay, Triple Frontera Iguazú-Puerto Iguazú-Ciudad del Este, Dionisio Cerqueira-Barracão-Bernardo Irigoyen, Ponta Porá-Pedro Juan Caballero, Zarumilla-Huaquillas, etc.).

- De manera sectorial, se debería considerar: i) la importancia de la cooperación cultural como medio de fomento de la confianza, la resolución de conflictos, diferendos y diferenciales transfronterizos; ii) apoyar las cadenas de valor y explorar las sinergias transfronterizas en sectores clave como el turismo – desarrollando iniciativas conjuntas y evitando competiciones absurdas–, la acuicultura, la silvicultura, las energías renovables, la prestación de servicios públicos o el tratamiento de residuos; iii) el transporte público transfronterizo entendido como transporte local y no internacional; iv) la promoción de la igualdad de género como requisito para el desarrollo; v) la gestión compartida y sostenible de los recursos naturales; vi) el reconocimiento del protagonismo de los pueblos originarios y otras comunidades en el desarrollo, así como vii) el papel de los movimientos migratorios en la consolidación de las zonas de frontera.

Para concluir, debemos recordar que la mayor parte de estos asuntos son cuestiones plenamente compartidas por los actores de la cooperación transfronteriza en Europa y en otros continentes. De hecho, muchos de ellos se han puesto de manifiesto durante la actual pandemia de COVID-19, de la cual también se están extrayendo lecciones muy valiosas. Lecciones sobre el impacto del cierre unilateral de fronteras en los procesos transfronterizos, la falta de preparación en general para emergencias de este tipo y, en definitiva, la necesidad de fortalecer los mecanismos de colaboración internacional y de vecindad para que otra ola de contagios, o una nueva pandemia, no vuelva a mostrar las costuras de unos sistemas de prevención y protección que están muy lejos de ser perfectos.

Referencias

- ARFE (2018) *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*. Baden-Baden: Nomos.
- Bendelac, L. y Guillermo, M. (coords.) (2019) *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Camagni, R. et al. (2017) *Quantification of the Effects of Legal and Administrative Border Obstacles in Land Border Regions*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/q_uantif_effect_borders_obstacles.pdf [Consulta: 06 de julio de 2020]
- De la Fuente R. (2010) (coord.) *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Dilla, H., Cabezas, M. F. y Figueroa, M. T. (2020). Notes for a Discussion on Latin America Cross-Border Regions. *Journal for Borderlands Studies*. Published online 24 June 2020.
- Enríquez, F. (2019) (coord.). *Paradiplomacia y Desarrollo Territorial*. Serie Territorios en Debate n° 9. Quito: CONGOPE.
- Evrard, E. (2016) The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?. *Geopolitics*, 21(3), pp. 513-537.

- Malchus, V. Von (1977) *Harmonisation des plans d'aménagement du territoire au niveau transfrontalière*. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe.
- Meinhof, U. (ed.) (2018) *Living (with) Borders. Identity Discourses on East-West Borders in Europe*. Ashgate: Routledge (first edition, 2002).
- MOT (2015) *Cross-Border Economic Development*. Paris: MOT.
- NRG4SD (2018) Gobiernos intermedios y la Agenda 2030: experiencias de territorialización de los ODS en América Latina. Seminario web. 18 de octubre. <<https://bit.ly/2FfwbjR>> [Consulta: 02 de julio de 2020]
- Ojeda, T. (2019) La cooperación Sur-Sur transfronteriza como herramienta para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS en Bendelac, L. y Guillermo, M. (coords.). *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, (pp. 47-60). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Paül, V. et al. (2017) La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea, en Farinós, J. y Olcina, J. (eds.). *Geografía Regional de España: espacios y sociedades*, (pp. 619-677). Valencia: Ed. Tirant Lo Blanch.
- Ricq, C. (1996) *Handbook on Transfrontier Co-operation for Local and Regional Authorities in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Strassoldo, R. (1970) *From Barrier to Junction, toward a Sociological Theory of Borders*. Gorizia: ISIG.
- Trillo, J.M. (2009) De la frontera a Europa: una visión desde la cooperación transfronteriza, en Fera, J.M. et al. (eds.). *Territorios, Sociedades y Políticas*, (pp. 495-510). Sevilla: U. Pablo de Olavide-AGE.
- Trillo, J.M. (2010) La région transfrontalière: des idées de Rougemont aux processus actuels d'institutionnalisation. *Revue Mosella*, Tome XXXII, n° 1-4, pp. 235-257.
- Vershelde, N. y Ferreira, R. (2019) Experiencias de cooperación transfronteriza en la Unión Europea y su impacto a nivel regional, en Bendelac Gordon, L. y Guillermo Ramírez, M. (coords.). *La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, (pp. 158-172). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Weith, T. y Gustedt, G. (2012) Introduction to Theme Issue Cross-Border Governance. *Planning Practice and Research*, 27(3), pp. 293-295.
- Umbert, M., & Sánchez, L. (2014) Proyecto Calviá Beach: cómo revalorizar un destino maduro. *Harvard Deusto Marketing y Ventas*, 124, 48-54. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4692923>

Território e territorialidade: a existência da fronteira etnocultural no distrito de Taunay e Aldeias Circunvizinhas, Aquidauana, Mato Grosso do Sul, Brasil

Edson Pereira de Souza
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Sérgio Ricardo Oliveira Martins
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Icléia Albuquerque de Vargas
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Resumo: Quando portugueses e espanhóis chegaram ao Brasil, a terra já se encontrava ocupada por inúmeras populações indígenas. O Estado de Mato Grosso do Sul tem a segunda maior população indígena do país, ficando atrás apenas do Amazonas. Com uma população expressiva e contato intenso com a população regional, a etnia Terena tem sua presença no Estado de forma mais explícita, pelo contato entre indígenas e não indígenas (*purutuyé*). A partir deste contato interétnico, formulou-se a seguinte questão norteadora: de que maneira se configura a fronteira etnocultural? Para tanto, definiu-se o objetivo geral de delinear a fronteira etnocultural a partir das territorialidades implicadas nos conflitos territoriais que se observam no Distrito de Taunay e nas aldeias circunvizinhas, situadas no município de Aquidauana, Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. Para tanto, foram definidos os procedimentos metodológicos: a delimitação da área a ser pesquisada; a permissão das comunidades para desenvolver e participar da pesquisa; a aprovação do órgão de representação institucional dos povos indígenas – FUNAI – Fundação Nacional do Índio; revisão teórica dos conceitos de etnicidade, fronteira etnocultural, território e territorialidade. Em seguida, sistematizaram-se estratégias para visitas às aldeias (trabalho de campo) e utilização da técnica de observação direta. Cabe salientar que, por mais que se sistematize a pesquisa em territórios indígenas, o pesquisador está sujeito a uma gama de nuances, especificidades e desafios. O pensamento complexo, em Edgar Morin, permite-nos uma percepção abrangente e integrada sobre os territórios indígenas. Entende-se que as relações entre indígenas e não indígenas podem conformar fronteiras etnoculturais, não só pela dimensão espacial, mas também pelas relações complexas de contato e inter-relações existentes entre sujeitos territoriais distintos. Assim, a fronteira etnocultural emerge dos contatos, das relações e embates entre grupos culturalmente distintos, transcendendo os limites territoriais das terras indígenas ali demarcadas, como por exemplo, nas relações conflitantes entre indígenas e ruralistas. A realidade dos povos indígenas em Mato Grosso do Sul é uma das mais violentas do país. Quanto às relações educacionais entre indígenas e não indígenas no espaço escolar, é preciso avançar para fornecer aos alunos condições de prosseguirem na senda do conhecimento e construir chances de lutar por melhores condições de vida.

Palavras chave: Território, Territorialidade, Fronteira Etnocultural, Complexidade, Contatos, Terena, Aquidauana, Mato Grosso do Sul e Brasil.

Resumen: Cuando portugueses y españoles llegaron a Brasil, la tierra ya estaba ocupada por innumerables poblaciones indígenas. El estado de Mato Grosso do Sul tiene la segunda población indígena más grande del país, solo superada por Amazonas. Con una población expresiva y un contacto intenso con la población regional, el grupo étnico Terena tiene su presencia en el Estado de una manera más explícita, a través del contacto entre indígenas y no indígenas (*purutuye*). A partir de este contacto interétnico, se formuló la siguiente pregunta guía: ¿cómo se configura la frontera etnocultural? Con este fin, el objetivo general de definir la frontera etnocultural se definió en función de las territorialidades involucradas en los conflictos territoriales que se observan en el Distrito de Taunay y en las aldeas circundantes, ubicadas en el municipio de Aquidauana, Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. Para ello, se definieron los procedimientos metodológicos: la delimitación del área a investigar; permitiendo que las comunidades se desarrollen y participen en la investigación; la aprobación del cuerpo de representación institucional de los pueblos indígenas - FUNAI - Fundação Nacional do Índio; Revisión teórica de los conceptos de etnicidad, frontera etnocultural, territorio y territorialidad. Luego, se sistematizaron las estrategias para las visitas a los pueblos (trabajo de campo) y el uso de la técnica de observación directa. Cabe señalar que, por más que se sistematice mucha investigación en los territorios indígenas, el investigador está sujeto a una variedad de matices, especificidades y desafíos. El pensamiento complejo, en Edgar Morin, nos permite una percepción integral e integrada de los territorios indígenas. Se entiende que las relaciones entre pueblos indígenas y no indígenas pueden dar forma a límites etnoculturales, no solo por la dimensión espacial, sino también por las complejas relaciones de contacto e interrelaciones existentes entre diferentes sujetos territoriales. Así, la frontera etnocultural surge de los contactos, las relaciones y los enfrentamientos entre grupos culturalmente distintos, trascendiendo los límites territoriales de las tierras indígenas demarcadas allí, como, por ejemplo, las relaciones conflictivas entre indígenas y ruralistas. La realidad de los pueblos indígenas en Mato Grosso do Sul es una de las más violentas del país. En cuanto a las relaciones educativas entre indígenas y no indígenas en el espacio escolar, es necesario avanzar para proporcionar a los estudiantes condiciones para continuar en el camino del conocimiento y construir oportunidades de luchar por mejores condiciones de vida.

Palabras clave: Territorio, Territorialidad, Frontera Etnocultural, Complejidad, Contactos, Terena, Aquidauana, Mato Grosso do Sul y Brasil.

1. Introdução

Este texto trata sobre as relações socioespaciais existentes entre indígenas e não indígenas no território brasileiro nos dias atuais, no que tange o processo de uso e ocupação de territórios. A área de estudo compreende sete aldeias (Água Branca, Bananal, Colônia Nova, Imbirussu, Ipegue, Lagoinha e Morrinho) circunvizinhas ao Distrito de Taunay, pertencente ao município de Aquidauana, no estado de Mato Grosso do Sul, Brasil.

A partir deste contato interétnico, formulou-se a seguinte questão norteadora: de que maneira se configura a fronteira etnocultural? Para tanto, definiu-se o objetivo geral de delinear a fronteira etnocultural a partir das territorialidades implicadas nos conflitos territoriais que se observam no Distrito de Taunay e nas aldeias circunvizinhas, situadas no município de Aquidauana.

Nesse contexto, a compreensão sobre as relações (harmônicas e desarmônicas) se fez necessária em vista dos conflitos territoriais. Entretanto, pouco se sabe sobre a natureza e os motivos que desencadeiam essas relações, tampouco sobre as relações de interdependência que afetam e redefinem a existência dessa fronteira etnocultural. Essa proposta conceitual se refere à complexidade das relações socioculturais em territórios questionados e mesmo indefinidos.

A fronteira etnocultural certamente emerge dos contatos, das relações e dos conflitos entre grupos culturalmente distintos, transcendendo os limites territoriais das reservas indígenas ali demarcadas. De fato, a problemática das populações indígenas é expressiva e, sobretudo, violenta em Mato Grosso do Sul.

Empiricamente, apresentam-se duas experiências que, no decorrer deste artigo, darão subsídios à compreensão da fronteira etnocultural. A primeira, uma experiência considerada “harmônica”, se refere à docência exercida por um pesquisador *purutuye*¹, não indígena, em atendimento a convite para ministrar aulas de Geografia em uma escola indígena em 2008². A gestão escolar (direção e coordenação pedagógica) era formada por indígenas.

Práticas educacionais indígenas eram desenvolvidas por alunos e alunas não indígenas, tais como: a) participarem de duas horas/aula da disciplina Língua Materna, no caso a Terena; b) datas alusivas (comemorativas), por exemplo, o dia 19 de abril – Dia do Índio -, as meninas não indígenas ensaiavam apresentações culturais com as indígenas, no caso a dança Putu-Putu; c) trabalhadores rurais, não indígenas, não tinham restrições conflitivas em matricular seus filhos na escola indígena, desde que aceitassem as diretrizes já existentes.

Nesse contexto, não havia a possibilidade do uso popular dessa frase “aqui são todos iguais”. Eis uma forma de se começar a perceber a existência da fronteira etnocultural, emergente das relações entre grupos étnicos distintos. Também sendo um desafio ao docente não indígena no desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, pois “[...] a educação intercultural é concebida hoje como um elemento fundamental na construção de sistemas educativos e sociedades que se comprometem com a construção democrática, a equidade e o reconhecimento dos diferentes grupos socioculturais que os integram” (Candau, 2012: 242).

Por outro lado, temos a exemplificação de uma relação “desarmônica” que é a questão territorial, conflitiva entre ruralistas e indígenas. Tem-se o sistema capitalista como mola propulsora do processo genocida³ de ruralistas sobre os indígenas no

¹ Branco, no idioma Terena, referindo-se aquele que não é indígena.

² Escola Evangélica Lourenço Buckman (EELB), sito à Rua Americana s/n, no Distrito de Taunay, município de Aquidauana, no Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, tendo, até o presente ano como Diretora Escolar a Senhora Delair de Oliveira Wargas (Índia Terena, Pedagoga).

³ Lewis, Norman. (2019). Genocídio: Em reportagem de 1969, o extermínio sem fim dos índios no Brasil. Tradução Oliveira, Renato Marques de. In.: Revista Piauí, edição 148, janeiro.

Estado de Mato Grosso do Sul, desprezando qualquer forma de conhecimento e vivência do indígena sobre o seu território. Nesse contexto, reporto-me à Little (2002 apud Amado 2014: 65) que disse:

Cada sociedade indígena tem sua forma própria de lidar com o meio físico em que se encontra localizada (ambientes). Com o reconhecimento da “diversidade fundiária do Brasil” a questão fundiária vai além das problemáticas relacionadas à distribuição de terras e o cerne centra-se nos processos de ocupação e afirmação territorial, e aqui tratada da demarcação e homologação das terras indígenas.

Não respeitando esta forma de uso e ocupação dos povos indígenas, tem-se que em 2011, no município de Miranda, Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, com o uso do “coquetel molotov”, atearam fogo em um ônibus escolar que transportava crianças indígenas da área urbana para a Aldeia (Souza, 2012).

Os povos indígenas, em um congresso em Montes Claros (MG), em maio de 2011, produziram uma carta que diz:

A realidade das comunidades indígenas do Mato Grosso do Sul é das mais cruéis e violentas de nosso país, e merece a mais forte repulsa. Foram espoliadas de suas terras e hoje vivem espremidas em minúsculas aldeias que não lhes possibilita as mais elementares condições de sobrevivência, quando não são empurradas para acampamentos às beiras das estradas, sempre perto de uma terra tradicional, sujeitas às intempéries, à fome, à sede... Um povo autossuficiente, de uma riqueza cultural ímpar, é tratado como marginal, como escória da sociedade, mal visto pelo conjunto da sociedade sul-mato-grossense. Uma realidade que clama aos céus.

A partir deste cenário e, principalmente, na perspectiva de atendimento ao objetivo proposto que buscou responder a problematização norteadora, elabora-se a estratégia metodológica, definindo-a como uma pesquisa qualitativa, haja vista a percepção de premissas quanto à relação dinâmica entre a realidade e o sujeito. Houve também a conformidade com a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP de Brasília-DF.

Este texto foi estruturado em dois itens, sendo que o primeiro intitulado “Territorialidades e Conflitos no Distrito de Taunay” tratará das estratégias e as situações conflituosas, sobretudo no que tange a questão (disputa) territorial. O segundo intitulado ‘Entre Indígenas e Não Indígenas: A Fronteira Etnocultural’ que abordará os elementos que embasam a construção do conceito de fronteira etnocultural. Assim, pretende-se contribuir para a compreensão/reflexão das relações e dinâmicas socioespaciais entre indígenas e não indígenas.

2. Territorialidades e conflitos no Distrito de Taunay

O Estado de Mato Grosso do Sul concentra atualmente a segunda maior população indígena do Brasil (IBGE, 2010)⁴, destacando-se, os povos Terena, Guarani Nhandeva, Guarani Kaiowá, Kadiwéu, Kinikinau, Guató, Atikum, Kamba e Ofaié (Amado, 2017). Segundo o indígena e doutor Amado (2017: 85), “[...] as comunidades indígenas sofrem com problemas sociais de várias ordens, que incluem a educação, desassistência a saúde, violência e desnutrição. Toda essa problemática está intimamente ligada à

⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010). Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Resultados do universo. Rio de Janeiro, p. 1-245. ISSN 0104-3145.

questão territorial [...]”. Há, portanto, uma diversidade de povos indígenas. Nesse sentido, Bittencourt e Ladeira (2000: 18) apontam que:

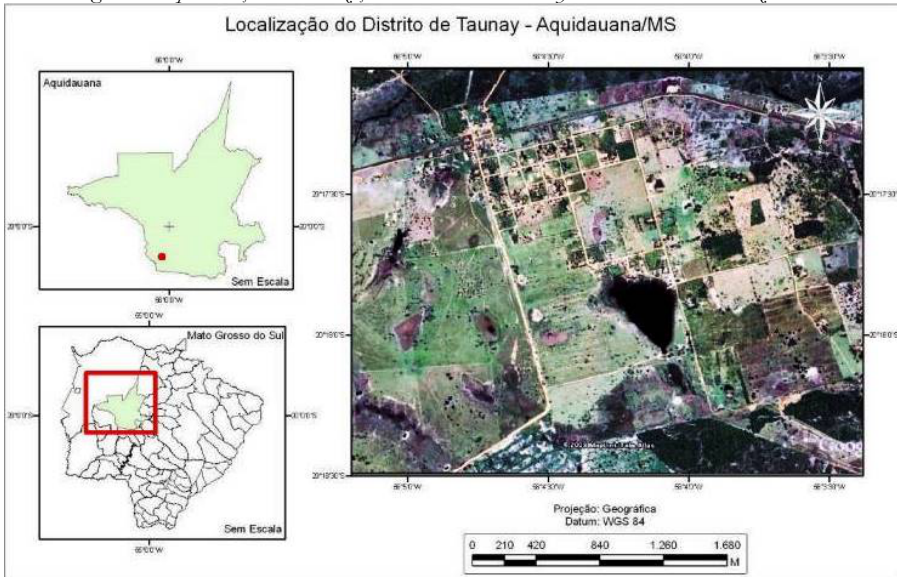
As populações indígenas do Brasil não são um só povo: são constituídos por muitos grupos, diferentes entre si e do conjunto de populações descendentes dos colonizadores europeus, portugueses, dos escravos africanos e dos imigrantes que aqui chegaram em diferentes épocas, como os italianos, árabes, espanhóis, alemães, japoneses, entre outros. A nação brasileira é, assim, constituída por estes povos e o conjunto de diferentes povos indígenas.

A etnia predominante nesta pesquisa é a do povo Terena. Historicamente “Os linguistas classificam a língua terena como pertencente ao tronco lingüístico Aruák, o qual também aparece grafado como Arawak na literatura etnológica”. (Pereira, 2009: 23). Ademais, “[...] o povo Terena têm seu território localizado no oeste de Mato Grosso do Sul, coincidindo com parte do ecossistema do Pantanal, nos municípios de Miranda, Aquidauana, Anastácio, Sidrolândia, Dois Irmãos do Buriti, Nioaque e Rochedo” (Amado, 2017: 85). Moura e Acçolini (2015: 614) acrescentam que:

As aldeias são desenhadas de acordo com a territorialidade terena e nascem a partir da necessidade política de suas lideranças. Os caciques são eleitos por voto universal para um mandato de quatro anos. A disputa eleitoral interna e externa divide muito a aldeia, uma vez que, ao finalizar o pleito, os candidatos e apoiadores da oposição mantêm a postura contrária ao cacique eleito. Por sua vez, a liderança eleita tem que aglutinar forças em torno de si para desenvolver sua plataforma política.

O Distrito de Taunay está situado no início da planície pantaneira. Pelo decreto-lei federal nº 6.550, de 31/05/1944, o Distrito de Taunay pertence ao município de Aquidauana, localizando-se no km 530, da BR 262 entre os municípios de Aquidauana e Miranda, no sentido Campo Grande-Corumbá-MS, conforme Figura 1.

Figura 1. Representação da localização do Distrito de Taunay. Edson Pereira de Souza. 2012.



A territorialidade, na perspectiva de Sack (1986) é compreendida como estratégia utilizada “[...] entre estes grupos étnicos, indígenas e não indígenas, para se apropriar e organizar seus territórios”. De fato, “[...] o território não pode ser entendido sem a identificação e análise das territorialidades existentes e/ou em construção” (Souza, 2012: 39).

Segundo Haesbaert (2017: 22) “a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais”. Trazendo para o viés cultural, de acordo com Vargas (2008: 101) “o conceito de territorialidade concebido enquanto um processo subjetivo da população de sentir-se parte de um território, pertencente ao lugar”.

Nesse sentido, a territorialidade pode existir sem um território, mas não pode haver território sem territorialidade. Corroborando essa afirmação, Mota (2015) afirma que a territorialidade sem território dos povos indígenas perfaz:

A lembrança dos espaços de morada, caça, coleta, água e as redes de sociabilidade é um dos aspectos em que a territorialidade se manifesta, os laços simbólicos influem nas estratégias de lutas pelos *tekoha*, e permitem que eles permaneçam presentes na memória individual e coletiva [...] (Mota, 2015: 111).

A territorialidade pode ser compreendida como dinâmica estabelecida nas relações socioculturais enquanto produtos e estímulos. Percebe-se que indígenas e não indígenas, para se manterem no mesmo território recorrem a interesses individuais e/ou coletivos. Exemplificam-se esses interesses na existência de duas associações de moradores no Distrito de Taunay, sendo uma de participantes indígenas, que se trata da A.M.I.D.T.5, onde buscam se fortalecer nas ações de cunho territorial; e, a outra, de moradores indígenas e não indígenas, que é a A.M.D.T.6, quando vão reivindicar melhorias na infraestrutura, como, por exemplo, ação coletiva em prol de pavimentação asfáltica, que beneficiará a todos.

De acordo com Raffestin (1993), os seres humanos vivem ao mesmo tempo, os processos territoriais e o produto territorial por relações existenciais e/ou produtivas, configurando relações de poder, onde os atores sociais se modificam a partir de seus interesses, desdobrando-se no início de situações tensas que, se não controladas, desdobram-se em conflitos.

No que tange o processo de uso e ocupação de terras, as territorialidades indígenas e não indígenas, a partir de usos distintos, quando materializadas, desencadeiam os conflitos. Com isso, o conflito com fazendeiros, principalmente os mono-agroindustriais, tem gerado um confronto ofensivo e violento contra os indígenas, não sendo reprimido pelo poder público. Sendo assim, a pressão dos povos não indígenas pela não regularização destas terras, nesse processo demarcatório, inviabiliza assim a efetividade do cumprimento das legislações para com os povos indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Diante desse cenário de situações advindas do processo histórico de conflitos por terras, sintetiza-se a compreensão da palavra conflito, que é basicamente choque de interesses pessoais (ou coletivos) que se expressam em processos litigiosos

⁵ A.M.I.D.T. – Associação de Moradores Indígenas do Distrito de Taunay.

⁶ A.M.D.T. – Associação de Moradores do Distrito de Taunay.

caracterizados pelo confronto ou sobreposição de usos e interesses aparentemente ou realmente inconciliáveis (Zborowski; Loureiro, 2006).

Baines (2009: 29) explica que:

As Terras Indígenas fragmentadas sofrem de problemas graves de falta de espaço para aumentar as roças, destruição irreversível de áreas de caça e pesca e não tem condições para abrigar suas populações em processo de crescimento rápido, além dos conflitos interétnicos constantes entre os povos indígenas e fazendeiros e moradores das vilas implantadas que ocorrem dentro de suas terras.

Souza (2012: 21) explica porque de fato os Terena do Distrito de Taunay estão insatisfeitos com a presença dos não indígenas. Estes ocupam “[...] terras indígenas que lhes foram expropriadas, e que são consideradas imprescindíveis à existência da organização cultural Terena”. Isso aponta a existência de um confinamento territorial que resultou na alteração do modo de produção e de vida dos povos indígenas.

A palavra conflito, no latim, significa *conflictus*⁷, entendido como alteração, desordem, pendência, choque, embate, luta, oposição e até disputa. E o conflito, ao ser desencadeado é denominado, segundo Oliveira (1964), por “friccional”, situação desencadeada entre indígenas e não indígenas no Distrito de Taunay e nas Aldeias Circunvizinhas. As situações conflitivas entre indígenas e não indígenas nessa localidade ocorrem para a manutenção da própria cultura, diante da ampliação de extensões territoriais para o desenvolvimento de atividades como pecuária e (mono)agricultura no Estado de Mato Grosso do Sul.

O conflito entre indígenas e não indígenas é explicado por Martins (2009: 24) como:

No entanto, a situação de contato, a sociabilidade que demarca a convivência, dominada pela diferença e pelo desencontro étnicos no espaço ainda indefinido da frente de expansão, constitui uma realidade sociológica *sui generis*. Embora marcada por uma transitoriedade notória e menor do que a das durações históricas das sociedades e grupos que ali se encontram e se confrontam, o calendário dessa convivência complicada é mais extenso do que parece (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, e no contexto desse estudo, têm-se que grupos étnicos, indígenas e não indígenas, reconhecem as diferenças um do outro irão, cada qual em seu grupo societário, numa questão territorial (conflito de luta pela terra), pensar, desenvolver mecanismos e estratégias, a fim de atender a seus interesses, processos de articulação consubstanciam territorialidades.

Diante dos conflitos que existem no Distrito de Taunay, constata-se que as políticas públicas não encontraram uma maneira de minimizar os impactos do contato com os não indígenas (principalmente os ruralistas) na vida dos indígenas nas aldeias. Nota-se que as iniciativas governamentais, em geral, não passam de paliativos, sem continuidade e desprovidas do respeito ao processo decisório dos Terena (Souza, 2012).

Percebe-se que os conflitos entre indígenas e não indígenas no Distrito de Taunay emanam principalmente das disputas territoriais, sobretudo de ruralistas, além de outras atividades desenvolvidas por outros não indígenas. Nesse sentido, constitui ponto importante nessa discussão a forma de como será possível a implementação de

⁷ Extraído do site: <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=conflitos> em 28-06-2020

políticas públicas, bem como o cumprimento de diversas legislações vigentes alusivas aos povos indígenas.

3. Entre indígenas e não indígenas: a fronteira etnocultural

Entende-se a fronteira etnocultural a partir da correlação entre quatro conceitos: etnicidade; fronteira; território e territorialidade. Estes elementos foram identificados como premissas essenciais para a concepção de fronteira etnocultural. Afirma-se que, pelas relações étnicas preestabelecidas e pelas relações socioespaciais no Distrito de Taunay e Aldeias circunvizinhas, tem-se a existência de uma fronteira etnocultural.

Na perspectiva de analisar de maneira sistemática as relações socioespaciais dos indígenas e não indígenas e a natureza de suas fronteiras, por meio do elemento etnicidade, reportou-se a Poutignat e Streiff-Fenart, (1998: 188) que afirmam que “[...] a interação em um sistema social como este, [...] as diferenças culturais podem permanecer apesar do contato interétnico e da interdependência dos grupos”.

Por etnicidade também se entende o conjunto temporal e dinâmico de “traços culturais, transmitidos da mesma forma de geração para geração na história do grupo” (Poutignat; Streiff-Fenart, 1998: 250; Pereira, 2003), e também como “uma categoria objetiva de autorreconhecimento de diferenças, a demarcação de territórios simbólicos” (Silva, 2005: 259-260).

As relações conflitantes, entre indígenas e não indígenas acabam provocando, diria Raffestin (1993: 67) “um entrave no jogo relacional”, fazendo com que este entrave proporcionado por uma situação de conflito de grupos étnicos distintos seja entendido, no prisma da fronteira etnocultural, mais como conflito de interesses. Entendemos que é a partir dela, da ótica da Fronteira Etnocultural, pelo contato que estas relações ocorrem, principalmente no cenário conflitivo, partindo da premissa da busca da terra como subsídio, e das relações sociais, entre a heterogeneidade dos diferentes atores sociais que permeiam as terras indígenas, que esta pesquisa se apoia.

Com isso, observa-se que a etnicidade se transforma em um princípio de divisão, não necessariamente conflitivo, da vida social (Poutignat; Streiff-Fenart, 1998), permitindo a interação, entre indígenas e não indígenas, que comungam e/ou divergem por um interesse qualquer, fazendo com que essa fronteira, no princípio entendida como limite, seja elo entre estes atores sociais.

Desse modo, a etnicidade se dá também pelos “símbolos identitários” de cada grupo étnico, proporcionando assim, a transposição desse – limite – cultural, e promovendo a interação por meio de uma origem comum. Contudo, percebe-se que a compreensão do elemento etnicidade desencadeia a importância de refletir sobre o segundo elemento: fronteira.

Existem inúmeros tipos de fronteira, os quais têm em comum a ideia de interface territorial. Como esclarece Machado (1998), a fronteira indica dinâmica de integração e o limite de separação. Entretanto, Souza (2012: 22) apontou que:

[...] os diferentes modos de vida, ou seja, as culturas e territorialidades, conflitivas e não conflitivas, construídas entre indígenas e não indígenas são fundamentais, pois nos permite observar, no Distrito de Taunay e Aldeias Circunvizinhas, a existência dessa fronteira etnocultural.

A fronteira tem que ser desmistificada da compreensão só de limite, principalmente o político-administrativo. A palavra fronteira transcende os limites (Machado, 1998).

Sendo assim, pode ser compreendida a fronteira a partir de outro olhar, este apresentado por Albuquerque (2010: 48) que disse:

As fronteiras podem ser vistas como um campo singular de relações sociais entrelaçadas com os atuais processos de globalização e de redefinição do papel dos limites entre os Estados nacionais. A fronteira é geralmente percebida [...] como um lugar de passagem, de contato e tradução cultural. A fronteira deixa de ser linha, limite, finitude, o lugar da diferença [...]. Torna-se aberta, porosa, exemplo de integração e de aproximação.

Com isso, comprovam-se essas relações etnoculturais por meio do contato, como no citado incidente de atear fogo no ônibus que continham indígenas. Isso “[...] mostra que a fronteira esta além do limite, transpassando-o, em virtude das próprias evidências documentais apontadas pelo Estado/Nação, bem como na busca de mão-de-obra indígena, no caso, para trabalharem nas grandes plantações de cana e soja” (Souza, 2012: 28).

Essa relação de fronteira entre indígenas e não indígenas, no processo de disputa territorial por interesses distintos, tem que ser compreendida como não sendo finita. Com isso, a fronteira é limite e, também, integração. Embasado em Hissa (2002: 34) tem-se a distinção:

O limite, visto do território, está voltado para dentro, enquanto a fronteira, imaginada do mesmo lugar, está voltada para fora como se pretendesse a expansão daquilo que lhe deu origem. O limite estimula a ideia sobre a distância e a separação, enquanto a fronteira movimenta a reflexão sobre o contato e a integração.

Nota-se nessa fala a relevância das relações socioespaciais na e pela fronteira, em que o território é um lugar de estímulos e/ou “repulsa ao contato” (Hissa, 2002) entre indígenas e não indígenas, precisamente, destacam-se os moradores do Distrito de Taunay e das Aldeias Circunvizinhas.

Sobre o terceiro elemento, território, tem-se a conceituação de Raffestin (1993: 143-144) que afirma:

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço. [...] Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações.

Em Poutignat e Streiff-Fenart (1998: 152), a fronteira etnocultural, compreendida pelo elemento território, remete a relação de pertença étnica entre os indígenas, como também entre os não indígenas:

[...] a pertença étnica não pode ser determinada senão em relação a uma linha de demarcação entre os membros e os não-membros. [...] é preciso que os atores possam se dar conta das fronteiras que marcam o sistema social ao qual acham que pertencem e para além dos quais eles identificam outros atores implicados em um outro sistema social.

Com isso, na relação do homem com o meio, compreende-se o território em que os atores sociais, indígenas e não indígenas, constroem durante seu cotidiano, estratégias significativas de apropriação, como elementos de sobrevivência no mundo vivido, constituindo tramitações na ambivalência temporal do indígena com o “outro”,

na maioria das vezes em suas terras, constatando-se uma complexidade vivida entre estes grupos étnicos no espaço geográfico, por eles definidos.

Nesse sentido, visualiza-se o território como base do conceito de fronteira etnocultural, haja vista a necessidade de considerar o território atual, principalmente as transformações ocorridas no modo de viver entre indígenas e não indígenas, no Brasil e, no Mato Grosso do Sul, especificamente no Distrito de Taunay e nas Aldeias Circunvizinhas.

Geograficamente Saquet (2007: 9) apontou que “o território é mediador das relações sociais de produção”, ou seja, é no território que há o contato com o “outro”, seja por limite, ou interação. Além disso, é no território que se visualiza a materialidade do contato entre indígenas e não indígenas, ora de modo conflitante, ora agregador.

A apropriação do espaço se torna resultante das transformações socioespaciais estabelecidas nessa fronteira etnocultural. Entretanto, o elemento território caminha em paralelo com a territorialidade, sendo este o quarto elemento. A territorialidade como último elemento para a compreensão do conceito de fronteira etnocultural vai ser a estratégia e/ou maneira de entendimento sobre o processo para que as abstrações e materialidades aconteçam. Assim, conforme aponta Bonnemaïson (1981: 253-254), espacialmente:

[...] um território, antes de ser uma fronteira, é um conjunto de lugares hierárquicos, conectados por uma rede de itinerários. No interior deste espaço-território os grupos e as etnias vivem uma certa ligação entre o enraizamento e as viagens. [...] A territorialidade se situa na junção destas duas atitudes: ela engloba ao mesmo tempo o que é fixação e o que é mobilidade ou, falando de outra forma, os itinerários e os lugares.

A territorialidade tem que ser entendida com a análise do território, pois é nos territórios que a(s) territorialidade(s) se desenvolve(m), ou seja, no processo de apropriação e organização, tida como a estratégia utilizada para fazer o uso e ocupação deste território. Indígenas e não indígenas para se manterem no mesmo território recorrem a seus interesses, individuais e/ou coletivos, tentando a manutenção da sua dinâmica cultural numa relação socioespacial (Souza, 2012).

Entende-se que as territorialidades contemplam “estratégias para manter certa ordem social” (Sack, 1986). As territorialidades existem desde seu processo histórico-relacional, o que significa que há “[...] estratégias dos indígenas para com os não indígenas para controlar recursos [...]” (Souza, 2012: 40), ou seja, proteger seus territórios, além de desenvolver mecanismos relacionais e peculiares da cultura local.

Portanto, constata-se que as territorialidades entre indígenas e não indígenas no território do Distrito de Taunay e Aldeias Circunvizinhas, quanto a seu modo de organização, recorrem a estratégias para se manterem e se organizarem. Logo, a territorialidade oportuniza aos grupos étnicos, reconstruir seus horizontes e anseios em novos espaços, ao se apropriarem de novos territórios. Percebeu-se que a territorialidade foi um elemento útil para a compreensão da fronteira etnocultural, pois se visualiza nela (na territorialidade), a coesão dos grupos sociais, bem como fonte de hostilidades, exclusões e ódio.

4. Considerações finais

As territorialidades conflituosas no Distrito de Taunay e Aldeias Circunvizinhas, entre os indígenas e não indígenas, consubstanciam o que entendemos por fronteira etnocultural. Ela emerge dos contatos, das diferenças socioculturais e étnicas e, sobretudo, dos conflitos entre indígenas e não indígenas, transpondo os limites territoriais das terras indígenas já demarcadas. E a fronteira etnocultural se configura também pela maneira como os povos indígenas, no Brasil, sobretudo os de Mato Grosso do Sul, serem vistos pelos purutuye de forma preconceituosa e/ou idealizada.

A fronteira etnocultural, configurada pelos conflitos territoriais expressa o front demarcado pelos interesses ruralistas, em expandir suas monoculturas à revelia de demarcações já determinadas por legislações pretéritas e vigentes, por exemplo, a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 – Lei de Terras, determinou que as terras colonizadas passaram ao usufruto dos índios. Posteriormente surgiu o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, bem como a Constituição Federal de 1934, de 1937, de 1946, de 1967. Em 1973 surge o Estatuto do Índio, em 1988 a Constituição Federal, a Convenção 169 da OIT, dentre outras.

Assim, compreende-se que a fronteira etnocultural ultrapassa, incorpora e transcende as cercas (limites) demarcatórias das propriedades privadas que fazem divisas com as aldeias. Tal espaço fronteiriço, na perspectiva etnocultural, se configura em inter-relações, independência e conflitos de interesses. Porém, a importância das relações interétnicas preconiza o respeito aos limites, mas também que permita a possibilidade de transpassamento para um dinamismo interétnico.

Percebeu-se também a permeabilidade e/ou transposição dessa fronteira etnocultural quando da participação de não indígenas, professores, no sistema educacional em território indígena. As relações socioespaciais em busca de um interesse comum e/ou distinto, a partir de um processo político inerente às relações de poder, configura também a fronteira etnocultural.

A existência da fronteira etnocultural faz perceber que a relação de contato, limite (determinada por forças endógenas e exógenas), interação, conflito que se dá (muitas das vezes) no território, e este com as estratégias (territorialidades) de se instalarem, usarem e se manterem no espaço (pré)definido são importantes para a compreensão dessa fronteira etnocultural identificada no Distrito de Taunay e nas Aldeias Circunvizinhas.

Agradecimentos

Agradecimentos especiais a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão de bolsa de doutoramento, e aos Povos Indígenas, da etnia Terena, sobretudo do Distrito de Taunay e Aldeias Circunvizinhas por permitirem e colaborarem no desenvolvimento desta pesquisa.

Referências

- Albuquerque, J. (2010) *A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume, 268 p.
- Amado, L. (2017) O despertar do povo Terena para os seus direitos: Movimento Indígena e Confronto Político em Mato Grosso do Sul. In: *Movimentação*, Dourados, v. 4, n° 6, p. 83-104. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php.movimentacao>
- Amado, L. (2014) Poké'ixa úti o território indígena como direito fundamental para o etnodesenvolvimento local. *Dissertação*. Mestrado em Desenvolvimento Local. Campo Grande: UCDB.
- Baines, S. (2009) Conflitos e Reivindicações Territoriais nas Fronteiras: Povos Indígenas na Fronteira Brasil-Guiana. In: Silva, C. T. da.; Lima, A. C. de S.; Baines, S. G. (Orgs.): *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Annablume; Distrito Federal: FAP-DF, 246 p.
- Bittencourt, C.; Ladeira, M. (2000) *A história do povo Terena*. Brasília: MEC.
- Bonnemaison, J. (1981) Voyage Autour du Territoire. In: *l'Espace Géographique*, 10 (4): 249- 262.
- Candau, V. (2012) Diferenças Culturais, Interculturalidade e Educação em Direitos Humanos. In. *Educ. Soc., Revista*, Campinas, v. 33, n.11, p.235-250, jan.-mar.
- Haesbaert, R. (2017) Território e Multiterritorialidade: um debate. In. *GEOgraphia. Revista*. Ano IX, n° 17.
- Hissa, E. (2002) *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: UFMG.
- Machado, L. (1998) Limites, Fronteiras e Redes. In: Strohaecker, T. M.; Damiani, A.; Schaffer, N. O.; Bauth, N.; Dutra, V. S. (org.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB, 1998. p.41-49.
- Martins, J. (2009) *Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto.
- Mota, J. (2015) Territórios, multiterritorialidades e memórias dos povos Guarani e Kaiowá: diferenças geográficas e as lutas pela Des-colonização na Reserva Indígena e nos acampamentos-*tekoha*. *Tese*. Doutorado em Geografia. Presidente Prudente, SP: UNESP.
- Moura, N; Açolini, G. (2015) O processo de *terenização* do cristianismo na Terra Indígena Taunay/Ipegue no século XX. In. Chamorro, Graciela; Combês Isabelle (orgs). *Povos indígenas em Mato Grosso do Sul: história, cultura e transformações sociais*. Dourados, MS: UFGD.
- Oliveira, R. (1964) *O índio e o mundo dos brancos: a situação dos tukúna do alto Solimões*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- Pereira, J. (2003) Identidades étnico-culturais e seus significados no currículo de escolas de fronteira. In: *Encontro de Pesquisa em Educação da Região Centro-Oeste – EPECO*, 6., 2003. Campo Grande. VI EPECO – CD-ROM. Campo Grande: UCDB; UFMS, 2003. p. 01-10.
- Pereira, L. (2009) *Os Terena de Buriti: as formas organizacionais, territorialização da identidade étnica*. Dourados, MS: UFGD.

- Poutignat, P.; Streiff-Fenart, J. (1998) *Teorias da etnicidade. Seguindo de grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth*. São Paulo: UNESP, 250 p.
- Raffestin, C. (1993) *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática.
- Sack, R. (1986) *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saquet, M. (2007) *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Expressão Popular.
- Silva, G. (2005) Identidade, Etnicidade, Globalização e Populações Indígenas em Fronteiras: A Presença Kamba em Corumbá (MS) (1945-1987). *História Revista*, Goiânia, 10 (2): p. 255-272, jul./dez.
- Souza, E. (2012) Territorialidades e conflitos entre o Distrito de Taunay e Aldeias Indígenas Circunvizinhas: Fronteiras Etnoculturais. *Dissertação*. Mestrado em Estudos Fronteiriços. Corumbá, MS: UFMS.
- Vargas, I. (2008) Territorialidades e representações dos Terena da Terra Indígena Buriti (MS): possibilidades didático-pedagógicas. In: Serpa, A., org. *Espaços culturais: vivências, imaginações e representações* [online]. Salvador: EDUFBA, pp. 91-115. ISBN 978-85-232-1189-9.
- Zborowski, M.; Loureiro, C. (2006) Analisando conflitos: percepção ambiental de comunidades na área de proteção ambiental da Bacia do Rio Macacu. In: Seminário sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, 2. *Anais*. Rio de Janeiro.

Las fronteras invisibles del narcomenudeo de sustancias ilícitas (marihuana-cocaína) en la ciudad de Bogotá, Colombia

Oscar Luis Pyszczek
Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales

Resumen: La comercialización de estupefacientes, con volúmenes estimados entre los 500 y los 600 mil millones de dólares anuales a escala mundial para el año 2000, se ha convertido desde el siglo pasado en un lucrativo negocio global. De los totales regionales, el microtráfico de sustancias psicoactivas ilícitas se concentra espacialmente en áreas urbanas, principalmente en zonas asociadas a la presencia de sitios de expendio y consumo.

En este contexto, el interés de la investigación radica en las territorialidades derivadas del comercio minorista de sustancias psicoactivas (marihuana y cocaína) en sectores de la ciudad de Bogotá, Colombia. El objetivo general consiste en indagar las territorialidades del narcomenudeo, evidenciando las fronteras intraurbanas establecidas por estas actividades de comercialización de sustancias ilícitas.

Las estrategias metodológicas consistieron en el diagnóstico de los volúmenes de narcomenudeo ejecutados en la ciudad de Bogotá mediante fuentes secundarias de información estructuradas en las estadísticas oficiales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de material bibliográfico; la georreferenciación de la semiótica espacial, mediante la identificación, localización y clasificación de signos que marcan el punto de expendio de microtráfico y; finalmente, el análisis de las territorialidades vinculadas al narcomenudeo de estupefacientes en sectores de Bogotá.

Palabras clave: Territorio, Sustancias psicoactivas ilícitas, Marihuana, Cocaína, Narcomenudeo, Territorialidad, Volúmenes, Semiótica.

Abstract: The marketing of narcotics, with volumes estimated at between 500 and 600 billion dollars a year worldwide for the year 2000, has become a lucrative global business since the last century. Of the regional totals, the micro-trafficking of illicit psychoactive substances is spatially concentrated in urban areas, mainly in areas associated with the presence of places of sale and consumption.

In this context, the interest of the research lies in the territorialities derived from the retail trade of psychoactive substances (marijuana and cocaine) in sectors of the city of Bogotá, Colombia. The general objective is to investigate the territorialities of the drug trade, highlighting the intra-urban borders established by these activities of commercialization of illicit substances.

The methodological strategies consisted of a diagnosis of the volumes of drug dealing carried out in the city of Bogotá using secondary sources of information structured in the official statistics of the National Planning Department (DNP) and bibliographic material; the georeferencing of spatial semiotics, through the identification, location and classification of signs that mark the point of sale of

microtraffic; and finally, the analysis of the territorialities linked to the drug dealing in sectors of Bogotá.

Key words: Territory, Illicit Psychoactive Substances, Marijuana, Cocaine, Narcotics, Territoriality, Volumes, Semiotics.

1. Introducción

El consumo de sustancias psicoactivas ilícitas (SPI) o drogas ilícitas (cannabis, opiáceos, opioides, cocaína y drogas sintéticas) constituye en el siglo XXI, un asunto de alcance e implicancias globales con soluciones que aún no se avizoran en el contexto mundial. Se denomina sustancias psicoactivas o drogas a:

[...] toda sustancia que, introducida en el organismo, por cualquier vía de administración, produce una alteración del funcionamiento del sistema nervioso central y es susceptible de crear dependencia, ya sea psicológica, física o ambas. Además, las sustancias psicoactivas, tienen la capacidad de modificar la conciencia, el estado de ánimo o los procesos de pensamiento de la persona que las consume. (OMS, 2019).

Según el efecto que producen en el sistema nervioso central se clasifican como estimulantes, depresoras o alucinógenas; según el origen pueden ser naturales o sintéticas; según su situación legal pueden ser lícitas o ilícitas o si se trata de nuevas sustancias psicoactivas conforman el grupo de drogas emergentes o NSPS (Nuevas Sustancias Psicoactivas).

El gusto humano por la ingesta de sustancias que alteran la percepción de la realidad tiene antecedentes históricos. Desde hace siglos: “Su ingestión, ritual o para otros fines, como mitigar el hambre y la sed, encontrar el valor para el combate o acceder a paraísos artificiales, se acostumbró por indígenas de numerosas y alejadas regiones de los distintos continentes.” (Pinto Núñez, 1998: 1).

La utilización de las SPI en la actualidad supera en volumen, complejidad y diversidad el componente ritual primigenio, para crear y recrear una verdadera economía en torno a estos productos, siendo el informe de las Naciones Unidas contra las drogas el que reconoce que “Los consumidores nunca [antes en la historia] han tenido a su alcance tal variedad de sustancias y mezclas de sustancias” (UNODOC, 2018).

La comercialización de estupefacientes, con volúmenes estimados entre los 500 y 600 mil millones de dólares al año a escala mundial (Arriagada y Hopenhayn, 2000), se ha convertido desde el siglo pasado en un lucrativo negocio global que plantea, -como todo circuito económico-, áreas de producción, tráfico y consumo. Esta actividad se estructura en una dinámica inversa a los flujos de la otrora división internacional del trabajo, donde las áreas de producción y transformación de las materias primas, en este caso, se encuentran principalmente en el sur geográfico; y la comercialización y consumo coinciden con el mundo desarrollado:

Los mercados más grandes de venta minorista en dólares fueron Norteamérica (aproximadamente el 44% del total mundial) y Europa (33%); en cambio el mercado de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe fue de aproximadamente el 3% del total mundial. (OEA, 2015: 7).

De los totales regionales, la comercialización de sustancias psicoactivas ilícitas se concentra espacialmente en algunas zonas de las ciudades (Rocha, 2013), asociadas a la presencia de sitios de expendio y consumo que se caracterizan por un alto grado de

deterioro urbano y social (Reyes, Guio, y Escobedo, 2013). La concentración de las actividades del microtráfico en las ciudades no resulta sorprendente, considerando que las áreas metropolitanas desempeñan un rol fundamental en los flujos globales, como nodos del sistema urbano mundial y que desde el año 2017 la población mundial es en porcentaje (54,82%), principalmente urbana (ONU, 2019).

En este sentido, las áreas de concentración y aglutinamiento de población son en términos del negocio de estupefacientes, espacios de comercialización y consumo. Estas etapas, organizadas mediante consensos y acuerdos entre las organizaciones abocadas al denominado “narcomenudeo” presentan notables repercusiones espaciales. La delimitación de las áreas de influencia del narcomenudeo urbano es el origen de las territorialidades invisibilizadas en apariencia, pero con dinámicas y semióticas manifestadas en los límites, fronteras y umbrales intraurbanos que convierte al ámbito ciudadano en espacios fragmentados, divididos y de significados; al decir de Lamizet “Las fronteras (intraurbanas) estructuran los espacios políticos al articularlos con identidades.” (2010: 162).

Es entonces que, en términos de escala geográfica y temporal, la economía de las SPI corresponde a un negocio mundial con anclaje local. Según Pillet Capdepón:

El análisis global-local o lo que se conoció utilizando un neologismo: la glocalización, feliz creación del sociólogo Roland Robertson que venía a defender la unidad indisoluble de las presiones globalizadoras y localizadoras, según Bauman (2004); se convirtió en una nueva lectura de la globalización de rostro más humano o de un neohumanismo. (2008: 1).

Por lo manifestado, el presente trabajo aborda de manera integral, la economía de las SPI representada por el tráfico y comercialización a escala local en sectores de la ciudad de Bogotá en Colombia. Se procurará perfilar, específicamente, el modo en que se materializa el comercio de las SPI a escala local-urbana, con base en las territorialidades demarcadas por la semiótica espacial en la ciudad.

2. Los volúmenes y la distribución espacial del narcomenudeo en la ciudad de Bogotá, Colombia.

Según Bauman (2007), el siglo XXI debería ser el momento histórico donde la humanidad finalmente lograra el control sobre la mayoría de las incertidumbres (tangibles o intangibles) que la acompañaron en el pasado. Sin embargo, la modernidad “líquida” ha favorecido el surgimiento de nuevas manifestaciones sociales que se han convertido en moneda corriente en el marco del proceso de globalización del sistema capitalista. Las sociedades contemporáneas experimentan un vertiginoso incremento en las expresiones de violencia, delito, delincuencia, inseguridad delictiva y actividades ilícitas en el sentido más amplio del término. Ante este panorama, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), elaboró el concepto de seguridad humana que “[...] promueve soluciones impulsadas por las realidades locales y basadas en las necesidades, la vulnerabilidad y las capacidades reales de los gobiernos y las personas.” (2015: 5). El proceso de globalización ha posibilitado el efecto “réplica” de fenómenos sociales antes localizados, afincados y reclusos en ciertos espacios geográficos y que actualmente se esparcen sobre las sociedades humanas, entre ellos, el narcotráfico.

El informe mundial de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2018, afirma que alrededor de 275 millones de personas en todo el mundo, es decir, aproximadamente el 5,6% de la población mundial, comprendidas entre los 15 y los 64 años, consumió drogas en al menos una ocasión en

2016. Para 2018 esta cifra superó los 300 millones de personas, el equivalente a toda la población residente en los Estados Unidos en el mismo año.

En Colombia, el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, que permitió encuestar a hogares en población general de 12 a 65 años, residentes en todos los municipios del país con más de 30.000 habitantes en el área urbana, arrojó por resultado que “El uso reciente o en el último año de alguna droga ilícita fue reportado por el 3.6% de los encuestados, lo que equivale a unas 839 mil personas. El consumo reciente es muy superior entre los hombres (5.9%) que entre las mujeres (1.4%)” (2013: 15). Simultáneamente, en cuanto a la percepción de acceso y facilidades de adquirir sustancias psicoactivas ilícitas, el mismo estudio menciona:

El 50% de la población del país considera que es fácil conseguir marihuana y esta percepción es mayor entre los varones. El 9% de la población recibió oferta de marihuana en el último año, siendo los varones quienes en mayor proporción estuvieron en situaciones de oferta (el 13% versus el 5% de las mujeres). [...] En términos de edad, los grupos que en mayor medida perciben que es fácil conseguir marihuana son los comprendidos entre los 18 a los 34 años, alrededor del 60% de ellos. Pero son los jóvenes de 18 a 24 años quienes reportan en mayor proporción haber recibido ofertas de marihuana en los últimos 30 días (8.7%) y también en los últimos doce meses (20%). Los adolescentes son el segundo grupo que ha recibido ofertas de marihuana, el 5.7% en los últimos 30 días y el 18% recibió ofertas de esta sustancia en los últimos doce meses.

La cocaína ocupa el segundo lugar entre las sustancias ilícitas de mayor consumo en Colombia. El 3.2% de los encuestados manifiesta haber consumido cocaína alguna vez en la vida, siendo muy superior el consumo en los hombres que, en las mujeres, 5.5% versus 1.1%. Respecto al consumo reciente de esta sustancia, el 0.7% declara haber usado cocaína al menos una vez en el último año: 1.2% de los hombres y 0,2% de las mujeres. En otras palabras, cerca de 162 mil personas reconocen haber consumido cocaína al menos una vez durante los últimos 12 meses. (2013: 16).

En cuanto a la ciudad de Bogotá, al poseer el carácter de capital del país, las dinámicas del narcomenudeo se materializan de modo más visible. En los últimos lustros, las incautaciones de marihuana y cocaína, específicamente, han evidenciado un incremento en sus volúmenes en sintonía con el aumento de consumidores. En el informe presentado en noviembre de 2016 por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el director de entonces señalaba que el “narcomenudeo” en general y específicamente en Bogotá, se había incrementado, llegando a mover seis billones de pesos colombianos anuales (USD 1,500,000,000), convirtiendo a Colombia en el cuarto país de Suramérica en consumo de cocaína y marihuana. (*El Tiempo*, 10 de noviembre 2016). Según las cifras oficiales del mencionado organismo, el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas en el país ascendía para 2016 a 1.487.126 consumidores, distribuyéndose tal como lo refleja la Figura 1.

El consumo de marihuana en Colombia, por lejos representa el mayor porcentaje de estupefaciente demandado en el país, seguida por la cocaína en un 17 %. Factores como la facilidad de acceso tanto físico como económico a la sustancia, la saturación del mercado interno con el mismo, junto con las percepciones de que se trata de una sustancia psicoactiva “natural” y “menos nociva” por parte de las personas; son algunas razones que explican las preferencias de los consumidores.

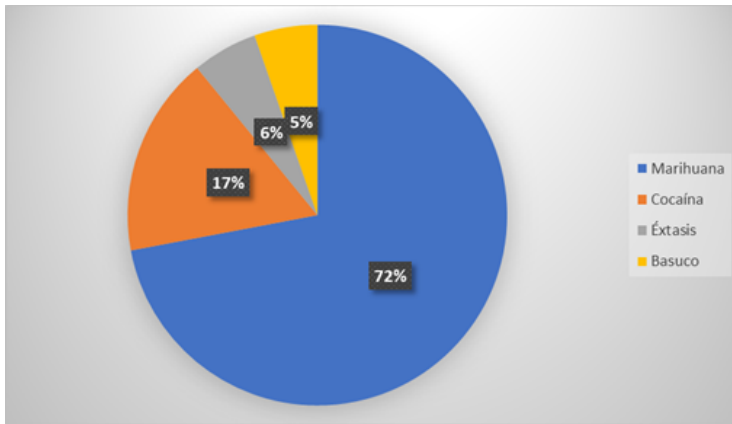
En cuanto a la cocaína, el estimado de la demanda en el mercado interno es de 4,3 toneladas con pureza del 82%, según los datos de 2015 de la DNP, que también

muestran que Colombia incauta el 31,5% del total de la cocaína que se decomisa en el mundo.

Los datos reflejan una realidad que se ha consolidado en los últimos tiempos: Colombia ha dejado de ser un país meramente productor, para convertirse en uno de consumo de sustancias psicoactivas ilícitas emergente. En tal sentido el narcomenudeo actual representa 0.75 puntos del PBI nacional, cifra verdaderamente alarmante y reconocido por los funcionarios públicos:

Para las organizaciones de narcomenudeo, es más rentable el mercado interno que exportar la droga. Si sigue aumentando el consumo y creciendo la venta de cocaína, marihuana y basuco, el país se verá enfrentando, en el corto plazo, a un grave problema de salud pública. (Gaviria Muñoz, director de DNP, 2016.)

Figura 1. Porcentaje de consumidores de Sustancias Psicoactivas ilícitas en Colombia en 2016. Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2016.



En la Figura 2, se representa la concentración de las incautaciones de marihuana (A) y cocaína (B) en la ciudad de Bogotá para el año 2015.

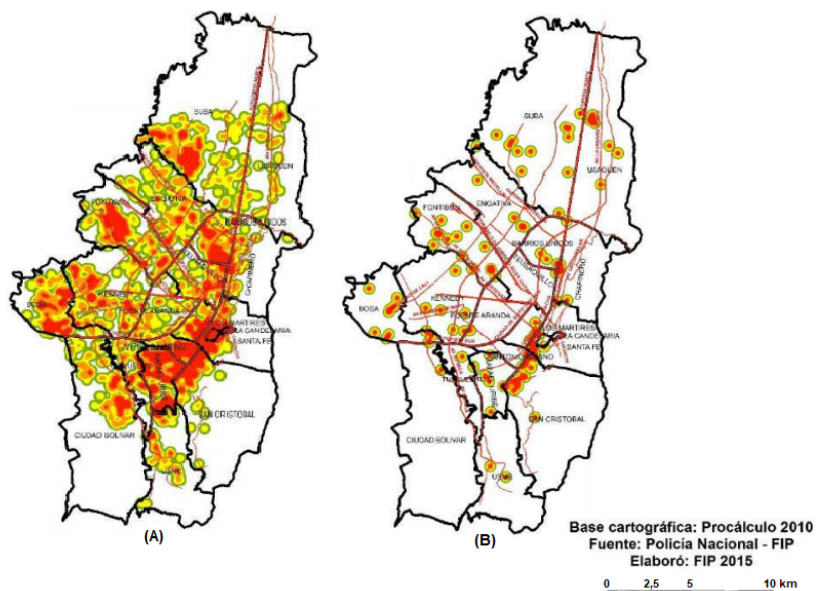
En ambas representaciones cartográficas, es posible advertir que las incautaciones de marihuana y cocaína, en principio, poseen una correlación directa con las principales vías de acceso a la ciudad de Bogotá. Se destaca el sector central de la vía Nqs-Autopista norte, hacia el oriente de la ciudad como principal área de incautación de ambas sustancias psicoactivas. Las localidades de la ciudad de Bogotá más afectadas por estos procesos son: La Candelaria, Santa Fé, Chapinero, San Cristóbal y Antonio Nariño.

Si se considera la incautación de marihuana en la ciudad, se observa que son operaciones policiales más frecuentes en el área urbana que las realizadas para el caso de la cocaína, identificándose 6 áreas o sectores críticos definidos, que aportaban para 2015 la mayor parte de los eventos: el mencionado sector central de vía Nqs-Autopista norte, como foco principal de incautaciones, el sector comprendido entre las localidades de Bosa-Kennedy, Fontibón y Suba en el sector septentrional de la ciudad. En menor medida se identifican las áreas centrales de Engativá y Usme.

En cuanto a los casos de incautaciones de cocaína en Bogotá son mucho más específicos que los de marihuana. Las zonas de mayores volúmenes de incautación se

encuentran en el sector central de vía Nqs-Autopista norte; hacia el sur y el sur occidente de la ciudad con algunos casos específicos en el norte. La distribución espacial de las incautaciones de cocaína para el año 2015, representa una réplica de las incautaciones de marihuana, pero con volúmenes notablemente más reducidos.

Figura 2. Concentración de las incautaciones de marihuana (A) y cocaína (B) en la ciudad de Bogotá para el año 2015. Fuente: Atlas microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades. 2015.



3. La semiótica urbana vinculada a los sitios de expendio y consumo de sustancias ilícitas.

Según la Real Academia Española, la “semiología” se define como el “estudio de los signos en la vida social.” (RAE, 2020). De este concepto deriva la semiótica como emergente de la filosofía, que estudia las propiedades generales de los sistemas de signos, como base para la comprensión de toda actividad humana. Los signos y símbolos vinculados a la geografía, es decir, a la fase espacial en donde se desarrolla la vida y las actividades humanas no quedan exentas de este análisis:

[...] la existencia de cartografías invisibles en los espacios urbanos, abonan a la cada vez más aceptada hipótesis de que podrían conformar un mecanismo de defensa social ante las inseguridades del siglo XXI: “los miedos no solo son un modo de hablar del mundo sino también una forma de estar en él, de vivir en la ciudad y de relacionarse con las demás personas” (Segura, 2009). Conocer los lugares transitados, iluminados, bonitos y del mismo modo aquéllos amenazantes, donde ocurren frecuentes hechos delictivos y son habitados por los denominados “sin techo”; brindan a los ciudadanos patrones que condicionan las experiencias espaciales, generando la sensación de que “los causantes del miedo se encuentran reclusos en un determinado lugar de la ciudad, al cual se debe evitar, cercar, excluir. (Pyszczek, 2012; 2018: 103).

En tal sentido, y posterior a la distribución espacial del narcomenudeo en la ciudad de Bogotá, se ha dado paso a la etapa de recorridos sistemáticos por los sectores

urbanos afectados por los mayores niveles de comercialización e incautación de estupefacientes (marihuana y cocaína). El objetivo consistía en indagar sobre la semiótica urbana que refiere al fenómeno del narcomenudeo en este sector y a la dinámica del narcotráfico en general, procurando identificar y en algunos casos, descifrar, los patrones tendientes a la inteligibilidad espacial orientados, específicamente, a los consumidores de estas sustancias.

Los recorridos sistemáticos han sido realizados en el sector central de la vía Nqs-Autopista norte que, como se ha mencionado anteriormente, coincide con los sitios de mayor incautación de marihuana y cocaína y también en otros sitios con actividad de narcomenudeo reconocido por los bogotanos, como los alrededores de algunas universidades públicas y privadas que tienen su sede en la ciudad de Bogotá. Los recorridos sistemáticos fueron realizados en diferentes momentos del día (mañana-tarde y noche) y en diferentes momentos del año 2019.

De las observaciones directas en los sectores de interés, se derivan los registros fotográficos consistentes en 115 imágenes que retratan diferentes signos y símbolos que refieren a la actividad del narcomenudeo. La posterior sistematización y análisis del material fotográfico recolectado ha contado con la colaboración de personas residentes en el sector y que, en algunos casos, participan del microtráfico como vendedores o *dealers* o bien como consumidores, y también con el apoyo de algunos funcionarios especializados de la policía. En ambos casos, por razones obvias, se omitirán sus identidades personales.

El análisis de los registros fotográficos de la semiótica de los sectores en estudio, permitieron la clasificación y agrupamiento en dos categorías principales: (A) Signos y símbolos que aluden a puntos de ventas de estupefacientes más comunes (marihuana, cocaína y basuco); (B) Signos y símbolos que aluden a puntos de ventas de estupefacientes menos comunes (éxtasis, LSD, heroína, entre otros tipos).

Como se observa en la Figura 3, los signos asociados a la categoría (A) presentan un menor grado de sofisticación, posibilitando su comprensión inmediata por parte de los involucrados, así como de los ciudadanos en general. Este tipo de signos brindan dos informaciones específicas: el tipo de sustancia psicoactiva ilícita que se comercializa (las más comunes) y el sitio específico en donde se realizan estas transacciones de narcomenudeo. Por ejemplo, en el grafiti de “DROGA” escrito en el puente peatonal del sistema de transporte masivo (Transmilenio) de Bogotá, una línea de flechas dirige a los interesados hacia la parte baja del mismo; un sitio discreto, casi oculto y en donde prácticamente no circulan personas. Por su parte, en el hidrante de incendio, junto a la leyenda “DROGA” aparece una letra “X” con características singulares, lo que informa además del tipo y lugar de comercialización de los estupefacientes, la organización de narcomenudeo que se encarga de comercializar específicamente en ese lugar.

En la Figura 4, se observan signos y símbolos pertenecientes a la categoría (B), relacionadas con estupefacientes de mayor valor económico y más escasos en el mercado. Según lo mencionado y explicado por los informantes claves del lugar, estos puntos señalados poseen determinados horarios de atención, una clientela selecta y restringida a los “conocedores” y, en algunos casos, se ofrecen “combos” de sustancias psicoactivas ilícitas o bien combinados con el ofrecimiento de servicios sexuales según género y gustos de los clientes.

Figura 3. Signos y símbolos de la categoría (A) en sectores de la ciudad de Bogotá.



Figura 4. Signos y símbolos de la categoría (B) en sectores de la ciudad de Bogotá.



En simultáneo con las categorías establecidas, se han registrados otros modos de semiótica, como carritos de ventas de “dulces” que poseen un doble significado, o bien, los clásicos zapatos colgados en los cables del tendido eléctrico que dan indicios de puntos de expendio de estupefacientes.

La ejecución de los recorridos sistemáticos en los sectores mencionados ha permitido, a la vez, la realización de entrevistas semiestructuradas con los informantes claves que colaboraron en esta fase del proyecto; verdaderos conocedores y partícipes (en algunos casos) del narcomenudeo, aspectos que se sintetizarán en el apartado siguiente.

4. Las territorialidades derivadas del narcomenudeo en la ciudad de Bogotá, Colombia, desde la mirada de sus protagonistas.

Si bien la operatividad del tráfico y comercialización de Sustancias Psicoactivas Ilícitas (SPI) es un fenómeno de alcance global con primacía urbana; es consabida la matización que presenta el microtráfico o narcomenudeo según la región en donde se desarrolle esta actividad.

Al respecto, el Observatorio de Drogas de Colombia (2015), refiriéndose al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre sustancias Psicotrópicas de 1971, señala que existía una “[...] atribución causal específica que asocia el consumo de drogas con problemas sociales” (ODC 2015: 5). En tal sentido la pobreza y la desigualdad; problemáticas inherentes al medio urbano en el contexto mundial, establecen “condiciones propicias para la aparición y consolidación de mercados urbanos ilegales de sustancias psicotrópicas.” (ODC 2015: 6).

En este contexto, la ciudad de Bogotá no resulta exenta a estos fenómenos. Aunque la pobreza multidimensional y la desigualdad han experimentado un descenso con respecto a sus niveles anteriores, las problemáticas aún persisten:

Bogotá aún registra un nivel de desigualdad alto comparado con las principales capitales del país; es la segunda ciudad más desigual del país después de Medellín, con un nivel de desigualdad que se ha estancado en los últimos 2 años. (Alcaldía de Bogotá, 2016: 2).

En tales circunstancias, el narcomenudeo no resulta ni extraño ni ajeno a los bogotanos quienes diariamente reciben noticias y experimentan circunstancias vinculadas a esta actividad.

En tal sentido, con relación a las territorialidades del narcomenudeo en Bogotá, se han adelantado actividades relativas a la obtención de información correspondiente a un actor social fundamental en la venta local de SPI: los “jíbaros” o “dealers”, quienes comercializan en el área urbana de Bogotá y alrededores con una intensidad, en la mayoría de los casos, de 24/7.¹ La técnica utilizada para la captura de información ha sido la de entrevistas semiestructuradas, la cual permite indagar de manera flexible y ubicua y, a la vez, brindar la posibilidad al entrevistado de explayarse de manera más fluida y sin interferencias. Las entrevistas realizadas han sido adaptadas, sustentadas en la disposición comunicativa de los entrevistados quienes han demostrado voluntad de expresarse y desmitificar ciertos aspectos de la actividad que realizan, por tanto, se

¹ La intensidad 24/7 refiera a que trafican y venden SPI las 24 horas del día los 7 días de la semana.

contemplaron las preguntas básicas elaboradas para las entrevistas, añadiéndose un espacio de conversación libre y abierta, registrada mediante grabación.

Es así como, seguidamente, se incluyen los resultados de dos de las diez entrevistas que se han realizado. Las mismas tuvieron lugar en la localidad de Chapinero, en el sector de la vía Nqs-Autopista norte, en la zona central de Bogotá y en la localidad de Suba en el norte de la ciudad.

Las entrevistas semiestructuradas incluidas, presentan notables contrastes entre los informantes claves indagados: el primero de ellos, que actúa fundamentalmente en el área de Chapinero al que se lo llamará con el alias de “Camilo”, es un hombre de 40 años, profesional, quien se mueve en diferentes áreas de la ciudad y comercializa “dulces” de todas las clases: marihuana, cocaína, LSD, éxtasis, ácidos, entre otros. Posee una larga experiencia en el negocio, que lo ha llevado a prisión por un lustro y en la actualidad se codea con la cúpula principal de la organización en la que trabaja.

Camilo suministra SPI a toda clase de gente en Bogotá, fundamentalmente de los estratos sociales más solventes. Realiza “*delivery*”, es decir, servicio a domicilio y también hace presencia en eventos y fiestas en Bogotá y alrededores. Al ser consultado por sus inicios en el comercio de microtráfico de SPI comenta:

[...] si bien, nunca me ha faltado nada y soy profesional, comencé porque me gustaba [el hecho] de que se ganaba mucho y fácil. [...] después de salir de la cárcel continué con esto porque ya es difícil retomar una vida normal con antecedentes encima. (Entrevista a Camilo, 15 de agosto de 2019).

El segundo entrevistado al que se lo denominará con el alias de “Junior”, ha sido dealer hasta hace muy poco tiempo. Vive en Suba y tiene 23 años. Si bien es joven, posee una vasta experiencia en el mundo del microtráfico de SPI. Actuaba, y aun actúa, en ciertas ocasiones como “dealer de barrio”. Manifiesta que vive con varios familiares y que ha vendido fundamentalmente marihuana, como sustancia psicoactiva que más se comercializa por esa zona. Junior comenta que ha probado casi todas las SPI del mercado y que lo ha llevado a ser habitué de varias “ollas” de Bogotá, es decir, barrios de consumo masivo, dominados por bandas organizadas del tráfico de drogas. Según manifiesta, sus inicios están relacionado con los vínculos familiares: “[...] mi prima fumaba cuando era chico, y me decía que nunca meta ácido.” (Entrevista a Junior, 20 de septiembre de 2019).

La rutina de Junior se vincula a su casa, lugar donde recibe a “socios” y “parceros”, para pasar un buen momento, donde ven películas y fuman marihuana, imitando de manera doméstica, a los clubes de cannabis de Holanda o Uruguay.

Con relación a las territorialidades de las bandas del narcomenudeo en Bogotá, es decir, sobre la división explícita o implícita de la comercialización local de SPI por parte de los dealers o las bandas encargadas del negocio; ambos entrevistados manifestaron no conocer mucho sobre esta cuestión pero que sí saben de algunas organizaciones de microtráfico que se instalaron y que están vigentes en la ciudad. En el caso de “Camilo” en un primer momento expresó que “[...] en Bogotá no existían bandas o grupos que manejen el negocio” y que él podía circular por toda la ciudad sin inconvenientes. Posteriormente, surge nuevamente el tema y admite que sí existían ciertos sectores en donde no podía ingresar: “[...] en Fontibón, Engativá, en la zona sur a veces es difícil porque hay locos que quieren ser los únicos”.

En el caso de Junior menciona, grupos que dominan el narcomenudeo por el norte de Suba llamados “los paisas”, otro grupo que maneja el microtráfico en Villa Hermosa y en el mismo Portal de Transmilenio de Suba, según comenta, hay grupos que actúan en pleno día.

La comercialización efectiva de las SPI se da directamente entre “dealers” y consumidores, en situaciones cotidianas que no escapan a la normalidad. Pedir comida a domicilio no cuesta menos que solicitar “hierba” por 10.000 pesos o “perico” por 15.000. Los entrevistados manifestaron “tener detalles” para conservar la clientela y mantener una conducta ética con los clientes como, por ejemplo, no disminuir o rebajar la calidad de los productos con otros aditivos, mantener la “pureza 100%”, comprender los momentos en que se conjuga la necesidad de consumir con “ausencia del efectivo”, y la “ñapa” para los compradores frecuentes.

La comercialización local de SPI en Bogotá, aparenta un rostro humano que vincula a comerciantes y consumidores fortaleciéndose las relaciones que, en la mayoría de los casos, trasciende el mero acto comercial para convertirse en verdaderos lazos de amistad.

Entre los sitios específicos de expendio de estupefacientes, ambos entrevistados coinciden en una serie de espacios en donde esta práctica es común: los parques y las plazas públicas, las vías principales de la ciudad cercanas al centro histórico, las estaciones de los buses urbanos, los puentes peatonales y viales, los alrededores de universidades y colegios, el barrio Santa fe (denominado de “tolerancia”) y las populares “ollas” de consumo; sectores donde la soberanía estatal parece sufrir un paréntesis y están regidas por las organizaciones de narcotráfico.

Los espacios identificados, sin duda, forman parte de la inteligibilidad de la ciudad de Bogotá, tanto para los ciudadanos comunes como para los involucrados en la actividad del narcomenudeo urbano.

5. Conclusiones.

Tanto el narcotráfico como los circuitos locales de expendio de drogas, narcomenudeo o microtráfico, resultan cuestiones complejas, multidimensionales y de marcada multiescalaridad y multiterritorialidad. En tal sentido, resulta menester subrayar ciertas ideas derivadas:

1) Constituyen problemáticas económicas, en tanto que representan un verdadero circuito económico, en el cual aumenta el valor agregado a medida que se atraviesan los eslabones de la cadena productiva. Presentan distintos actores económicos que reciben una retribución monetaria y afrontan dificultades propias del sector. Representan también una problemática social, pues devela en esencia, la fragilidad de lazos sociales y el individualismo que caracterizan a las “sociedades líquidas” (Bauman, 2007), posmodernas del siglo XXI. Simultáneamente, constituye una problemática política, en tanto que, la concepción filosófica y jurídica al respecto, condicionará la reglamentación y normatividad que regirá sobre estas actividades ilícitas. En la actualidad los enfoques políticos son divergentes; desde la prohibición y punibilidad hasta la legalización de ciertos psicotrópicos a fin de minar la ejecución de ciertos eslabones productivos de las Sustancias Psicoactivas Ilícitas que se encuentran en manos de organizaciones criminales. Finalmente, constituye una problemática administrativa, en cuanto a que anualmente los estados nacionales derivan cuantiosas

sumas de dinero de las arcas públicas, a la lucha contra la producción, tráfico y comercialización de las SPI. En 2006, los gastos derivados del combate, supuso en Chile el 1,03% del PBI total para ese año (CNCE, 2006) y en Colombia, según el Observatorio contra las Drogas de Colombia (2012): “En términos reales en los últimos 16 años (entre el año 1995 y el 2010), el gasto en el problema de las drogas contó con un presupuesto ejecutado cercano a los \$20,0 billones (pesos constantes de 2010) con una tendencia creciente”. (OCD, 2012: 7).

2) Las escalas espaciales y temporales hacen de la cuestión un fenómeno glocalizado. No es posible enfrentar las consecuencias locales sin comprender el contexto general de su desarrollo, ni cambiar las tendencias mundiales sin combatir el ejercicio local del microtráfico o narcomenudeo. Simultáneamente se trata de un fenómeno con marcada dinámica témporo-espacial, generando una evolución en los modos y matices de consumirse este tipo de prácticas.

3) En el período 2015-2016 por primera vez en medio siglo, Estados Unidos tuvo un retroceso en la esperanza de vida causado por las muertes por traumatismos o sobredosis de SPI (UNODOC, 2018: 5) convirtiéndose en un verdadero problema de salud pública. “El consumo de drogas causa más muertes que nunca y el mercado ilegal está en máximos históricos, según el informe Mundial sobre Drogas 2019”. (El Espectador, junio de 2019). Estas circunstancias ilustran el calibre del asunto que se indaga.

Los caminos que se recorran a futuro deben cumplir con un requisito esencial: deben tener puesto “un ojo en el telescopio y el otro en el microscopio”; consciente de las circunstancias globales, la actuación debe estar cargada de pertinencia local a fin de lograr su inteligibilidad (Pyszczek, 2018: 12). Al decir de Osorio, “La interdependencia se convierte en la clave de las relaciones en el mundo global. Su fórmula se sintetiza así: todos (naciones, regiones, individuos) dependemos de todos, ocultándose o relegándose a lugares secundarios los problemas de jerarquizaciones y dominios.” (Osorio, 2001: 32).

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2016) *Coefficiente de Gini para Bogotá y la región (2011 y 2014)*. Bogotá: Serie 79, Bogotá ciudad de estadísticas.
- Arriagada, I. y Hopenhayn M. (2000) *Producción tráfico y consumo de drogas en América Latina*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de la CEPAL.
- Bauman, Z. (2007) *Miedo Líquido*. Madrid, España: Editorial Paidós. https://redpaemigra.weebly.com/uploads/4/9/3/9/49391489/bauman_zygmunt_miedo_liquido.pdf
- Carrillo González, L. (2013) Consecuencias sociales del cultivo de la coca en comunidades afrocolombianas del Caquetá: análisis de la relación entre la economía ilícita, las prácticas campesinas tradicionales y su papel en la seguridad alimentaria. *Revista El Ágora USB, Volumen 14 N° 1: 203-221* <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/126/86>
- Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) (2018) *Boletín de Consumo N°7*. Bogotá: Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Recuperado de <http://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2019/04/Boletin7CESED.pdf>

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009) *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Brasilia: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes. (2006) *Estudio Nacional sobre los Costos Humanos, Sociales y Económicos de la Droga en Chile, 2006*. Santiago de Chile: Olavarría y asociados. Recuperado de <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/CONACE%20Costos%20Alcohol%20y%20Drogas%20VFinal%202.3.pdf>
- Cue C. y Martínez M. (2017) Uruguay revoluciona la política de drogas mundial con la venta de marihuana en farmacias. *Periódico El País*. 01 de julio de 2017. https://elpais.com/internacional/2017/07/01/america/1498915815_792114.html
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016) *Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Invitaci%C3%B3n-narcomenudeo.aspx>
- Guáqueta, A. y Rubin, B. (2007) *Coherencias entre las políticas antidrogas y la construcción de paz*. Bogotá: Fundación Ideas Para la Paz. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/89>
- Gutiérrez Puebla, J. (2001) Escalas espaciales, escalas temporales. *Revista Estudios Geográficos, Vol. LXII N° 242: 89-104*. <https://doi.org/10.3989/eggeogr.2001.i242.295>
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2018) Lista de sustancias sicotrópicas sometidas a fiscalización internacional. *New York: Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta M.06.XI.16*.
- Lamizet, B. (2010) Semiótica del espacio y mediación. *Revista Tópicos del Seminario. México D.F. vol. 24: 153-168*.
- Lander, E. (2012) *No a la guerra contra las drogas*. Caracas: Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)
- López Daza, G. A. y Gómez García C. F. (2014) La Legalización por vía judicial del consumo de la dosis personal de droga: ¿un desafío al sistema democrático en América Latina?. *Revista Justicia Juris*. Vol. 10. n° 1: 102-116. DOI: <https://doi.org/10.15665/rj.v10i1.303>
- Mazzotti, P. (1999) Las drogas, sus implicancias culturales, políticas y económicas. *Jornades de Foment de la Investigació*. Universitat de Jaume. España. Recuperado http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/80231/forum_1999_24.pdf?sequence=1
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2013) *Análisis del ciclo criminal en el delito de tráfico, Fabricación o porte de estupefacientes 2008-2012*. Bogotá: Minjusticia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia. (2013) *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia – 2013. Informe final*. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio de Consumo UNODC.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia y Fundación Ideas para la Paz. (2016) *Atlas de Microtráfico y Comercialización de Sustancias Psicoactivas en Pequeñas Cantidades*. Recuperado de

- <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/microtrafico/CR142015-microtrafico-sustancia-psicoactivas-pequenas-cantidades-bogota.pdf>
- Observatorio contra las Drogas de Colombia. (2012) *Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación y Minjusticia.
- Observatorio contra las Drogas de Colombia. (2015) *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. (2017) *Informe mundial sobre las drogas 2017. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*. New York: UNODOC.
- (2018) *Informe mundial sobre las drogas 2018. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*. New York: UNODOC.
- (2018) Colombia. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2018*. Bogotá: UNODOC.
- (2019) *Informe mundial sobre las drogas 2019. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*. New York: UNODOC.
- Oficina de Redacción. (2016) Narcos le puedan ganar hasta 222 millones de pesos a un kilo de coca. *El Tiempo*. 10 de noviembre de 2016. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/cifras-de-microtrafico-en-colombia-40941>
- Organización de las Naciones Unidas. (1971) *Convenio sobre sustancias sicotrópicas*. New York: ONU.
- Organización de los Estados Americanos. (2015) *El problema de las drogas en las Américas. La economía del narcotráfico*. Washington D.C.: OEA.
- (2019) *Informe sobre el consumo de drogas en las Américas, 2019*. Washington D.C.: OEA. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)
- Osorio, J. (2001) *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Pinto Núñez, P. (1998) Las drogas en la historia. *Revista Científica Salud Uninorte Volumen 13 (1)*: 23-30.
- Prieto, J. P. y Scorza C. (2010) Pasta base de cocaína. Montevideo, Uruguay: Laboratorio de Biología Celular, Instituto de Investigaciones Biológicas Clemente Estable. 1-7. <http://www.iibce.edu.uy/>
- Pyszczek, O. L. (2018) El proceso de inteligibilidad espacial. Una propuesta tipológica de los espacios subjetivos en las ciudades. *Revista Entramado. Vol. 14. N° 2: 98-112*. DOI: 10.18041/1900-3803/entramado.2.4746
- Redacción Internacional. (2019) Los diez datos más impactantes sobre drogas en el mundo, según la ONU. *El Espectador*. 25 junio de 2019. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/los-diez-datos-mas-impactantes-sobre-drogas-en-el-mundo-segun-la-onu-articulo-867809>
- Reyes Le Paliscot, E., Guío Pérez N. y Escobedo R. (2013) *Ollas: la Policía intervino, pero persiste el problema*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Rocha C. (2013) *Las ollas, un asunto a largo plazo*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

Para la Nueva Constitución de Chile: derechos sociales y ambientales en el territorio y la ciudad

Maricarmen Tapia Gómez
Universidad de Santiago de Compostela
Universidad Diego Portales

Ana Sugranyes Bickel
Corporación Ciudad Común
Colegio de Arquitectos de Chile

Resumen: Chile sigue regido por una Constitución definida en 1980, durante la dictadura militar. El modelo de desarrollo, con la privatización de los bienes comunes, incide en una insostenibilidad social y ambiental de los territorios y de las ciudades. A partir del 18 de octubre 2019, las demandas sociales han creado la presión política necesaria para que las autoridades acepten iniciar un proceso constituyente.

El presente artículo problematiza las limitaciones de la Constitución vigente en materia de desarrollo territorial y urbano. A partir de experiencias constitucionales iberoamericanas, que incorporan principios, derechos y obligaciones relacionadas con el urbanismo y el desarrollo territorial, se aportan elementos para la Nueva Constitución de Chile. Se propone explicitar valores básicos, como los derechos a la no-discriminación, a la vivienda, al agua y al saneamiento y revisar el derecho de propiedad en función de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, DESCAR, a la luz de los derechos civiles y políticos.

Palabras clave: Constitución, derechos sociales y ambientales, función social de la ciudad, Urbanismo.

Abstract: Chile continues to be steered by a Constitution defined in 1980, during the military dictatorship. The development model, with the privatization of common goods and services, affects a social and environmental unsustainability of the territories and cities. As of October 18, 2019, social demands have created the necessary political pressure for the authorities to agree to initiate a constitutional process.

This article problematizes the limitations of the current Constitution regarding territorial and urban development. Based on Latin-American and Spanish constitutional experiences, which incorporate principles, rights and obligations related to urban planning and territorial development, the paper provides elements for the New Constitution of Chile. It proposes basic values, such as the rights to no-discrimination, to housing, water and sanitation, and reviews property rights based on economic, social, cultural and environmental rights, ESCER, in light of civil and political rights.

Keywords: constitution, social and environmental rights, social function of the city, urbanism.

1. Introducción

La actual constitución de Chile fue redactada durante el período de dictadura militar en 1980. Esta Constitución forma parte de una robusta estructura ideológica en la que se sustenta la implantación de un modelo caracterizado por la mercantilización de necesidades básicas como la salud, la educación, vivienda o la previsión social.

A pesar del período de Transición y de Democracia, desde 1990, la redacción de una nueva Constitución no fue parte de los programas políticos. Una de las iniciativas ciudadanas que mantuvieron esta demanda fue la campaña denominada “Marca AC”¹. No fue hasta el año 2013 que se incorporó esta demanda con la candidatura de Michelle Bachelet, quien ganó las elecciones y realizó un proceso constituyente (2016), que tuvo como resultado un informe del Consejo de Ciudadanos Observadores del Proceso Constituyente (2017), y un Proyecto de Reforma Constitucional que fue enviado al Congreso, al final de su legislatura, en 2018. El nuevo gobierno conservador de Sebastián Piñera no contenía en su programa este cambio y el largo anhelo pareció quedar disuelto.

En octubre de 2019 se inició la movilización de millones de personas en las principales ciudades del país y con episodios de disturbios y fuerte represión, llegando a instaurarse medidas como el estado de excepción y toque de queda, con la salida de militares a las calles. Las principales demandas de este estallido fueron “Dignidad” y “No más abusos”. Las manifestaciones se mantuvieron a diario hasta marzo 2020. El inicio de la pandemia y las medidas de emergencia sanitaria han contenido por ahora las movilizaciones; la discusión sobre los contenidos de esta nueva Constitución sigue latentes, en la búsqueda de un pacto social que garantice el ejercicio de los derechos humanos, especialmente, los económicos, sociales, culturales y ambientales, no contemplados en la Constitución de 1980.

En materias de vivienda, urbanismo y ordenamiento territorial, el debate constitucional es relevante y, a la vez, complejo, porque exige revisar, el derecho de propiedad – consagrado en la constitución vigente – en función de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, a la luz de los derechos civiles y políticos. Del mismo modo, exige revisar el rol del Estado como garante de estos derechos.

2. Antecedentes: la Constitución de 1980

Uno de los obstáculos para cambiar la Constitución actual provenía de los propios “cerrojos constitucionales” que impedían su modificación a través de quórum y condiciones muy difíciles de lograr en el Congreso. Por otra parte, la Constitución vigente presenta una serie de cláusulas que no garantizan la plena exigencia de los derechos sociales (Atria, 2013). Esto se debe a que no garantiza los Derechos Humanos (1948), ni el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ambos de 1966 (Soto, 2019). En consecuencia, tampoco contiene una serie

¹ Ver más sobre esta iniciativa en: <http://www.marcaac.cl/?i=1#home>

de derechos y obligaciones relacionadas con el desarrollo urbano y territorial, presentes en constituciones de otros países, que los recogen explícitamente.

Chile suscribió ambos pactos internacionales en 1969 y fueron ratificados en 1972, durante el gobierno de Salvador Allende, y promulgados en 1989². No obstante, estos derechos no fueron incorporados en la actual Constitución. Así lo indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (2015), en el cuarto informe periódico de Chile.

Reitera su preocupación sobre la falta de reconocimiento constitucional de algunos derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, le preocupa que el recurso de protección establecido en la Constitución deja fuera de la protección jurídica algunos de los derechos contenidos en el Pacto, limitando su aplicabilidad directa por los tribunales nacionales. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015).

Uno de los derechos que no se encuentran en la vigente Constitución de Chile es el derecho a una vivienda adecuada, aunque el mismo haya sido ratificado en catorce ocasiones por el Estado de Chile, mediante instrumentos internacionales³.

En América Latina, el derecho a la vivienda está consagrado en la Constitución en 18 de 20 países; las excepciones son Chile y Perú. Este derecho según el PIDESC y las Observaciones núm. 4 y núm. 9, incorporan una serie de condiciones a cumplir para garantizar este derecho, que tienen un efecto en la forma en que se organiza y construyen las ciudades, que, de cumplirse, se alcanzaría un desarrollo urbano equilibrado social y funcionalmente.

Este hecho tiene un impacto directo en el necesario establecimiento de un marco legal que asegure un desarrollo urbano y territorial basado en los derechos de las personas. Actualmente, en Chile, si se revisa la principal ley que regula el desarrollo urbano, no se encontrará en sus principios ni naturaleza elementos en los que la ley tenga como fin el cumplimiento de los derechos humanos. Mientras que, a escala territorial, no se cuenta con figuras de Ordenación Territorial. La falta de estos derechos y obligaciones ha llevado también a la declaración de inconstitucionales diversas iniciativas legislativas relacionadas con la regulación del suelo, planificación urbana y gestión urbana.

A ello se suma la herencia de ciudades fuertemente segregadas, producto de la influencia del accionar público en la consolidación de la estructura urbana actual. Las políticas públicas de desarrollo urbano y de vivienda, durante el período de dictadura

² Decreto 326 y 778 respectivamente

³ Los instrumentos internacionales suscritos por Chile sobre el derecho a la vivienda son: Asamblea General de las Naciones Unidas (1948) (artículo 25.1); Asamblea General de las Naciones Unidas (1951) (artículo 21); Asamblea General de las Naciones Unidas (1965) (Artículo 5 (E) (Ii)); Asamblea General de las Naciones Unidas (1966a) (Artículo 11.1); Asamblea General de las Naciones Unidas (1966b) (Artículo 17), Asamblea General de las Naciones Unidas (1979) (Artículo 14.2 (H)); Asamblea General de las Naciones Unidas (1989) (Artículo 16.1 y 27.3); Asamblea General de las Naciones Unidas (1990) (artículo 43.1); Asamblea General de las Naciones Unidas (2008) (Artículos 2, 5.3, 9.1.A, 19.A, 22.1, 28.1 y 28.2.D); Asamblea General de las Naciones Unidas (2007) (artículos 10, 21.1, 23, 26, 27, 28 y 32); Oficina Internacional del Trabajo (1985) (Artículo 5 (B)); Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (1949) (artículos 49, 53, 85 y 134).

(1973 -1989), se realizaron a través de las erradicaciones forzosas, en especial para despejar campamentos de barrios de altas rentas, generaron una estructura espacial fuertemente estratificada en las ciudades. (Vergara-Perucich, 2019a). Políticas que, desde la transición democrática (1990), mantienen esta misma estructura, con grandes proyectos habitacionales alejados de los centros de trabajo y de la ciudad, sin equipamientos ni servicios públicos adecuados (Rodríguez *et al.* 2005, 2018). Ello dio lugar a ciudades profundamente desiguales, con un déficit de calidad de la vivienda y urbano, que se enfrenta al mismo tiempo a un alza progresiva de los precios del suelo, limitando el acceso a la vivienda, en propiedad y en alquiler.

2. 1 Algunos avances 2015-2018

Es crucial señalar que el camino hacia una nueva Constitución ha contado con poderosas resistencias, contexto que ha mantenido la discusión sobre sus contenidos bajo unos mínimos que lograr, más que una discusión profunda y estructural sobre los contenidos necesarios para refundar los principios de una sociedad y un estado democráticos.

Los contenidos de derechos y obligaciones relacionados con el modelo de desarrollo urbano y territorial se han subentendido como parte implícita de la incorporación de la garantía de Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, DESCA. En una publicación que recoge las primeras propuestas sobre temas constitucionales (Quezada y Chía, 2014) no aparecen estos contenidos como parte de las propuestas. Esta ausencia se debe en parte a la propia tradición del derecho en Chile, donde el derecho urbanístico no forma parte de las materias curriculares ni especializaciones, sino que se aborda desde el derecho inmobiliario, lo que evidentemente genera distorsiones en el momento de querer actuar sobre el modelo urbano y los bienes comunes en las ciudades.

Destacan los esfuerzos de síntesis para presentar la implicancia de los derechos humanos en los derechos y obligaciones constitucionales que afectan a cuestiones urbanísticas y territoriales, como las realizadas por el Comité Hábitat y Vivienda y el Comité de Desarrollo Urbano del Colegio de Arquitectos de Chile (Tapia y Sugranyes, 2015). En la línea de la sensibilización se encuentra la *Campaña por el derecho a la ciudad y el territorio*⁴ (2015-2019) Así como la *Declaración sí se puede. Por un territorio seguro y sano para todos y todas* (2017), firmada por profesionales del área, plantea la necesidad urgente de incorporar integralmente en la planificación urbana y en todo asentamiento humano, las áreas de riesgo por amenazas de origen natural y antrópico, con normativa apropiada y programas de relocalización para las personas en peligro. Así como una regulación que exija que toda actividad en el territorio, incluyendo la económica, se desarrolle responsablemente y asuma debidamente sus impactos negativos, tanto sociales como ambientales⁵.

El proceso constituyente de 2016 contó con una importante participación, rompiendo un primer velo. El proceso constituyente se basó en la organización de cabildos comunales (municipales) y posteriores asambleas provinciales. La metodología se basaba en definir los principales derechos que debía incorporar la Nueva

⁴ Ver material gráfico y videos para la discusión en <http://www.derechoyterritorio.com>

⁵ Consultar declaración aquí: <http://www.derechoyterritorio.com/declaracion-si-se-puede-por-un-territorio-seguro-y-sano-para-todos-y-todas/>

Constitución, pero a partir de un listado predefinido, limitando la discusión y la posibilidad de incidir en la incorporación de otros contenidos. Sí estuvieron en este listado el derecho a la vivienda y los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas; pero otros derechos, presentes en otras constituciones, como el derecho de participar en las plusvalías, derecho al patrimonio cultural, derecho a servicios básicos o el derecho a vivir en zonas seguras y sanas, no estaban presentes y por tanto no formaron parte de la discusión ni de las posteriores propuestas que fueron incorporadas en el Proyecto de Reforma Constitucional, entregada en el 2018 al Congreso.

El Proyecto de Reforma Constitucional establece una garantía general de protección de los derechos fundamentales por parte del Estado (art. 19, inc. 1º). Esto tiene su correlato en el artículo 20, que modifica la acción de protección, que actualmente excluye a los derechos sociales. La nueva acción de protección, por el contrario, abarcará a todos los derechos, incluidos los derechos sociales. (Soto, 2019).

En el mismo Proyecto, se añaden nuevos derechos, entre ellos cuatro con incidencia en la actuación en el territorio: El derecho a vivir en una vivienda dotada de las condiciones materiales y del acceso a los servicios básicos (art. 19, N° 12); el derecho de las personas a informarse libremente y al acceso a la información disponible de los órganos públicos (art. 19, N° 17); el derecho a la participación en los asuntos públicos, (art. 19, N° 18) y el los derechos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas y el derecho a su patrimonio cultural, material e inmaterial de conformidad con la ley (art. 19, N° 32). Si bien hay avances notables respecto a la Constitución vigente, no están presentes aún principios y derechos constitucionales relevantes como los descritos anteriormente.

2.2 La ciudad y el territorio a partir de 18 octubre de 2019

A partir del 18 de octubre de 2019, se inició una masiva movilización social. Por parte del Estado se ha respondido con una fuerte represión policial. Las situaciones de violencia han polarizado al país entre las exigencias sociales y la represión. Como lo sugieren Rodríguez y Rodríguez (2020: 13), “Las calles han vuelto a ser un espacio de furiosa socialización; las avenidas han cambiado, también lo han hecho las plazas, los paseos, las carreteras y los comercios y la periferia”. Cabe destacar que estas movilizaciones no han sido organizadas ni convocadas por los partidos políticos.

Al calor de estas movilizaciones, se realizaron cabildos autoconvocados para debatir sobre los principales abusos denunciados, los cuales están sustentados en la Constitución vigente y en el marco legal que emana de ella. La Nueva Constitución se instaló en el centro de la discusión política. Los contenidos empezaron a estructurarse en la plataforma de la Unidad Social, en la cual convergen unas 200 organizaciones nacionales y de segundo nivel⁶.

Desde la autoridad, la primera señal de respuesta institucional se abrió desde la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM). Ante la indecisión del Gobierno y en la búsqueda de una conducción y salida política de la protesta generalizada, en una asamblea nacional (7 de noviembre 2019), alcaldes y concejales acordaron realizar una consulta ciudadana el 15 de diciembre 2019 sobre la necesidad, o no, de la Nueva Constitución Política y para identificar prioridades en demandas sociales.

⁶ Unidad Social: Ver en <https://unidadesocial.cl/organizaciones-convocantes/>

La iniciativa de las autoridades locales presionó a los sectores políticos tradicionales que, desde el Parlamento, (14 - 15 noviembre 2019) para convocar un plebiscito – no contemplado en la Constitución vigente– que permitiera, por primera vez en la historia del país, realizar un proceso constituyente con participación ciudadana.

La consulta de los municipios, construida en tres semanas y de carácter voluntario, contó con la participación de 2,5 millones de votos, correspondientes al 40% de los electores en la última elección presidencial;⁷ la votación por el cambio constitucional fue del 92,2%; también alcanzó una alta mayoría (71,5%) la opción de elección directa de la totalidad de las personas constituyentes⁸.

Para los efectos de la presente reflexión, el siguiente cuadro presenta la priorización de las demandas sociales, tal como resultó del plebiscito de la AChM. Esta consulta nuevamente predefinió los temas, limitando las opciones, aunque sí respondiendo a las mayores exigencias emanadas de las movilizaciones sociales.

Tabla 1. Preferencias sobre demandas sociales de la ciudadanía. Fuente: Asociación Chilena de Municipios, resultados Consulta Ciudadana (17 diciembre 2019)

Demandas sociales	Votos 2019	Porcentaje
Mejorar las pensiones y dignificar la calidad de vida de los adultos mayores	1.155.961	23,0
Mejorar la calidad de la salud pública y su financiamiento	1.105.404	22,0
Acceso y calidad de la educación pública	795.277	15,8
Deuda universitaria (CAE y otros)	379.262	7,5
Reducir la desigualdad de ingresos	371.597	7,4
Reducir costos de servicios básicos (agua electricidad, etc.)	322.644	6,4
Reducir la impunidad y la delincuencia	234.208	4,7
Cuidado del medio ambiente y recursos naturales	227.348	4,5
Acceso y calidad de la vivienda	212.182	4,2
Ampliar el acceso al agua	109.480	2,2
Transporte público (calidad, acceso y precios)	90.922	1,8
Blancos	17.955	0,4
Nulos	2.417	0,0
	5.024.657	100,0

En el contexto urbano chileno, fuertemente segregado, los temas relacionados con la ciudad y el territorio están desagregados y atienden a las consecuencias de un modelo de sociedad, pero no proponen un cambio estructural ni un enfoque de derechos humanos. No obstante, se recogen temáticas que afectan la organización del territorio como el cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, el acceso y la calidad de la vivienda, el acceso y la distribución del agua y el transporte público.

⁷ En enero 2018, en la segunda vuelta de la elección presidencial, participaron 7 millones de personas. Ver en Servicio Electoral de Chile, SERVEL, <https://www.servel.cl/elecciones-presidenciales-resultados-globales/>

⁸ Ver en “Resumen Resultados Consulta Ciudadana Municipal, 15 de diciembre 2019, Asociación Chilena de Municipalidades” <https://www.achm.cl/images/MasterBaseWeb/Varios/RESULTADOS%20FINAL.pdf>

En el ámbito profesional y académico de la producción del espacio, entre noviembre 2019 y enero 2020, también se realizaron decenas de cabildos en las principales ciudades del país. La sistematización de estos eventos es desigual y no se disponen de datos concretos. Las iniciativas coordinadas de varios Comités del Colegio de Arquitectos, han logrado colocar el debate desde el enfoque de derechos humanos. Desde la campaña realizada en el 2015 (Tapia y Sugranyes, 2015) hasta la realización de diversos Cabildos organizados por Comités y Delegaciones Zonales⁹.

Las propuestas constitucionales enfatizaron los derechos para incluir y exigir responsabilidades y deberes en cada territorio. La dinámica de forma transversal, con la participación de más doscientos profesionales y estudiantes, apuntó hacia los derechos a la no-discriminación y a la no-segregación socio espacial, exigiendo intervención del Estado en materia de planificación territorial y urbana y de regulación del uso del territorio, relacionado directamente con el derecho de participación y las exigencias de fiscalización ciudadana. Sobre los derechos al hábitat, se exigió un enlace explícito del derecho al agua y al saneamiento con el derecho a la vivienda.

En el ámbito académico, cabe reportar el trabajo del Instituto de la Vivienda (INVI, 2020), de la Universidad de Chile, que identificó cinco principios que afectan directamente el desarrollo adecuado de la vida cotidiana en el hábitat y que debieran ser considerados en la nueva Constitución: la subsidiariedad del Estado, el sistema de gobierno y representación, la familia como núcleo fundamental de la sociedad, la mercantilización ilimitada del suelo y la omisión de artículos que garanticen la adecuada reproducción de la vida en el hábitat.

En diciembre del 2019 se publicó la Ley 21.200, Ley de reforma constitucional que autoriza la realización de un plebiscito para consultar si aprueba o no aprueba una nueva constitución y el proceso mediante el cual se realizaría. Uno de los avances logrados en esta ley es la modificación del artículo 135 de la Constitución en el que indica “El texto de la Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”. Es decir, se recoge como acuerdo inicial la inclusión de los PIDESC. El mismo mes se convocó a plebiscito para octubre 2020, fecha en discusión dada la situación de pandemia.

3. Principales problemas urbanos y territoriales en Chile

Determinar los principales conflictos relacionados con el modelo de ocupación del territorio requiere considerar cuestiones de bien distinta naturaleza. Con el fin de enmarcar las problemáticas en principios, derechos y obligaciones constitucionales, de manera muy sintética se puede mencionar: falta de marco legal que asegure derechos colectivos; una fuerte centralización; conflictos medioambientales y salud; especulación del uso de suelo; inequidad en la distribución de bienes y servicios públicos y el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda, todos ellos en la actualidad se interrelacionan manteniendo una estructura territorial y urbana marcada por la segregación socio espacial.

⁹ Ver en <http://colegioarquitectos.com/noticias/?cat=75>

3.1 Falta de marco legal que asegure derechos colectivos

La carencia de una base constitucional, basada en los derechos de las personas, que guíe los procesos de ocupación y uso del territorio y las ciudades, ha tenido un impacto directo en la falta de regulación a favor de la satisfacción de derechos básicos y de una relación sostenible con el medioambiente y los recursos naturales. Esta falta de regulación, por una parte, ha permitido la carencia de legislación concreta, por ejemplo de ordenamiento territorial o de suelo. Por otra parte, las leyes existentes, como la Ley General de Urbanismo y Construcciones, redactada en dictadura, no plantea en su naturaleza contenidos de satisfacción de los derechos de las personas.

Esta carencia pesa sobre la dirección del modelo de desarrollo de las infraestructuras, la planificación territorial, los procesos de urbanización, el acceso a la vivienda y la distribución equitativa de bienes y servicios. La experiencia internacional muestra que estos conflictos son comunes a otras realidades. No obstante, la gravedad de la situación chilena está en su base constitucional, que dificulta avances de tipo legislativo por falta de atribuciones y sustento legal, que ha condicionado a todo tipo de regulación, inspección o control público. Finalmente, ha permitido situaciones de transgresión permanente de derechos fundamentales.

3.2 Conflictos socio-ambientales y salud

El modelo extractivista chileno se origina durante la dictadura (1973 - 1989) y continúa hasta nuestros días (Smart, 2019). Los conflictos socio-ambientales en Chile se pueden caracterizar por el tipo de derecho que incumplen. El Instituto Nacional de Derechos Humanos recoge los conflictos socio-ambientales desde el 2012 (INDH, 2012). Esta institución ha detectado 117 conflictos socio-ambientales de los cuales 63 están activos actualmente. Los principales sectores económicos implicados son energía, minería y saneamiento, de los cuales un 32% están en tierras indígenas¹⁰. Los principales derechos involucrados refieren al derecho a un medio ambiente libre de contaminación; derecho a disfrutar de salud física y mental; derecho al agua, derecho inherente de los pueblos indígenas, derechos humanos y residuos tóxicos; derecho al territorio y los recursos naturales; derecho a la biodiversidad entre otros.

La ciudadanía ha tenido un rol activo en sus territorios, tanto como espacios de vida como en la defensa de atributos ambientales (Segovia y Gamboa, 2012). Los conflictos por acceso y uso de los recursos naturales o los impactos ambientales y sociales, hacen necesario incorporar a la Constitución, y consecuentemente a la legislación, derechos y obligaciones en consonancia con los DESCAs, a partir de los cuales se pueda realizar un marco legal que asegure la planificación y fiscalización para que las actividades económicas en el territorio no afecten negativamente a la vida de los habitantes, ni causen consecuencias negativas en el medio ambiente. (Tapia, 2019)

3.3 Centralización

En relación con lo anterior, se encuentran las barreras para una regulación territorial sostenible por una herencia fuertemente centralizada. Si bien la discusión de la descentralización en Chile ha tenido un largo recorrido, los pasos que se han logrado

¹⁰ Una relación actualizada de los conflictos socioambientales en Chile se encuentra en la web del INDH <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>

han sido pequeños y lentos. Uno de estos pasos fue la modificación constitucional de 1991 que incorpora, en el Artículo 3, la administración del Estado funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad con la ley, y que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

A pesar de ello, las regiones no cuentan aún con capacidad de incidir en su ordenamiento territorial, porque no existe la figura. La implantación de grandes infraestructuras o actividades económicas que pueden producir conflictos socioambientales, están determinadas por decisiones centralizadas en los ministerios sectoriales y en leyes de carácter general, con los vacíos ya explicados. (Fuenzalida y Quiroz, 2012)

3.4 Especulación del uso de suelo

La especulación del uso de suelo es otro de los conflictos no atendidos estructuralmente por el marco legal en Chile, con la consecuente utilización basada en intereses privados o sectoriales sin un abordaje integral del territorio. En las ciudades, afecta principalmente a la segmentación del uso de suelo determinado por el mercado, con escasas herramientas y fuerte bloqueo político para avanzar en políticas o herramientas de uso de suelo que permita revertir la situación de segregación existente y dar una solución inclusiva territorialmente a la vivienda social. Finalmente, no existen instrumentos o legislación que permita la participación en las plusvalías generadas por la acción del Estado, lo cual ha permitido un uso especulativo del suelo.

3.5 Inequidad en la distribución de bienes y servicios públicos

Chile se caracteriza por una fuerte desigualdad social; una muestra de ello es que el Coeficiente de Gini es 0,46, siendo el tercer país con mayor inequidad de la OCDE. La tasa de pobreza relativa era del 16,1% en 2015, alta para los estándares de la OCDE. Por su parte, el decil de ingresos más altos superaba 2,8 veces la renta mediana, en línea con el promedio de 3,0 veces de Brasil, Costa Rica y México, pero muy por encima del promedio de la OCDE (2,0) (OCDE, 2020).

Esta desigualdad, como ya se ha señalado, ha cobrado una estructura espacial de segregación socioeconómica, con una fuerte concentración de la minoría de la población con mayores rentas en determinados puntos de las ciudades y muy especialmente se da este fenómeno en Santiago, la capital del país, en donde se concentra el 36,5% de la población nacional. Por otra parte, no existe hasta ahora una mirada integral y equitativa de implementación de los servicios públicos en las ciudades, acentuando la situación de segregación, con falta de acceso a servicios básicos como: educación, salud, seguridad, áreas verdes, transporte, entre otros.

3.6 Déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda

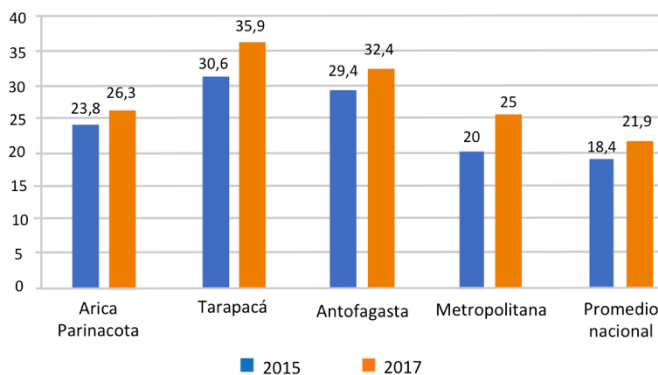
Como ya se ha mencionado, en la actual Constitución y el marco legal vigente de vivienda y urbanismo no se contempla el Derecho a una Vivienda Adecuada, ratificado por el Estado de Chile mediante la suscripción de instrumentos internacionales y reconociendo en particular las garantías de localización, acorde a las demandas de las y los habitantes¹¹. Tampoco han considerado esta dimensión posteriores leyes. Un

¹¹ Comité de Economía de las Naciones Unidas (1991), párrafo 8.f.

ejemplo de esta distorsión es el actual proyecto de ley para la integración social y urbana que, lejos de su nomenclatura, reduciría el concepto de *integración social* a la accesibilidad a la infraestructura urbana y bienes (sin precisar si son públicos o privados) y sin abordar las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales de la profunda segregación y de la fragmentación urbana. Parece más bien favorecer a nuevos proyectos inmobiliarios en zonas de alta rentabilidad.

Respecto a la vivienda, según datos del Ministerio de Desarrollo Social (2018) para el año 2017, el déficit cuantitativo alcanza 497.615 viviendas, mientras que el déficit cualitativo, es decir, vivienda que requiere mejoras para cumplir con condiciones de habitabilidad, es de 1.134.246. Según la misma fuente, en Chile el 21,9% de la población vive en condiciones e infraestructura de precariedad, porcentaje que se ha acrecentado respecto a años anteriores. (Figura 1)

Figura 1. Porcentaje hogares en zonas urbanas que habitan en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, Casen 2015, 2017. Promedio nacional y áreas urbanas que lo superan. Fuente: Ministerio de Desarrollo Social/Observatorio Social (2018).



La situación desigual del hábitat en Santiago se refleja en el Atlas de indicadores espaciales de vulnerabilidad ante el COVID-19 en Chile, elaborado por el Centro de Producción del Espacio (Vergara-Perucich, Correa y Aguirre, 2020). Como explican sus autores, en este atlas se incorpora la ubicación de los adultos mayores como población más expuesta, viviendas de mala calidad material, hogares con hacinamiento, hogares expuestos por condiciones socio-económicas y las localidades con escaso acceso al agua potable (Figura 2).

Los efectos económicos y sociales del estallido social, de la pandemia y de la futura recesión mundial presagian mayores niveles de desigualdad a los ya evidenciados en los últimos 30 años de gobiernos democráticos (Rodríguez y Rodríguez, 2018b). De esta manera se pueden sintetizar los principales conflictos en:

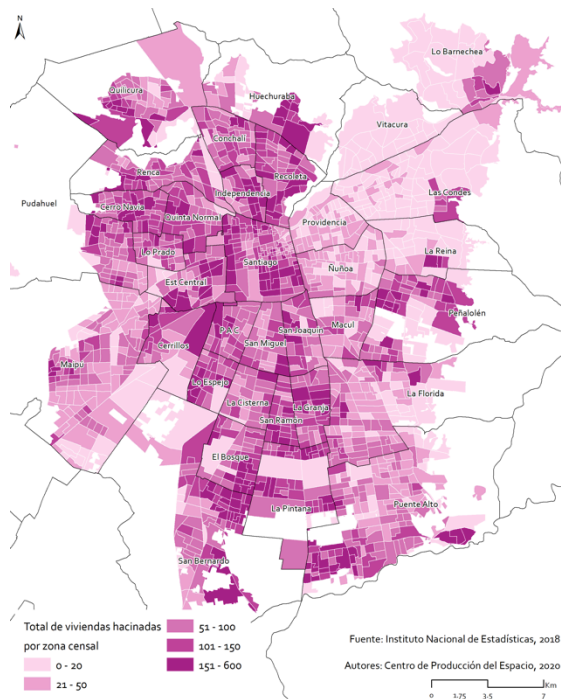
- Una exclusión de los sectores de menores ingresos del mercado formal por un gran aumento de los precios de las viviendas y del suelo en las ciudades, que se duplicaron en los 5 últimos años. (Vergara-Perucich, y Aguirre, 2019b)
- El aumento del total de unidades ofertadas y la disminución del tamaño promedio. El mercado formal ha orientado su oferta a sectores medios,

ajustando sus precios por el tamaño. Para sectores de menores ingresos comenzó una oferta privada de arriendo de viviendas nuevas, de 20 metros cuadrados en edificios de 30 a 40 pisos y de gran densidad. (Vergara-Perucich, y Aguirre, 2019b)

- La cantidad de personas y familias pobres es mayor que las contabilizadas en las cifras oficiales. Los ingresos de la población han crecido en desigual proporción, el ingreso promedio es bajo y las familias están endeudadas. La Fundación SOL (Durán y Kremerman, 2018), examinando los datos de la encuesta Casen 2017, concluía que, si se consideraba el nivel de ingresos autónomos, descontando bonos y subsidios y el alquiler imputado, la línea de la pobreza se situaba más arriba del 29,4%, cifra bastante superior al 8,6% oficial.
- Las ciudades, particularmente Santiago, Antofagasta e Iquique, han recibido una gran cantidad de migrantes en un lapso muy reciente. El gobierno, en marzo de 2020, estimaba que el total de inmigrantes llega a un millón y medio de personas, considerando unas 250.000 a 300.000 personas que se encontraban en situación irregular. (Servicio Jesuita a Migrantes, 2020).
- Frente a la demanda habitacional creciente que significan las cifras anteriores, el mercado informal de la vivienda se ha convertido en un negocio importante, por medio del cual muchas personas incrementan su renta de manera considerable, o también aumentan sus escuálidas pensiones de jubilación

Figura 2. Viviendas en situación de hacinamiento Gran Santiago.

Fuente: Centro de Producción del Espacio, Vergara-Perucich, Correa y Aguirre (2020)



4. *Enfoque de derechos*

Son atributos esenciales de los Derechos Humanos que son universales, indivisibles e inalienables. Aplicados al territorio y al desarrollo de las ciudades, estos principios requieren una necesaria visión integrada e interdependiente de los derechos. La relación entre los Derechos Humanos, el territorio y la ciudad es amplia, pero es posible establecer algunos principios y derechos con incidencia directa en la regulación del territorio y que forman parte de diversas constituciones; en especial se consideran como referencia de la introducción de estos contenidos las Constituciones recientes de países vecinos como las de Brasil (1988), Colombia (1991) y Ecuador (2008).

A partir de los contenidos expresados en estas constituciones, se realiza una selección de ellos con el fin de alimentar la discusión en Chile, considerando, por ejemplo, la necesidad de ampliarla a otros temas como género, pueblos indígenas y otros posibles contenidos.

4.1 Estado de derecho

Definición del Estado y su rol en respeto y garantía de los derechos humanos. Proteger a los individuos en el ejercicio de los derechos. Asimismo, promover las condiciones de igualdad y no discriminación de los individuos. Ello permitiría al Estado contar con las atribuciones, instituciones e instrumentos necesarios para ello. En este sentido, el Estado debe contar con la competencia exclusiva, basada en intrínseco público, para ordenar, regular y planificar el territorio y las ciudades.

4.2 La delimitación del derecho de propiedad a su función social y ambiental.

Esta delimitación tiene un carácter crucial en el modelo territorial, el urbanismo y la vivienda, ya que actúa como principio regulador del uso suelo. Una de las consecuencias de esta delimitación es establecer la función social del suelo.

4.3 El derecho a participar en las plusvalías

En diversas Constituciones se incorpora el derecho a recuperar una parte de las plusvalías generadas por la acción pública, como mecanismo de desarrollo local, justicia social y de control de la especulación. Es interesante la aproximación realizada por Raquel Águila (2018) para su implementación en Chile.

4.4 No discriminación e igualdad

Tiene un efecto en asegurar el uso y goce del patrimonio, bienes y servicios urbanos, recursos o espacios naturales en igualdad de condiciones. Situaciones como la segregación socio espacial debieran ser revertidas, así como redireccionadas las políticas de vivienda que mantienen una estructura urbana y territorial basada en la capacidad adquisitiva de las familias. Ello incluye incorporar políticas que respeten diversidad, género y etnia. Para el ordenamiento territorial y urbanístico afecta a la necesidad de un desarrollo territorial que vele por estos derechos y asegure las condiciones necesarias de distribución equitativa de los derechos a la salud, educación, seguridad, transporte entre otros.

4.5 Participación

Relación con el derecho a la información y participación en la toma de decisiones que afectan al entorno en que se habita. Implicaría revisar estructuralmente los débiles mecanismos que hoy existen, lo cual ayudaría a evitar las situaciones de infracción de

derechos humanos que se realiza por usos y actividades que afectan negativamente a las personas y el medioambiente.

4.6 Derecho a la vivienda adecuada

Relación directa con la segregación y exclusión social que actualmente existe. Permitiría refundar la naturaleza del actual marco normativo urbanístico y de las políticas de vivienda, en cumplimiento de los siete atributos definidos por Naciones Unidas. Asimismo, la planificación urbana debiera incorporar mecanismos para la integración de conjuntos de viviendas sociales y de poblaciones tradicionales, así como actuaciones de reversión de la segregación y mejora de calidad urbana de la ciudad construida.

4.7 Derechos a servicios básicos

Si bien el derecho a una vivienda adecuada definido por Naciones Unidas incorpora en sus atributos la habitabilidad y el acceso asequible a los servicios básicos, en Chile, dada la privatización de los recursos y servicios básicos, es necesario incorporar explícitamente el derecho al agua y el saneamiento.

4.8 Patrimonio cultural y natural

Elementos sustanciales de la memoria e identidad de los pueblos, debieran formar parte en toda su complejidad (material e inmaterial) de los derechos constitucionales, con el fin de asegurar su protección, acrecentamiento y disfrute.

4.9 Derechos de los pueblos indígenas

Chile, hasta ahora, mantiene una histórica deuda con los pueblos indígenas, que no son reconocidos en la actual Constitución. A pesar de los tratados firmados, falta un mecanismo legal que garantice la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en relación a la toma de decisiones que pudieran afectar al ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales

4.10 Uso y goce de los bienes y recursos naturales

Asegurar el uso para consumo y saneamiento como un derecho de las personas, dando prioridad sobre las actividades productivas, y asegurando la continuidad de los ciclos naturales y la biodiversidad. También se relaciona con el derecho al disfrute de los bienes naturales, su protección y asegurar su goce colectivo.

4.11 Derecho a un medioambiente sano

Asegurar el goce de un medio ambiente sano tiene implicancia en los usos de suelo y en las actividades económicas que se realizan, asegurando que estas no atenten a los derechos de las personas y al medioambiente. Especialmente afectando a las empresas que llevan a cabo la explotación de recursos naturales, con sus efectos en el agotamiento de los recursos y las diversas fuentes de contaminación. También implicaría reformular el modelo de organización y movilidad urbana, atendiendo a la alta exposición de su población a la contaminación atmosférica.

5. Conclusiones

Si bien existe una resistencia cultural y política a cuestionar elementos estructurales del modelo neoliberal en el territorio, este se debe, por una parte, a una naturalización de los abusos y, por otra, a lo que Fernando Atria (2013) denomina una

“neutralización” de las iniciativas que tiendan a generar cambios estructurales en el actual modelo.

En este contexto, y dada la complejidad y urgencia de los conflictos enunciados anteriormente, se considera que es una necesidad imperativa sentar una nueva base constitucional que asegure que los procesos de urbanización no reproduzcan la segregación, garanticen los derechos humanos y no continúen dañando al medio ambiente

La experiencia latinoamericana ha avanzado en la inclusión de principios y derechos referidos al territorio, por lo que recoger estos precedentes puede ser de gran ayuda para la definición de contenidos de la Nueva Constitución. Numerosas constituciones, dada la importancia y complejidad de interrelacionar los derechos, han visto en el territorio el lugar donde se plasman estos principios y derechos.

La necesidad de referir explícitamente a estos derechos no sólo se desprende del estudio comparado, sino que, por una parte, se pretende elevar su importancia respecto a un derecho de carácter derivado, excluyente y privativo que es el derecho de propiedad. Esta discusión es especialmente relevante, por el contexto cultural y económico, también por el anclaje del valor de cambio de la vivienda, especialmente teniendo en cuenta la precariedad de la seguridad social. El debate sobre la legitimidad, alcances y delimitación del derecho de propiedad resulta, aún en los círculos progresistas, un tema evitado.

Por otra parte, estos contenidos constitucionales permitirían un sustento legal explícito que facilitaría la exigencia de estos derechos en la legislación existente y su relación vinculante con nuevas leyes, de manera que se puedan traspasar los obstáculos creados hasta ahora, por falta de sustento legal o reclamaciones de inconstitucionalidad.

La revisión de la función social del derecho de propiedad en función de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, DESCAs, a la luz de los derechos civiles y políticos, si bien hasta ahora se ha abordado sólo en círculos técnicos, está centrada en contenidos expresados en las principales demandas sociales de los últimos años y permite una visión integral del modelo de intervención territorial que asegure estos derechos.

A los 47 años del golpe militar en Chile, criticar públicamente la consagración del derecho de propiedad sigue siendo complejo. Pero, desde los espacios de propuestas constitucionales, este ejercicio indispensable se empieza a discutir desde los principios del bien común, de la integración social y urbana, del derecho al suelo y alzando la bandera política del derecho a la ciudad.

Referencias

- Águila, R. (2018) Análisis económico de los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana: hacia la implementación de una política pública en Chile. Memoria de licenciado en ciencias jurídicas y sociales. Universidad de Chile. Sin publicar, disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/153148>
- Atria, F. (2013) *La Constitución Tramposa*. Santiago, Chile: Editorial LOM.

- Asociación Chilena de Municipalidades. (2019) *Resumen Resultados Consulta ciudadana municipal del 15 de diciembre 2019*. Santiago, Chile: AChM.
[https://www.achm.cl/images/MasterBaseWeb/Varios/RESULTADOS%20FINA L.pdf](https://www.achm.cl/images/MasterBaseWeb/Varios/RESULTADOS%20FINA%20L.pdf)
- Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile E/C.12/CHL/CO/4* del 19 de junio de 2015.
- Consejo de Ciudadanos Observadores del Proceso Constituyente (CCO) (2017) *Informe final sobre el proceso de participación y diálogos constitucionales*.
<https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>
- Chía, E. y Quezada, F. (2014) *Propuestas para una Nueva Constitución originada en democracia*. Santiago, Chile: Friedrich Ebert-Stiftung; Facultad de Derecho Universidad de Chile e Instituto Igualdad.
- Durán, G. y Kremerman, M. (2018) La pobreza del "modelo" chileno, la insuficiencia de los ingresos del trabajo y pensiones. *Ideas para el Buen Vivir*. N°13. Santiago, Chile. Fundación SOL.
- Fuenzalida, M. y Quiroz, R. (2012) La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Polis* [En línea], 31. <http://journals.openedition.org/polis/3682>
- INDH (2012) *Mapa de conflictos socioambientales en Chile 2012*. Consejo del Instituto Nacional Derechos Humanos. Santiago: Chile.
- INVI (2020) Análisis: Principios neoliberales de la constitución reflejados en el Hábitat Residencial. <https://invi.uchilefau.cl/analisis-principios-neoliberales-constitucion/>
- Ministerio de Desarrollo Social/Observatorio Social (2018) *Casen 2017. Síntesis de Resultados Viviendas y Entorno*.
- OECD (2018) *Economic Surveys: Chile*. OECD 2018
- OECD (2020) *Income inequality (indicator)*. doi: 10.1787/459aa7f1-en
- Proyecto de Reforma Constitucional, para modificar la Constitución Política de la República (Boletín N° 11.617-07) Ingresado el 6 de marzo de 2018 al Senado.
- Rodríguez, A; y Sugranyes, A. (Eds) (2005) *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.
- (2018) *Con subsidio, sin derechos. La situación del derecho a la vivienda adecuada en Chile*. Santiago, Chile: Ediciones SUR.
- Rodríguez, A. et al. (2018) De insolventes e indocumentados. No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad, en Piñera II ¿Una Segunda Transición? El primer año de su nueva administración, *Barómetro de Política y Ética*, Vol. 14, pp. 195-215
- Rodríguez, A. y Rodríguez, P. (2020) La ciudad es la protesta en La demanda ciudadana por una nueva democracia Chile y el 18/O, *Barómetro de Política y Ética*, Vol. 16, pp. 205-228
- Segovia, C. y Gamboa, R. (2012) Chile: el año en que salimos a la calle. *Revista ciencias políticas* vol.32, n.1, pp.65-85. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100004>.
- Servicio Jesuita a Migrantes, Sjm (2020) *Migración en Chile. Anuario 2019, un análisis multisectorial*. Santiago, Chile. <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- Smart, S. (2019) La política del extractivismo: origen en dictadura y continuidad en democracia en Fernández, K; Bohoslavsky, JP. Y Smart, S. (editores) *Complejidad*

- económica con la dictadura chilena: Un país desigual a la fuerza*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Soto, M. (2019) Análisis comparativo entre la Constitución vigente y el proyecto de reforma constitucional de Michelle Bachelet. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Serie Minutas No 155-19, 29-11-2019
- Sugranyes, A. y Jiménez, F. (2018) El derecho humano a una vivienda adecuada en Chile en Rodríguez A, Sugranyes, A. *Con subsidio, sin derecho*, Ediciones SUR.
- Tapia, M. y Sugranyes, A. (2015) El territorio y la ciudad en la nueva Constitución de Chile. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XX, no 1.141.
<https://doi.org/10.1344/b3w.0.2015.26130>
- Tapia, M. (2019) El apetito urbano sobre lo rural. Viejos dilemas y nuevos problemas para la planificación del territorio. En Lois, R.C; Rullan, O. *Planificando desde la Geografía profesional*. Santiago: Universidad de Santiago.
- Vergara-Perucich F. (2019a) El urbanismo represivo de Pinochet: La violenta neoliberalización del espacio en Santiago en Fernández, K; Bohoslavsky, JP. y Smart, S.(editores) *Complicidad económica con la dictadura chilena: Un país desigual a la fuerza*. Santiago de Chile: Editorial LOM
- Vergara-Perucich, F. y Aguirre, C. (2019b) Viviendas a precios demenciales: causas y responsables en *Ciper Académico*, <https://ciperchile.cl/2019/07/12/viviendas-a-precios-demenciales-causas-y-responsables/>
- Vergara-Perucich, F, Correa. J y Aguirre, C. (2020) *Atlas de indicadores espaciales de vulnerabilidad ante el COVID-19 en Chile*, elaborado por el Centro de Producción del Espacio. Santiago, Chile, Universidad de las Américas.
<https://producciondelespacio.org/atlas-de-indicadores-espaciales-de-vulnerabilidad-ante-el-COVID-19-en-chile/>

Transformaciones sociodemográficas del Distrito Metropolitano de Quito en la primera década del siglo XXI

Celia Ruiz Blanco

Universidad de Castilla-La Mancha

Francisco Cebrián Abellán

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: Los procesos de cambio en las ciudades en América Latina han sido profundos en las últimas décadas. Son de naturaleza diversa, ya que están asociados a transformaciones morfológicas, de gobernanza, a cambios sociales como resultado de los movimientos migratorios o de la vulnerabilidad de algunos colectivos; pero también a modificaciones funcionales, que en algunos sectores han derivado en gentrificación, en empobrecimiento o en transformaciones en los usos de la vivienda en los distintos barrios. El resultado es una permanente reterritorialización de la ciudad, con nuevas problemáticas que afectan de forma selectiva a sus diferentes sectores. Las que cuentan con un rico patrimonio heredado se han visto beneficiadas con ambiciosos proyectos de recuperación y puesta en valor de los centros históricos con el objeto de incrementar su valor cultural y vocación turística, lo que ha tenido efectos socioeconómicos positivos, aunque selectivos social y territorialmente. Mientras tanto, otros sectores de borde urbano o periféricos se han visto activados desde el punto de vista demográfico y funcional. En este caso se presta atención a las transformaciones operadas en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Como fuente de información se han utilizado los años censales de 2001 y 2010, y como unidad de análisis se han empleado las parroquias rurales y urbanas en las que se encuentra dividido. Con un enfoque analítico-descriptivo, se analizan variaciones en algunos indicadores de calidad de vida de los residentes en el periodo considerado.

Palabras clave: Quito, transformaciones sociodemográficas, población, vivienda.

Abstract: There have been significant processes of change in Latin American cities in the last decades. They are of a diverse range in nature, as they are associated with migratory movements, social vulnerability, gentrification or functional transformations, among others. As a result, new territorialities and problems which affect the different sectors and fields of the city randomly have arisen. Those having a rich inherited heritage have benefitted from ambitious projects of recovery and enhancement of the historic centres so as to increase their cultural value and tourist vocation, thus having socioeconomic effects in some parts of the city. Meanwhile, other sectors of urban and peripheral development have been activated from the demographic, urban and functional point of view. This paper focuses on the transformations that have taken place in the Quito Metropolitan District (DMQ). The 2001 and 2010 census years have been used as sources of information, and the rural and urban parishes into which is divided have been used as the unit of analysis. The variations of resident's quality of life indicators in the period considered were analysed with an analytical-descriptive approach.

Keywords: Quito, sociodemographic transformations, population and housing.

1. Introducción

El presente trabajo persigue participar en los estudios sobre las dinámicas de cambio de los espacios metropolitanos latinoamericanos. Autores como Armijo (2000) y Vargas (2009) apuntan que las transformaciones urbanas recientes están estrechamente vinculadas con los efectos de la globalización, que ha generado procesos de urbanización acelerados y selectivos, dejando en las grandes ciudades un considerable aumento de la población, de la mancha urbana y del número de viviendas, en detrimento de los terrenos agrícolas próximos. Esto deja una mixtura de usos de suelo en las periferias “con espacios urbano-rurales que representan áreas de creciente expansión y superposición de elementos y funciones” (Cardoso, 2012: 27). En las partes interiores, y especialmente en las más antiguas, se han producido también importantes transformaciones territoriales, con intensos efectos sociales, que son parte fundamental de las problemáticas urbanas de estos territorios. Por ello adquiere especial importancia el análisis del comportamiento de la población, la vivienda y la vulnerabilidad en la ciudad, concretamente la transformación de la relación entre el centro-periferia en la ciudad del siglo XXI.

En este estudio se hace un análisis de los procesos de transformación en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) desde una óptica socio-territorial, a escala de parroquia, y estableciendo una relación y comparación entre las parroquias urbanas (centro) y las parroquias rurales (periferia), dentro de los contextos de cambio operados en la primera década del siglo XXI, centrando la atención en el crecimiento demográfico, la pobreza en los hogares y la vivienda en alquiler de la población residente. Para ello, primero se realizará un estudio del Censo de Población y Vivienda del DMQ con el objeto de obtener los porcentajes de variación entre año 2001 y el 2010. A continuación, se realizará una representación cartográfica de las tasas de variación estadística obtenidas con el objetivo final de lograr un conocimiento e interpretación de las transformaciones territoriales de Quito entre lo urbano y lo rural.

2. Las transformaciones urbanas y su influencia en sociodemográfica.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más urbanizadas del mundo. Más del 80% de su población vive en ciudades. Aquí las transformaciones urbanas han sido especialmente intensas desde mediados del siglo XX, cuando los movimientos migratorios campo-ciudad o ciudad-ciudad se hicieron más acusados y afectaron especialmente a las capitales nacionales y a las grandes ciudades. Como resultado quedaron acelerados procesos de metropolización, que llevaron parejos profundos desajustes sociales, y posiblemente la tugurización ha sido una de las expresiones urbanas más evidentes. Según Nora Libertun (2017):

En la década de los años 1960, los pobres de las zonas rurales que llegaban a la ciudad resolvían sus necesidades de vivienda mediante la construcción de sus propios asentamientos informales en tierras periurbanas. Hoy en día, los pobres urbanos se trasladan a complejos urbanos periurbanos construidos por el sector privado con subsidios estatales (Libertun de Duren 2017b: 1).

Algunas organizaciones internacionales, como la Comisión Económica para América Central y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), han prestado atención a los efectos de estos procesos. La CEPAL publicó en 2004 un estudio acerca de las migraciones internas hacia las ciudades en América

Latina y el Caribe entre los años 1980-2000 (CEPAL 2004). En él se indicaba que ha supuesto uno de los factores, aunque no el único, de desestructuración social e individual y en una presión insostenible sobre el medio urbano. Los autores señalaban que:

Hay argumentos y evidencia fragmentaria y puntual para señalar que algunos cambios estructurales -como la urbanización, la descentralización y la recuperación de áreas deprimidas- modificaron el patrón migratorio y lo convirtieron en predominantemente urbano-urbano [...]

CEPAL también ha analizado el efecto migratorio en la dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina. En este sentido, apunta el estudio que la informalidad habitacional ha ido en aumento en algunas ciudades sudamericanas, y cita el ejemplo de Quito, donde:

[...] aproximadamente el 50% de los asentamientos son ilegales; en 1992, había 214 barrios populares con una superficie de 4.035 hectáreas, generados a partir de invasiones y lotizaciones ilegales, o a través de cooperativas de vivienda o de cooperativas agrícolas, ilegalmente transformadas en urbanas (Clichevsky, 2000 citado en CEPAL, 2003: 48).

Al mismo tiempo, se ha producido el creciente deterioro físico de las antiguas edificaciones de los centros históricos de muchas ciudades, algunas reconocidas internacionalmente por su valor patrimonial, como Quito, México, Lima, La Habana o Cartagena de Indias. Junto a la degradación del parque inmobiliario, ha habido también un aumento muy fuerte de la segregación social, a lo que se ha unido un progresivo vaciamiento. En el caso de Quito, se creó en 1994 un programa de rehabilitación de su Centro Histórico, con el financiamiento del BID, y años más tarde este organismo publicó un informe sobre “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina” (Sabatini 2006), que lo pone en relación con la segregación residencial. Posteriormente se ha ahondado en líneas propositivas para aportar soluciones a las grandes ciudades latinoamericanas, como la “Propuesta de ordenamiento urbano territorial en Lima, Perú” (Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. 2018), donde, además de analizar el proceso de consolidación y hacinamiento en el Distrito de Comas (Perú), se hace un paralelismo con el crecimiento de otras ciudades, como Quito y Santiago de Chile:

Entre 2000 y 2010, por ejemplo, el porcentaje de la población que vivía en el área central de Quito se redujo del 37,7% al 26,6% mientras que en Santiago de Chile disminuyó del 23,4% al 16,4%. Estas tendencias han hecho que muchos gobiernos comenzaran a preocuparse por desalentar o revertir este patrón expansivo mediante la consolidación de las centralidades urbanas gracias a la implementación de diferentes instrumentos económico-financieros, urbanos, legales e institucionales (Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. 2018: 3)

Por otro lado, se ha prestado atención a los procesos de periurbanización, que llevan asociada la doble dimensión de lo que se ha denominado cohabitación del modelo de precariópolis inmobiliaria-privatópolis estatal (Hidalgo *et al.*, 2008). Estos dos términos hacen referencia a dos tipologías de expansión espacial que se está dando actualmente en la periferia de algunas ciudades Latinoamericanas como resultado de la expansión metropolitana y sus nuevas dinámicas sociales. Estos cambios sociales hacen referencia al desigual papel de los agentes involucrados en los espacios urbanos como son los agentes privados, el Estado o los habitantes. Se trata de nuevas formas de

segregación socioespacial urbana como resultado del “agotamiento de la dinámica de crecimiento periférica que caracterizó la expansión metropolitana del Estado industrial-desarrollista centro-periferia” (Hidalgo *et al.*, 2008). De este modo, la precariópolis inmobiliaria hace referencia aquellos límites urbanos caracterizados por la presencia de espacios residenciales cerrados con escasez de servicios públicos básicos y equipamientos y una baja accesibilidad que dificulta los desplazamientos cotidianos. En estos espacios convive una clase media o media-alta que habitan en viviendas sociales producidas bajo lógicas público-privadas. Por el contrario, la privatópolis estatal se caracteriza por la presencia de unidades residenciales que cuentan con una gran cantidad de equipamientos privados y óptimas condiciones de accesibilidad que facilitan los desplazamientos cotidianos (Santana R. 2019). En estos espacios conviven grupos sociales de ingresos medios y altos. Esta dialéctica es perfectamente válida para la mayor parte de las grandes ciudades latinoamericanas.

En los últimos años se ha centrado la atención en aspectos sociales de las periferias. En algunos estudios como “La carga de la vivienda de interés social: comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México”, se focaliza el interés en las áreas centrales y periféricas de las ciudades de Goiânia (Brasil), Barranquilla (Colombia) y Puebla (México). El estudio concluye que la carga de la vivienda social localizada en la periferia es significativamente más alta y que “tiene impactos negativos en los ingresos, en los ahorros y en el acceso a las redes de apoyo de los hogares que allí habitan” (Libertun de Duren 2017a: 3). Desde otra perspectiva se ha analizado el interés territorial de las periferias y los grupos más desfavorecidos en el trabajo “¿Por qué allí?: Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina”. En este estudio se apunta a que la responsabilidad de estas iniciativas de localización suburbanas vienen de la mano de:

[...] los urbanizadores, y no los hogares, quienes no toman las decisiones de localización [...]. La economía de mercado es la que determina la ubicación de la vivienda [...]. Los urbanizadores obtienen más beneficios de la construcción de residencias de bajo costo en la periferia que si lo hacen en el centro de las ciudades, debido a que allá es más barata la tierra” (Libertun de Duren 2017b: 18).

En esta misma línea de pensamiento Hidalgo (2008), en un estudio sobre la periferia metropolitana de Santiago de Chile, describe cómo en los últimos diez años la periferia ha tenido un aumento demográfico al contrario que las áreas centrales cuya disminución población ha sido significativa. Estos cambios han estado marcados por políticas mercantilistas del suelo y de la vivienda iniciadas a mediados de los ochenta del siglo pasado. La ONU-Habitat ha prestado atención también a los problemas de dispersión urbana de las ciudades de América Latina y el Caribe, que han contribuido a reducir la densidad demográfica de algunos sectores de la ciudad, que, entre otras problemáticas:

[...]significa el aumento de los costos de todas las infraestructuras y su mantenimiento [...]. Las ciudades más extensas requieren más carreteras, más tuberías, cables y más sistemas de transporte, y hacen que disminuyan las economías de escala y las ventajas de aglomeración”(ONU-HABITAT 2012: 13).

Por otro lado, Carrión (2016) indica que a partir de los años 90 muchas capitales iniciaron procesos de transformación en sus estructuras de gobernanza, con objeto de

intentar dar solución a las problemáticas crecientes de gestión territorial y de la población urbana. Así Bogotá asumió la condición de Distrito Capital con la Constitución de 1991; Quito adquirió la condición de Distrito Metropolitano en 1993; y Ciudad de México tiene un estatuto diferente a los 32 estados que forman el Estado de la Unión desde 1824. Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y La Paz, entre otras, no dejan de tener instrumentos de gestión similares (Carrión M. 2016: 60). Y es que las aglomeraciones exigen de una reestructuración “en la línea de la desconcentración de las entidades al interior de los municipios, pero sin perder la condición de gobierno de totalidad” (Carrión M. 2016: 60). Se trata de un intento de organización más eficiente y participativo para unas ciudades en expansión demográfica y territorial, en las que se han incorporado nuevos sectores urbanos (en las periferias sobre todo), mientras que los tradicionales centros históricos han sufrido también transformaciones muy intensas: expulsión de residentes, alza del precio del suelo, cambio del uso del suelo o transformación del paisaje urbano, con efectos inmediatos como “la expulsión de actividades productivas [...] y una relocalización de actividades y/o habitantes” (Vergara Constela 2013: 231), a la vez que modifican las lógicas de movilidad urbanas y aumentan la segregación residencial socioeconómica.

3. Las transformaciones de la ciudad de Quito desde mediados del siglo XX

Entre las décadas de los años 50 y 70 del siglo XX el crecimiento de la población de Ecuador estuvo asociado a varios factores de cambio: la incorporación de nuevos sistemas productivos en el modelo agroexportador, especialmente con el ciclo del banano; las políticas de sustitución de importaciones, que animaron al sector productivo industrial; o la modernización de las comunicaciones (Hurtado, 2017). Al mismo tiempo, comenzó un acusado proceso migratorio campo-ciudad asociado a los cambios en los modelos agroproductivos, como el tradicional sistema de hacienda en la Sierra¹ y el agroexportador de la costa; pero también por las crecientes demandas de empleo de la industria y los servicios, de carácter mayoritariamente urbano. Todos estos cambios socioeconómicos contribuyeron a las mejoras en las de condiciones de vida, lo que supuso que, en apenas dos décadas, la población se duplicase, pasando de 3,2 millones de habitantes en 1950 a 6,5 millones en 1974 (Hurtado, 1977). El crecimiento fue tan acelerado que en los años 80 la mitad de la población de Ecuador residía en ciudades, concentrada sobre todo en los dos grandes centros nacionales, incrementando la bicefalía heredada de periodos anteriores. Entre los años 50 y 80, Quito y Guayaquil concentraban más del 50 % de la población urbana y el 54,15% del saldo migratorio rural-urbano e interurbano (León, 1987: 40; Cebrián, F., 1993).

Como consecuencia del acelerado proceso urbanizador en Quito se produjo una rápida expansión de la mancha urbana con el consecuente crecimiento demográfico.

¹ Según Guevara (2015) “Los procesos de modernización en el sistema agrario intensificaron los movimientos poblacionales del campo a la ciudad, pues, al modernizarse las relaciones laborales en la hacienda liberaron un contingente de fuerza de trabajo que se desplazó a los centros urbanos [...]”(Guevara 2015:48). También, Guevara aclara que esta crisis del sistema agrario-rural, contribuyó al proceso urbanizador de las ciudades pero no fue una causa determinante, más bien se trató del desplazamiento “de los dispositivos de dominación en el análisis de la fuerza de trabajo y de las estrategias de inserción en el mercado laboral urbano [...]” (Guevara 2015:74)

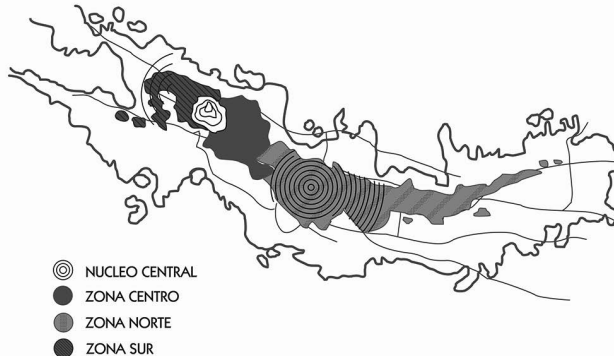
Pero también tuvo como efecto inmediato la aceleración de la segregación socio-territorial. A partir de la década de los 70 comenzó a definirse un modelo que alteraba la estructura heredada por grupos sociales. Pero también se manifestó en lo territorial, sustituyendo la tradicional oposición norte-sur dentro de la ciudad por otra caracterizada por un modelo centro-periferia (Carrión y Erazo E. 2012), en un contexto de fuerte actividad de la construcción favorecida por el Estado. Achig presentaba, de forma muy esquemática pero clarificadora, los resultados sociales de la ocupación del suelo de Quito en el centro y las expansiones de la segunda mitad del siglo XX, especialmente a partir de los años 70 (Achig, 1983: 63):

- En el sector *central* se dejaron sentir tres procesos simultáneos: a) El antiguo centro histórico, ocupado por la élite económica y social, se vio presionado por sectores populares establecidos en la Avenida 24 de Mayo, El Aguarico, El Tejar, San Juan, El Dorado, La Tola y La Loma Grande; b) Se produjo en paralelo una invasión paulatina de las casas del centro por estos grupos sociales populares que, paradójicamente, estuvo fomentada por la misma élite social, que había dividido verticalmente la ocupación de las casas del centro: las plantas altas seguían ocupadas por las familias pudientes, mientras que las plantas bajas se destinaban a la servidumbre o alquileres para grupos de rentas más bajas; a esto se debe añadir que la división de la propiedad (por herencias, compraventas, traspasos...) fue un factor añadido en la reestructuración social y espacial de este sector; c) La expansión del comercio y de la administración insertó elementos funcionales de cambio importantes: aparecieron muchos comerciantes nacionales y extranjeros, junto a una mayor presencia de la administración pública. Este conjunto de factores animó a las clases altas a trasladarse a otros sectores de la ciudad.
- La *periferia* se transformó: a) Hacia el norte empezó a trasladarse la clase pudiente, y algunos barrios se plantearon como exclusivos bajo la modalidad de ciudad-jardín (ciudadelas de La Mariscal, Colón, Belisario Quevedo, urbanizadas por la acción particular y por el Seguro Social); b) Hacia el este y el oeste las clases media y popular se integraron a los ya tradicionales barrios de la Tola, de San Juan, con otros de más reciente formación, como El Dorado y La América; c) Hacia el sur parte de la clase media se reubicó en antiguas zonas populares, como la Maldonado, La Loma Grande y El Tejar, o mezclándose con la clase popular, como en la 24 de Mayo, 5 de Junio, El Aguarico, etc.; surgieron además sectores exclusivos populares, como La Libertad, La Colmena, El Tejar Alto, Chimbacalle, y la Magdalena, donde comenzó a ponerse de manifiesto el déficit habitacional y de infraestructuras, ya las llegadas de migraciones intraurbanas y campo-ciudad (de obreros atraídos por la implantación de fábricas en ese sector) superaron la capacidad de acogida (Figura 1).

Ginyeda (2018), en su estudio sobre la transformación urbana de Quito, señala que “las primeras evidencias de la creación de suelo urbano no compacto, disperso y de bordes complejos está en el centro histórico y su área inmediata de influencia”. El centro histórico ha estado limitado a lo largo del proceso urbano por barreras orográficas. Pese a estos condicionantes, en las últimas décadas ha ido incorporando sectores periféricos más o menos alejados. Según Mejía y Páliz (2018) el resultado ha sido “la suburbanización, la polarización social, la segregación residencial y la

fragmentación de la estructura urbana” (Mattos, 2002 citado en Mejía y Páliz 2018: 3). Es por tanto un proceso progresivo de difusión de la mancha urbana, que todavía se mantiene activo, y que afecta a algunas parroquias rurales periféricas.

Figura 1. La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias (1960-1970). Fuente: Carrión y Erazo (2012).



La ciudad de Quito ha ido conformando desde las décadas de los 70 y 90 un modelo urbano-territorial irregular-disperso, que ha reubicado a las rentas altas en las periferias urbanas más o menos alejadas, en las zonas de los valles (Los Chillos, Tumbaco, Calderón, Ponasi). También ha generado una relocalización de ciertas funciones urbanas en los espacios abandonados por estos grupos. A la vez se ha producido una ocupación de inmigrantes de barriadas informales en sectores urbanos nuevos y alejados, junto a la reocupación de los barrios más envejecidos en lo habitacional (centro histórico), que demandaban viviendas con alquileres relativamente bajos. Estas razones explican que la expansión de la mancha haya ido cambiando.

La morfología y la competencia entre espacios urbanos y agrícolas, y sus efectos en el costo del suelo, mostrando como resultado la identificación de territorios en proceso de periurbanización que evidencian las continuas transformaciones de espacios rurales en urbanos (Salazar y Páliz, 2018: 6).

Pero también ha determinado que se haya transformado la densidad y el perfil sociodemográfico de los barrios centrales más antiguos. De hecho actualmente, un reciente estudio acerca de la evolución demográfica de Quito entre los años 2001-2010 revela que la dinámica de expansión urbana ha cambiado. En este sentido, Parrado (2018) defiende que se ha pasado de una concentración social de clases altas y bajas en ciertos sectores de la ciudad (norte-sur urbano), a una mayor diferenciación, con la presencia de clases medias y altas tanto en el área urbana como periurbana. Según Parrado "este hallazgo, contribuye a desmitificar la idea según la cual existe una separación espacial de los grupos de la ciudad basada en la oposición norte-sur" (Parrado, 2018: 84).

4. Propuesta metodológica de análisis y objeto de estudio

Se aborda aquí el proceso de cambio, a escala de parroquia urbana y rural, desde perspectivas, a nuestro parecer, complementarias y territorialmente diferenciadas: los cambios en población, vulnerabilidad y vivienda. Este trabajo tiene como ámbito territorial de estudio el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ en adelante), creado en 1993². El DMQ tiene una superficie total de 422.989,95 has, de las cuales 43.116,22 corresponden al sector urbano y 379.873,73 al rural, que incluye zonas de preservación natural, bosques protectores y áreas agrícolas (Municipio de Quito 2018: 20-21). El conjunto del DMQ está dividido en 65 parroquias, de las que 32 son urbanas y 33 son rurales. La gestión municipal se divide en nueve zonas administrativas (INEC: Censo de Población y Vivienda, 2010). El objetivo propuesto en este trabajo es conocer las transformaciones demográficas y los efectos sociales derivados de los cambios ocurridos durante la primera década del siglo XXI (2001-2010) en las parroquias del DMQ. Para ello se ha realizado un análisis del censo y se han seleccionado aquellos datos estadísticos relacionados con las variables de población, pobreza y vivienda debido a su carácter representativo dentro de la unidad territorial seleccionada. Se parte de la hipótesis de que los procesos de cambio son selectivos a nivel social y territorial, con la singularidad de que en los últimos 10 años la mayor parte de las parroquias han incrementado su peso demográfico, aunque algunas centrales han perdido población, y se ha incrementado el proceso de turgurización, lo que mantiene vigente el deterioro social y urbano iniciados en la década de los setenta del siglo pasado. Por último, el crecimiento del DMQ ha dejado de ser longitudinal para convertirse en polinuclear. En este contexto general, el centro histórico se ha visto beneficiado solo de forma muy selectiva por los procesos de recuperación y reorientación funcional asociados a la condición de Patrimonio de la Humanidad.

Tabla 1. Crecimiento Intercensal de la población por sexo (1990-2001-2010). Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV 2010). Instituto Nacional de Estadística de Ecuador. Elaborado a partir de La Unidad de procesamiento Dirección de Estudios Analíticos de Estadísticos (DESAE) Galo López Lindao

DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ)	1990		2001		2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
QUITO URBANO	533.198	579.377	681.877	731.302	783.616	835.530
QUITO RURAL	141.748	141.747	210.693	215.981	305.195	14.850
Total Quito Urbano	1.112.575		1.413.179		1.619.146	
Total Quito Rural	283.495		426.674		620.045	

² Quito.gob.ec. (1993). *Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito*. [online] Recuperado el 17 de diciembre del 2019: https://www.quito.gob.ec/lotaip2011/a1/leyes/LEY_DE_REGIMEN_DISTRITO_METROPOLITANO_QUITO.pdf

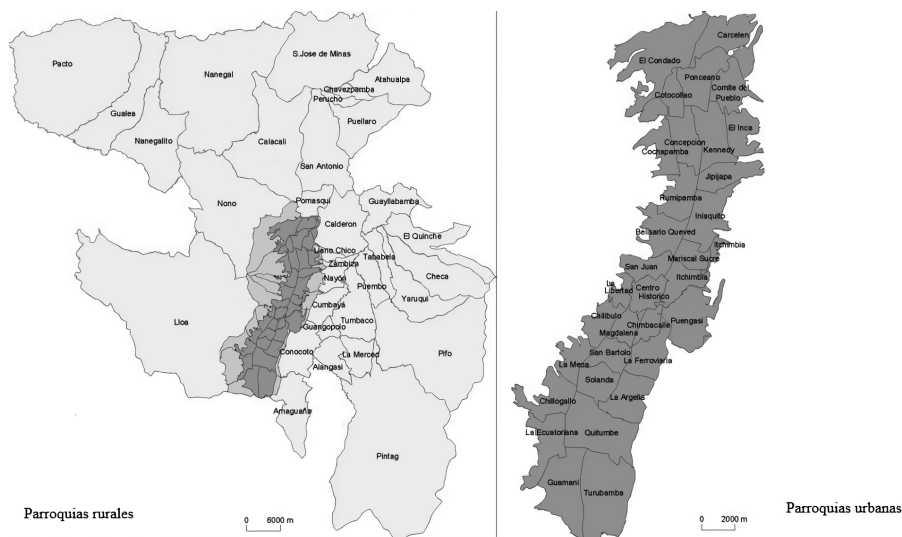
Tabla 2. Tasas de Crecimiento Intercensal de 2001-2010 y 1990-2001 por sexo. Fuente: Censo de Población y Vivienda (CPV 2010), Instituto Nacional de Estadística de Ecuador. Elaborado a partir de La Unidad de procesamiento Dirección de Estudios Analíticos de Estadísticos (DESAE) Galo López Lindao

DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (DMQ)	Tasa de Crecimiento Anual 2001-2010			Tasa de Crecimiento Anual 1990 - 2001		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
QUITO URBANO	1,55%	1,48%	1,51%	2,24%	2,12%	2,17%
QUITO RURAL	2,39%	2,48%	2,44%	2,84%	2,90%	2,86%

4.1. Desarrollo de la metodología para las parroquias urbanas y rurales de Quito

La metodología parte de una revisión de bibliografía, con especial atención a los patrones de transformación urbana en la ciudad de Quito. La escala de análisis ha sido la parroquia del DMQ (reconocida como unidad censal de segundo nivel) (Figura 2).

Figura 2. Parroquias Urbanas y Rurales (2010). Fuente: Censo de Población y Vivienda INEC (2010)



Para analizar los cambios se ha realizado un análisis del censo de población y vivienda de los años 2001 y 2010 y se han seleccionado aquellos datos estadísticos relacionados con tres variables sociodemográficas debido a su carácter representativo dentro de la unidad territorial seleccionada: la población total, el número de viviendas arrendadas y el número de hogares pobres. Se entiende que es relevante este grupo de variables debido a que:

- El comportamiento demográfico es crucial en una región donde la población urbanizada supera hoy el 80% (ONU-HABITAT 2012).

- La vulnerabilidad³, entendida como la población que “genera ingresos relativamente bajo, mantiene su participación en las instituciones del trabajo como medio para mejorar su situación y está constantemente expuesta a una ampliación de espacios de frustración”(CEPAL 1999: 16). También se define como aquellos hogares que encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Según el BID la tercera parte de los hogares de la región sur de América y el Caribe son pobres (Blanco, Fretes Cibils, y Muñoz 2014: 4), mientras que el 32% de los hogares urbanos se encuentran en situación de déficit y una cuarta parte se califica como pobre según la línea de pobreza (Bouillon 2012; Rojas y Medellín 2011 citado en Blanco, *et al.*, 2014: 4).
- La vivienda en alquiler, según un estudio realizado por el BID (“Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe”) es la solución para paliar los problemas de vivienda en América Latina, y se entiende como la principal alternativa al déficit habitacional (Blanco, *et al.*, 2014).

La información ha sido analizada mediante estadística descriptiva, y se han territorializado los valores con ArcGis. Los resultados de las variables han sido categorizados en 10 rangos, tomando como referencia el porcentaje de población de las parroquias urbanas y rurales comprendido entre 10% al 50% (Tabla 4). A partir de este intervalo, se han generado la clasificación propuesta en la Tabla 3.

Tabla 3. Intervalo de valores estadísticos. Fuente: INEC. Elaboración propia

INTERVALO DE VALORES			
RANGO CRECIMIENTO	Total de población	Porcentaje de hogares pobres	Total de viviendas arrendadas
Extremadamente elevado	Más de 2000%	Más de 2000%	Más de 2000%
Anormalmente elevado	Del 1001% al 2000%	Del 1001% al 2000%	Del 1001% al 2000%
Muy alto	Del 501% al 1000%	Del 501% al 1000%	Del 501% al 1000%
Alto	Del 101 al 500%	Del 101 al 500%	Del 101 al 500%
Medio-alto	Del 51% al 100%	Del 51% al 100%	Del 51% al 100%
Medio	Del 11% al 50%	Del 11% al 50%	Del 11% al 50%
Medio-bajo	Del 1% al 10	Del 1% al 10	Del 1% al 10
Sin crecimiento	0%	0%	0%
Negativo	Del -1% al -50%	Del -1% al -50%	Del -1% al -50%
Muy negativo	Menos del -50%	Menos del -50%	Menos del -50%

³ La mayoría de ellos se ubica alrededor de la línea de pobreza, pero la categoría también comprende segmentos importantes de clase baja integrada, clase media baja y algunos de clase media. Como a través de sus grupos de referencia incorporan las metas de consumo asociadas a los estilos de vida de los sectores modernizados de la sociedad, este segmento está constantemente expuesto a una ampliación de espacios de frustración (CEPAL 1999: 16).

4.1.1. Las transformaciones demográficas en las parroquias del DMQ.

Si tomamos en cuenta la división del DMQ en tres sectores (Norte, Centro y Sur), se puede observar que en la última década ha habido una disminución demográfica de la población de la ciudad del sector central y norte. Si observamos la Figura 3, de las 32 parroquias urbanas que componen DMQ el 12% de ellas dejan un crecimiento notable, que se concentra en el sector sur, en parroquias como Chillogallo, Quitumbe, Guamani y Turubamba. El 28% han tenido un crecimiento medio y se encuentran situadas en los extremos norte y sur de los límites urbanos, como las parroquias de Carcelén, El Condado o La Mena; un 16% de las parroquias situadas en centro-sur y centro-norte, como San Bartolo, Chilibulo o Iñaquito muestran un crecimiento intermedio; y el 41% un crecimiento por bajo, que se concentran en el centro como el Centro Histórico o La Mariscal y en algunas parroquias del norte como Cotocollao o Chimbacalle. Tan sólo la parroquia Rumipamba se ha mantenido sin variaciones demográficas perceptibles.

En el caso de las parroquias rurales, las dinámicas demográficas han sido diferentes. Como conjunto han crecido más que las urbanas. De las 33 parroquias rurales, un 15% de ellas, situadas en la zona nororiental han experimentado un crecimiento notable, como las Calderón, Llano Chico o Nayón; un 12% han tenido un crecimiento intermedio como Cacalí, Lloa o Nanegal situadas en zona noroccidental y occidental de DMQ; el 52% han tenido un crecimiento medio; y tan solo un 15% ha tenido un crecimiento negativo. Este 15% se encuentra agrupado en las parroquias situadas en la parte noroccidental, norequinoccial y occidental. Se trata de parroquias extensas dedicadas básicamente a la agricultura y con una tendencia marcada a la dispersión de la población. Hay que anotar que dos parroquias (Perucho y Pacto) han mantenido en un crecimiento negativo, con un porcentaje del -6%.

Tabla 4. Porcentaje de variación de las parroquias urbanas y rurales del DMQ 2001-2010. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda del INEC 2001-2010.

	Porcentaje de variación Población Total 2001-2011	Porcentaje de variación Hogares Pobres 2001-2011	Porcentaje de variación Viviendas Arrendadas 2001-2011
Parroquias urbanas	12%	-31%	270%
Parroquias rurales	44%	-24%	586%

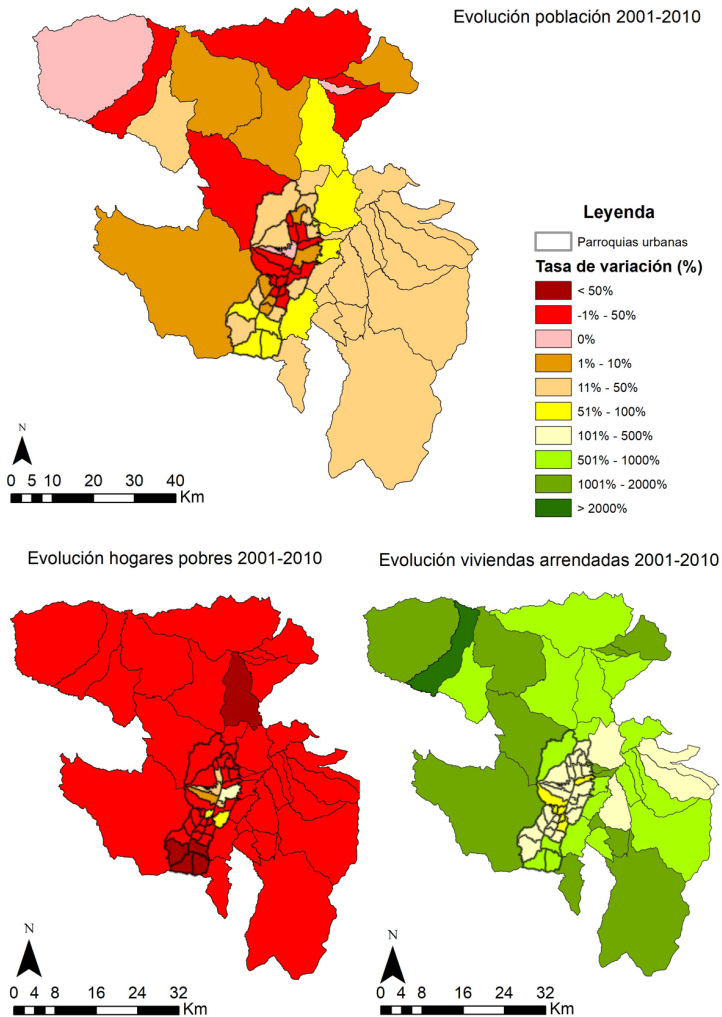
4.1.1.1. Vulnerabilidad

Si se observan los cambios operados en el número de hogares pobres, ha habido una disminución generalizada tanto en las parroquias urbanas como en las rurales, salvo excepciones. Algunas parroquias urbanas situadas en el sur centro y norte no han seguido la misma dinámica, ya que han dejado un crecimiento medio y alto tal como se puede observar en la Figura 3. El 75 % de la población urbana ha tenido un crecimiento bajo o muy bajo en el número de hogares pobres, sobre todo en las parroquias del Centro Histórico, Jipijapa, Mariscal Sucre y Concepción, lo que deja como balance que han tenido una disminución significativa. Tan solo un 21% ha tenido un crecimiento medio de hogares pobres, situadas sobre todo al noreste, en las

parroquias Comité del Pueblo, El Inca e Iñaquito y en el sector sur San Bartolo, La Mena, La Argelia y la Solanda.

En cuanto a las parroquias rurales, el 97% ha tenido una disminución de la pobreza, siendo muy significativa en las situadas en las zonas de los valles, como el de Tumbaco, Cumbayá, los Chillos, Conocoto o Alangasí y la parroquia de Amaguaña, situada al oriente y Calderón en el noroccidente. Tan solo la parroquia de San Antonio, situada en la zona equinoccial del distrito rural, presenta el porcentaje más bajo con un -57%.

Figura 3. Evolución de las Parroquias Urbanas y Rurales (2001-2010): población, pobreza y vivienda.
Elaborado por: Irene Sánchez Ondoño (2020)



4.1.1.2. Vivienda en alquiler

Esta variable (Figura 3) presta atención a los cambios operados en el mercado de viviendas en alquiler. En las parroquias urbanas el 88% de las viviendas alquiladas ha tenido un crecimiento alto y un 12% muy alto, es decir, el número de hogares en estado de alquiler ha aumentado un 270%. Las parroquias que han tenido un crecimiento significativamente menor se encuentran situadas sobre todo en el centro y en el norte urbano (Rumipamba, Cotocollao, La libertad, Cochapamba y Chiribulo). En último lugar se encuentran Iñaquito con un 56% de crecimiento, la cifra más baja del conjunto.

En el caso del ámbito rural (Figura 3) la tasa de variación de viviendas arrendadas ha sido bastante alta, siendo muy significativa en algunas parroquias como Gualea, Pacto y Nanegal, en la zona noroccidental del distrito rural con porcentajes anormalmente elevados, que van del 1.241% hasta un 2.278%. También destaca la zona occidental las parroquias de Nono y Lloa y en la zona oriental y el valle de los Chillos las de Amaguaña, La Merced, Nayón, Zambiza y Llano Chico con tasas de variación que van del 1.060 hasta 1.189%. Esto supone que el 40% de parroquias que sobrepasan el 1.000%.

5. Conclusiones

En las últimas décadas del siglo XXI se ha pasado de un modelo de crecimiento urbano caracterizado por un centro funcional y económico dominante (asociado a la ciudad consolidada con una periferia dependiente y cercana), a otro en el que se percibe una importancia cada vez mayor del modelo de ciudad dispersa sobre un área urbana-metropolitana cada vez más extensa, que descentraliza la función residencial a territorios cada vez más alejados (Hidalgo *et al.*, 2008). Este hecho queda constatado con las variaciones en la dinámica demográfica, que deja a las parroquias rurales situadas en el borde urbano como las que han tenido un mayor crecimiento en el periodo 2001-2010.

Según los resultados del análisis, el crecimiento demográfico a escala parroquial ha sido desigual. De las 65 parroquias que componen el DMQ, el 68% de ellas ha tenido un crecimiento medio y alto (un total de 44), y quedan situadas sobre todo al sur de la ciudad y en las parroquias rurales de la primera corona (las mayores dinámicas se han dirigido a las rurales, donde el 79% ha dejado un crecimiento medio y alto). El resto ha dejado dinámicas más amortiguadas (bajo o muy bajo) con un 32%. Pero lo realmente llamativo es que el 41% de las parroquias urbanas ha tenido un crecimiento negativo, localizadas sobre todo en el sector centro y norte de la ciudad. En los diez años analizados la población ha tenido un crecimiento rápido, desigual y sobre todo periférico, que se ha dirigido a las parroquias rurales limítrofes con los bordes de la ciudad, concretamente en los sectores noroccidental, norequinoccial, y occidental.

En cuanto a la vulnerabilidad, las parroquias rurales son las que más han reducido este problema (se ha reducido un 21% más que en las parroquias urbanas). Se trata en buena medida del efecto de la salida población, por un lado de clase media desde la ciudad consolidada al periurbano, adoptando como estrategia de vida el cambio de residencia hacia modalidades de ciudad dispersa; por otro de los sectores populares apoyados por estrategias residenciales públicas, también de localización periférica. En cuanto a la presencia de viviendas en alquiler, las cifras se han disparado en la última

década tanto en lo urbano como en lo rural. Sin embargo, llama especialmente la atención la diferencia proporcional entre ambas, siendo el sector rural el que mayor concentración de alquileres tiene con una tasa de crecimiento de 586% frente 270% en las urbanas (Tabla 4). La disminución de los hogares pobres coincide con los sectores donde existe un mayor número de viviendas en alquiler. Según Blanco, Fretes y Muñoz (2014) el aumento de viviendas en alquiler se ha convertido en los últimos diez años en un fenómeno común en ciudades de América Latina y el Caribe por diferentes motivos (Blanco, *et al.*, 2014):

- Existen mejores condiciones en materia de infraestructura y materiales de construcción que la vivienda en propiedad informal, y condiciones similares a las de la vivienda formal, incluso para los quintiles de ingreso más bajo
- Las tasas de informalidad en las ciudades permiten a muchos hogares de escasos ingresos acceder a la vivienda en propiedad, aun cuando esta no tenga las mejores condiciones de calidad y ubicación.
- El alquiler supone una fuente de ingresos para muchos hogares, no necesariamente pobres.
- Déficit habitacional cuantitativo y cualitativo⁴ en las ciudades.
- El área urbana dispone de menos suelo vacante, lo que repercute en los costos de la vivienda en propiedad.
- El grado de urbanización y la tradición jurídica en los países de América Latina y el Caribe, según el BID, determinan que a mayor tasa de población urbana en un país hay menor tasa de propiedad. Lo anterior se relaciona con una tendencia que se repite en todas las regiones: la tasa de propiedad rural es siempre mayor a la urbana.

La evolución de la población, el alquiler de viviendas y la vulnerabilidad urbana son tres variables que permiten identificar cómo se ha modificado el patrón socioterritorial de la ciudad. Nos encontramos con una periferia más dinámica, frente a un centro tradicional sujeto a procesos de vaciamiento lento. En paralelo el encarecimiento generalizado del precio de la vivienda y el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo (Blanco, *et al.*, 2014: V) han generado un aumento de la vivienda en régimen de alquiler, sobre todo en las áreas rurales, donde los menores costos del suelo han animado al sector de la construcción y aumentando la oferta de departamentos. Este hecho ha reducido los problemas de accesibilidad a la vivienda para los migrantes rural-urbano y urbano-urbano, con los consecuentes efectos de reducción de la pobreza.

⁴ Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a través del MINURVI (Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo de Latinoamérica y el Caribe) el déficit cuantitativo “se refiere a la cantidad de viviendas nuevas que se necesitan para que todos los hogares que necesitan alojamiento tengan un espacio digno que les permita desarrollar sus actividades reproductivas, familiares y sociales”; y el déficit cualitativo hace referencia “al número de viviendas que presentan deficiencias en la estructura del piso, espacio, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, se requiere de dotación de servicios públicos, mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional”(UN-Habitat 2015:21-22)

Referencias

- Achig, L. (1983) *El proceso urbano de Quito (Ensayo de interpretación)*. Quito: Publicaciones Tercer Mundo.
- Armijo Z., G. (2000) La faceta rural de la Región Metropolitana: entre la suburbanización campesina y la urbanización de la élite. *EURE* (Santiago) 26(78):131-35.
- Blanco, A., Fretes C y F. Muñoz., A. (2014) *Se busca vivienda en alquiler Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, C. (2012) *Room for Development Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. IDB-WP-289. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cardoso, M. (2012) Revisión de la definición del espacio rururbano y sus criterios de delimitación. *Contribuciones Científicas GAEA* 24:27-39.
- Carrión Mena, F., y Erazo Espinosa, J. (2012) La forma urbana de Quito: una historia de centros y periferias. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* (41):503-522.
- Carrión, F. (2016) *La ciudad y su gobierno en América Latina en Procesos Urbanos en Acción. ¿Desarrollo de ciudades para todos?* Vol. III. Quito (Ecuador): Abya-Yala.
- Cebrian, F. (1993) *La organización del espacio en Ecuador*. Servicio de Publicaciones. Universidad de Castilla-La Mancha.
- CEPAL (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades*. Montevideo: CEPAL.
- (2003) *La dinámica demográfica y el sector habitacional en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (2004) *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Clichevsky, N. (2000) *Informalidad y segregación urbana en América Latina: una aproximación*. CEPAL.
- Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. (2018) *Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Lima, Perú*. IDB-DP-00 648. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., Zunino, H. y Alvarez, L. (2008) Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria en *X Coloquio Internacional de Geocrítica: Diez años de cambio en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales 1999-2008*. Barcelona.
- Hurtado, O. (1977) *El poder político en el Ecuador*. 19ª ed. Quito (Ecuador): Planeta.
- Hurtado, O. (2017) *Ecuador entre dos siglos*. Bogotá (Colombia): Dabte.
- Libertun De Duren, N. R. (2017) *La carga de la vivienda de interés social: Comparación entre hogares de la periferia y del centro en ciudades de Brasil, Colombia y México*. Banco Interamericano de Desarrollo. IDB-WP-857.
- Libertun De Duren, N. R. (2017) *¿Por qué allí?: Los motivos por los que promotores privados de vivienda social construyen en las periferias de las ciudades de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. IDB-WP-857.
- León, J. (1987) Geodemografía de la Red Urbana Ecuatoriana (1950 - 1982). Pp. 37-49 en *El espacio urbano en el Ecuador. Red Urbana, Región y Crecimiento*. Quito: Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Mattos, C. A. De. (2002) Transformación de Las Ciudades Latinoamericanas. ¿Impactos de La Globalización? (Presentación). *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* 28(85):5-11.

- Mejía, M., y Fernando, C. (2018) El territorio periurbano de la ciudad de Quito: expansión urbana, cambio de la morfología y valor del suelo. Caso de estudio “valle de Los Chillos”, Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. *Eídos* (11).
- Municipio de Quito (2018) *Plan de Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, 2019-2023*. Quito (Ecuador).
- ONU-HABITAT (2015) *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat*. Kenia: ONU-HABITAT.
- ONU-HABITAT (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Kenia: ONU-HABITAT.
- Rojas, E. y Medellín, N. (2011) *Housing Policy Matters for the Poor Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006*. IDV-WP-289. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F. (2006) *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Santana, L. (2019) *Precariópolis y privatópolis en la región metropolitana de Bogotá (1990-2010). Un análisis socioespacial de los barrios cerrados*. Bogotá (Colombia): Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, F. S. (2009) Futuro, presente y pasado: Sobre permanencias en la historia de Chile. Pp. 39-64 en *El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*, Serie Políticas Públicas. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Vergara Constela, C. (2013) Gentrificación y renovación urbana. Abordajes conceptuales y expresiones en América Latina. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 33(2):219–234–234.
- Zappata, A. (2013) *Sistemas rurales-urbanos en el DMQ*. Quito: Instituto de la Ciudad.

Escenarios de coherencia y cobertura entre los instrumentos de planificación territorial comunal vigentes en Chile

Gaspar Fouré Carloza
Universitat Autònoma de Barcelona

Daniela Sepúlveda Hueica
Universidad Alberto Hurtado

Resumen: Una de las particularidades del actual sistema regional de planificación territorial chileno es que a nivel comunal dicha planificación es llevada a cabo por instrumentos que provienen de institucionalidades y cuerpos normativos distintos, lo que hace que la 'planificación estratégica comunal' y el 'planeamiento territorial comunal' estén sujetos a procesos de formulación y a tiempos de vigencia que no aseguran plena cobertura territorial ni la coherencia entre ambas modalidades de planificación territorial. En esta investigación se demuestra, a través de una revisión de datos secundarios y oficiales, la falta de cobertura y de coherencia temporal de los instrumentos responsables de ambas modalidades de planificación territorial a escala comunal, lo que permite determinar la existencia de diversos escenarios según sus grados de cobertura y coherencia temporal, y que facilita o dificulta la planificación territorial requerida por las comunas chilenas y sus comunidades.

Palabras clave: planificación territorial, planificación estratégica regional, planeamiento territorial, planeamiento intercomunal, planeamiento urbano, plan de desarrollo comunal, plan regulador metropolitano, plan regulador intercomunal, plan regulador comunal.

Abstract: One of the peculiarities of the current Chilean regional territorial planning system is that at the communal level said planning is carried out by instruments that come from different institutional bodies and regulatory bodies, which makes 'communal strategic planning' and 'communal territorial planning' 'are subject to formulation processes and validity times that do not ensure full territorial coverage or coherence between both modalities of territorial planning. This investigation demonstrates, through a review of secondary and official data, the lack of coverage and temporal coherence of the instruments responsible for both modalities of territorial planning at the communal level, which allows determining the existence of various scenarios according to their degrees of coverage and temporal coherence, and that facilitates or hinders the territorial planning required by the Chilean communes and their communities.

Keywords: territorial planning, regional strategic planning, territorial planning, intercommunity planning, urban planning, community development plan, metropolitan regulatory plan, intercommunity regulatory plan, communal regulatory plan.

1. Problemáticas instrumentales en la planificación territorial chilena

En un contexto nacional de movilizaciones y demandas sociales originadas principalmente por diversos tipos de inequidades percibidas por la comunidad, podemos incorporar entre tales tipologías a la inequidad territorial, la que se evidencia, entre tantas formas, por la falta de rigurosidad de parte de la institucionalidad chilena para dar cumplimiento a la normativa vigente relacionada con el sistema regional de planificación territorial chileno. Por ello, en el caso de cumplirse a cabalidad este planeamiento territorial, podría proporcionarle a todo el territorio nacional de instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento territorial que le permitan a la comunidad proyectar y gestionar su visión de desarrollo esperado, sobre todo en los territorios a escala humana, donde la comunidad resuelve sus necesidades en la cotidianeidad, escala traducida político-administrativamente en Chile en la unidad conocida como “comuna”.

Según la normativa vigente, la división político administrativa de Chile se compone de 16 regiones, 56 provincias y 346 comunas. A nivel comunal, “la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad” (Ministerio del Interior, 2006: 1, artículo 1). Entre las funciones privativas de una municipalidad están:

- a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes; (Ministerio del Interior, 2006: 2, artículo 3).

Según estas atribuciones, para un territorio comunal se establecen dos instrumentos de planificación territorial: el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)¹ y el Plan Regulador Comunal (PRC) (Figura 1).

El PLADECO surge como instrumento de planificación estratégica regional a escala comunal en el año 1988, mediante la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) en la cual se establece que “para el cumplimiento de sus funciones” las municipalidades tendrán entre sus atribuciones esenciales “ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018: 6, art. 5), el cual deberá ser aprobado por el Concejo Municipal (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2018:29, artículo 55).

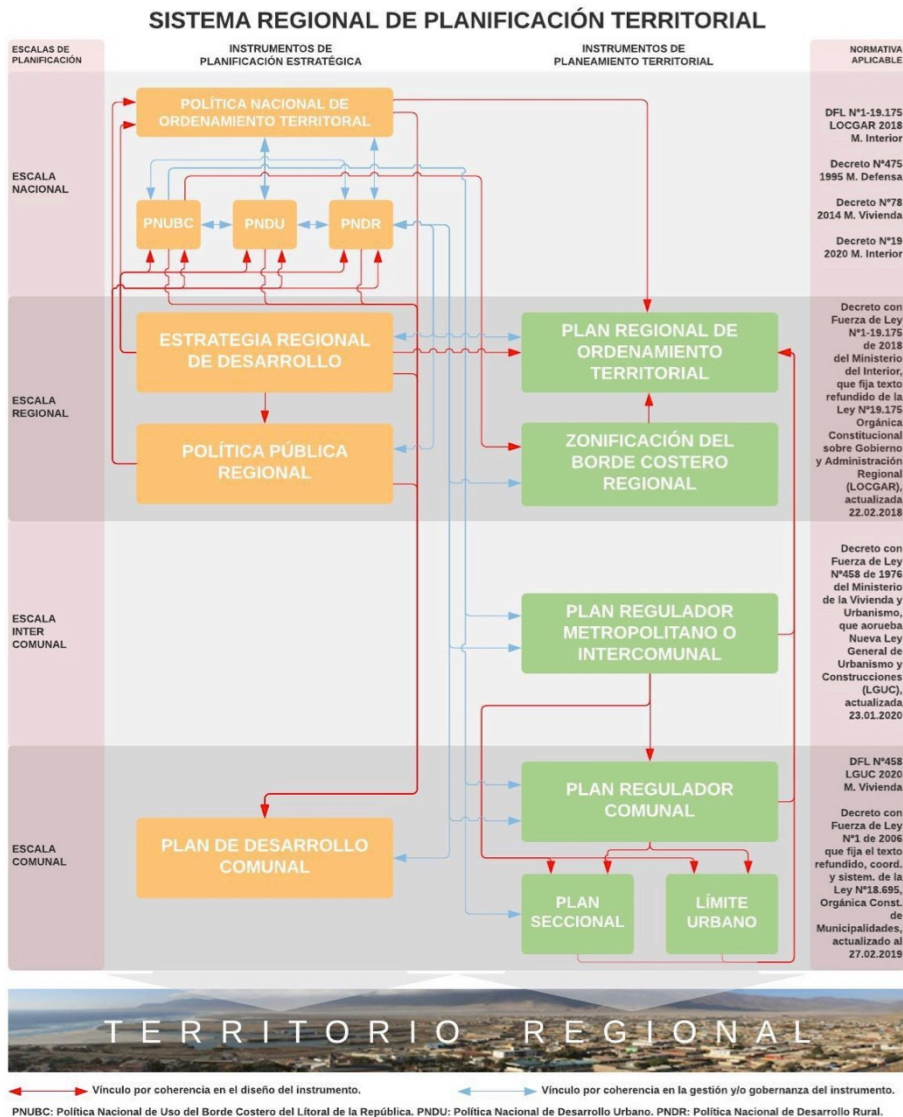
Posterior a ello, una de las modificaciones de la LOCM efectuada en el año 2002 establece que “la gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos: a) el plan comunal de desarrollo y sus programas; b) el plan regulador comunal, y c) el presupuesto municipal anual” (Ministerio del Interior, 2006: 7, artículo 6) Además, en esta modificación se hace explícita la naturaleza del PLADECO:

El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica,

¹ Según la LOCM se indica que el instrumento es denominado como “Plan Comunal de Desarrollo”, pero en la práctica es comúnmente utilizada la denominación Plan de Desarrollo Comunal, y, sobre todo, aún más su respectivo acrónimo “PLADECO”.

dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. (Ministerio del Interior, 2006: 7, artículo 7)

Figura 1. Instrumentos, escalas y normativa vigente del actual sistema regional de planificación territorial chileno. Fuente. Elaboración propia



Por su parte, el PRC surge como instrumento de planeamiento territorial de nivel comunal mediante el Decreto con Fuerza de Ley N°224 de 1953 del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido de la Ley General de Construcciones y Urbanización de 1953, que lo denomina como Plano Regulador Comunal (Ministerio de Hacienda, 1953: 3, artículo 7), siendo confirmado posteriormente por el Decreto con Fuerza de Ley N°458 de 1976, conocido como Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), en el cual el planeamiento territorial de nivel comunal se describe como “planificación urbana comunal” entendiéndose como “aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 27, artículo 41, inciso primero). Para su implementación, la LGUC establece que “la planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal”² (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 27, artículo 41, inciso segundo), entendiéndose a este como “un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 27, artículo 41, inciso tercero).

Si la LGUC establece que la “planificación urbana comunal” se realiza por medio del PRC, estamos frente a un instrumento de planeamiento territorial que no cumple con el propósito de la propia normativa que lo concibe, ya que el PRC por sí sólo no puede promover el desarrollo armónico de todo el territorio comunal, debido a que es un instrumento aplicable sólo al espacio urbano comunal, tal como lo indica su definición en la propia LGUC, sin incorporar en su territorio de aplicación al espacio rural comunal.

Incluso, y como ya se mencionó, en la propia LOCM se establece como una de las funciones privativas de una municipalidad “la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal”, lo cual sólo sería posible cumplir en el caso de que el territorio comunal sea en su totalidad urbano, como ocurre sólo en 21 comunas³, pero inaplicable desde las funciones y atribuciones municipales en las 325 comunas restantes en el país. Aquello demuestra que, en dicha facultad, la LOCM no se sensibiliza de la realidad de cada territorio comunal, omitiendo que para el territorio rural comunal se aplica otro instrumento contenido en la LGUC, conocido como Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRIoM, Figura 1), que responde al nivel de planeamiento intercomunal descrito por la LGUC como “planificación urbana intercomunal” entendiéndose como “aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 25, artículo 34, inciso

² Para comunas y localidades que no cuentan con Plan Regulador Comunal (PRC), la LGUC establece la posibilidad de diseñar y aprobar, como instrumentos alternativos, un Plan Seccional (PS) o un Límite Urbano (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 22–23, artículos 46°, 52° y 53°).

³ Como sucede con algunas comunas que conforman el Área Metropolitana de Santiago: Renca, Conchalí, Recoleta, Independencia, Cerro Navia, Quinta Normal, Lo Prado, Estación Central, Santiago, Providencia, Ñuñoa, Cerrillos, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, San Miguel, La Cisterna, San Ramón, San Joaquín, La Granja, Macul y El Bosque.

primero) y cuando esa unidad urbana, o territorio intercomunal “sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 25, artículo 34, inciso primero).

Para su implementación, la LGUC establece que “la planificación urbana intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 25, artículo 34, inciso tercero).

Por todo lo anterior, y desde la normativa vigente, la planificación estratégica territorial comunal, contenida en el PLADECO, y el planeamiento territorial comunal urbano e interurbano, contenido en el PRC y PRIO, no son abordados por el mismo instrumento y, además, tales instrumentos emanan de distintos cuerpos normativos, donde no se establecen mecanismos que aseguren la vinculación entre la planificación estratégica territorial comunal y el planeamiento urbano e interurbano. Si bien la LGUC indica que la planificación urbana comunal “promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 27, artículo 41, inciso primero), no señala de cuál instrumento de desarrollo regional provienen las metas con las cuales deberá concordar la planificación urbana comunal contenida en el PRC.

Es por todo esto, que en esta investigación se pretende evaluar el grado de coherencia de los instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento territorial aplicables a los territorios comunales chilenos, desde la temporalidad de la vigencia de los instrumentos.

Sobre esto, Pujadas y Font (1998: 366) establecen que la planificación estratégica posee un carácter complementario con el planeamiento urbano y la planificación territorial, no pretendiendo ni teniendo las capacidades para ser una alternativa a dichas modalidades de planificación, pero aconsejan procurar su complementariedad, lo que permitiría concebir una visión más globalizadora de la planificación, con una mayor implicación de los agentes e instituciones económicas y sociales en las decisiones estratégicas sobre la evolución futura del territorio. Junto con ello, las complementariedades entre la planificación estratégica y el planeamiento urbano planteadas por Pujadas y Font (1998: 367) establecen que la planificación estratégica garantiza la movilización ciudadana en torno a proyectos en común e introduce dimensiones (económicas, sociales, tecnológicas, etc.) y elementos dinamizadores que escapan al campo del planeamiento urbano, el cual, por su parte asigna el suelo requerido de acuerdo con las acciones propuestas en la planificación estratégica, otorgándole un carácter normativo a las acciones con implicancias territoriales previstas en ella, relaciones que justifican el considerar que la planificación estratégica no sólo debe ser complementaria al planeamiento urbano, sino que además debería ser un ejercicio previo.

2. *Objetivos e hipótesis*

2.1 Objetivos

2.1.1 Objetivo general

Efectuar una evaluación del grado de coherencia temporal y cobertura espacial de los instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento territorial aplicables a los territorios comunales chilenos.

2.1.2 Objetivos específicos

- Determinar la vigencia temporal y cobertura espacial de los planes de desarrollo comunal (PLADECO), como instrumentos de planificación estratégica en cada comuna chilena.
- Determinar la vigencia temporal y cobertura espacial de los planes reguladores comunales (PRC), planes seccionales (PS), límites urbanos (LU), planes reguladores intercomunales y metropolitanos (PRIoM) como instrumentos de planeamiento territorial en cada comuna chilena.
- Demostrar la falta de coherencia temporal que existe entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial a escala comunal y la falta de cobertura espacial existente en ambas.

2.2 Hipótesis

La precariedad del actual sistema de planificación territorial chileno se demuestra, entre otros aspectos, en la falta de coherencia temporal entre los instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento territorial vigentes según la legislación chilena para cada comuna del país, como también en la falta de cobertura espacial existente en ambas modalidades de planificación.

3. *Metodología*

Para la investigación se consideró una metodología que pudiese determinar el grado de coherencia temporal de los instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento territorial aplicables a los territorios comunales chilenos y su estado actual de cobertura espacial. Para este propósito, se estableció un proceso metodológico compuesto de tres fases:

3.1 Revisión y recopilación

Inicialmente, se procedió a identificar para cada comuna del país la existencia de un PLADECO vigente y la existencia de un instrumento de planeamiento territorial vigente (PRC, PS, LU y/o PRIoM), con sus correspondientes modificaciones posteriores. En caso de existir alguno de estos instrumentos vigentes, se registró su año de inicio y término de vigencia, para el caso del PLADECO, y el año de inicio de vigencia y años de sus modificaciones posteriores, para el caso de los instrumentos de planeamiento territorial.

Si en el caso de que el sitio de internet municipal no contara con información precisa de los instrumentos de interés para la investigación, se revisó el correspondiente repositorio de información municipal existente en el Portal de Transparencia Activa, impulsado por el Consejo para la Transparencia⁴.

⁴ El Consejo para la Transparencia (CPLT) es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función

Si en los pasos previos no se obtenía información precisa de los instrumentos de interés para la investigación, se enviaba una solicitud de información pública mediante Transparencia Pasiva sobre el PLADECO vigente y el instrumento de planeamiento territorial vigente.

3.2 Procesamiento y sistematización

Considerando los resultados obtenidos por todos los pasos previos, se comparó la información obtenida de los instrumentos de planeamiento territorial vigentes con la existente en el Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Debido a una revisión previa se pudo constatar que en el Observatorio Urbano existe un desfase en la actualización de la información de los instrumentos de planeamiento territorial, por lo que sólo se consideró como insumo para corroborar la información adquirida por fuente municipal. Para la validación de información relacionada con los instrumentos de planeamiento territorial, se consultó además el registro histórico de ediciones del Diario Oficial de la República de Chile.

Con la información recopilada del estado actual de los instrumentos, se procedió a sistematizarla mediante planillas Excel, integrando la información sobre la situación actual del PLADECO y de los instrumentos de planeamiento territorial a escala regional, provincial y comunal, considerando como fecha de corte el 31 de diciembre de 2019 para la determinación del estado de vigencia cada instrumento analizado.

Para una correcta visualización, comprensión y análisis de los instrumentos de planeamiento territorial fue necesario generar a nivel nacional capas vectoriales con la geometría de los instrumentos. Se utilizó el sistema de coordenadas geográficas SIRGAS 2000 lo cual permitió la unificación del territorio nacional para generar cálculos y análisis en concordancia con los territorios y su delimitación política administrativa.

3.3 Análisis y modelamiento

Se determinaron para cada comuna escenarios según la situación actual de cobertura y vigencia a diciembre de 2019, tanto del PLADECO como también de los instrumentos de planeamiento territorial, lo que permitió posteriormente generar un análisis comparado para determinar la situación actual de coherencia entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial a escala comunal.

4. *Cuando no importa tener una visión de desarrollo local*

Producto de la revisión de la información recopilada, se pudo observar que, a diciembre de 2019, 261 comunas cuentan con su PLADECO vigente⁵, correspondiente al 75,4% del total de comunas del país, con 13.597.903 habitantes favorecidos (77,4% del total país) (Tabla 1). Por otra parte, 85 comunas (24,6% del total país) no cuentan con su PLADECO vigente a la misma fecha, afectando a 3.976.100 personas que habitan sus territorios (22,6% del total país) (Tabla 1), donde se carece de una visión de desarrollo comunal consensuada y actualizada, con su respectiva cartera de iniciativas

Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entró en vigencia el 20 de abril de 2009

⁵ Incluyendo también algunas comunas que durante el año 2019 aprobaron y publicaron su respectivo PLADECO con vigencia a partir del año 2020.

de inversión validada por dicha comunidad en su condición de beneficiaria, lo que no favorece a las municipalidades respectivas en la gestión de recursos necesarios para su materialización, por no contar con su respectiva justificación contenida en un PLADECOS.

Los mayores déficits de cobertura regional en la vigencia de este instrumento están en la Región de Arica y Parinacota, con un 50% de cobertura, seguida de Magallanes y de la Antártica Chilena, con 54,5%, y Antofagasta y Atacama, ambas con 55,6%, lo que demuestra que en estas regiones la mitad o casi la mitad de sus comunas no cuentan con PLADECOS vigentes a diciembre de 2019 (Tabla 1).

La situación de vigencia de los PLADECOS es más preocupante a nivel provincial, ya que a diciembre de 2019 es posible observar que existen provincias donde ninguna de sus comunas cuenta con PLADECOS vigente, siendo estas, de norte a sur, las provincias de Parinacota (2 comunas), Copiapó (3), Isla de Pascua (1) y Última Esperanza (2), siguiéndoles con mayor déficit de cobertura en la vigencia de este instrumento las provincias de Talagante, con 20% de cobertura, y Antofagasta, Tocopilla, Choapa, Ranco, Palena y Antártica Chilena, todas con 50% de cobertura.

Tabla 1. Cobertura de Planes de Desarrollo Comunal vigentes⁶, al 31 de diciembre de 2019 y al 1° de enero de 2020, a nivel regional. Fuente: elaboración propia, con datos de transparencia activa, transparencia pasiva y sitios web de municipalidades de Chile (2019)

Región	Número de comunas	Estado de vigencia PLADECOS al 31 de diciembre 2019			Estado de vigencia PLADECOS al 1 de enero de 2020		
		Vigente	No vigente	Cobertura vigencia	Vigente	No vigente	Cobertura vigencia
Arica y Parinacota	4	2	2	50,0	2	2	50,0
Tarapacá	7	5	2	71,4	4	3	57,1
Antofagasta	9	5	4	55,6	4	5	44,4
Atacama	9	5	4	55,6	5	4	55,6
Coquimbo	15	12	3	80,0	10	5	66,7
Valparaíso	38	29	9	76,3	26	12	68,4
Metropolitana	52	35	17	67,3	31	21	59,6
O'Higgins	33	27	6	81,8	17	16	51,5
Maule	30	24	6	80,0	12	18	40,0
Ñuble	21	17	4	81,0	12	9	57,1
Bio Bío	33	25	8	75,8	20	13	60,6
La Araucanía	32	29	3	90,6	25	7	78,1
Los Ríos	12	9	3	75,0	5	7	41,7
Los Lagos	30	22	8	73,3	18	12	60,0
Aysén	10	9	1	90,0	7	3	70,0
Magallanes	11	6	5	54,5	5	6	45,5
Total nacional	346	261	85	75,4	203	143	58,7

⁶ Para el caso de la provincia de Antártica Chilena, una de sus comunas, la comuna de Antártica, califica en la tabla como comuna con PLADECOS no vigente, porque no tiene y nunca ha tenido PLADECOS vigente.

Esta situación se agrava si consideramos que entre las comunas que cuentan con PLADECOS vigente a diciembre de 2019, 58 de ellas quedarán sin PLADECOS vigentes a contar del 1 de enero de 2020, lo que haría aumentar la cantidad a 143 comunas sin PLADECOS vigente (Tabla 1), equivalente al 41,3% del total de país, afectando a un total de 5.752.587 de personas (32,7% del total país).

A su vez, a nivel país los PLADECOS se diseñan con una vigencia promedio de 5,5 años, donde la vigencia observada con mayor proyección en el tiempo corresponde al PLADECOS de Vitacura 2016-2030, en la Región Metropolitana de Santiago, con 15 años de vigencia. Se debería esperar que el PLADECOS con menor vigencia cuente con 4 años, en respuesta a lo señalado como vigencia mínima en la LOCM (Ministerio del Interior, 2006: 7, art. 7), pero se da el caso de que en la comuna de Longaví, región del Maule, su último instrumento aprobado corresponde al PLADECOS 2018-2019 (Ilustre Municipalidad de Longaví, 2019: 1), lo cual no cumple con lo indicado en la LOCM.

En definitiva, considerando el estado de vigencia de los últimos PLADECOS aprobados en cada comuna del país, es posible determinar cuatro escenarios (Figura 2).

En el Escenario A, 203 comunas (58,6%) cuentan con un PLADECOS con vigencia proyectada hasta a lo menos el año 2020, lo que les permite posicionar las iniciativas de inversión requeridas por sus comunidades en el proceso de planificación regional de inversiones.

Por su parte, en el Escenario B, 86 comunas (24,8%) cuentan con su último PLADECOS aprobado con vigencia hasta los años 2018 o 2019, o sea, con caducidad reciente, lo que implica que sus administraciones municipales poseen como desafío la actualización de dichos instrumentos, lo cual podría estar en diseño, licitación o en pleno proceso de formulación.

Figura 2. Escenarios del estado de la planificación estratégica a escala comuna en Chile. Diciembre 2019.

Fuente: elaboración propia



A su vez, en el Escenario C, 56 comunas (16,1%) cuentan con su último PLADECOS aprobado con vigencia hasta el año 2017 u otro año anterior, lo que implica que dichos instrumentos han caducado en un plazo distante o remoto al tiempo de esta investigación, lo que presenta un escenario preocupante al ser comunas cuyas administraciones municipales no cuentan con una visión de desarrollo y una

cartera de iniciativas de inversión actualizada y consensuada con la comunidad comunal.

Finalmente, en el Escenario D, sólo una comuna (0,2%) nunca ha contado con PLADECO vigente, siendo esta la Comuna de Antártica, situación que abordaremos de manera especial más adelante.

5. Y además... cuando hay territorios omitidos y olvidados del planeamiento

En relación a los instrumentos de planeamiento territorial, a nivel país y a diciembre de 2019, no hay ninguna región que posea planeamiento territorial vigente en todo su territorio. Si bien la Región Metropolitana de Santiago cuenta con la totalidad de su territorio rural con planeamiento territorial, ya que está incorporado en el planeamiento de su Plan Regulador Metropolitano que asume como unidad urbana a planificar la totalidad de la superficie regional, no todas sus comunas cuentan con planeamiento urbano, ya que seis sólo poseen Límite Urbano comunal vigente (LU)⁷ y dos no cuentan instrumento de planeamiento urbano vigente.

Se da la particularidad que el planeamiento territorial intercomunal sólo está presente entre las regiones de Antofagasta, por el norte, y La Araucanía, por el sur, sin cubrir todo el territorio de estas regiones, a excepción, como ya es sabido, de la Región Metropolitana de Santiago, pero siendo ausente en la totalidad del territorio de las regiones extremas de Arica y Parinacota y Tarapacá, por el norte, y las regiones de Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes, por el sur (Tabla 2).

En términos de superficie afectada, el territorio nacional⁸ omitido del planeamiento territorial es de 661.713,4 km², lo que equivale al 87,5% de la superficie nacional, afectando aproximadamente a 2.148.268 personas, lo que equivale al 12,2% del total nacional

A su vez, y considerando la antigüedad del planeamiento territorial alcanzado por comuna, a nivel país existe una antigüedad media de los instrumentos de planeamiento territorial comunal de 28 años, considerando PRC y PS, lo cual aumenta en las regiones de La Araucanía, con 42 años; Arica y Parinacota (39), Los Ríos (36), Maule y Tarapacá (34), Atacama (33) y Aysén y Metropolitana de Santiago con 31, quedando la región de Valparaíso con similar antigüedad que a nivel país (28).

La antigüedad de los instrumentos de planeamiento territorial comunal se puede ejemplificar en algunos casos extremos, ya que existen comunas prácticamente olvidadas del planeamiento territorial, ya que sus instrumentos vigentes datan de la década de 1930. Los instrumentos vigentes más antiguos corresponden a los límites

⁷ Según Precht, Reyes y Salamanca (2016: 46), el Límite Urbano “es una línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal”, y está compuesto por “una memoria explicativa, que contiene los elementos técnicos que fundamentan su proposición, descripción de los puntos y tramos del polígono que delimita y plano que grafica el límite urbano sobre un plano base comunal” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1992, OGUC Art. 2.1.16), por lo que no podría clasificarse como instrumento de planeamiento urbano, debido a que sólo establece un límite entre el área urbana y rural y no clasifica o califica el suelo, garantizando dotaciones adecuadas en servicios, infraestructuras y equipamiento comunitario que permitan tanto una cierta calidad de vida de la población residente como el desarrollo eficiente de las actividades económicas que se localizan en el territorio (Pujadas y Font, 1998: 297)

⁸ Sin considerar a la superficie de la comuna de Antártica.

urbanos de Tierra Amarilla y Huasco (Región de Atacama), ambos aprobados en el año 1934; Límite Urbano de Empedrado (Maule), aprobado en 1937; Límite Urbano de Nirivilo (Maule), aprobado en 1938; Plan Regulador Comunal de Santiago (Metropolitana), aprobado en 1939, y que aún rige para parte de la comuna de Estación Central; y los límites urbanos de San José de Maipo y de Calera de Tango (Metropolitana); Choroico, Los Laureles, Freire, Radal, Lumaco y Capitán Pastene (La Araucanía), todos aprobados en 1939.

En términos generales, es posible clasificar el estado de situación de los instrumentos de planeamiento territorial a nivel país a diciembre de 2019 en seis posibles escenarios (Figura 3).

Como el escenario mejor, en el Escenario A se encuentran 114 comunas en las cuales todo su territorio comunal está cubierto por instrumentos de planeamiento territorial, tanto en el área urbana, al contar con Plan Regulador Comunal (PRC) vigente, como también en su área rural, por medio del Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRIoM) vigente del cual pertenece, escenario que equivale al 19,7% del territorio nacional (149.120,0 km²)⁹.

Tabla 2. Cobertura de instrumentos de planeamiento territorial comunal e intercomunal en Chile. Diciembre 2019 LU: Límite Urbano; PS: Plan Seccional; PRC: Plan Regulador Comunal; PRIoM: Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano. Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019b, 2019a), transparencia activa, transparencia pasiva y sitios web de municipalidades de Chile (2019).

Región	Número de comunas	% comunas con PRC o PS y PRIoM	% comunas con LU y PRIoM	% comunas sólo con PRC y/o PS	% comunas sólo con PRIoM	% comunas sólo con LU	% comunas sin instrumento
Arica y Parinacota	4	0,0	0,0	50,0	0,0	25,0	25,0
Tarapacá	7	0,0	0,0	71,4	0,0	0,0	28,6
Antofagasta	9	44,4	0,0	44,4	0,0	0,0	11,1
Atacama	9	44,4	11,1	22,2	0,0	11,1	11,1
Coquimbo	15	40,0	26,7	20,0	6,7	6,7	0,0
Valparaíso	38	47,4	0,0	47,4	0,0	5,3	0,0
Metropolitana	52	84,6	11,5	0,0	3,8	0,0	0,0
O'Higgins	33	54,5	0,0	36,4	0,0	9,1	0,0
Maule	30	13,3	3,3	43,3	0,0	30,0	10,0
Ñuble	21	9,5	0,0	76,2	0,0	14,3	0,0
Bio Bío	33	33,3	0,0	57,6	0,0	9,1	0,0
La Araucanía	32	6,3	0,0	59,4	0,0	34,4	0,0
Los Ríos	12	0,0	0,0	91,7	0,0	8,3	0,0
Los Lagos	30	0,0	0,0	70,0	0,0	20,0	10,0
Aysén	10	0,0	0,0	70,0	0,0	20,0	10,0
Magallanes	11	0,0	0,0	63,6	0,0	0,0	36,4
Total nacional	346	32,7	3,5	46,0	0,9	12,4	4,6

⁹ Las cifras, superficies y porcentajes entregados para cada escenario no consideran a la comuna de Antártica.

Figura 3. Escenarios de la situación actual del planeamiento territorial a escala comunal en Chile. Diciembre 2019. LU: Límite Urbano; PS: Plan Seccional; PRC: Plan Regulador Comunal; PRIoM: Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano. Fuente: elaboración propia



Por su parte, existen 173 comunas que cuentan con planeamiento territorial precario o parcial, esto es debido a que su territorio comunal no está cubierto completamente por instrumentos de planeamiento territorial vigente, situación que afecta al 61,6% del territorio nacional (466.044,4 km²). En esta condición se desprenden tres escenarios:

- Escenario B: 159 comunas con planeamiento territorial sólo en el área urbana, ya que cuentan con Plan Regulador Comunal y/o Plan Seccional vigente y no poseen Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano vigente, correspondiente al 59,0% del territorio nacional (446.657,5 km²);
- Escenario C: 11 comunas con planeamiento territorial sólo en el espacio rural, ya que cuentan con Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano vigente y no cuentan con instrumento de planeamiento territorial urbano vigente, pero poseen Límite Urbano comunal vigente, correspondiente al 2,1% del territorio nacional (16.029,5 km²);
- Escenario D: 3 comunas con planeamiento territorial sólo en el espacio rural, ya que cuentan con Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano vigente y no cuentan con instrumento de planeamiento territorial urbano vigente, correspondiente al 0,4% del territorio nacional (3.357,4 km²);

Finalmente, existen 58 comunas en una situación de planeamiento territorial nulo o inexistente, debido a que su territorio comunal no está cubierto por instrumentos de planeamiento territorial vigente, tanto en su área urbana como también en su área rural, situación que afecta al 18,6% del territorio nacional (140.931,9 km²). En esta condición se desprenden dos escenarios:

- Escenario E: 43 comunas con planeamiento territorial nulo, ya que no cuentan con Plan Regulador Comunal y/o Plan Seccional vigente en su área urbana y no cuentan con Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano vigente en su área rural, pero poseen Límite Urbano comunal vigente, correspondiente al 9,6% del territorio nacional (72.997,4 km²);

- Escenario F: 15 comunas con planeamiento territorial nulo, ya que no cuentan con Plan Regulador Comunal y/o Plan Seccional vigente en su área urbana y no cuentan con Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano vigente en su área rural, correspondiente al 8,9% del territorio nacional (67.934,5 km²).

A razón de estos escenarios, podríamos sintetizar de que existen 231 comunas que no cuentan con planeamiento territorial total, lo que equivale a 66,9% de las comunas del país.

6. Diversas actitudes institucionales, diversos escenarios territoriales

Considerando para cada comuna la situación de existencia y vigencia temporal de su PLADECO y de sus respectivos instrumentos de planeamiento territorial, la revisión efectuada permitió identificar cinco posibles escenarios de relaciones de coherencia temporal entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial a escala comunal en Chile (Figuras 4 y 5).

Como Escenario A, y como escenario óptimo que emana de los planteamientos de Pujadas y Font (1998), sólo existen 16 comunas (4,6% del total país) en las que la planificación estratégica precede al planeamiento territorial, ya que el PLADECO ha sido formulado previamente a los instrumentos de planeamiento territorial vigentes en la comuna, sean estos últimos de cobertura total o parcial en el territorio comunal.

Debido a que entre el PLADECO y los instrumentos de planeamiento territorial no existen mecanismos que garanticen su vinculación, se supone que en este escenario el PLADECO como instrumento y los subproductos emanados en su proceso de formulación fueron aportantes, o pudieron serlo, para la modificación o actualización de un planeamiento territorial comunal logrado, como, por ejemplo, requerimientos de suelo para actividades prioritarias, habilitación de condiciones favorables para la habitabilidad y funcionalidad territorial, iniciativas de inversión emblemáticas o detonantes para el desarrollo territorial esperado, u otros requerimientos surgidos desde las instancias de participación en el marco del proceso de formulación del PLADECO.

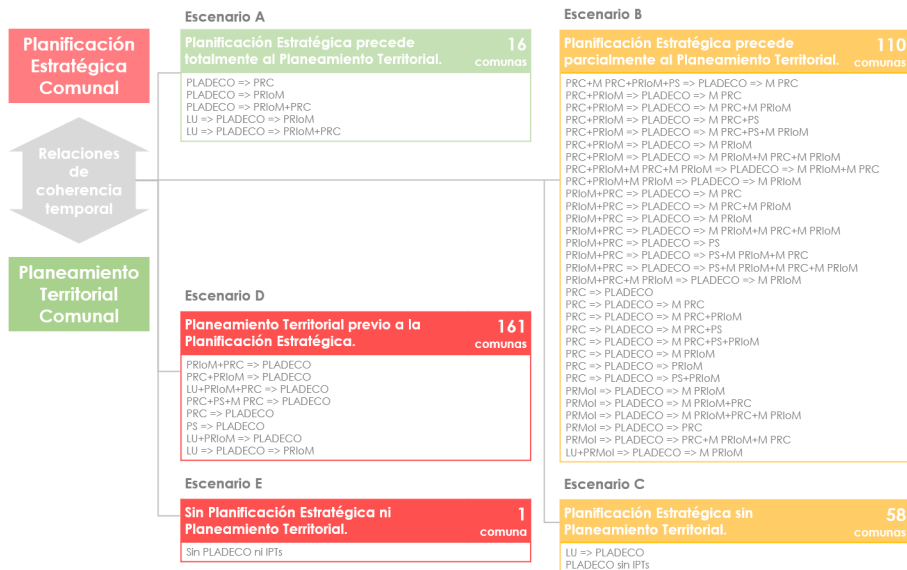
En un escenario B, existen 110 comunas (31,7% del total país) donde la planificación estratégica a precedido a modificaciones parciales de los instrumentos de planeamiento territorial vigentes, lo que, al igual que en Escenario A, se supone que tales modificaciones podrían responder a requerimientos surgidos del PLADECO como instrumento o de sus subproductos, para una sección del territorio comunal o para un ajuste en aspectos generales de los instrumentos de planeamiento territorial.

En el Escenario C, se incluyen a 58 comunas (16,7% del total país) que cuentan con PLADECO pero que no poseen instrumento de planeamiento territorial, intercomunal y/o comunal. Si bien esta condición demuestra una ausencia de regulación del suelo urbano y rural, podría significar una oportunidad en tales comunas para incorporar los contenidos y requerimientos territoriales de su respectivo PLADECO en un futuro instrumento de planeamiento territorial.

Como uno de los dos escenarios más desfavorables para la vinculación entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial es el Escenario D, ya que en él se incluyen a 161 comunas (46,5% del total país) en las cuales el planeamiento territorial, total o parcial, precede a la planificación estratégica, y esta última ni siquiera precede a ninguna modificación parcial del planeamiento territorial comunal. Entre estas

comunas, hay 158 que cuentan con PRC o PS formulado con anterioridad al PLADECO, existiendo entre dichas comunas un desfase promedio de 18 años entre la formulación de ambos instrumentos, alcanzando incluso un desfase de 31 años en la comuna de Freire, y de 30 años en las comunas de La Ligua, Zapallar, Panquehue, Limache, Curanilahue, Nueva Imperial, Vilcún, Curacautín, Lonquimay, Llanquihue y Palena.

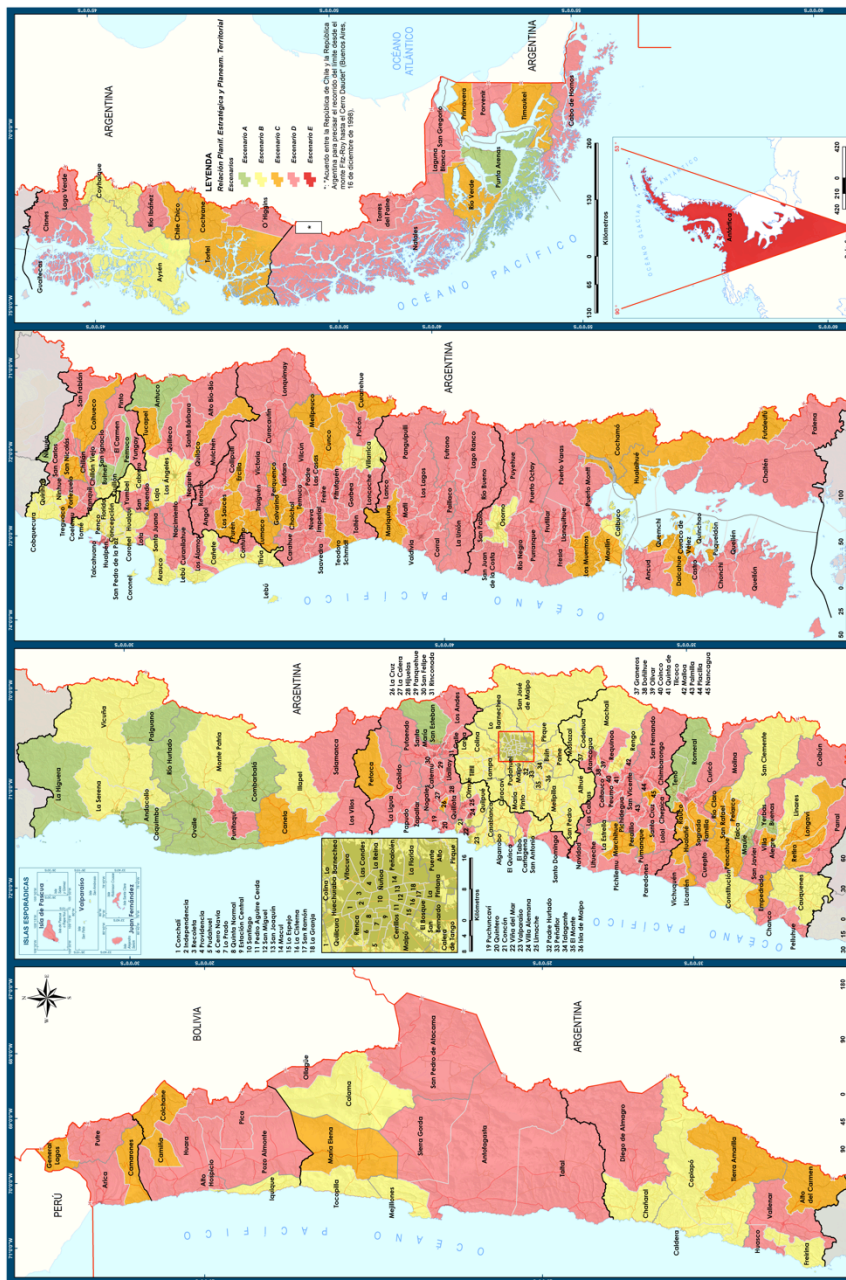
Figura 4. Escenarios de relaciones de coherencia temporal entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial a escala comunal en Chile. Diciembre 2019. LU: Límite Urbano; PS: Plan Seccional; PRC: Plan Regulador Comunal; PRIO: Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano; M: Modificación. Fuente: elaboración propia.



Sin duda en el Escenario D no ha habido cabida para que los lineamientos, iniciativas y necesidades planteadas por la comunidad comunal en el proceso de formulación del PLADECO permitan concebir un modelo de territorio deseable para la consecución de la visión de desarrollo comunal y sus objetivos planteados en el PLADECO, siendo aún más preocupante que esto ocurra en casi la mitad de las comunas del país, afectando a una población de 5.578.744 habitantes, equivalentes al 31,7% de la población total país.

Un escenario extremadamente desfavorable desde el punto de vista de la planificación territorial es lo que ocurre en el Escenario E, en el cual una comuna nunca ha contado con PLADECO ni con instrumento de planeamiento territorial según la normativa vigente, siendo esta la Comuna de Antártica.

Figura 5. Escenarios de relaciones de coherencia temporal entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial a escala comunal en Chile. Diciembre 2019



La situación de este territorio comunal es muy particular, ya que según la Ilustre Municipalidad de Cabo de Hornos y Antártica (2019), en quien recae la administración de dicha comuna (Ministerio del Interior, 2014: 1, artículo 2), este territorio no cuenta y nunca ha contado con PLADECO y con instrumento de planeamiento territorial, ya que su territorio “está regulado por una serie de normas jurídicas, tanto de nivel internacional en materias de medio ambiente y otros acuerdos, como nacional, y que está administrada, en gran parte, por las Fuerzas Armadas”. Al respecto, la Fuerza Aérea de Chile (1997) elaboró un Plan de Ordenamiento Territorial para el Complejo Presidente Eduardo Frei Montalva, emplazado en la Isla Rey Jorge, Archipiélago Shetland del Sur, estableciendo para dicho asentamiento su respectivo límite urbano, zonificaciones de usos de suelo, vialidades estructurantes y una cartera de inversiones, obedeciendo en gran medida el diseño de dicho plan a la metodología tradicional para la elaboración de un Plan Regulador Comunal, pero sin adscribirse a la LGUC como un instrumento de planificación territorial según la normativa vigente.

Atendiendo los antecedentes obtenidos en relación a la ausencia de planificación estratégica comunal y de planeamiento territorial comunal en la Comuna de Antártica, se puede afirmar que la Ilustre Municipalidad de Cabo de Hornos no ha dado cumplimiento a sus funciones privativas contenidas en la legislación vigente (Ministerio del Interior, 2006: 2, artículo 3) al no disponer de PLADECO y PRC-PS vigente para dicho territorio y su comunidad, o simplemente el territorio denominado Comuna de Antártica no puede calificarse como “comuna”, debido a que la Ilustre Municipalidad de Cabo de Hornos no puede dar cabal cumplimiento a sus funciones y atribuciones como municipalidad administradora de dicho territorio.

5. Consideraciones finales

En relación a la planificación estratégica comunal, el estado de vigencia de los PLADECOs, y su déficit de cobertura para el año 2019 y proyectado para el año 2020 es muy adverso, con 85 comunas sin PLADECO vigente a diciembre de 2019, sobre todo frente a las nuevas atribuciones y desafíos planteados por el proceso de descentralización del país, ya que mediante la última modificación de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, actualizada mediante Ley 21.074, denominada “Fortalecimiento de la Regionalización del País”, cada región contará con un gobernador regional elegido democráticamente por la comunidad regional en abril de 2021, el cual, entre sus atribuciones, tendrá que elaborar el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI), instrumento de planificación regional de inversiones que tendrá que considerar “los planes de desarrollo comunales vigentes” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2005: 50, artículo 71).

Concretamente, debido a que los gobernadores regionales asumirán su cargo en julio de 2021, durante el segundo trimestre de 2021 tendrán que elaborar el ARI 2022, para lo cual requieren como insumo los PLADECOs vigentes en el año 2021, por lo tanto no contar con un PLADECO vigente imposibilita que las iniciativas contenidas en dicho instrumento sean incorporadas en los sucesivos procesos de planificación y programación presupuestaria regional, situación que le restaría valor al PLADECO como proceso de participación y como instrumento de planificación estratégica comunal fundamental para programar racionalmente las iniciativas de inversión

necesarias para el territorio comunal y su comunidad, en miras al logro o acercamiento de una visión de desarrollo comunal esperada.

Por esto, es fundamental que mientras dicha autoridad regional se instale en cada región, sus autoridades comunales, sus equipos técnicos municipales y la comunidad regional hagan los esfuerzos para actualizar sus respectivos PLADECOS, considerando en su diseño estratégico un lenguaje y una estructura práctica para que sean un insumo idóneo en la planificación regional de inversiones. En esto último, el papel orientador y facilitador de los gobiernos regionales y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es crucial, ya que ante el nuevo papel que cumplen los PLADECOS en el proceso de planificación regional de inversiones, se hace necesario establecer criterios mínimos en el diseño del PLADECO y en la formulación de su cartera de iniciativas de inversión.

En relación al planeamiento territorial, el 87,5% del territorio nacional¹⁰ ha sido omitido de los procesos de formulación de instrumentos de planeamiento territorial, afectando principalmente a las regiones extremas del norte y del sur, y a nivel comunal, el estado de cobertura y vigencia es precario, ya que el 66,9% de las comunas del país no cuentan con planeamiento territorial vigente en todo su territorio comunal, lo que condiciona a que las iniciativas de inversión con alto impacto ambiental, social y económica tengan que someterse sólo a instrumentos de validación sectorial, imposibilitándose a que las iniciativas obedezcan y se integren a un desarrollo comunal esperado como producto de una visión y un modelamiento territorial consensuado, siendo las comunidades rurales las más afectadas.

Llama la atención además de que existan territorios con planeamiento territorial en un estado de franca obsolescencia, ya que hay instrumentos que datan desde hace más de 80 años, especialmente en áreas urbanas de pequeño tamaño.

A su vez, es un hecho que entre la planificación estratégica y el planeamiento territorial alcanzado en las comunas del país existen pocas posibilidades de complementariedad, pero también existe una oportunidad cierta de que el amplio espectro de comunas con PLADECO vigente puedan promover una actualización de sus respectivos instrumentos de planeamiento territorial en los próximos años, lo cual es sumamente necesario, debido a la situación de antigüedad media de 28 años en la vigencia de los instrumentos de planeamiento territorial a escala comunal, observándose más urgencia en la actualización de los instrumentos por obsolescencia de los mismos en las regiones de La Araucanía, Arica y Parinacota, Los Ríos, Maule, Tarapacá, Atacama, Aysén, Metropolitana de Santiago y Valparaíso.

Además, las municipalidades deben aspirar a que sus territorios comunales estén regidos en su totalidad por instrumentos de planeamiento territorial, y que los lineamientos, objetivos e iniciativas contenidas en sus PLADECOS sean atendidos por dichos instrumentos con un modelamiento territorial que promueva el logro de la visión de desarrollo esperada por las comunidades.

Aquello se podría lograr estableciendo modificaciones metodológicas en el proceso de formulación de los PLADECOS y de los instrumentos de planeamiento territorial, o llanamente diseñar un nuevo instrumento de planificación territorial a escala comunal que incorpore en su diseño la formulación de una visión de desarrollo comunal, con

¹⁰ Sin considerar a la superficie de la comuna de Antártica.

sus respectivos lineamientos, objetivos e iniciativas requeridas, y que establezca un modelo de desarrollo territorial comunal con su respectiva normativa de zonificaciones de uso del suelo, y con un sistema de monitoreo y evaluación capaz de proporcionarle a este nuevo instrumento mecanismos de actualización que le permitan efectuar los ajustes estratégicos que requiere la comuna para aprovechar sus potencialidades y enfrentar sus desafíos oportunamente.

A su vez, queda en evidencia no sólo la importante falta de coherencia temporal entre la planificación estratégica comunal y el planeamiento territorial comunal, sino que además existen territorios que están siendo omitidos de estos procesos de planificación, tanto por no contar con sus PLADECOS actualizados, sino que también porque nunca han contado con instrumentos de planeamiento territorial vigentes, lo cual no les permite a las municipalidades y gobiernos regionales afrontar las dinámicas ambientales, sociales y económicas que enfrentan sus comunidades, con la debida planificación y gestión.

Referencias

- Biblioteca del Congreso Nacional De Chile. (2018) Historia de la Ley 18.695. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: https://www.bcn.cl/historiadelailey/fileadmin/file_ley/7546/HLD_7546_945b0386b5606586f2796c50a8775bc3.pdf
- Fuerza Aérea de Chile. (1997) Plan de Ordenamiento Territorial, Complejo Presidente Eduardo Frei Montalva. (p. 88). p. 88. Isla Rey Jorge, Shetland del Sur, Antártica: Poupin, Burgos Consultores Asociados Limitada.
- Ilustre Municipalidad de Cabo de Hornos y Antártica. (2019) Ordinario n.1614, suscrito el 3 de octubre, que responde a solicitud de información. Puerto Williams, Chile.
- Ilustre Municipalidad de Longaví. (2019) Ordinario n.626, suscrito el 23 de agosto, que responde a solicitud de información. Longaví, Chile.
- Ministerio de Hacienda. (1953) Decreto con Fuerza de Ley n.224, publicado el 5 de agosto, que fija el texto refundido de la *Ley General de Construcciones y Urbanización*. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=5107&f=1976-04-13&p>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (1976) Decreto con Fuerza de Ley n.458, publicado el 13 de abril, que aprueba *Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones* (actualizada al 23 de enero de 2020). Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=13560&f=2020-01-23&p=>
- (1992) Decreto n.47, publicado el 5 de junio, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=8201&f=2019-09-30&p=>
 - (2019a) Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado 2 de octubre de 2019, de <http://ide.minvu.cl/geoportaf/>
 - (2019b) Seguimiento de Instrumentos de Planificación Territorial. Recuperado 31 de diciembre de 2019, de <http://seguimientoipt.minvu.cl/>

- Ministerio del Interior. (2006) Decreto con Fuerza de Ley n.1, publicado el 26 de julio, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la *Ley No18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades* (actualizado al 27 de febrero de 2019). Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693&buscar=municipalidades>
- (2014) *Ley N°19.726*, publicada el 26 de mayo, que sustituye la denominación de la Comuna de Navarino por Comuna de Cabo de Hornos y establece una agrupación de comunas. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=185661&f=2001-05-26&p>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2005) Decreto con Fuerza de Ley n° .1, publicado el 8 de noviembre, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la *Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional* (actualizado al 22 de febrero de 2018). Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=243771&f=2018-03-01&p>
- Precht, A., Reyes, S., y Salamanca, C. (2016) *El ordenamiento territorial en Chile*. (1a ed.). Santiago: Ediciones UC.
- Pujadas, R., y Font, J. (1998) *Ordenación y Planificación Territorial* (1a ed.; Editorial Síntesis S.A., Ed.). Madrid.: Colección Espacios y Sociedades. Serie Mayor N°8.

Condiciones de la población y su calidad de vida: el caso de la ciudad de Guadalajara, México

Juan Jorge Rodríguez Bautista
Universidad de Guadalajara

Manuel Bernal Zepeda
Universidad de Guadalajara

Erick Pablo Ortiz Flores
Universidad de Guadalajara

Resumen: Actualmente las ciudades pretenden ser sustentables, saludables y prosperas; sin embargo, aparecen problemas que tienen que ver con las necesidades básicas de la población. Ello se debe a la falta de una planeación urbana que tiene una inclinación mayor a las fuerzas del mercado, dejando esa acción a los capitales inmobiliarios, quienes se preocupan más por atender las necesidades de quienes tienen la oportunidad de comprar una vivienda, y se excluye a un gran sector en lugares con serias carencias de servicios y acceso a los beneficios que generan las ciudades.

Con base en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pretende que las ciudades sean más inclusivas, eliminando la discriminación, logrando una equidad entre todos sus habitantes, con la intención que nadie quede atrás. Por tal motivo sería interesante realizar un análisis de las condiciones que tiene la población y su calidad de vida en las ciudades. El objetivo de este artículo es revisar las condiciones sociodemográficas y de calidad de vida que tienen los habitantes de la ciudad de Guadalajara, México, con el fin de identificar el nivel que existe, para poder considerarse como una ciudad sostenible, sustentable y próspera.

Palabras clave: Desarrollo urbano, ciudad, sustentabilidad, pobreza, Guadalajara.

Abstract: Currently cities aim to be sustainable, healthy and prosperous; however, problems appear that have to do with the basic needs of the population. This is due to the lack of urban planning that has a greater inclination to market forces, leaving that action to real estate capitals, who are more concerned with meeting the needs of those who have the opportunity to buy a home, and are excluded to a large sector in places with serious lack of services and access to the benefits generated by cities.

Based on the Sustainable Development Goals (SDGs), the United Nations (UN) aims to make cities more inclusive, eliminating discrimination, achieving equity among all its inhabitants, with the intention that no one is left behind. For this reason it would be interesting to carry out an analysis of the conditions that the population has and their quality of life in cities. The objective of this article is to review the sociodemographic and quality of life conditions that the inhabitants of the city of Guadalajara, Mexico have. In order to identify the level it has to be considered as a sustainable, sustainable and prosperous city.

Keywords: Urban development, city, sustainability, poverty, Guadalajara.

1. Introducción

Las condiciones que existen en las ciudades llevan a considerar que se debe vivir cada vez más en lugares sustentables, saludables y prósperos. Es por ello, que las ciudades deben de alcanzar esos retos, con el fin de que sus habitantes, que actualmente representa el 54% de la población mundial, logren tener una vida digna (ONU-HABITAT, 2016).

La experiencia vivida a nivel mundial sobre la pandemia del coronavirus da pie a que se refuercen las condiciones que se viven en las ciudades, tanto los países desarrollados como los llamados emergentes. Estos han presentado serios problemas para entender esta pandemia, los primeros con la dinámica global que se vive y por la resistencia a detener la economía local que se vincula en el proceso productivo global; mientras los segundos por las condiciones socioeconómicas existentes, que exige que las personas tengan que trabajar a pesar del peligro, ya que su sustento se obtiene día con día.

Por otro lado, las diferentes condiciones socioeconómicas provocan que la vida llevadera del confinamiento residencial propicia una diferenciación abismal, sobre todo en los aspectos psicosociales. Mientras los que viven en residencias con todas las comunidades tienen un confinamiento llevadero, en el caso de los habitantes donde sus viviendas no son dignas para tener una calidad de vida adecuada, el confinamiento puede provocar situaciones tensas de comportamiento, y hasta con impactos en el rendimiento escolar por la falta de tecnología o red de comunicación.

En este año se prepara la humanidad a un nuevo escenario de convivencia, tanto en ciudades grandes como en ciudades medias, donde la dinámica global lleva a una situación vulnerable de la salud y la economía. Por lo tanto, es necesario revisar las condiciones que se viven en las ciudades, y de manera específica las situaciones en que viven las personas vulnerables donde existen carencias en servicios sociales, como la educación y los servicios de salud. En este trabajo se analizan las condiciones en que vive la población, y como se ve plasmada la calidad de vida en la ciudad de Guadalajara, México. Para ello, en el primer apartado, se identifican inicialmente los problemas que se enfatizan en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados con las ciudades, y que están relacionados con las necesidades básicas de las personas, el empoderamiento de la sociedad, el cambio climático, la disminución del capital natural y la forma en como los gobiernos pueden atender estas problemáticas en el espacio urbano. El segundo apartado identifica los principales problemas que tienen las ciudades, centrando la atención en el tema de la pobreza, los servicios urbanos, la desigualdad y la exclusión, así como la inseguridad y el riesgo urbano. Todos ellos forman una situación de dificultades que limitan la capacidad de que las ciudades sean sustentables, saludables y prósperas.

En el tercer apartado, se recoge el papel que juegan las ciudades en el desarrollo sustentable, donde aparte de los problemas, se encuentran áreas de oportunidad para atender estas problemáticas que afectan a nivel mundial. Las ciudades tienen la oportunidad a ser pioneros en las innovaciones necesarias para impulsar un desarrollo sustentable con el uso de energías limpias, la implementación de estrategias de movilidad que se vinculen con el proceso de planeación de las ciudades, y el aprovechamiento de herramientas usando las TIC's, que con esta pandemia ha demostrado que no se utilizan de forma eficiente. En los siguientes apartados se hace

una revisión de las condiciones de la población urbana en México, los criterios de medición de las condiciones de vida, tomando en cuenta los niveles de pobreza y el grado de marginación que existe entre los habitantes; para concluir con dos apartados finales que contienen la situación de Guadalajara en cuanto a las condiciones en que vive la población y su calidad de vida.

La conclusión centra la atención en la idea de que las condiciones de vida son muy vulnerables ante cualquier pandemia, mayormente en las ciudades y principalmente en las metrópolis. En Guadalajara existen condiciones de vida aceptables, acorde a los servicios básicos, pero los servicios sociales y la infraestructura tecnológica son limitados, por lo que las condiciones de vida no están al nivel requerido para que alcance a ser considerada como una ciudad sustentable, saludable y próspera.

2. Los ODS en las ciudades

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) consideran que el mundo debe atender cinco problemáticas: las necesidades básicas de la humanidad; el empoderamiento de la sociedad; el cambio climático; la disminución del capital natural que existe en el planeta; y consolidar un gobierno que atienda las necesidades existentes en su área de influencia. En estas problemáticas se pueden agrupar los 17 ODS; sin embargo, solo se analizarán los relacionados con las necesidades básicas de la humanidad: fin de la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, agua limpia y saneamiento, y finalmente el que tiene que ver con ciudades y comunidades sostenibles.

En el reporte de las ciudades del mundo 2016 de la ONU-HABITAT, se menciona que el 54% de la población en el mundo vive en ciudades, las cuales generan bienestar, empleo y prosperidad. Sin embargo, enfrentan retos y cambios, como un constante crecimiento demográfico, lo que ha llevado que un porcentaje significativo de sus habitantes vivan en zonas marginadas, donde el problema principal de estos asentamientos es proveer de servicios básicos a todos sus habitantes. El reto actual que tienen las ciudades, es generar un nuevo modelo de desarrollo urbano, donde se aborden los problemas de los próximos 30 años, haciendo que las ciudades sean ambientalmente sostenibles y socialmente incluyentes, para mejorar la vida de todos. Los datos sobre las emisiones mundiales de dióxido de carbono indican que los asentamientos urbanos generan el 70% del gas que produce el cambio climático. Es necesario por ello buscar un eficiente funcionamiento de la movilidad urbana y el uso de energías limpias (ONU-HABITAT, 2016).

Previo a los ODS las ciudades se identificaron como espacios de vanguardia en estrategias de desarrollo. Sin embargo, también se ha puesto el acento en la incidencia de la pobreza y la mala calidad de las condiciones de vivienda, debido a la fuerte expansión urbana por el fenómeno migratorio que atraían las ciudades. Es por ello que en la segunda conferencia de Hábitat II en Estambul celebrada en 1996, se acordó que las ciudades deben garantizar una vivienda adecuada, fomentar la seguridad en la tenencia de la tierra, apoyar a grupos vulnerables (mujeres y pobres), y brindar un acceso adecuado y equitativo a los servicios básicos sociales. Estos temas se han mantenido dentro de los ODS, con el fin de poder atacar estas problemáticas en las aglomeraciones urbanas.

3. Los principales problemas de la ciudades

Las ciudades del mundo presentan una serie de problemas, que afectan a sus habitantes y tienen un impacto significativo en el desarrollo sustentable. Uno de ellos es la alta concentración, esto se debe principalmente a la migración rural-urbana, lo que implica una demanda de suelo urbano, así como dotar de servicios básicos y sociales, además de generar una alta movilidad de los habitantes, provocando un aumento en el consumo de energía, y un aumento del impacto al medio ambiente por la generación de gases efecto invernadero.

Otro problema que presentan las ciudades, es el comportamiento demográfico. Mientras en algunas sus tendencias van en el fortalecimiento de la población joven, lo que lleva a consolidar el proceso productivo y el desarrollo económico, en otras se mantiene un comportamiento ascendente en el que su económica no es capaz de aprovechar la población laboral, lo que puede implicar un crecimiento de la economía informal y una problemática en las condiciones salariales, que determina que parte de esa población se incorpore a las condiciones de pobreza. Por ello es necesario fortalecer los servicios sociales, como la educación, para tener preparada a esta población y lograr un capital humano capacitado. También existen ciudades donde su población envejece, lo que incrementa la demanda de servicios sociales, como el sistema de salud que involucra el atender las necesidades de las enfermedades propias del colectivo de personas adultas, y que lleva asociado una mayor cobertura de protección social y un sistema de pensiones. Además, se requiere un equipamiento urbano para su movilidad, por lo que es necesario que los gobiernos locales acondicionen los espacios públicos incluyentes.

La pobreza en las ciudades ha sido un problema persistente y no resuelto, que ha marcado el aumento de las zonas vulnerables. Esta situación debe ser atendida por los gobiernos locales, para que los asentamientos irregulares y los barrios pobres cuenten con los servicios básicos necesarios y acceso a viviendas dignas. Esto último ha sido muy difícil, debido a que al mercado inmobiliario solo accede la población que está en condiciones de adquirir un crédito y otros más que tienen la opción de obtener una vivienda de interés social. Para la población más desfavorecida, que no puede acceder a esos créditos, la única alternativa es la autoconstrucción. Sin embargo, esta última opción en México es cada vez más limitada debido al incremento del precio del suelo urbano por el acaparamiento que tienen las empresas inmobiliarias sobre ese bien y los incrementos en los costos de los materiales de construcción. Esto limita el acceso a la vivienda a las personas de bajos ingresos y los lleva a adquirir materiales de desecho, que no necesariamente hacen que la vivienda tenga las características de ser digna (Ramírez y Safa, 2011). Otro problema es la dotación de servicios urbanos, que está vinculado especialmente a las zonas de pobreza de las ciudades. Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que el reto principal, es que los asentamientos urbanos deben lograr un mejor desempeño económico, y a la vez garantizar una calidad de vida mínima a sus habitantes.

El impacto que tiene la falta o limitación de estos servicios urbanos, se refleja en una reducción en la productividad básica de los ciudadanos. Por esta razón algunas administraciones locales, han buscado resolver estos servicios atendiendo la cobertura con recursos públicos, o por otro lado, descentralizando o privatizando los servicios. Esto último ha tenido resultados favorables como no aceptables. Como tercera opción

se ha recurrido a la asociación público-privada, que ha funcionado bien en ciudades con suficiente capital, pero en ciudades donde existe abundante pobreza no ha sido la mejor solución.

La desigualdad y la exclusión es otro de los conflictos detectados, que se vincula no tanto en las necesidades básicas de la población, como a la necesidad de empoderamiento que deben de tener las personas para lograr una vida digna en términos de educación, igualdad de género y trabajo digno. La desigualdad es uno de los mayores retos que tienen los asentamientos urbanos, debido a la diversidad de personas que radican en un lugar con alta concentración de individuos que vienen de distintos lugares y con diversas formas de actuar y pensar, además de las distintas oportunidades que tienen para desarrollarse social y profesionalmente. La división entre ricos y pobres provoca un estigmatismo, que genera la exclusión a sectores de la población en la vida económica y social, generando que algunos individuos, y en los casos más extremos sus generaciones, no alcancen oportunidades que les ayuden a tener una mejor calidad de vida.

Es importante resaltar que la desigualdad no se limita al tema de los ingresos, sino que es multidimensional, ya que debe considerar el capital social, las condiciones de educación y salud, sin dejar de lado la capacidad de organización de las comunidades y su localización en la ciudad. Una de las condiciones que remarcan la desigualdad es la segregación espacial, que limita a determinados grupos de la comunidad al acceso a ciertos beneficios que se ofrecen en la ciudad. Un caso específico son los fraccionamientos cerrados, que incluyen una población homogénea en ingresos, educación y condiciones de trabajo, que acceden a servicios que se pueden considerar como exclusivos para ellos y que excluyen de estos a un gran sector de la población.

Otros de los problemas urbanos actuales están relacionados con la inseguridad y el riesgo urbano, como un problema que atañe en las ciudades. El crimen y la violencia, es una de las principales preocupaciones en la vida diaria de los ciudadanos, y que sigue permeando en las ciudades. También aparece el de la movilidad de personas y mercancías, que hacen más vulnerables a las ciudades, ya que incrementan los riesgos de salud (disemina de enfermedades); incrementa el número de accidentes de tráfico; o aumenta las enfermedades vinculadas a la contaminación del aire, con las consecuencias de riesgo a la salud y muertes prematuras por infecciones respiratorias. Existen problemas con la contaminación del agua, lo que provoca enfermedades gastrointestinales y de insuficiencia renal.

Lo anterior sintetiza la diversidad de problemáticas que afectan a las ciudades para lograr ser sustentables, saludables y prosperas. Es necesario evaluar y dimensionar cada uno de estos problemas, y buscar soluciones para lograr una mejor ciudad, con el fin de entender la posibilidad que existe para alcanzar condiciones que favorezcan a sus habitantes.

4. El papel de las ciudades en el desarrollo sostenible

Las ciudades son como una fuerza transformadora, que han surgido como plataformas económicas del mundo para la producción y la innovación. Esto permite que las aglomeraciones urbanas sean una oportunidad significativa para generar empleo, aunque en algunos casos se desarrollan bajo condiciones de infraempleo y de informalidad. El proceso de urbanización ha ayudado que migrantes accedan a un

empleo que no encontraban en su lugar de origen (Velasco, 2007). También a mejorar su calidad de vida debido a la carencia de servicios básicos y sociales en el medio rural. Es así como este proceso ha generado beneficios a un número significativo de habitantes a través de la cobertura de servicios de salud y educación, así como de acceso a servicios básicos e infraestructura y equipamiento urbanos.

El papel que muestran las ciudades en el mundo, con su capacidad de generar empleos y bienestar, da la oportunidad de enfocarse a un crecimiento económico sustentable. Esto significa que la ciudad es el espacio idóneo para impulsar la innovación que permita lograr un desarrollo prospero (Copaja y Esponda, 2019). Pero el reto verdadero de las ciudades, es que en ellas se materialicen los beneficios y que sean equitativamente distribuidos. El gran problema es que estas aglomeraciones son, en muchos casos, ejemplo de desigualdad y de injusticia, sobre todo cuando se observan la fuerte polarización entre zonas de población más acaudalada, donde surgen distritos de negocios con toda la infraestructura y equipamiento urbano, frente a la proliferación de vecindarios de población de bajos recursos con escaso o nulo equipamiento básico y social.

Para lograr que las ciudades tengan perspectivas económicas que conduzcan a la innovación y la productividad, a una calidad de vida aliviando la pobreza, y a una mayor inclusión social, es necesario tener una adecuada planeación del proceso urbano, así como saberlo administrar. Pero también debe haber una preocupación para que las ciudades se posicionen como ejes transformadores del desarrollo sustentable (Delgado, 2016). En primera instancia debe entenderse la dinámica económica de las ciudades a nivel nacional e internacional, con la intención de ver el papel que juega en la cadena del proceso productivo. También hay que entender su proceso evolutivo y de transformación para identificar los impactos que se pueden dar en su interior por la forma en que participa en el proceso productivo local y global. Finalmente, hay que tener presente la capacidad de la ciudad para incorporar innovaciones y la tecnología de cara a mejorar su funcionamiento productivo.

Bajo este contexto queda claro que las ciudades juegan un papel fundamental en el desarrollo sustentable, buscan incorporar energías renovables mediante el uso de nuevas tecnologías, considerando que es el lugar donde se consume el mayor porcentaje de energía en el planeta, y esta energía se usa principalmente en la movilidad de personas y productos. Esto es necesario para proporcionar un acceso eficaz a bienes y servicios, al mercado de trabajo, así como a las demás necesidades de traslado, con la intención de lograr un cambio cultural, reducir el uso del automóvil y aprovechar otros medios de traslado no motorizados y utilizar energía limpia. Las ciudades prósperas apoyan la productividad mediante el desarrollo de infraestructuras, mejorando la calidad de vida de sus habitantes, facilitando la equidad e inclusión social y favoreciendo la presencia de un medio ambiente sustentable.

De igual manera la competitividad se logra mediante un sistema educativo y de formación profesional que proporcione una mano de obra calificada, e impulsando un ambiente favorable para el nacimiento y desarrollo de empresas con el fin de diversificar la base económica. El objetivo de lograr una ciudad prospera, productiva y competitiva, permitirá alcanzar metas que ayuden a lograr los ODS. Pero si esta productividad y competitividad no se construyen de forma equitativa, o no es accesible a todos los sectores económicos, la desigualdad y la exclusión social aumentarán. Por

ello debe quedar claro que la prosperidad compartida y el crecimiento incluyente debe ser el corazón del desarrollo sostenible (ONU-HABITAT, 2016). Existen estudios como el del Banco Mundial (2013), que ponen en relación el grado de urbanización y la reducción de pobreza, pero que no se da de manera automática. Para ello, es necesario una planificación y una administración del crecimiento, con la intención de que el desarrollo urbano sea equitativo en todas las zonas de la ciudad.

De igual manera, el proceso de urbanización genera impactos en áreas rurales cercanas, debido a la demanda de bienes que se producen en esos espacios (Ramirez, 2005). Pero a la vez, las ciudades generan desechos que contaminan, lo que afecta negativamente el medio ambiente rural. Otro efecto a las áreas rurales, es la expansión física de las ciudades, conformándose zonas periurbanas donde se pierde suelo, que en ciertas circunstancias fue utilizado para la producción de bienes agropecuarios, que son necesarios para atender la demanda alimenticia de la población urbana. Sin embargo, esta expansión urbana en los espacios rurales lleva consigo una serie de efectos al interior de la ciudad, como el uso intensivo de los medios de transporte y de manera particular del automóvil, ya que cada vez más personas recorren grandes distancias entre lugares de trabajo, residencia, ocio y consumo, pese a que, cada vez más, las áreas suburbanas están siendo atendidas por negocios que acercan estos bienes y servicios a sus consumidores potenciales. Pero lamentablemente para un sector marginado de la ciudad que no es un consumidor potencial, no tiene a la mano todos los bienes y servicios que requiere, por lo que tiene que hacer traslados largos para acceder a ellos. Lo anterior, implica que la expansión urbana y la ubicación de los negocios que ofrecen bienes y servicios, generan ciudades divididas, caracterizándose por una segregación territorial, que se acompaña en ocasiones por la falta de infraestructura y equipamiento urbano, así como de los servicios básicos, lo que complica la vida de los habitantes de esas áreas periurbanas.

Con relación a lo antes expuesto, es importante incorporar un modelo de planeación estratégica, para mejorar el sistema de comunicación entre las zonas centrales y periféricas de la ciudad. Se requiere de un órgano único, responsable de la planeación del transporte y la planeación del uso del suelo, para impulsar una verdadera planeación de la ciudad. Esta división ha ocasionado desajustes que han derivado en largos desplazamientos de la población, así como el uso innecesario de consumo de energía, lo que determina el modelo sostenible de la ciudad. La Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, de manera particular en el objetivo 11, busca convertir a las ciudades en lugares seguros, resilientes y sostenibles. Para ello, se deben incorporar infraestructuras necesarias con la intención de no sobrecargar los recursos existentes del medio natural y tenga un impacto en el bienestar. La movilidad urbana, es un elemento indispensable para entender las necesidades de la población y para mitigar los efectos del cambio climático (Barbero y Rodríguez, 2012). Su papel transformador puede ser un factor de inclusión e integración porque todos deben tener la posibilidad de moverse, y a la vez debe integrar a toda la ciudad. En ese sentido las ciudades de varios países emergentes cuentan todavía con sistemas de transporte ineficientes, que no conectan de forma adecuada las zonas residenciales y los lugares de trabajo, así como otras zonas de interés de la ciudad donde se ubican escuelas y servicios de salud, lo que obliga a las personas a usar y abusar de formas de transporte que en ocasiones son altamente contaminantes.

Otro elemento que debe considerarse para lograr el camino de la sostenibilidad en las ciudades es el uso de energía, la cual no solo se limita al combustible que se usa para trasladar personas y productos (BID, 2017). Entre las energías cada vez más utilizadas está la electricidad, tanto para iluminar casas y calles como para usar los aparatos electrónicos. En ese sentido, la innovación tecnológica juega un papel importante, ya que a través de ella, se pueden incorporar energías limpias, como la solar, eólica o hidroeléctrica. Estos dos elementos, el uso de energía limpia y el uso eficiente de la movilidad pueden corregir algunos problemas de las ciudades, como la contaminación del aire, con efectos probados sobre la salud, y que tanto impacta en la productividad y competitividad de las áreas urbanas. Es por ello, se debe reflexionar ahora que se vive la pandemia del coronavirus, ¿estará dispuesta la humanidad en modificar el funcionamiento de las ciudades, aprovechado más la tecnología para evitar desplazamientos y reducir el consumo y producción de energía contaminante?

5. El proceso de urbanización en México

México muestra una de las características urbanas peculiares de cualquier país subdesarrollado: un crecimiento urbano descontrolado, falta de planeación, desequilibrios territoriales, desigualdades sociales y exclusión de ciertos grupos de población. Esto ha producido un crecimiento anárquico y desordenado de las ciudades, una transformación del paisaje, una alteración en el ciclo hidrológico produciendo variabilidad climática, alteraciones en el equilibrio ecológico e intensificando el cambio climático (Hernández, Adame y Cadena, 2017). Durante las últimas décadas las ciudades en México han tenido un crecimiento acelerado, lo cual constituye un reto para la sustentabilidad urbana.

Además, si se tiene en cuenta que más del 20% de la población vive en condiciones precarias, ello muestra la manera en como se está dando la urbanización en México (Garrocho, 2013). La precariedad de la población urbana en México se caracteriza por no tener acceso a los servicios básicos urbanos y a las condiciones de la vivienda digna dentro de la ciudad. Esta situación se reproduce en todas las ciudades del país, lo que implica que la distribución de la pobreza presente patrones de distribución similar, especialmente en las aglomeraciones urbanas. Una forma de entender las condiciones de la población urbana en México es revisar la cobertura de servicios básicos y sociales que demanda la población, así como las condiciones de la vivienda y las oportunidades de empleo, con el fin de dimensionar la calidad de vida con la que cuentan los habitantes de las ciudades en México.

Los servicios básicos que se utilizan para identificar la población marginada, pobre o segregada son el acceso a la dotación de energía eléctrica, al agua potable y a la conexión al drenaje y saneamiento (CONEVAL, 2007). La falta de alguno de estos servicios limita la posibilidad de que las personas logren una vida saludable, además de que puede impactar en el rendimiento escolar de los más jóvenes y al desarrollo de la actividad laboral.

En el año 2010 México superó los 112 millones de habitantes, de los cuales el 70% eran urbanos (CONAPO, 2011). El incremento que se dio desde entonces ha sido de 15 millones. Ello ha supuesto generar vivienda, dotar de servicios básicos, construir escuelas, centros de salud. Pero en algunos lugares no se ha podido dotar de infraestructuras y equipamientos necesarios, por lo que la capacidad de acceder a ellos

fue limitada. Las ciudades de México siguen creciendo de manera constante, ello se debe principalmente a los procesos migratorios campo-ciudad y ciudad-ciudad, que se une a la población tradicionalmente residente en la ciudad. Esta población migrante busca localizarse en lugares que les permitan mantener o mejorar su condición socioeconómica, lo que se une a la necesidad laborar, de servicios y de movilidad de los residentes, especialmente los jóvenes que una vez que se independizan de su familia, buscan residencia propia.

La distribución urbana en México se concentra en la región centro, con cerca de 30 millones de habitantes; le sigue la frontera norte con casi 18 millones; la región occidente con más de 13 millones; la región sur-sureste con 12.6 millones y la región norte con apenas 5 millones (Sobrino, 2011). Esta situación pone de manifiesto que México presenta diferencias en cuanto a la concentración poblacional, quedando claro que las regiones centro y occidente concentran la mayor cantidad de las ciudades y áreas urbanas en México. Mientras que la frontera norte, que está conformada por los estados fronterizos con Estados Unidos, muestran una tendencia concentradora, que se debe más a la proliferación de metrópolis, y no tanto a las localidades urbanas. El resto de las regiones del país muestran una ligera concentración poblacional por medio de ciudades medias o pequeñas.

6. Las condiciones de vida de la población urbana en México

Existen dos organismos en México que miden las condiciones de vida de la población. Uno es el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el otro, es el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL). El primero calcula el índice de marginación, que se define como el indicador del “fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios” (CONAPO, 2016: 12). El segundo mide la pobreza, considerada como un fenómeno social influido por factores sociales, culturales y políticos que están vinculados con aspectos económicos (CONEVAL, 2011).

Para medir la marginación se consideran cuatro dimensiones socioeconómicas: educación, condiciones de la vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios. Estas dimensiones permiten identificar el grado de marginación¹ que tiene una unidad territorial. Este grado de marginación puede medirse a nivel estatal, municipal, por localidad o por AGEB². En México existen tres estados con un muy alto grado de marginalidad que representan el 10% de la población; siete estados con grado alto, nueve con un grado medio, otros nueve con grado bajo, y cuatro estados con un muy bajo grado de marginalidad que representan el 17% de la población nacional. Sin embargo, esta clasificación encubre profundos desequilibrios intraestatales por lo que es necesario mostrar el comportamiento de estas condiciones de vida de los habitantes a un nivel de detalle municipal. En México se han identificado 283 municipios con un grado de marginación muy alta, representado el 3.5% de la

¹ Los grados de marginación se consideran como muy bajos, bajo, medio, alto y muy alto.

² El AGEB es una Área Geoestadística Básica, utilizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para la elaboración de los censos, esta área es un espacio intraurbano que está conformado de entre 25 y 50 manzanas.

población total, que se concentran mayoritariamente en los estados que se catalogaron con un grado muy alto.

El otro indicador que mide las condiciones de vida de los habitantes es la pobreza. El CONEVAL (2012) calculó que 53.3 millones de personas estaban en condiciones de pobreza, lo que representaba con base en los datos del censo 2010, el 45.5% de la población total. De este porcentaje dos terceras partes se ubicaban en localidades urbanas. Los municipios urbanos con situación de pobreza se distribuyen por todo el país y varios de ellos se incluyen dentro de las zonas metropolitanas. La situación que muestra la población que está en condiciones de pobreza es la insuficiencia de ingresos y dificultad para adquirir una vivienda, lo que determina que tengan mayor presencia en asentamientos irregulares donde no existen servicios básicos y sociales, afectando la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad (CONEVAL, 2012).

7. La situación en Guadalajara, México

Guadalajara es la segunda ciudad más importante de México, con casi 4.9 millones habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 1.6%, y una densidad de población de 123 habitantes por hectárea (SEDATU, 2018). Sin embargo, su ritmo de crecimiento en los últimos 20 años ha disminuido, al igual que todas las ciudades del país con más de un millón de habitantes. En cuanto a la situación de la pobreza, Guadalajara se ubica entre las ciudades con menor número de pobres, con solo el 33% de la población. Las ciudades con menores niveles de pobreza son Tepic con un 27%, seguida de Monterrey, con el 28%. Otras ciudades que están por arriba de Guadalajara son Ciudad Victoria, Cancún y Hermosillo (Garrocho, 2013). La pobreza se identifica con base en el acceso de ciertos servicios para adquirir sus satisfactores, que están relacionados con los ingresos que tienen las personas que se obtiene de las actividades laborales.

Con relación a los servicios básicos, Guadalajara tiene un comportamiento aceptable, ya que en el servicio de energía eléctrica cubre el 99.79% de la población, aunque dentro de las 50 metrópolis más grandes, la ciudad ocupa una atención media baja con relación a la cobertura, lo que significa que existen otras ciudades con mejor cobertura de este servicio, tal es caso de Monterrey que está en una categoría baja de atención, ya que su cobertura alcanza el 99.82% y el que mayor cobertura tiene es Tuxtla Gutiérrez, en Chiapas con el 99.87%. Muy poca la diferencia, pero diferencia al fin (Garrocho, 2013).

En cuanto a la disponibilidad de agua potable, Guadalajara da servicio al 97.5% de sus habitantes, lo que puede considerarse un porcentaje alto. Pese a ello ocupa el lugar 29 de las 50 zonas metropolitanas más grandes, superada por las otras dos ciudades más grandes del país. Dentro del conjunto nacional, el área urbana con mejor cobertura es la zona metropolitana de la Laguna, ubicada en los estados de Coahuila y Durango, al norte del país, con una cobertura del 99.6% (Garrocho, 2013). En cuanto al servicio de drenaje, Guadalajara ocupa el primer lugar, con el 99.5% de viviendas conectadas a la red (Garrocho, 2013). Tomando en consideración estos tres servicios (electricidad, agua y drenaje) tienen una cobertura aceptable en Guadalajara, y se podría considerar como una ciudad que atiende las necesidades básicas de sus habitantes, aunque sería necesario revisar la calidad de estos servicios y el costo de mantenimiento.

Con relación a las carencias sociales, el CONEVAL realizó un análisis de las carencias, que se revisan para identificar el nivel de pobreza que tienen las 59 ciudades más grandes del país. En este estudio Guadalajara se presenta entre los primeros diez lugares en calidad y espacios de la vivienda, donde solo el 5.7% de sus habitantes no tienen accesos a esta infraestructura habitacional. En el tema de la seguridad social y acceso a los servicios básicos, se ubica en los primeros 20, mientras que, en el rezago educativo y acceso a la alimentación, se ubica en los lugares 27 y 24 de las 50 ciudades analizadas. Donde existe una situación de carencia social, es en los servicios de salud, ya que el 36% de los habitantes mencionan que no cuentan con servicios de salud, lo que la sitúa a la cola, dejándola en el puesto 46 de las 59 zonas metropolitanas mayores. Esto explica que Guadalajara no pueda ser considerada como ciudad saludable (CONEVAL, 2012).

Con relación al índice de marginación, Guadalajara se encuentra en un grado muy bajo, ya que aparentemente los municipios que conforman la metrópoli se encuentran en esa categoría. Sin embargo, al hacer una revisión a nivel AGEBS, se observa que 68 de 1,529 tienen un grado de marginación muy alta, lo que representa el 4%. Dentro del conjunto de las zonas metropolitanas, ese número de AGEBS que tiene Guadalajara la sitúa en el quinto lugar con el mayor número, superado solo por la ciudad de México, Puebla, Acapulco y Toluca. Aunque al comparar por el número de AGEBS totales de cada una de las ciudades, Guadalajara tiene el menor porcentaje, ya que por ejemplo Acapulco, sus 150 AGEBS que presentan un grado de marginación muy alta, equivale el 34% de los 447 AGEBS totales y la ciudad de México con sus 288 AGEBS, apenas alcanza el 4% de los 5,437 AGEBS totales (CONAPO, 2016).

Con relación al número de habitantes con grado de marginación muy alta, en Guadalajara existen cerca de 60 mil personas, ocupando el séptimo lugar, superado por la ciudad de México, Puebla, Toluca, Acapulco Tehuacán y Oaxaca. Sin embargo, al revisar los porcentajes con relación al número de habitantes que tienen cada una de las ciudades, Guadalajara está por debajo de todas estas ciudades, ya que apenas representa el 1.4% del total. De igual manera ocurre con la Ciudad de México, que solo alcanza el 2%. Pero en el caso de Tehuacán los habitantes que viven en los AGEBS con grado de marginación muy alta representan el 34%. Acapulco por su parte tiene el 20% de su población en esos AGEBS. La situación de la marginación en Guadalajara en comparación con el resto de las metrópolis es preocupante, ya que de las 94 ciudades analizadas ocupa los lugares 61 y 60 en cuanto al porcentaje de AGEBS y población que tienen un grado de marginación muy alta. Ahora corresponde revisar el comportamiento de estos en la ciudad, para identificar que tanto se han mejorado las condiciones de la población y su calidad de vida.

8. Las condiciones de la calidad de vida en Guadalajara

La ciudad de Guadalajara está conformada por diez municipios, de los que seis están considerados como centrales y cuatro como exteriores. De esos cuatro, tres se entienden como municipios que están incluidos por su proximidad, su carácter funcional y por su carácter urbano, y el otro forma parte de la ciudad por su proceso de planeación y política urbana (SEDATU, 2018). Guadalajara casi alcanza los 5 millones de habitantes considerando la población de los 10 municipios en 2018, según la SEDATU. Sin embargo, para analizar la situación de Guadalajara, solo se considerarán

los municipios centrales, que en 2010 contaban con 4.4 millones habitantes, con 1,502 AGEBS y 1.3 millones de viviendas (INEGI, 2010).

De acuerdo con el CONEVAL (2012) se identificaron 32 AGEBS con un porcentaje de al menos 70% de personas con pobreza, presentándose principalmente en los municipios de Tlaquepaque y Zapopan, con catorce y doce AGEBS respectivamente. Se encontraron cuatro en Tlajomulco y dos en Tonalá. Donde no se ubican AGEBS con ese rango de población pobre es en los municipios de El Salto y Guadalajara, aunque en este último existen cuatro AGEBS con un porcentaje de población en condición de pobreza de entre 50 y 70%, mientras que en El Salto existen 22 AGEBS. La población total que se ubica en los AGEBS con nivel de al menos 70% de población pobre son más de trece mil personas. Estas se concentran en Zapopan, donde llega a alcanzar un 37%, aunque solo representa el 2.8% de su población total. El municipio con el más alto porcentaje es Tlaquepaque, con 7.4%. Ello implica que el mayor impacto en la población se da en este último.

Con relación al índice de marginación, se observa que dentro del grado muy alto existen 67 AGEBS en la ciudad Guadalajara. Le sigue el municipio de Zapopan, con 22, aunque apenas representa el 5% del total de AGEBS existentes en este municipio. Pero el municipio que tiene un porcentaje mayor de AGEBS con grado muy alto es El Salto, ya que, con trece AGEBS, representa el 14% de sus AGEBS totales. Ahora bien, el número de personas que se ubican en esos AGEBS y que pueden ser considerados como habitantes con alta marginación son más de 59 mil habitantes, concentrándose principalmente en Zapopan con el 38%, aunque Tonalá tiene el mayor peso con relación al total de habitantes que tiene su municipio, con el 5%. Lo anterior implica que, aunque Zapopan es el municipio con mayor número en AGEBS, y población total que tiene, no es significativo en comparación con el Salto y Tonalá, que tanto el número de AGEBS como el número de habitantes, si son significativos a nivel municipal. Un elemento que resalta es la nula existencia de AGEBS con muy alto grado de marginación en el municipio de Guadalajara, aunque en el grado alto tiene dos AGEBS que apenas representa el 0.8%, y además ahí viven más de 7 mil personas que representa apenas el 1.25%.

Lo anterior, demuestra que existen diferencias en cuanto al rango de pobreza y el grado de marginación. Pero lo que sería necesario analizar también son las condiciones del acceso a los servicios sociales, y de manera particular los servicios de educación y salud. En la ciudad de Guadalajara para el año 2010 más de 900 mil personas de 15 y más años no tenían estudios postprimarios, lo que equivalía que uno de cada tres personas de 15 años y más solo tuvieron estudios de primaria. Junto a razones de renta está la posibilidad de acceso a la educación por la ubicación de las escuelas. Aunque las escuelas primarias están repartidas de forma dispersa en toda la ciudad, los otros niveles se ubican de forma selectiva en lugares o ciertas zonas de la ciudad, a los que es necesario trasladarse en transporte público, lo que implica un gasto, y por tanto limita su acceso. El municipio que tiene el mayor número de habitantes sin estudios de postprimaria es Guadalajara, con el 36% de su población. Sin embargo, el municipio de El Salto tiene mayor porcentaje de habitantes en esas condiciones, con cerca del 40%.

Para el caso de los servicios de salud, todos los municipios cuentan con al menos una clínica de servicios de salud, y en la zona metropolitana existen hospitales de primer, segundo y tercer nivel. Sin embargo, existen personas que no tienen acceso a

una seguridad social debido a que no cuentan con un trabajo formal, no tienen la capacidad económica para adquirir un seguro médico o, en ocasiones, sus empleadores no los inscriben a los servicios de seguridad social que otorga el Estado. Lo anterior no implica que no puedan ser atendidos, pero no existen servicios sociales accesibles para atender alguna necesidad urgente o necesaria para su salud. En ese caso existe un millón y medio de personas en Guadalajara que no cuenta con seguridad social, lo que representa más 35% de la población. El municipio de Guadalajara es el que tiene el mayor número y representa el 37% del millón y medio que no cuentan con seguridad social. Pero el municipio de Tonalá, es el que tiene el mayor porcentaje con relación a su población total, con el 42%.

Esta revisión de las condiciones de la población en Guadalajara, nos muestra que se tiene un porcentaje poco significativo en cuanto a las condiciones de pobreza y marginación. Sin embargo, al analizar los servicios sociales, se observa como el municipio central tiene carencias, aunque aparecen otros más que están con mayores limitaciones, lo que indica que la ciudad de la ciudad central en términos de marginación y pobreza no tiene un panorama desalentador para poder ser una ciudad sostenible, saludable y próspera. Al revisar algunos datos sociales, muestra condiciones de vulnerabilidad, para lograr que llegue a cumplir algunos de los ODS planteados para el 2030.

9. Reflexiones finales

El mundo está en un parteaguas, donde se define la nueva forma de vida en los territorios, pero de manera particular en las ciudades. El nuevo escenario que vive el planeta muestra que la forma de vida global, consumista e inhumana, ha provocado el cambio climático, la reducción del capital natural, la existencia de serias desigualdades entre naciones, sociedades y personas, llevando a la humanidad a la exclusión y pobreza. En este caso las reflexiones que llevan este estudio es que se debe prestar más atención al estilo de vida que se tiene en las ciudades, donde se cuestionan las condiciones en que vive la población y la calidad de vida que logra, lo que dificulta que alcancen la condición de ciudades sustentables, saludables y prósperas.

Las ciudades tienen serios problemas en cuanto a la erradicación de la pobreza en su entorno, las desigualdades existentes que llevan a la exclusión de servicios básicos y sociales, así como la nula participación en mercados para acceder a servicios necesarios como los sociales, y de igual forma la limitación en el uso de las TIC's y sus herramientas de comunicación. Guadalajara, siendo una metrópoli con cerca de 5 millones de habitantes, no alcanza el umbral demográfico para considerarla una de las ciudades globales. Sin embargo, su área urbana presenta un grado de complejidad que la convierte en un fácil generador de patologías urbanas. Es así, como se decidió revisar las condiciones y calidad de vida de su población. Sobre su situación, es una ciudad preocupada por atender las necesidades básicas, aunque en su interior existen zonas con serias carencias, que no alcanzan el 3% de la población. Con relación a las condiciones de pobreza, sólo el 2.8% de la población está en ese umbral. Pero donde existe una problemática mayor es en el acceso a los servicios sociales, ya que los servicios educativos, aunque están al alcance de todos, presenta un colectivo significativo de personas que no cuentan con estudios de postprimaria. Esto limita a

que esta población acceda a un trabajo bien remunerado y, como consecuencia, quede con altas posibilidades de incorporarse al rango de pobreza.

El otro servicio social es la salud, donde el 35% de la población dice no contar con seguridad social. Ello implica que el servicio de salud se obtiene en hospitales privados o en el sistema de salud público, que tiene deficiencias debido a la saturación y a la falta de personal y equipo. El tema de la seguridad social es delicado, ya que las personas aparte de no contar con el servicio médico, no tiene la posibilidad de acceder a una pensión para mantenerse en su vejez. Lo anterior provoca una vulnerabilidad a un sector de la población, que cada vez más requiere de atención médica y recursos para tener una vida digna.

La situación que se vive en Guadalajara, aunque en términos de infraestructura y equipamiento básico es salvable, en términos de servicio y atención a la población es limitado. Lo anterior impacta principalmente a la población en condiciones de pobreza, o a la que está a punto de serlo, lo que provoca no cumplir los ODS y se pueda erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Es por ello necesario atender las necesidades básicas que requiere la población vulnerable, sobre todo en el ámbito de salud, para lograr una ciudad preparada para cualquier contingencia como la pandemia del COVID 19. Esto permite reflexionar para modificar estilos de vida, logrando con ello un desarrollo sustentable que no afecte al capital natural y aminore el cambio climático. Esta pandemia también ha demostrado que el sistema vigente de consumo lleva a deteriorar el planeta, y para lograr ser una sociedad próspera, es necesario aprovechar todas las innovaciones y tecnologías existentes y necesarias, para buscar nuevas formas de producción, donde el usar la vivienda como espacio de trabajo puede ser la nueva tendencia en el nuevo estilo de vida de las ciudades.

Referencias

- Banco Mundial (2013) *Harnessing urbanization to end poverty and boost prosperity in Africa: an action agenda for transformation*. Africa region sustainable development series. Washington, D.C.: World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/710431468191672231/harnessing-urbanization-to-end-poverty-and-boost-prosperity-in-africa-an-action-agenda-for-transformation> [consulta: 23 de julio de 2020].
- Barbero, J. y Rodríguez Tornquist, R. (2012) Transporte y cambio climático: hacia un desarrollo sostenible y de bajo carbono. *Revista Transporte y Territorio*, 6. Universidad de Buenos Aires. pp. 8-26. <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00602008.pdf> [consulta: 3 de marzo de 2020].
- BID (2017) *Desarrollando soluciones de energías limpias en las principales ciudades de América Latina. Introducción para los tomadores de decisión de Política energética a nivel subnacional*. Reino Unido: Carbon Trust y BID.
- CONAPO (2011) *Situación demográfica de México*. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO). <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/inicios/001.htm> [consulta: 22 de febrero de 2020].
- (2016) *Índice de marginación por entidad federativa y localidad 2015*. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO).

- CONEVAL (2007) *Los mapas de pobreza en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/1024.pdf [consulta: 2 de marzo de 2020].
- (2011) *Medición de pobreza 2010 por municipio*. México: CONEVAL. <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do> [consulta: 3 de marzo de 2020].
- (2012) Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios. México: CONEVAL.
- Copaja Alegre, M. y Esponda Alva, C. (2019) Tecnología e innovación hacia la ciudad inteligente. Avances, perspectivas y desafíos. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (2). pp. 59-70. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.68333> [consulta: 3 de marzo de 2020].
- Delgado Lobo, J. C. (2016) Un modelo referencial para el Desarrollo de Ciudades Sustentables Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social*, 16(31). Venezuela: Universidad de los Andes Trujillo. pp. 95-110.
- Garrocho Rangel, C. (2013) *Dinámica de las ciudades en México en el siglo XXI. Cinco vectores claves para el desarrollo sostenible*. México: Colegio Mexiquense y CONAPO.
- Hernández-Rejón, E. M., Adame-Martínez, S., y Cadena-Vargas, E. (2017) Los retos de la sustentabilidad urbana en México. Reflexiones sobre su evaluación a través de la Metodología ICES del BID1. *Quivera*, año 19. pp. 85-97.
- INEGI (2010) *Censo de Población y Vivienda*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> [consulta; 10 de febrero de 2020].
- ONU-HABITAT (2016) *Urbanización y desarrollo: futuros emergentes reporte Ciudades del Mundo, 2016*. Nairobi, Kenia: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Ramírez Sainz, J. M., Y Safa Barraza, P. (2011) Realidades y retos de las áreas metropolitanas: ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. *Desacatos*, 36. pp. 131-148.
- Ramírez Velásquez, B. R. (2005) Miradas y posturas frente a la ciudad y el campo. En Ávila Sánchez, H. *Lo Urbano-Rural, ¿nuevas expresiones territoriales?*. Cuernavaca, Morelos: UNAM, CRIM.
- SEDATU (2018) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2015*. México: Editado por SEDATU, CONAPO e INEGI.
- Sobrino, J. (2011) La urbanización del México contemporáneo. Reunión de Expertos sobre Población, Territorio y Desarrollo Sostenible. Santiago, Chile: CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/jaime_sobrino.pdf [consulta: 3 de marzo de 2020].
- Velasco Ortiz, L. (2007) Migraciones indígenas a las ciudades de México y Tijuana. *Papeles de población*, 13(52). pp. 183-209. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252007000200007&lng=es&tlng=es [Consulta 23 de marzo de 2020].

El proceso de consolidación urbana en la formación de nuevas condiciones de vulnerabilidad física en la ciudad de Tacna

Héctor Albert Lavado Sánchez
Instituto Geofísico del Perú

Juan Carlos Gómez Ávalos
Instituto Geofísico del Perú

Resumen: En la presente investigación, se evaluaron las condiciones de vulnerabilidad física de la ciudad de Tacna (constituido por los distritos de Tacna cercado, Alto de La Alianza, Ciudad Nueva, Gregorio Albarracín Lanchipa y Pocollay) en la costa sur de Perú, a partir de la relación entre el análisis del proceso de consolidación urbana y su emplazamiento hacia suelos aptos y/o con restricciones para la densificación urbana. Para llevar a cabo esta investigación, se realizó una clasificación de las viviendas por tipo de consolidación urbana: provisional, media y consolidada, luego fue relacionada con las aptitudes físicas del suelo, caracterizado este último por sus condiciones geotécnicas y exposición ante peligros de origen natural. Los resultados obtenidos permitieron estimar que del total de viviendas establecidas en los distritos de Alto de La Alianza y Ciudad Nueva, el 20% de estos, se encuentran en una situación de consolidación urbana provisional (viviendas que no cumplen su funcionalidad de acuerdo a los parámetros urbanísticos establecidos y están constituidos por esteras o triplay, denominados como invasiones); respecto a Gregorio Albarracín Lanchipa, Pocollay y Tacna cercado, estos cuentan con un promedio del 5% del total de viviendas en situación de consolidación provisional.

Palabras claves: Consolidación urbana y vulnerabilidad física.

Abstract: In the present investigation, the physical contamination conditions of the city of Tacna (made up of the districts of Tacna Cercado, Alto de La Alianza, Ciudad Nueva, Gregorio Albarracín Lanchipa and Pocollay) on the southern coast of Peru were evaluated, starting from The relationship between the analysis of the urban consolidation process and its location towards suitable soils and / or with restrictions for urban densification. To carry out this research, a classification of the dwellings was made by type of urban consolidation: provisional, medium and consolidated, then it was related to the physical abilities of the soil, the latter due to its geotechnical conditions and exposure to hazards of natural origin. The permitted results estimated the total of dwellings established in the districts of Alto de La Alianza and Ciudad Nueva, 20% of these, are in a situation of provisional urban consolidation (dwellings that do not have their functionality according to the established urban parameters and they are made up of mats or plywood, called invasiones); Regarding Gregorio Albarracín Lanchipa, Pocollay and Tacna fenced, these have an average of 5% of the total of houses in a situation of provisional consolidation.

Keywords: Urban consolidation, physical vulnerability.

1. Introducción

La ciudad de Tacna se ubica en la costa sur del Perú, perteneciente a la provincia y región del mismo nombre. Está constituido por los centros urbanos de los distritos de Tacna, Alto Alianza, Ciudad Nueva, Pocollay y Coronel Gregorio Albarracín, que en conjunto, representa una superficie territorial de 8,800 ha entre sectores urbanizados (infraestructuras consolidadas con servicios y/o equipamientos básicos) y urbanizables (infraestructuras provisionales o incipientes sin servicios y/o equipamientos básicos), con una población total asentada de 120,549 habitantes (INEI, 2017).

En el 2005, la superficie territorial donde se asienta la ciudad era de 3500 ha, incrementándose actualmente en 5300 ha más, esto explica una tasa de crecimiento urbano superior a 150 % en los últimos 13 años.

Este gran incremento poblacional está sujeto a la alta tasa de informalidad, el cual tuvo origen desde la década de los 80 con el surgimiento del comercio de productos de contrabando, debido a su proximidad a la zona de frontera con Chile; esta situación económica, la ausencia de herramientas de gestión como los planes de desarrollo urbano a nivel distrital, la tardía implementación de un Plan de Desarrollo Urbano a nivel Provincial y la ausencia de capacitación y fortalecimiento de la educación en materia de uso del territorio y prevención del riesgo de desastres en la población, ocasionaron la incapacidad del proceso de gestión urbana en cada una de las cinco localidades que conforman la citada ciudad, conduciendo a una ocupación y expansión urbana sobre suelos con baja capacidad de carga admisible de estructuras y susceptible a movimientos sísmicos y/o expuestos a la ocurrencia de eventos de origen natural como los movimientos en masa.

En esta investigación se analizó el proceso de consolidación urbana de la ciudad de Tacna y la densidad urbana, para el periodo 1987 – 2018, en relación a la ocupación de territorios expuestos a peligros de origen natural o con suelos cuyas capacidades de carga admisible son inapropiadas para la construcción, todo ello, a fin de evaluar la formación de nuevas condiciones de vulnerabilidad física del lugar.

2. Metodología

La consolidación urbana no tiene una definición preestablecida, pero se ajusta a la interpretación de un conjunto de predios que cumplen su funcionalidad, de acuerdo a los parámetros urbanísticos y reglamentaciones establecidas para el espacio territorial utilizado. Presenta patrones de desarrollo caracterizados por ser lineal e irreversible, esto indica que una vez iniciado este proceso y la expansión del sector urbano, no finaliza hasta lograr saturar el territorio. Implica también entender que la expansión ocurre indistintamente sobre cualquier tipo de terreno, muchos de ellos con problemas geotécnicos, expuestos a algún peligro de origen natural o pertenecientes a zonas de protección ecológica (Bazant, 2008).

Wiesenfeld (1998), señala que en una invasión territorial, los procesos constructivos de una vivienda pasan por tres etapas hasta llegar a la consolidación urbana.

- Etapa 01: Son aquellas viviendas en condiciones precarias y constituidas por materiales de construcción no convencionales (triplay, calamina, esteras, etc).
- Etapa 02: Las viviendas de la primera etapa se van transformando en construcciones con materiales más resistentes, mayor número de ambientes y dotada de servicios básicos.

- Etapa 03: La estructura de las viviendas han sido desarrolladas con las comodidades y equipamientos adecuados para la mejora en la calidad de vida de la familia.

En el 2011, La Dirección Nacional de Urbanismo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (DNU-MVCS), emitió una propuesta de Ley de Desarrollo Urbano, el cual fue modificado en el 2018 y emitido al congreso de la República para su promulgación. Actualmente dicha propuesta se encuentra en evaluación; sin embargo, se destaca el artículo 25, que forma parte de su contenido, donde se describe la clasificación general del suelo, importante en el análisis de esta investigación:

- Suelo urbano: Terreno que cuenta con acceso vehicular, abastecimiento de agua, alcantarillado y energía eléctrica.
- Suelo urbanizable: Terreno que puede ser sujeto a un proceso de habilitación urbana.
- Suelo rústico: Terreno fuera del área urbana donde se desarrollan las actividades agrícolas, ganaderas y forestales.
- Suelo de protección: Terrenos predispuestos ante desastres, localizados en reservas naturales, yacimientos arqueológicos, entre otras restricciones físicas y/o legales.

Esta clasificación modificada de la DNU-MVCS, parte normativamente del Artículo 82 del Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, refrendado por la presidencia de la República el 22 de diciembre del 2016, en el cual se resalta dicha clasificación de suelos por área urbana:

- Área urbana: área ubicada dentro de una jurisdicción municipal destinada a usos urbanos, constituida por unidades territoriales (lotes y/o manzanas) ocupadas, con asignación de usos, actividades y dotación de servicios básicos.
- Área urbanizable: área constituida por el territorio declarado apto para la expansión urbana de las ciudades.
- Área no urbanizable: espacios territoriales declarados no aptos para urbanizar, debiendo estar sujetos a tratamiento especial.

Lazarte (2009) en su investigación de rehabilitación de asentamientos irregulares, describe cinco tipos de consolidación urbana, que a criterio del suscrito, sintetizan las tipologías del suelo y los procesos constructivos antes mencionados. Con ello, se consiguió inferir en qué etapa del proceso de consolidación se encuentran los centros urbanos de los distritos de Tacna, Alto Alianza, Ciudad Nueva, Pocollay y Coronel Gregorio Albarracín; que en conjunto y citado anteriormente, conforman la ciudad de Tacna.

Estos cinco tipos de consolidación urbana, fueron resumidos en solo tres, debido a la facilidad en el manejo e interpretación de la información, los cuales presentan las siguientes características:

- Consolidación provisional: viviendas constituidas por paredes de esteras, triplay, calamina, madera y piedra con barro.

- Consolidación media: viviendas constituidas por paredes de quincha, tapia, adobe y piedra con cemento.
- Consolidado: viviendas constituidas por paredes de ladrillo o bloque de cemento.

Analizado el proceso de consolidación urbana, se realizó una clasificación del suelo considerando el artículo 25 de la propuesta de Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, el artículo 82 del DS N° 22-2016-VIVIENDA, además de los estudios geotécnicos y geodinámicos elaborados por el Instituto Geofísico del Perú en el año 2017. Como resultado, se obtuvo la homogenización de 3 tipos de zonas con las siguientes características:

- Suelos urbanos habitables: espacio urbano territorial exento a movimientos en masa y con características geotécnicas apropiadas para su ocupación y habilitación de acceso vehicular, abastecimiento de agua, alcantarillado y energía eléctrica.
- Suelos urbanos con restricciones.: espacio urbano territorial con niveles de riesgo de desastres altos, los cuales ameritan un tratamiento especial y presentan comúnmente un uso agrícola, ganadero y/o forestal.
- Suelos urbanos inapropiados: espacio urbano territorial con muy alto nivel de riesgo de desastres que imposibilita su mitigación y se encuentran bajo restricciones físicas y/o legales ante una presunta ocupación.

La relación del análisis del proceso de consolidación urbana y la homogenización del suelo de acuerdo a su aptitud para la densificación, permitieron evaluar finalmente las condiciones de vulnerabilidad física de la ciudad de Tacna, principal objetivo de esta investigación.

3. Resultados

La consolidación urbana actual de la ciudad de Tacna, tuvo que pasar por procesos dinámicos poblacionales sujetos a hechos trascendentales como la migración de pobladores de zonas alto andinas entre 1981-1993, atraídos por el crecimiento en el lugar de actividades mineras y comerciales, ejemplo de este último fue el boom del comercio de productos de contrabando a inicios de la década de los 80, debido a su localización próxima a la frontera con el país de Chile; del mismo modo, se desarrollaron construcciones de carreteras de alcance regional e internacional que incrementaron el flujo comercial y el crecimiento poblacional; además, se implementaron programas de viviendas sociales por parte del gobierno de turno, a través de las instituciones públicas involucradas bajo la modalidad de construcción en Sitio Propio, hecho que sumado a la informalidad citada y la falta de instrumentos de gestión urbana local, ocasionaron la formación de escenarios de vulnerabilidad y riesgo ante la ocurrencia de eventos de origen natural.

Esta dinámica se expresa espacialmente con la expansión de la ciudad, que para el caso de esta investigación, se tomó en cuenta el área urbana de los años de 1987, 2005 y 2017 (Figura 1). La mancha urbana de la ciudad de Tacna para el año 1987 presentaba un área de 1500 ha, 18 años después, en el 2005, se incrementó a 3460 ha;

para el año 2017, esta cifra alcanzó las 8770 ha, estimando un crecimiento urbano de 500 % aproximadamente durante los últimos 30 años (Figura 2).

Esta expansión se suscita en mayor proporción hacia el lado sur de la ciudad, ocupando espacios urbanizables de la localidad de Gregorio Albarracín.

Figura 1. Área y expansión urbana de la ciudad de Tacna (1987 – 2017). Elaboración propia.

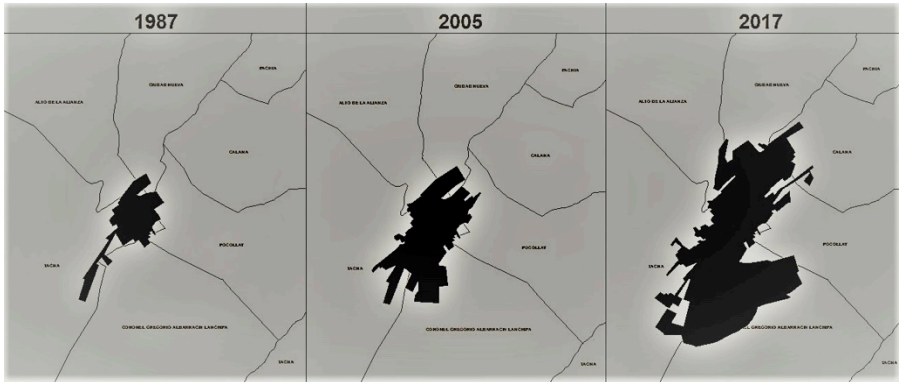
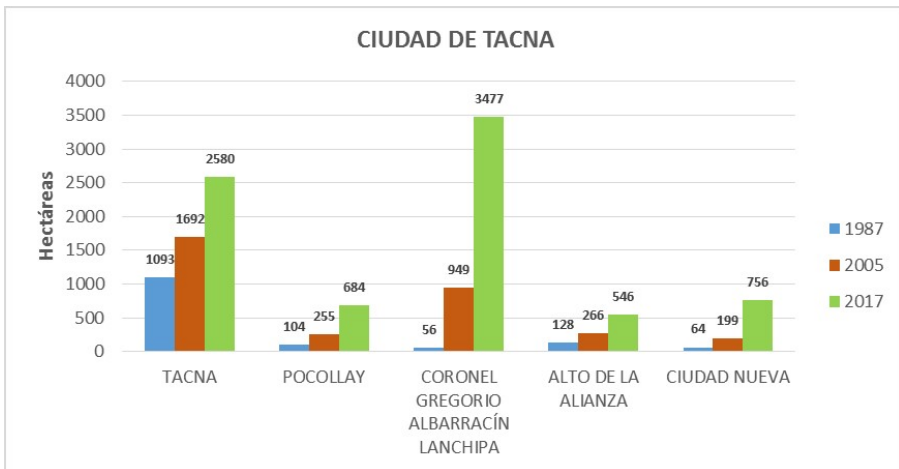


Figura 2. Crecimiento urbano por distrito (1987 – 2017). Fuente: Elaboración propia.



En la Figura 2, se observa que el crecimiento urbano de estos distritos se suscita de manera lineal, con tasas promedio anuales entre 3% - 36%. Se resalta un crecimiento urbano espectacular de la localidad Coronel Gregorio Albarracín, con una tasa promedio anual de 200% para el periodo 1987 – 2017.

Esta dinámica urbana suscitada en la ciudad de Tacna durante los últimos 30 años, es a causa de los hechos trascendentales acontecidos en la ciudad antes citados:

- Migración poblacional procedente de Puno, establecidos en las zonas periféricas de la ciudad como Alto de la Alianza y Ciudad Nueva.
- Implementación de programas municipales de viviendas como el Sr. de los Milagros y taller para microempresarios, los cuales se encuentran en estado de abandono y/o con viviendas provisionales, debido aún a la ausencia de obras de habilitación (sin servicios básicos).

2.1 Análisis de consolidación urbana

A partir de la clasificación tipológica de consolidación urbana, descrita anteriormente, y la información estadísticas de viviendas desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en el 2017 (4400 unidades urbanas, manzanas, espacializadas en un ambiente GIS), se elaboraron los mapas de consolidación urbana, para cada uno de los 5 distritos que conforman la Ciudad de Tacna, expresados en las Figuras 3, 4, 5, 6 y 7.

Figura 3. Consolidación Urbana del distrito de Tacna. Elaboración propia.

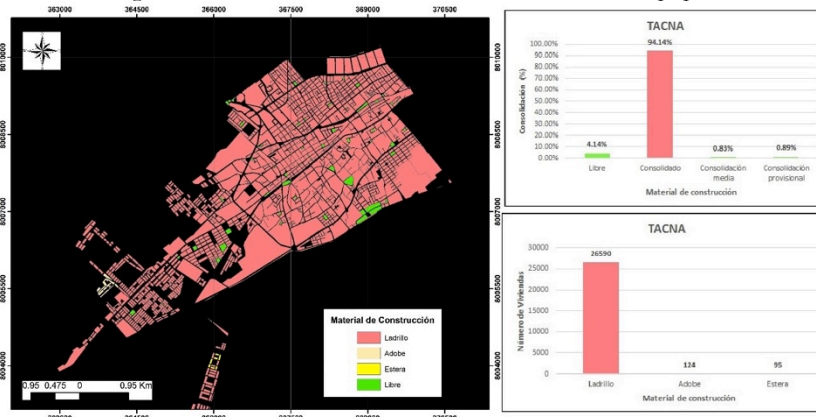


Figura 4. Consolidación Urbana del distrito de Pocolay. Elaboración propia.

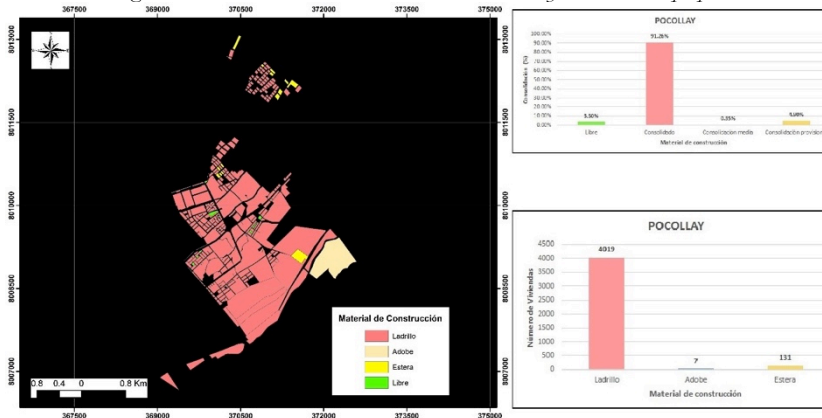


Figura 5. Consolidación Urbana del distrito de Gregorio Albarracín Lanchipa. Elaboración propia.

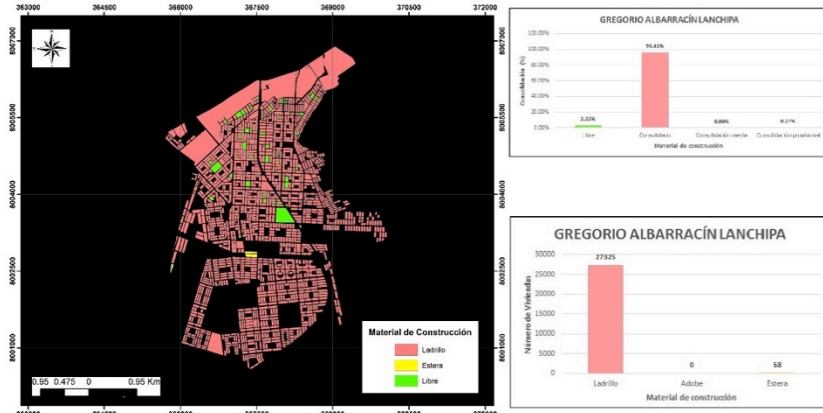


Figura 6. Consolidación Urbana del distrito de Ciudad Nueva. Elaboración propia.

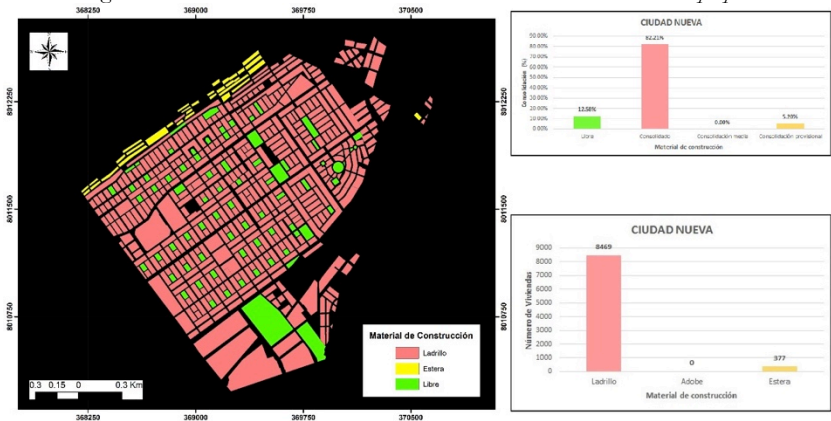


Figura 7. Consolidación Urbana del distrito de Alto de La Alianza. Elaboración propia.



Estos primeros resultados describen que:

- El 94.14% del total del espacio territorial urbano ocupado por la población del distrito de Tacna, es considerado como consolidado, el 0.83% presenta un estado de consolidación media y el 0.89% de consolidación provisional. Es preciso indicar que el 4.14% restante, se encuentra constituido por áreas libres (Parques y plazas).
- El 91.26% del total del espacio territorial urbano ocupado por la población del distrito de Pocollay, es considerado como consolidado, el 0.35% presenta un estado de consolidación media y el 4.90% de consolidación provisional. Es preciso indicar que el 3.50% restante, se encuentra constituido por áreas libres (Parques y plazas).
- El 96.41% del total del espacio territorial urbano ocupado por la población del distrito de Gregorio Albarracín Lanchipa, es considerado como consolidado y el 0.27% de consolidación provisional. Es preciso indicar que el 3.30% restante, se encuentra constituido por áreas libres (Parques y plazas).
- El 82.21% del total del espacio territorial urbano ocupado por la población del distrito de Ciudad Nueva, es considerado como consolidado y el 5.20% de consolidación provisional. Es preciso indicar que el 12.58% restante, se encuentra constituido por áreas libres (Parques y plazas).
- El 85.87% del total del espacio territorial urbano ocupado por la población del distrito de Alto de La Alianza, es considerado como consolidado, el 0.19% presenta un estado de consolidación media y el 6.88% de consolidación provisional. Es preciso indicar que el 7.06% restante, se encuentra constituido por áreas libres (parques y plazas).

2.2.1 Densidad de viviendas

Tomando en cuenta la información estadística de viviendas de la ciudad de Tacna, expresadas en las figuras de consolidación urbana anteriormente citadas, se elaboraron los mapas de número de viviendas por sector urbano (manzanas) de los 5 distritos que conforman la citada ciudad. Esto permitió clasificar y espacializar, bajo un ambiente GIS, la concentración urbana a nivel manzana (densidad de viviendas), a partir del análisis de dispersión de datos. Se infiere lo siguiente:

Tacna Cercado

Presenta concentración de viviendas superior a las 60 por manzana, localizadas en el límite territorial con Alto de La Alianza por el norte, Pocollay por el este y Gregorio Albarracín por el sur. Estos tres sectores cuentan con una morfología irregular, caracterizado por calles estrechas y sinuosas, propias de la falta de una planificación previo al crecimiento urbano. Sin duda este tipo de forma dificulta la respuesta inmediata ante la ocurrencia de algún desastre.

La dispersión urbana de esta localidad, analizada a partir de las variaciones de la densidad de viviendas (viviendas/hectáreas de cada manzana) con respecto a su media, permitió concluir la predominancia de espacios con baja a moderada densidad urbana, Figura 8.

Alto de la Alianza

Presenta una concentración de viviendas no mayor a las 60 por manzanas, esto es un indicador de un crecimiento y uso de suelo de tipo residencial. La morfología de esta localidad es ortogonal, su crecimiento o desarrollo urbano persiguen una figura

cuadrículada con calles de plano hipodámico, que si bien ralentiza la circulación por sus numerosas intersecciones, facilita la respuesta ante una emergencia dado su orden territorial.

La dispersión urbana de esta localidad, analizada a partir de las variaciones de la densidad de viviendas (viviendas/hectáreas de cada manzana) con respecto a su media, permitió concluir la predominancia de espacios con densidad urbana moderada. Asimismo, en el sector norte de este lugar, se observa una ligera heterogeneidad de concentración de viviendas por manzana, probablemente se esté suscitando un proceso de expansión urbana informal (invasión), Figura 9.

Ciudad Nueva

Al igual que Alto de La Alianza, presenta una concentración de viviendas no mayor a las 60 por manzanas, esto es un indicador de un crecimiento y uso de suelo de tipo residencial. La morfología de esta localidad es ortogonal, su crecimiento o desarrollo urbano persiguen una figura cuadrículada con calles de plano hipodámico, que si bien ralentiza la circulación por sus numerosas intersecciones, facilita la respuesta ante una emergencia dado su orden territorial, sin embargo se observa que la zona de expansión (localizado al norte del distrito), cuenta con una morfología irregular, dificulta la respuesta inmediata ante una emergencia y un crecimiento con proyección hacia el hacinamiento.

La dispersión urbana de esta localidad, analizada a partir de las variaciones de la densidad de viviendas (viviendas/hectáreas de cada manzana) con respecto a su media, permitió concluir la predominancia de espacios con moderada densidad urbana, al extremo sur de la ciudad se focaliza una densidad muy baja. Por el lado norte, se observa un crecimiento de viviendas heterogéneo, probablemente se esté suscitando un proceso de expansión urbana informal (invasión), Figura 10.

Pocollay

Presenta una concentración de viviendas no mayor a las 90 por manzanas. La morfología de esta localidad es irregular, caracterizado por calles estrechas y sinuosas, propias de la falta de una planificación previo al crecimiento urbano. Sin duda este tipo de forma dificulta la respuesta inmediata ante desastres.

La dispersión urbana de esta localidad, analizada a partir de las variaciones de la densidad de viviendas (viviendas/hectáreas de cada manzana) con respecto a su media, permitió concluir la predominancia de espacios con baja densidad urbana. Por el lado oeste (límite con el distrito de Tacna), se observa una concentración de viviendas por manzana, probablemente se esté suscitando un crecimiento urbano vertical, Figura 11.

Gregorio Albarracín Lanchipa (GAL)

Presenta una concentración de viviendas predominante no mayor a las 60 por manzanas, sin embargo, en el sector norte (límite con Tacna cercado) se observa concentraciones mayores a las 120 por unidad urbana, debido a su proximidad a espacios de mayor número de viviendas. La morfología de esta localidad es ortogonal, su crecimiento o desarrollo urbano persiguen una figura cuadrículada con calles de plano hipodámico, que si bien ralentiza la circulación por sus numerosas intersecciones, facilita la respuesta ante una emergencia dado su orden territorial,

elementos a ser tomado en cuenta debido a su aptitud, como área de expansión urbana de la ciudad de Tacna.

La dispersión urbana de esta localidad, analizada a partir de las variaciones de la densidad de viviendas (viviendas/hectáreas de cada manzana) con respecto a su media, permitió concluir la predominancia de espacios con moderada densidad urbana. Por en el extremo norte de la ciudad, se observa una densidad urbana baja, debido a que son espacios territoriales de uso agrícola con recientes ocupaciones de nuevas viviendas, esto derivará a un cambio de uso de suelo agrícola a urbano residencial y/o comercial, Figura 12.

Figura 8. Densidad de viviendas en Tacna. Elaboración propia.



Figura 9. Densidad de viviendas en Alto de La Alianza. Elaboración propia.



Figura 10. Densidad de viviendas en Ciudad Nueva. Elaboración propia.



Figura 11. Densidad de viviendas en Pocollay. Elaboración propia.

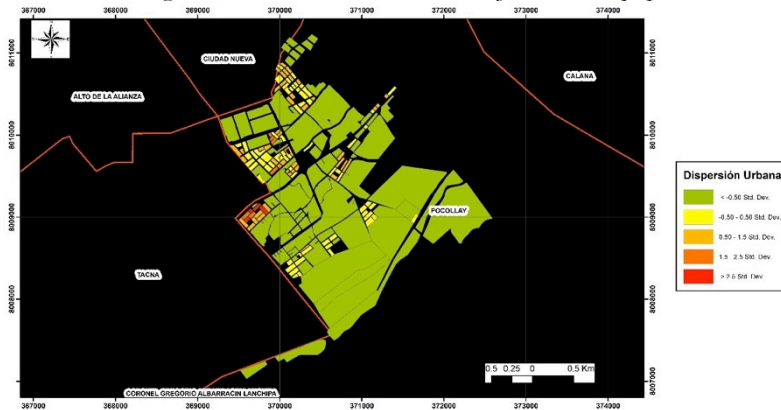
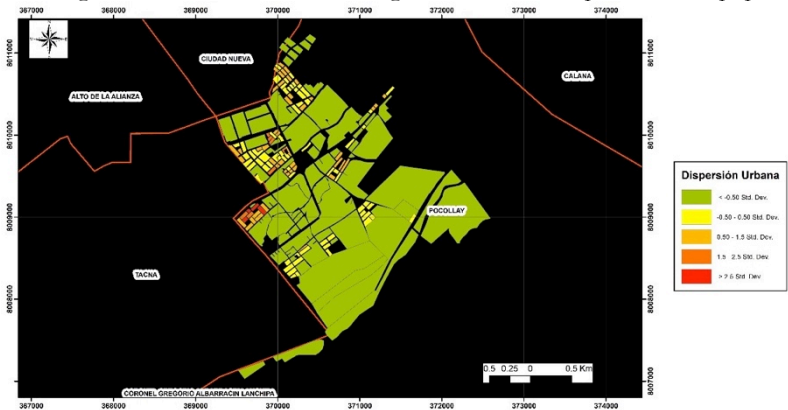


Figura 12. Densidad de viviendas en Gregorio Albarracín Lanchipa. Elaboración propia.



2.2 Tipo de suelo urbano

Considerando la clasificación del suelo por sus aptitudes para su habitabilidad, descrita anteriormente, a partir de la delimitación de áreas expuestas a la ocurrencia de movimientos en masa y características geotécnicas del suelo, desarrollados por el Instituto Geofísico del Perú (2018), se describe lo siguiente:

- Eventos geodinámicos: respecto a los principales peligros de origen natural reconocidos en la ciudad de Tacna, se observaron dos sectores susceptibles a la ocurrencia de flujos de lodo, localizados en los límites territoriales entre Tacna Cercado -Alto de La Alianza (quebrada el “Diablo”) y Ciudad Nueva – Pocollay (quebrada “Caramolle”. En el caso de la quebrada el “Diablo”, aproximadamente 1500 viviendas se encuentran expuestas a la ocurrencia de flujos, con predominancia del ladrillo como principal material de construcción y con concentración de viviendas <30 por unidad urbana (manzanas). El 21 de febrero del 2020 se suscitó la ocurrencia de un flujo aluvional en la quebrada en mención, que afectó 11 locales públicos y dejó 21 personas heridas (COEN, 2020). Respecto a la quebrada “Caramolle”, 570 viviendas se encuentran expuestas a la ocurrencia de flujos, constituidas por ladrillo y desarrollados en un espacio con concentración de viviendas < 30 por manzanas.
- Características geotécnicas: considerando los estudios de suelo ejecutado por el Instituto Geofísico del Perú en los distritos de Ciudad Nueva, Alto de La Alianza y Tacna Cercado, como parte del programa presupuestal 064: Reducción de la vulnerabilidad y atención de emergencia por desastres, se delimitaron espacios territoriales de las localidades en mención de acuerdo a su capacidad de carga admisible. Esta información permitió analizar la incompatibilidad existente entre: la capacidad de carga del suelo para su ocupación y el crecimiento de viviendas por unidad urbana.

Las viviendas de Tacna Cercado se asientan sobre suelos de capacidad de carga admisible muy baja (745 ha) y alta (1300 ha), expresados espacialmente en la Figura 12.

En el caso de la localidad de Alto de La Alianza, la población se establece sobre suelos de capacidad de carga admisible muy baja (535 ha) y baja (42 ha), sin embargo, se observa hacia el lado norte del distrito, espacios territoriales con características geotécnicas propicias para la expansión urbana (capacidad de carga alta 93 ha y media 120 ha), expresados y delimitados espacialmente en la Figura 13.

Para el caso del distrito de Ciudad Nueva, se observa la predominancia de suelos con capacidad de carga admisible muy baja (670 ha), Figura 13.

Los distritos de Pocollay y Gregorio Albarracín Lanchipa, no cuentan con esta información geotécnica ni geodinámica, lo que limita esta investigación a solo un análisis de concentración de vivienda y consolidación urbana en el lugar.

4. *Discusión*

La caracterización física de las viviendas y especialización de las mismas, de acuerdo a su concentración por unidades urbanas (manzanas), permitieron en un primer análisis estimar y delimitar áreas por tipo de consolidación urbana, las cuales hacen referencia a una predominancia de espacios consolidados en el centro de la ciudad de Tacna y una tipología provisional localizados en la periferia de esta última, específicamente en las

distritos de Alto de La Alianza y Ciudad Nueva. Esta situación responde a la ausencia de herramientas de gestión urbana que ocasionan la incapacidad de gestión en el territorio y la formación de nuevos escenarios de riesgo de desastres; asimismo, la ausencia o esporádico fortalecimiento y capacitación en materia de uso sostenible del territorio y prevención de desastres en la población, por parte de las instituciones públicas locales competentes, generan nuevas condiciones de vulnerabilidad en las tipologías sociales y económicas.

Posteriormente se obtuvo un mapa de densidad de viviendas por unidad urbana de cada distrito que conforma la ciudad de Tacna, la cual fue analizada con la morfología urbana reconocida en el lugar (ortogonal e irregular). Los resultados permitieron interpretar la predominancia de una baja a moderada densidad urbana de la ciudad, con diseño irregular, caracterizado por calles sinuosas y cortantes que dificultan la pronta respuesta ante una emergencia.

Las localidades de Ciudad Nueva, Alto de La Alianza y Gregorio Albarracín, presentan moderadas densidades urbanas desarrolladas sobre una morfología ortogonal, lo que a primera interpretación se presume un espacio territorial ordenado y con aptitudes para la implementación de un plan de desarrollo para su crecimiento. Sin embargo, los estudios de mecánica de suelo aplicados en los dos primeros citados, indican que la población de estos distritos se asienta sobre suelos de muy baja capacidad de carga admisible, lo que implica la exposición de las viviendas ante problemas geotécnicos como la expansión o asentamiento del suelo desencadenados por eventos de origen natural como los sismos. Esta problemática se asevera aún más por la ausencia de un plan de desarrollo urbano distrital, que permita a las autoridades competentes realizar gestiones que aminoren el proceso de informalidad suscitado en el territorio, generándose así la formación de nuevas condiciones de vulnerabilidad. Un ejemplo de ello es el establecimiento y consolidación del sector comercial a lo largo del cono deyectivo de la quebrada el Diablo, localizado en Alto de La Alianza, el cual se encuentra expuesto y es afectado por la ocurrencia de flujos de lodo, el último evento registrado por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) fue el 21 de febrero del 2020, donde el acontecimiento de un flujo aluvional en la quebrada en mención, dejó como saldo de pérdidas 300 viviendas afectadas, 3000 damnificados, 11 locales públicos dañados, 21 personas heridas (COEN, 2020), además de la inhabilitación temporal de infraestructuras comerciales y de transporte establecidos en el lugar. El otorgamiento de licencias de funcionamiento y construcción exento a las normativas y lineamientos de herramientas de gestión urbana como un PDU o una evaluación de riesgo de desastres, ocasionan estas incompatibilidades en el uso del territorio que se transforman posteriormente en nuevos escenarios de riesgo.

Las unidades urbanas establecidas entre la cuadra 15 y 16 de la avenida Bolognesi, sector con densidad urbana moderada, presenta suelos con capacidad de carga admisible muy baja, esto permite inferir que es un espacio urbano con vulnerabilidad física muy alta por problemas geotécnicos del suelo, suscitado por la ocurrencia de sismos. Esta misma interpretación se proyecta hacia las zonas de expansión urbana localizadas al norte de la avenida el Ejército, Figura 12. Es preciso indicar que si bien existe un PDU en la localidad, esta herramienta de gestión presenta una escala a nivel provincial, dificultando las gestiones en un ámbito específico como el distrital; asimismo, estos planes no son complementados con otros instrumentos de gestión

territorial como los informes técnicos de evaluación de riesgo, importantes para la delimitación y establecimiento de la tipología de uso y funcionalidad apta en cada espacio territorial.

Un hecho importante a resaltar en la gestión urbano-territorial de la ciudad de Tacna, es la ausencia de programas de fortalecimiento en la resiliencia de la población y planes de rehabilitación y/o reconstrucción post-desastre concretos y sostenibles, herramientas que limitan el retorno de la población damnificada y posterior reconstrucción al lugar afectado. Una breve descripción de la secuencia de las gestiones post-desastre suscitada en la ciudad, con similitud en las demás ciudades del país, indica que ante la ocurrencia de un desastre, el gobierno local como primera respuesta deriva a los damnificados a espacios temporales seguro, posteriormente la población retorna al lugar afectado para la reconstrucción de sus viviendas, debido a que la gestión distrital no cuenta con la capacidad técnica y financiera para brindar a la población mejores alternativas de habitabilidad, por ello se observa el autofinanciamiento de la población en la etapa de reconstrucción, el cual se suscita en un escenario con ausencia de asesoría técnica en construcción, reocupación del espacio expuesto a eventos de origen natural, ausencia de servicios básicos que mejoren la calidad de vida de las familias, entre otros indicadores que incrementan el nivel de las nuevas condiciones de vulnerabilidad formadas en el lugar.

Figura 13. Geodinámica y características geotécnicas de la ciudad de Tacna. Elaboración propia.



5. Conclusiones y recomendaciones

- El 90 % del área total urbana de la ciudad de Tacna se encuentra en un proceso consolidado, el 1.2% en un proceso de consolidación media, el 3.6% en consolidación provisional y el 5.2% restante lo representan los espacios libres (plazas y/o parques).
- El mayor porcentaje de unidades urbanas (manzanas) en proceso de consolidación provisional lo cuenta el distrito de Alto de La Alianza, por otro lado, Ciudad Nueva es la localidad que cuenta con mayores espacios libres (plazas y/o parques) a diferencia de los 4 distritos restantes que conforman la ciudad de Tacna (Alto de La Alianza, Gregorio Albarracín Lanchipa, Tacna Cercado y Pocollay).
- Los distritos de Gregorio Albarracín Lanchipa, Alto de La Alianza y Ciudad Nueva presentan una morfología urbana ortogonal predominante, cuyas calles de plano hipodámico facilitan la respuesta ante la ocurrencia de alguna emergencia.
- Los distritos de Alto de La Alianza y Ciudad Nueva se asientan sobre suelos de capacidad de carga admisible muy baja, lo que limita su crecimiento urbano vertical; asimismo, se observa una heterogeneidad de niveles de densidad urbana al extremo norte de estos lugares, lo que permite interpretar a primera vista el crecimiento y desarrollo de una expansión urbana informal (invasión territorial), originado por la ausencia de instrumentos de gestión urbana local que limita el accionar de las entidades públicas competentes.
- El distrito de Tacna Cercado presenta una moderada densidad urbana, con morfología irregular, caracterizados por calles sinuosas y estrechas, que dificultan la respuesta inmediata ante una emergencia. Asimismo, se observa un desplazamiento o expansión urbana hacia el lado oeste de la ciudad (en dirección a la Av. El Ejército), asentados sobre suelos de muy baja capacidad de carga admisible (<1 kg/cm²), no apropiados para su ocupación. Por ello, se recomienda implementar y/o actualizar los instrumentos de gestión urbana, a fin de evitar la formación de nuevas condiciones de vulnerabilidad tanto física como social.
- En el análisis de densidad urbana de Tacna Cercado, se observa que este lugar cuenta con 54 hectáreas urbanizables, localizados en el límite distrital con Gregorio Albarracín Lanchipa y 56 hectáreas en el límite con Pocollay, apropiados para el desarrollo de proyectos de inversión pública o desarrollo inmobiliario, además de encontrarse exentos a la ocurrencia de eventos de origen natural o problemas geotécnicos del suelo. Sin embargo, al no contar o tener actualizados los instrumentos de gestión urbana, se originarían nuevas condiciones de vulnerabilidad física.
- En el análisis de densidad urbana de Gregorio Albarracín Lanchipa, se observa que esta localidad cuenta con 120 hectáreas urbanizables aproximadamente, exentos a peligros de origen natural y problemas geotécnicos, localizados en el límite distrital con Tacna Cercado y apropiados para el desarrollo de proyectos de inversión pública o inmobiliarios. Sin embargo, al no contar con las herramientas de gestión urbana (PDU o estudios de evaluación de riesgos), se originarían nuevas condiciones de vulnerabilidad física.

- En el análisis de densidad urbana de Pocollay, se observa que este lugar cuenta con 400 hectáreas apropiadas para el desarrollo de proyectos de inversión pública o inmobiliaria, además de encontrarse exento a la ocurrencia de eventos de origen natural. Sin embargo, al no contar o tener actualizados las herramientas de gestión urbana (PDU o estudios de evaluación de riesgos), se originarían nuevas condiciones de vulnerabilidad física.
- La ausencia de herramientas de gestión urbana distrital, el esporádico o inexistente fortalecimiento de capacidades de recuperación y desarrollo poblacional y las limitaciones en la gestión del presupuesto público administrado por cada localidad, ocasionan la incapacidad prospectiva o correctiva de las entidades públicas en la gestión del territorio, que se expresa tácitamente en la formación de nuevas condiciones de vulnerabilidad y escenarios de riesgo.
- Se recomienda la incorporación de mayores actividades de caracterización física y evaluación de las viviendas, que permitirán un ajuste en la elaboración de escenarios de consolidación urbana y vulnerabilidad física de la ciudad, considerados en una futura investigación.

5. Referencias

- Bazant, J. (2008) Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. *Bitácora Urbano Territorial*, [S.l.], v. 2, n. 13, p. 117-132, jul. 2008. ISSN 2027-145X.
- Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (2020) Reporte Complementario N° 1006 - 22/2/2020 / COEN – INDECI. Recuperado de: <https://www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2020/02/REPORTE-COMPLEMENTARIO-N%C2%BA-1006-22FEB2020-PRECIPITACIONES-PLUVIALES-EN-LA-PROVINCIA-DE-TACNA-6.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017) *Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III DE Comunidades Indígenas*. Lima-Perú.
- Instituto Geofísico del Perú (2018) *Caracterización geológica y geotécnica de las ciudades de Alto de La Alianza, Tacna Cercado y Ciudad Nueva*. Tacna. Lima: Perú.
- Wiesenfeld, E. (1998) *Paradigms of community social psychology in six Latin American nations*. Caracas, Venezuela. Recuperado de [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6629\(199805\)26:3<229::AID-JCOP4>3.0.CO;2-Q](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6629(199805)26:3<229::AID-JCOP4>3.0.CO;2-Q)
- Lazarte, M. (2009) Rehabilitación y Consolidación de Asentamientos Irregulares en ciudades. Centro de Investigación Social y Educación Popular. Recuperado de https://www.lahn.utexas.org/Meetings/Austin2009/Meeting%20Materials/Sessio n2_LIMA.pdf
- Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (2011) Propuesta de Ley General de Desarrollo Urbano. Recuperado de http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/DESTACADOS/Propuesta_LG DU.pdf.
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA. Decreto Supremo que aprueba el reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible. Lima, Perú. 22 de diciembre del 2016.

Territorios omitidos y vulnerabilidades provocadas por un planeamiento territorial chileno en crisis

Gaspar Fouré Carloza
Universitat Autònoma de Barcelona

Daniela Sepúlveda Hueica
Universidad Alberto Hurtado

Resumen: La legislación chilena vigente establece instrumentos de planeamiento territorial normativos de escala intercomunal y comunal que al ser diseñados y aprobados por la institucionalidad pertinente, deberían proporcionar planeamiento territorial a todo el territorio nacional, escenario ideal pero alejado de la realidad actual, debido a que existen territorios, y, por consiguiente, comunidades, que han sido omitidos(as) del planeamiento territorial normativo, presentándose una falta de cobertura y de actualización de tal función pública, afectando en términos de cobertura actualmente al 87,5% del territorio nacional. En la presente investigación se demuestran algunas vulnerabilidades provocadas por la omisión del planeamiento territorial normativo en dichos territorios, a través de la creación de un indicador de vulnerabilidad a nivel regional compuesto por tres componentes territoriales claves: ecológico, social y económico. Asimismo, se establecen criterios para orientar el proceso de formulación de instrumentos de planeamiento territorial normativos, generando una priorización a nivel regional, según las dinámicas que están moldeando a la realidad territorial chilena.

Palabras clave: Vulnerabilidad territorial, planeamiento territorial normativo, planeamiento pasivo, priorización territorial, análisis regional.

Abstract: The current Chilean legislation establishes normative territorial planning instruments of inter-communal and communal scale that, when determined and approved by the pertinent institutions, provide territorial planning to the entire national territory, an ideal scenario but far from the current reality, because there are territories, and, for reasons, communities, which have been omitted from the normative territorial planning, presenting a lack of coverage and updating of such public function, currently affecting 87.5% of the national territory in terms of coverage. In the present investigation, there are some vulnerabilities caused by the omission of normative territorial planning in said territories, through the creation of a vulnerability indicator at the regional level made up of three key territorial components: ecological, social and economic. Similarly, criteria are established to guide the process of formulating normative territorial planning instruments, generating prioritization at the regional level, according to the dynamics that are shaping the Chilean territorial reality.

Keywords: Territorial vulnerability, normative territorial planning, passive planning, territorial prioritization, regional analysis.

1. No todos los territorios son importantes para la institucionalidad

El sistema de planificación territorial chileno se compone de instrumentos de planificación estratégica y de planeamiento territorial, siendo esta última la única modalidad que cuenta con instrumentos de carácter normativo. En un orden jerárquico, el planeamiento territorial en Chile cuenta con cuatro niveles: nacional, regional, intercomunal y comunal; siendo el nivel nacional, intercomunal y comunal regulados por el Decreto con Fuerza de Ley n° 458 de 1976, conocido como Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que le asigna al Ministerio de Vivienda y Urbanismo dichas atribuciones; mientras el nivel regional es regulado por la Ley n° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), que mediante actualización a través de la Ley n° 21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, publicada en el mes de febrero de 2018 (LOCGAR 2018), le asigna a los Gobiernos Regionales (GOREs) dicha atribución.

A nivel regional, la LOGGAR 2018 estableció al Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y a la Zonificación del Borde Costero Regional (ZBCR) como instrumentos de planeamiento territorial, donde el PROT “será de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operen en la región y no podrá regular [...] áreas que estén sometidas a planificación urbanística”, mientras que la ZBCR “será reconocida en el respectivo plan regional de ordenamiento territorial” como un apartado del mismo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018: 2, artículo 1°). Por lo tanto, el PROT y la ZBCR no pasan de ser instrumentos vinculantes para la administración pública regional pero no gravitantes ni de jerarquía mayor para los instrumentos de planificación urbanística de escala intercomunal y comunal, por lo que, interpretando a la LOGGAR 2018 y sin contar aún con reglamento para el PROT, si una región cuenta con todo su territorio normado por planificación urbanística intercomunal y/o comunal, el PROT no tendría jurisdicción territorial que regular.

Por su parte, la planificación urbanística que menciona la LOGGAR 2018 corresponde a los instrumentos de planeamiento territorial que define la LGUC, la cual establece que “la planificación urbana se efectuará en tres niveles de acción, que corresponden a tres tipos de áreas: nacional, intercomunal y comunal” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 10, artículo 28°, inciso primero). Para la planificación urbana nacional, la LGUC indica que le “corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional”, incorporando como único instrumento en ese nivel de planeamiento a su ordenanza general, o sea, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), la cual corresponde a un conjunto de “normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados.” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 16, artículo 29°, inciso primero).

Junto con ello, la LGUC determina que la planificación urbana intercomunal es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 17, artículo 34°, inciso primero) y cuando esa unidad urbana, o territorio intercomunal “sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación” (Ministerio de Vivienda y

Urbanismo, 1976: 17, artículo 34°, inciso primero). Por lo anterior, se establecen al Plan Regulador Intercomunal o Plan Regulador Metropolitano (PRIoM, Figura 1) como “instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 17, artículo 34°, inciso tercero).

A su vez, la LGUC establece que “la planificación urbana comunal se realizará por medio del Plan Regulador Comunal” (PRC, Figura 1) (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 19, artículo 41°, inciso segundo), entendiéndose a este como “un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 19, artículo 41°, inciso tercero).

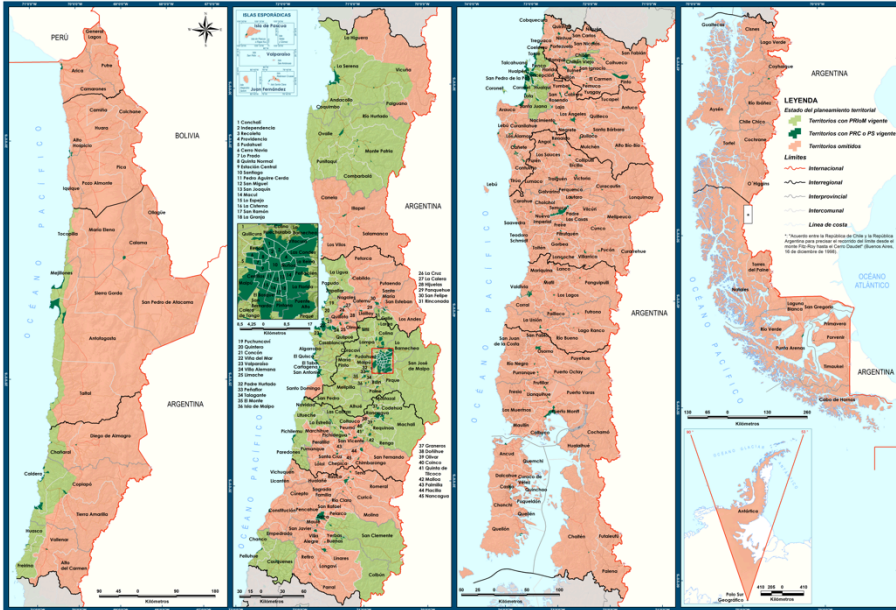
Figura 1. Instrumentos de planeamiento territorial normativo en el sistema regional de planificación territorial vigente en Chile para un territorio comunal. Fuente: elaboración propia



Considerando la legislación actual pertinente al planeamiento territorial chileno, descrita en párrafos anteriores, el planeamiento territorial normativo proviene desde la LGUC, de nivel intercomunal y comunal, teniendo incluso prevalencia legal frente al planeamiento territorial regional. Atendiendo a esto, la LGUC establece entre sus disposiciones que al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) le corresponderá la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional y que para ello cuenta con el PRIoM y el PRC para satisfacer las necesidades de planeamiento territorial intercomunal y comunal, y por ende, urbano y rural, por lo que este conjunto de instrumentos, por su naturaleza, deberían proporcionar planeamiento territorial a todo el territorio nacional, escenario ideal pero alejado de la realidad actual.

A diciembre de 2019, en Chile continental e insular hay 661.713,4 km² de territorios carentes de planeamiento territorial, lo que equivale al 87,5% de la superficie nacional, afectando aproximadamente a 2.148.268 personas, lo que equivale al 12,2% del total nacional (Figura 2). Esta situación se produce debido a que la institucionalidad pertinente, MINVU y municipalidades, no han generado los estudios ni han conducido el proceso de validación y posterior aprobación de los PRIoM o PRC para dichos territorios.

Figura 2. Cobertura de Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (PRIoM), Planes Reguladores Comunales (PRC) o Planes Seccionales (PS) vigentes y territorios omitidos del planeamiento territorial normativo vigente. Diciembre 2019. Fuente: elaboración propia, con datos de Ministerio del Vivienda y Urbanismo (2019b, 2019a), transparencia activa, transparencia pasiva y sitios web de municipalidades de Chile (2019).



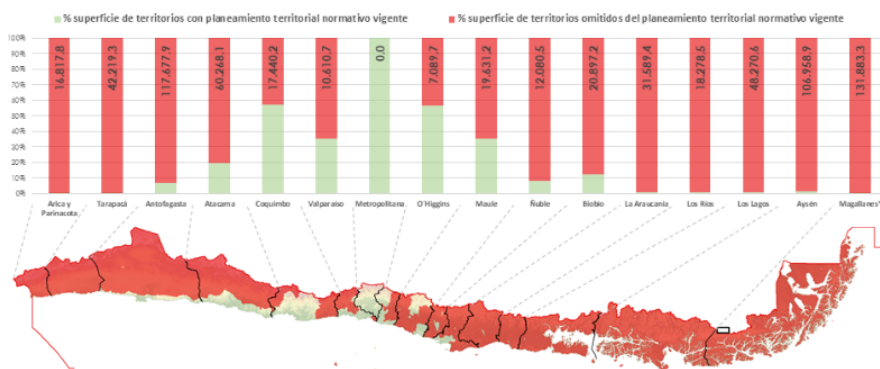
Vale destacar, que las atribuciones que posee el MINVU para la formulación de planes reguladores intercomunales provienen desde su creación en el año 1965, mediante Ley n° 16.391 (Ministerio de Obras Públicas, 1965: 1, artículo 2°, inciso 4o) y las atribuciones que poseen las municipalidades del país para la formulación de planes reguladores comunales provienen desde el año 1953, mediante Decreto con Fuerza de Ley n° 224 que crea dicho instrumento de planeamiento territorial urbano (Ministerio de Hacienda, 1953: 3, artículo 11°

Estos territorios omitidos por cobertura del planeamiento territorial normativo (en adelante “territorios omitidos”) se emplazan preferentemente en las regiones extremas de Arica y Parinacota y Tarapacá, por el norte, y las regiones de Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes y de la Antártica Chilena, por el sur, como también en las comunas interiores de las regiones de Antofagasta y Atacama, sur de las regiones de Coquimbo y O’Higgins, nororiente de la región de Valparaíso, más de la mitad de la superficie de las regiones de Maule, Ñuble y Biobío, casi la totalidad de la Región de La Araucanía, y los espacios rurales de los territorios insulares (Figura 3).

Cabe precisar que en estos territorios omitidos, como cualquier territorio no normado, la LGUC establece una indicación en su artículo 55°, en la cual se determina que “fuera de los límites urbanos establecidos en los Planes Reguladores [intercomunales, metropolitanos y/o comunales]” existe la restricción de ciertas acciones conducentes a la urbanización, a excepción de las necesarias para las actividades agrícolas, su habitabilidad asociada o para viviendas sociales o de bajo

costo, todo esto sometido a la supervigilancia del MINVU y del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976: 23–24, artículo 55°). Por tanto, esta indicación, junto a la suma de variadas indicaciones legales vigentes provenientes de diversos cuerpos normativos sectoriales, establecen condicionantes para el uso del suelo en cualquier punto del territorio nacional, pero no pueden considerarse, ni por separado ni en su totalidad, como el resultado de un ejercicio de planeamiento territorial.

Figura 3. Territorios con planeamiento territorial vigente y territorios omitidos del planeamiento territorial, por región, en porcentajes y kilómetros cuadrados de territorios omitidos. Diciembre 2019. *: sin considerar Territorio Antártico chileno. Fuente: elaboración propia.



2. El planeamiento pasivo como causa de la existencia de territorios omitidos

El planeamiento u ordenación territorial es una:

[...] función básica de los poderes públicos, orientada a resolver los conflictos en beneficio del interés común, de forma participada, concertada entre los agentes socioeconómicos y transparente, en un horizonte temporal de largo plazo, donde tan importante como “lo que se debe hacer” es lo que “no se debe hacer”, y donde tanto o más importante que resolver los problemas actuales es prevenir los potenciales (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013: 38).

Este concepto implica la responsabilidad de la institucionalidad pública por cumplir esta función básica, con una visión de desarrollo a largo plazo para resolver problemas actuales y prevenir los potenciales. Según estos principios, y considerando que en Chile existen territorios que cuentan con planeamiento territorial y otros que han sido omitidos de éste, es posible determinar que en el accionar de la institucionalidad pública chilena pertinente al planeamiento territorial existe una actitud limitada y diferenciada, generándose en el sistema regional de planeamiento territorial una dualidad discriminatoria que se evidencia en la existencia de territorios con y sin planeamiento, no encontrándose más justificación que la simple actitud institucional.

Esta condición no es ajena a las sociedades en desarrollo, ya que es común encontrar también en ellas la situación de que la institucionalidad y los instrumentos de planeamiento territorial son insuficientes para encauzar la evolución del territorio. de esta forma, se evidencian las dificultades de los poderes públicos a la hora de orientar

las transformaciones y los usos del espacio, provocado, en buena medida, en una serie de cambios multicausales que evidencian las limitaciones y obsolescencia de las bases en la que se fundamentan la práctica del planeamiento territorial (Nel-lo, 2010: 132).

Tales limitaciones frente a los territorios omitidos se puede definir, según Molini (1995: 152), como “planeamiento territorial pasivo”, ya que la institucionalidad pública ante estos territorios y comunidades carece de estrategia territorial, por considerar que el planeamiento territorial es un ejercicio complejo y difícil de concretar, o porque la relación entre costes y beneficios es negativa, demostrando carencia de interés por emprender nuevos planes y/o revisar planes obsoletos, asumiendo que el libre juego del mercado ordenará y corregirá al sistema territorial, otorgando condiciones apropiadas para que los agentes dominantes impongan su lógica, con una ausencia de control de la institucionalidad pública sobre las actividades, su impacto espacial y su influencia territorial.

Como consecuencia de este tipo de planeamiento pueden surgir interrelaciones dialécticas, las que determinan finalmente conflictos entre agentes socioeconómicos, entre sectores de actividad, entre las propias actividades, y entre, incluso, las instituciones públicas (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013: 34).

Sobre esto último, resulta paradójico que, según la legislación vigente, el nivel jerárquico regional del planeamiento territorial, expresado instrumentalmente mediante el PROT y bajo atribución de la institucionalidad regional, no sea determinante para los instrumentos de nivel jerárquico inferior, como los PRIoM y los PRC, de atribución institucional sectorial y municipal. En este sentido, el PROT debería ser una referencia a seguir para el diseño de estos instrumentos de nivel jerárquico inferior, correspondiéndole a cada instrumento del sistema regional de planificación resolver estructuras, potencialidades y problemas territoriales propios de su rango, los que no pueden ser abordados en instrumentos de niveles jerárquicos inferiores, en el marco de una articulación vertical entre instrumentos y bajo los principios de coherencia, subsidiariedad y contracorriente (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013: 32–33, 73–74).

Estas interrelaciones dialécticas en los territorios omitidos deberían tener además relación con diversas modalidades de vulnerabilidad territorial, debido a que la no existencia de planeamiento territorial genera condiciones favorables para la vulneración de la calidad ambiental, de la competitividad económica y de la satisfacción de necesidades en las comunidades locales afectadas, siendo que éstas últimas son merecedoras de un esperado desarrollo territorial sostenible.

3. Objetivos e hipótesis

3.1 Objetivos

3.1.1 Objetivo general

Efectuar una evaluación de los territorios omitidos del planeamiento territorial normativo en Chile.

3.1.2 Objetivos específicos

- Demostrar que existen vulnerabilidades territoriales generadas por la ausencia de planeamiento territorial, evaluando sus efectos en algunas dinámicas ambientales, económicas y sociales.

- Establecer criterios de priorización territorial para la elaboración y/o actualización de instrumentos de planeamiento territorial.

3.2 Hipótesis

En Chile existen territorios omitidos del planeamiento territorial normativo, situación provocada por la institucionalidad pertinente al ser excluidos de los procesos de diseño y gestión de los instrumentos de planeamiento territorial aplicables según la legislación chilena, lo que genera vulnerabilidad territorial demostrable, por la existencia de valores ambientales, sociales y productivos de dichos territorios y que se encuentran expuestos al comportamiento tendencial de actores públicos y privados.

4. Metodología

El proceso metodológico se centró en la identificación de valores ambientales, sociales y productivos sujetos a vulnerabilidad producto de la ausencia de planeamiento territorial y la posterior identificación de criterios de priorización para la formulación y actualización de instrumentos de planeamiento territorial normativo. Para este propósito, se estableció un proceso metodológico compuesto de tres fases:

4.1 Revisión y recopilación

Para la identificación de los territorios omitidos, se efectuó una revisión de los instrumentos de planeamiento territorial intercomunal y comunal vigente, con la finalidad de determinar las comunas consideradas en los PRIoM vigentes y los límites urbanos establecidos en los PRC o Planes Seccionales (PS) vigentes a diciembre de 2019.

Dada la existencia de territorios omitidos, se consideró necesario demostrar el comportamiento en estos territorios de variables posibles de territorializar y que sean representativas de los componentes del modelo de sostenibilidad territorial, o sea, pertenecientes a los componente ecológico, social y económico. Para este fin, se consideró para cada componente una muestra de variables que contaran con datos secundarios de fuentes oficiales que estuviesen geolocalizados a nivel nacional, para contrastar la dispersión espacial de estas variables con los territorios omitidos.

Para evaluar el componente ecológico se seleccionaron cinco variables geolocalizadas y presentes en el territorio nacional. En primer lugar, se consideró la superficie de áreas silvestres protegidas por figuras de protección ambiental para ecosistemas terrestres según las categorías consideradas por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas propuesto en el Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Presidencia de la República, 2014: 37). Además, se consideró relevante incorporar en el análisis la superficie cubierta por glaciares (Dirección General de Aguas, 2015) y la superficie de las cuencas con índice de escasez hídrica de moderada a alta (Fundación Chile, 2018) a modo de representar la fragilidad hídrica de los territorios, junto con integrar la distribución de volcanes activos (Servicio Nacional de Geología y Minería, 2015) y la distribución de relaves (Ministerio de Minería, 2019) como variables relevantes para considerar las dinámicas provocadas por amenazas siconaturales y pasivos ambientales, respectivamente.

A su vez, en la evaluación del componente social se consideraron también cinco variables, como la distribución de viviendas rurales (Instituto Nacional de Estadísticas,

2016), la distribución de localidades en condición de aislamiento (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012), la superficie de comunas con mayor afectación regional por vulnerabilidad socioeconómica, según situación de pobreza por ingresos (Ministerio de Desarrollo Social, 2018) y presencia de hogares vulnerables (Ministerio de Desarrollo Social, 2019) y la superficie de comunas que presentan una dinámica demográfica intercensal extrema (Instituto Nacional de Estadísticas, 2003, 2018).

Por su parte, para la evaluación del componente económico, se consideraron también cinco variables, como la distribución de iniciativas de inversión con impacto ambiental (Servicio de Evaluación Ambiental, 2019), la distribución de actividades productivas según ocupación del suelo para fines agrícolas, ganaderos o forestales (Ministerio de Agricultura, 2019) y distribución de faenas mineras (Ministerio de Minería, 2019).

4.2 Procesamiento y sistematización

Considerando como insumo la revisión de los instrumentos de planeamiento territorial normativos vigentes, se organizó una base cartográfica nacional en sistema geodésico SIRGAS 2000 para la incorporación de los datos geolocalizados a analizar. Posteriormente, se conformó una cobertura cartográfica vectorial con la superficie normada por los PRIoM, PRC y PS vigente a diciembre de 2019, lo que permitió identificar los territorios normados y omitidos, creando sus correspondientes coberturas vectoriales.

Para cada variable seleccionada, se revisaron y depuraron sus respectivas coberturas cartográficas vectoriales existentes, como también se crearon coberturas para las variables que requerían de recopilación y consolidación de entidades, o para las que requerían análisis espacial, lo que permitió establecer un indicador para cada variable, conformando un sistema de quince indicadores, cinco para cada componente.

4.3 Análisis y modelamiento

Con las coberturas cartográficas vectoriales logradas, se efectuó un análisis espacial que permitió establecer la distribución o presencia de dichas variables en la superficie de territorios omitidos, con desagregación a nivel regional, o sea, para cada una de las dieciséis regiones del país. Posteriormente, se procedió a generar indicadores simples, tanto de cantidad como de superficie, para proceder a calcular su presencia porcentual en la superficie de territorios omitidos, permitiendo la normalización de los indicadores.

Obtenidos los resultados porcentuales regionales de cada indicador considerado por componente, se procedió a calcular una media a nivel de componentes y a nivel regional, permitiendo conformar un índice o indicador compuesto de vulnerabilidad media regional (VMR) de cada componente.

Con los resultados obtenidos, se observó el comportamiento de cada indicador simple y compuesto para demostrar las posibles combinaciones de variables que permitirían establecer criterios de priorización regional para la formulación y/o actualización de instrumentos de planeamiento territorial normativos.

5. *Hay razones suficientes para dejar de omitir estos territorios*

Considerando de que existen 661.713,4 km² de territorios carentes de planeamiento territorial normativo, lo que equivale al 87,5% del total nacional, se identificó en esta superficie de territorios omitidos el comportamiento de quince variables representativas de los componentes ambiental, social y económica, estableciendo para cada una de ellas un indicador porcentual para determinar el grado de vulnerabilidad ambiental, social y económico de cada región del país frente a la existencia de territorios omitidos, correspondiendo el valor “100” al de plena vulnerabilidad regional en la variable respectiva, y “0” al de nula vulnerabilidad.

Por ejemplo, si en una región existe 80% de vulnerabilidad regional en la variable “áreas silvestres protegidas”, significa que, según su respectivo indicador, esa región es vulnerable al encontrarse el 80% de la superficie regional con áreas silvestres protegidas en territorios omitidos.

Una vez diseñados los indicadores por variable, se procedió a efectuar un análisis espacial cruzando la superficie de territorios omitidos y la distribución o dispersión de cada variable, logrando los resultados entregados en la Tabla 1, cuyos resultados permiten efectuar una interpretación por componentes, sintetizada a nivel nacional y desagregada a nivel regional.

*Tabla 1. Vulnerabilidad regional por territorios omitidos, por componentes ecológico, social y económico, y total regional. VMR: vulnerabilidad media regional del componente. *: no incluye el Territorio Antártico Chileno.*

Fuente: elaboración propia.

Región.	VMR Componente Ecológico	VMR Componente Social	VMR Componente Económico	VMR total
Arica y Parinacota	99,9	98,6	88,6	95,7
Tarapacá	100,0	99,3	94,8	98,0
Antofagasta	94,1	85,9	76,2	85,4
Atacama	75,4	66,9	63,9	68,8
Coquimbo	53,6	32,7	27,8	38,0
Valparaíso	86,0	67,7	54,0	69,2
Metropolitana	0,0	0,0	0,0	0,0
O'Higgins	34,6	36,0	33,1	34,6
Maule	59,8	64,4	73,5	65,9
Ñuble	99,6	91,5	76,2	89,1
Biobío	97,6	81,1	74,3	84,4
La Araucanía	100,0	98,9	94,0	97,6
Los Ríos	100,0	99,5	95,1	98,2
Los Lagos	100,0	99,1	95,3	98,2
Aysén	100,0	97,0	94,8	97,3
Magallanes*	100,0	96,7	97,7	98,1
Total nacional	78,1	82,4	66,7	75,7

Para el componente ecológico, su vulnerabilidad media alcanzada a nivel nacional fue de 78,1%, donde su variable ecológica “áreas silvestres protegidas” posee la mayor vulnerabilidad a nivel nacional, con un 98,2%. Otras variables ecológicas que experimentaron una elevada vulnerabilidad son “glaciares”, con 97,4%, y “volcanes activos”, con 92,2%, significando que el patrimonio ambiental contenido en los

ecosistemas terrestres protegidos, en los glaciares y en los complejos volcánicos activos son altamente vulnerables por ausencia de planeamiento territorial normativo.

A su vez, a nivel regional el componente ecológico experimentó total vulnerabilidad (100%) en las regiones de Tarapacá, La Araucanía, Los Ríos, Aysén y Magallanes, siguiéndoles las regiones de Arica y Parinacota (99,9%), Ñuble (99,6%), Biobío (97,6%) y Antofagasta (94,1%), lo que significa que son estas las regiones más prioritarias para la formulación de planeamiento territorial normativo considerando las variables ecológicas analizadas.

Para el componente social, su vulnerabilidad alcanzada a nivel nacional fue de 82,4%, siendo la mayor vulnerabilidad alcanzada entre los componentes a nivel nacional, y donde su variable social “superficie de comunas con situación de pobreza por ingresos sobre media regional” posee la mayor vulnerabilidad en su componente, con un 89,9%, junto a otras variables sociales que experimentaron una elevada vulnerabilidad, como “superficie de comunas con hogares en vulnerabilidad socioeconómica sobre media regional”, con 87,7%, seguida de “superficie de comunas con dinámicas demográficas extremas” (86,1%) y “localidades aisladas” (82,5%), significando que en el componente social la ausencia de planeamiento territorial normativo afecta más a las comunas con mayor vulnerabilidad socioeconómica y a las comunidades más aisladas del país.

A nivel regional, el componente social experimentó su mayor vulnerabilidad en la Región de los Ríos, con un 99,5%, pero a su vez siete regiones observaron una vulnerabilidad superior al 90,0%, como ocurre, en orden descendente, en las regiones de Tarapacá (99,3%), Los Lagos (99,1%), La Araucanía (98,9%), Arica y Parinacota (98,6%), Aysén (97,0%), Magallanes (96,7%) y Ñuble (91,5%), lo que significa que son estas las regiones más prioritarias para la formulación de planeamiento territorial normativo considerando las variables sociales analizadas.

Para el componente económico, su vulnerabilidad alcanzada a nivel nacional fue de 66,7%, donde su variable económica “suelos de plantaciones forestales” posee la mayor vulnerabilidad a nivel nacional, con un 83,1%, seguida de las variables “suelos de praderas y matorrales”, con un 79,2%, “suelos de cultivos” (63,3%) y “faenas mineras” (62,3%), significando que en el componente económico la ausencia de planeamiento territorial normativo expone considerablemente a los suelos con vocación productiva, y cómo también favorece la no regulación integral de más de la mitad de las faenas mineras.

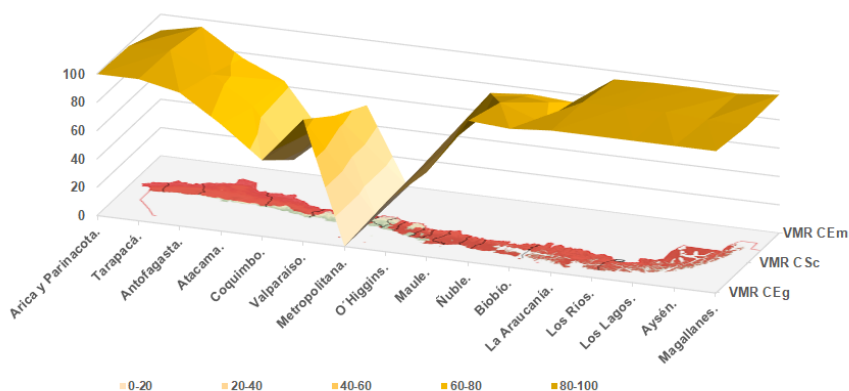
En comparación con los otros componentes y variables, las variables económicas estudiadas no observaron altos niveles de vulnerabilidad, e incluso en la variable “iniciativas de inversión de alto impacto ambiental aprobadas” se observó una vulnerabilidad del 45,5%, la más baja entre todas las variables estudiadas, lo que no le resta importancia a la variable, significando que casi la mitad de las iniciativas de inversión de alto impacto ambiental evaluadas en el Sistema de Evaluación Ambiental han sido aprobadas para su ejecución en territorios omitidos.

A nivel regional, el componente económico posee su mayor vulnerabilidad en la Región de Magallanes, con un 97,7%, pero a su vez cinco regiones observaron una vulnerabilidad superior al 90,0%, como ocurre, en orden descendente, en las regiones de Los Lagos (95,3%), Los Ríos (95,1%), Tarapacá (94,8%), Aysén (94,8%) y La Araucanía (94,0%), lo que significa que son estas las regiones más prioritarias para la

formulación de planeamiento territorial normativo considerando las variables económicas analizadas.

En síntesis, a nivel nacional, y considerando las variables analizadas, las regiones con mayor vulnerabilidad por territorios omitidos son Los Ríos y Los Lagos, ambas con 98,2% de vulnerabilidad, seguidas de cinco regiones que también superaron el 90% de vulnerabilidad, como Magallanes (98,1%), Tarapacá (98,0%), La Araucanía (97,6%), Aysén (97,3%) y Arica y Parinacota (95,7%), quedando a su vez en el otro extremo las regiones de Coquimbo (38,0%) y O'Higgins (34,6%) y como las que poseen menor vulnerabilidad, junto con la Región Metropolitana de Santiago, que posee nula vulnerabilidad en todas las variables (0,0%), ya que todo su territorio se encuentra normado por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) (Figura 4).

Figura. 4. Comportamiento de la vulnerabilidad regional por territorios omitidos observada por componentes ecológico, social y económico, y total regional. Fuente: elaboración propia. 2019 VMR: Vulnerabilidad media regional del componente. CEg: componente ecológico; CSc: componente social; CEm: componente económico.



6. Por dónde empezar

Sin duda que la existencia de territorios omitidos debería promover el establecimiento de criterios para priorizar territorios y orientar la gestión institucional pertinente al planeamiento territorial normativo chileno, sobre todo si observamos que el comportamiento de los componentes y variables analizadas en la superficie nacional de territorios omitidos fue diferenciado entre las regiones del país.

Por esta razón, el comportamiento regional de cada componente puede contribuir para orientar la programación de estudios de diseño e implementación de instrumentos de planeamiento territorial normativos, según el grado de importancia que se le otorgue a cada componente en las distintas regiones.

Para tal propósito, de la evaluación regional de las variables por componentes, se obtuvo una Vulnerabilidad Media Regional total (VMR total), valor que corresponde a la media regional de las variables. Si bien se podría plantear una priorización regional según el VMR total, esto desmerecería a otros factores que sin duda inciden en el actual planeamiento territorial pasivo ejercido por la institucionalidad pertinente, pero que desde el punto de vista del planeamiento territorial toman relevancia, como lo son la dimensión espacial y demográfica del problema. Es por esto, que el VMR total se puede complementar con dos indicadores fundamentales del sistema territorial, tales

como la superficie regional que abarcan los territorios omitidos y la población rezagada del planeamiento territorial normativo, las cuales son, en definitiva, el objetivo de las políticas públicas y la normativa territorial.

De esta forma, al realizar una media de los tres indicadores mencionados (porcentaje de población en territorios omitidos, porcentaje de superficie de territorios omitidos y VMR total) se obtiene un ranking de priorización regional que actúa como hoja de ruta para la gestión institucional esperada al respecto (Tabla 2).

Se observa, para dar un ejemplo, que las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Ñuble y Tarapacá deberían ser las más prioritarias, ya que se sitúan en los primeros puestos del ranking, con a lo menos un 70% de priorización.

Si bien se asume que el VMR total recoge variables territoriales relevantes en los componentes ecológico, social y económico, para este ranking, como instrumento de priorización, se ponderó equitativamente el comportamiento medio de las variables analizadas (VMR total) con la superficie regional existente de territorios omitidos y la población que habita dichos territorios.

Esto se plantea debido a que, para disminuir la brecha de planeamiento territorial normativo, consideramos indispensable la dimensión espacial de los territorios omitidos, para priorizar a las regiones que poseen mayor brecha territorial al respecto. Así mismo, se plantea considerar, con la misma importancia, la presencia de población o comunidades que habitan dichos territorios, a modo de incorporar aspectos relativos a la rentabilidad social para la inversión requerida en el diseño de los instrumentos de planeamiento territorial requeridos.

Tabla 2. Priorización regional según vulnerabilidad media regional total, porcentaje de superficie y población en territorios omitidos (TO). Fuente: elaboración propia.

Región	% superficie regional de TO	% de población en TO	Vulnerabilidad media regional	% de priorización
La Araucanía	99,2	43,7	97,6	80,2
Los Ríos	99,2	37,0	98,2	78,1
Los Lagos	99,4	36,0	98,2	77,8
Aysén	98,6	25,7	97,3	73,9
Ñuble	91,7	30,1	89,1	70,3
Tarapacá	100,0	12,0	98,0	70,0
Arica y Parinacota	99,7	11,4	95,7	68,9
Magallanes*	99,7	7,9	98,1	68,6
Antofagasta	93,4	5,9	85,4	61,5
Biobío	87,5	12,2	84,4	61,3
Maule	64,8	33,7	65,9	54,8
Atacama	80,2	13,6	68,8	54,2
Valparaíso	64,7	10,9	69,2	48,3
O'Higgins	43,3	19,7	34,6	32,5
Coquimbo	43,0	5,9	38,0	29,0
Metropolitana	0,0	0,0	0,0	0,0
Total nacional	87,5	12,2	75,7	58,5

7. Consideraciones finales

El estado actual del planeamiento territorial en Chile genera un escenario desfavorable para territorios y comunidades que han sido excluidas del planeamiento territorial normativo, lo que permite establecer en la nomenclatura especializada una nueva terminología: territorios omitidos del planeamiento territorial normativo, o simplemente “territorios omitidos”, condición que genera vulnerabilidad a los componentes de su sistema territorial y que sólo se justifica por la actitud de la institucionalidad pertinente de no considerar, a estos territorios y sus comunidades, oportunamente en la aplicación de la legislación vigente y atingente sobre planeamiento territorial.

Tal condición propicia el desarrollo tendencial del sistema territorial y la conformación de paisajes que no favorecen a la calidad de vida de sus comunidades, lo que implica una vulnerabilidad generalizada en los componentes ecológico, social y económico de dichos territorios omitidos, identificándose condiciones de vulnerabilidad demostrables en ciertas variables.

Como resultado de esto, casi la totalidad del patrimonio natural y glaciar del país no cuenta con planeamiento territorial normativo para establecer condiciones adecuadas para el resguardo o el uso racional de tales sitios de interés biológico y glaciológico. Junto con ello, casi todos los centros de actividad volcánica activa no cuentan con condiciones de restricción integradas al planeamiento territorial y que además más de la mitad de la superficie de las cuencas hidrográficas con escasez hídrica y parte importante del suelo productivo del país carecen de instrumentos de planeamiento territorial que regulen el uso de los recursos hídricos y edáficos, y que regulen a su vez las acciones de sus comunidades y actividades dependientes.

También la institucionalidad pertinente no considera oportunamente planear el territorio de las comunas con altos índices de vulnerabilidad socioeconómica, que han experimentado un alto decrecimiento o crecimiento demográfico en los últimos quince años o que cuentan con comunidades que viven en condiciones de aislamiento.

Al considerar el comportamiento medio de las variables estudiadas, se puede decir que las regiones de Los Ríos, Los Lagos, Magallanes, Tarapacá, La Araucanía, Aysén y Arica y Parinacota son las que presentan una mayor vulnerabilidad por territorios omitidos, en orden de vulnerabilidad regional y todas superando el 90,0%.

Estos resultados permitieron establecer indicadores territoriales que demuestran que dichos territorios omitidos pueden ser prioritarios para el planeamiento territorial, ya que tomando los resultados obtenidos por componentes y variables, se pudo conformar un indicador compuesto (VMR total) correspondiente a la media regional de las variables analizadas, el cual promediado con el porcentaje de superficie regional de territorios omitidos y el porcentaje población regional existente en ellos, se pudo establecer un instrumento que permite identificar a las regiones más prioritarias para el diseño e implementación de instrumentos de planeamiento territorial en territorios omitidos, como lo son las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Ñuble y Tarapacá, en orden de prioridad y con a lo menos un 70% de priorización.

Sin duda que la presente investigación promueve el análisis de las implicancias del planeamiento territorial pasivo (Moliní, 1995: 152) en la realidad chilena, y se plantea como un punto de partida para profundizar su evaluación y seguir determinando sus impactos en el territorio y sus comunidades, incorporando nuevas variables que

permitan robustecer la metodología y así aumentar su sensibilidad territorial frente a las relaciones dialécticas existentes entre los recursos, actores, instituciones y comunidades sujetas a un territorio omitido por el planeamiento territorial normativo.

Referencias

- Dirección General de Aguas (2015) Inventario de Glaciares. Recuperado <https://dga.mop.gob.cl/estudiospublicaciones/mapoteca/Paginas/default.aspx#cinco>
- Ferrandis Martínez, A., y Noguera Tur, J. (2016) Planeamiento territorial sostenible: un reto para el futuro de nuestras sociedades; criterios aplicados. *Cadernos Metrópole. Planeamiento urbano e regional: percursos e desafios*. v. 18, n. 37., 743–763. Recuperado de <http://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2016-3706>
- Fouré Carloza, G. (2013) Metodología para la definición de un sistema de indicadores compuestos para el monitoreo de la sostenibilidad regional de una región político-administrativa. (Universidad de Valparaíso). Recuperado de <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/181546#>
- Fundación Chile (2018) *Escenarios hídricos 2030. Radiografía del agua. Brecha y riesgo hídrico en Chile*. Santiago, Chile.
- Gómez Orea, D., y Gómez Villarino, A. (2013) *Ordenación Territorial*. (Tercera ed; Ediciones Mundi-Prensa, Ed.). Madrid, España.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2003) *XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 2002. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile.
- (2008) *División Político Administrativa y Censal 2007*. Santiago, Chile.
- (2016) *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Cartografía Censal*. Santiago, Chile.
- (2018) *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2017. Microdatos en formato CSV. Total País - Región - Comuna - Manzana*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Agricultura. (2019) *Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Agricultura*. Recuperado 14 de octubre de 2019, de <http://ide.minagri.gob.cl>
- Ministerio de Desarrollo Social (2017) *Atlas de Acción Social. Áreas prioritarias para 75 comunas en Chile*. (Subsecretaría de Servicios Sociales, Ed.). Santiago, Chile.
- (2018) *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN 2017. Estimaciones comunales de pobreza por ingresos y multidimensional*. Recuperado: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/estimacion_pobreza_ingreso_multidimensional_comunal.pdf
- (2019) *Sistema Integrado de Información Social con Desagregación Territorial, SIIS-T*. Recuperado 31 de diciembre de 2019, de <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>
- Ministerio de Hacienda (1953) Decreto con Fuerza de Ley No224, publicado el 5 de agosto, que fija el texto refundido de la Ley General de Construcciones y Urbanización. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=5107&f=1976-04-13&p=>
- Ministerio de Minería (2019) *Minería Abierta Mapas Beta*. Recuperado 31 de diciembre de 2019, de <http://maps.mineriaabierta.cl/mapa>

- Ministerio de Obras Públicas (1965) Ley No16.391, publicada el 16 de diciembre, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=28433&f=2014-10-10&p=>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (1976) Decreto con Fuerza de Ley No458, publicado el 13 de abril, que aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones (actualizada al 23 de enero de 2020). Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=13560&f=2020-01-23&p=>
- (2019a) Infraestructura de Datos Espaciales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Recuperado 2 de octubre de 2019, de <http://ide.minvu.cl/geoportall/>
 - (2019b) Seguimiento de Instrumentos de Planificación Territorial. Recuperado 31 de diciembre de 2019, de <http://seguimientoipt.minvu.cl/>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2018) Ley No21.074, publicada el 15 de febrero, sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País. Recuperado de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). website: <https://www.leychile.cl/N?i=1115064&f=2018-02-15&p=>
- Ministerio del Medio Ambiente (2019) Registro Nacional de Áreas Protegidas. Recuperado 18 de mayo de 2019, de <http://areasprotegidas.mma.gob.cl/>
- Moliní, F. (1995) El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio. En *Asociación Española de Geografía* (Ed.), Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles No20 (pp. 147–159). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318504>
- Nel-Lo, O. (2010) El planeamiento territorial en Cataluña. *Cuadernos Geográficos*. El estado de la ordenación del territorio en España., 47 2010-2, 131–167. Recuperado de <http://www.ugr.es/~cuadgeo/docs/articulos/047/047-006.pdf>
- Presidencia de la República. (2014) Boletín 9.404-12 Proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad. (p. 36). p. 36. Santiago, Chile.
- Servicio de Evaluación Ambiental (2019) Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Buscador de proyectos. Recuperado 31 de diciembre de 2019, de <https://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyecto.php>
- Servicio Nacional de Geología y Minería (2015) Ranking de los 90 volcanes activos de Chile. (p. 2). p. 2. Recuperado de <http://sitiohistorico.sernageomin.cl/archivos/Ranking-de-Volcanes.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2012) Estudio de identificación de localidades en condición de aislamiento. (División de Políticas y Estudios, Ed.). Recuperado de http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/zonas_aisladas2.pdf

Justiça Espacial e Habitação de Interesse Social no Território de Identidade do Sisal, Bahia, Brasil

Maria da Paz de Jesus Rodrigues
Universidade do Estado da Bahia

Resumo: O propósito central desse artigo é suscitar indagações sobre a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social nas cidades pequenas do Território de Identidade do Sisal – Bahia – Brasil. Buscou-se ainda averiguar se essas ações políticas são norteadas por princípios que visem assegurar uma maior justiça social e espacial ao viabilizar o acesso à moradia e a inclusão em áreas com infraestrutura e serviços coletivos básicos, ou se estão atreladas à reprodução das desigualdades sociais e exclusão. Os procedimentos metodológicos adotados para a realização deste artigo contemplaram pesquisas bibliográficas e documentais como etapas essenciais, além de observações diretas nos conjuntos habitacionais das cidades investigadas. Os resultados indicam que, se por um lado a implantação do programa público de habitação social facilita a aquisição da casa própria, por outro submete seus moradores a processos de segregação socioespacial.

Palavras-chave: espaço urbano, justiça espacial, habitação de interesse social.

Abstract: The main purpose of this article is to raise questions about the implantation of social housing projects in small cities in the “Território de Identidade do Sisal” (Identity Territory of Sisal) - Bahia - Brazil. It was also pursued to verify whether these political actions are guided by principles to ensure greater social and spatial justice through access to housing and inclusion in areas with basic infrastructure and collective services, or are linked to the reproduction of social differences and exclusion. The methodology adopted for this article takes bibliographical and documentary research as essential, in addition to direct observation in the housing complexes of the cities of Identity Territory of Sisal. The results indicate that, while the implementation of the housing public program facilitates the own housing acquisition, on the other hand, it subjects its residents to socio-spatial segregation processes.

Keywords: urban space; spatial justice; social interest housing.

1. Introdução

A (re)produção do espaço urbano é um processo marcado por grande complexidade, pelas disparidades e práticas articuladas ou conflitantes entre os distintos agentes produtores, que se apropriam do solo urbano de modo desigual, o que induz fragmentações e exclusões socioespaciais. Esses aspectos reverberam diretamente na configuração das cidades, nas suas dinâmicas, numa elevação da segregação e, por extensão, em múltiplas manifestações de (in) justiça sociais e espaciais, o que é especialmente evidente em sociedades mais desiguais, como acontece no Brasil.

Embora reconheçam que a disseminação das implicações decorrentes da urbanização não se restringe às cidades, Lefebvre (2006) e Soja (2014) comungam da compreensão de que aglomerações urbanas são as mais intensamente atingidas pelas relações de poder discrepantes, pelas lógicas capitalistas e distribuição desigual dos recursos e serviços essenciais, e se tornaram os principais centros das lutas reivindicatórias associadas à busca de justiça social.

A realidade das cidades brasileiras exemplifica bem esses contextos de intensos contrastes na produção do espaço, refletidos, sobretudo, nas diferenciações da paisagem urbana das cidades grandes e médias. Porém, em menor proporção e com algumas particularidades, essa realidade também vem se dispersando nas cidades pequenas, que passam a apresentar de modo mais evidente uma valorização do solo urbano, a ampliação das áreas de ocupação periférica e segregação socioespacial, o que tem sido impulsionado nas duas últimas décadas pelas ações decorrentes da execução de políticas habitacionais empreendidas pelo Estado brasileiro.

O presente artigo tem por objetivo central refletir sobre a implantação de conjuntos habitacionais de interesse social nas cidades pequenas do Território de Identidade do Sisal no estado da Bahia – Brasil. Buscou-se ainda averiguar o propósito das ações políticas, considerando se visam uma maior justiça social e espacial mediante o acesso à moradia e a inserção em áreas dotadas de equipamentos e serviços coletivos básicos, ou se seguem lógicas alinhadas a uma reprodução das relações de desigualdade e exclusão, negando o “direito à cidade” num sentido amplo.

2. Produção social dos espaços urbanos e as (in)justiças espaciais

Em distintos contextos socioeconômicos e políticos, as cidades se configuram como lócus de contradições expressas, por exemplo, na fragmentação intraurbana, estruturas sociais dispare e acesso diferenciado a bens e serviços. Portanto, torna-se importante procurar elucidar como essas desigualdades socioespaciais e privações de direitos nas cidades estão diretamente imbricadas com dinâmicas sociais e espaciais que as permeiam. Com esse propósito, recorreu-se a contribuições teórico-conceituais de Lefebvre (2006) e Soja (2014) que pudessem auxiliar na compreensão dessas relações entre a produção do espaço e as (in)justiças espaciais.

Apesar de não empregar especificamente os conceitos de justiça social ou espacial, as discussões pautadas por Lefebvre (2006), em Direito à cidade, apresentam indicativos de correlação entre justiça e direitos humanos ao problematizar as contradições provenientes do avanço do processo de constituição de uma sociedade urbana, que possui o sério problema político de estar submetida às lógicas de uma sociedade burocrática de consumo dirigido.

Conforme Lefebvre (2006), essas contradições são acentuadas à medida que o espaço urbano se torna um produto, o que aguça os conflitos entre propriedade privada e apropriação, a proliferação de “urbanizações desurbanizadas”, além de apresentar fragmentações e segregações que impossibilitam a existência de espaços de encontros e oposições entre diferentes classes sociais. Entre essas contradições, merecem destaque para essa análise as fragmentações e segregações espaciais, pois tanto se materializam na paisagem urbana quanto na seletividade de investimentos e alocação de recursos, condicionando muitos a vivenciarem situações rotineiras de injustiça espacial.

A respeito das discussões sobre segregação, cabe destacar que, apesar da ampla utilização do conceito pelos estudos relativos às desigualdades e como se refletem nas estruturas espaciais das cidades, seu emprego para explicar realidades de diferentes contextos socioeconômicos é contestado por alguns autores. Por exemplo, Vasconcelos (2004), pautado em uma minuciosa pesquisa histórica, indica que o conceito de segregação foi inicialmente adotado por sociólogos da Escola de Chicago para tentar explicar o fenômeno da formação de áreas específicas ocupadas por imigrantes, e defende que seu uso deveria ser mais restrito a determinadas situações históricas e contextos. Com base nesta compreensão, alerta que o conceito não se aplica com precisão a realidade das cidades do Brasil, em função de nem sempre haver uma nítida segregação residencial na distribuição espacial da população pobre, apesar da desigualdade ser uma característica intrínseca à sociedade brasileira.

Porém, esse não é um entendimento generalizado. Sposito (2013), reconhece a validade de problematizar a utilização do conceito de segregação de modo a não ser usado em quaisquer circunstâncias, todavia, argumenta que os conceitos podem ser atualizados e “[...] que é possível tratar das especificidades da segregação segundo os componentes de cada realidade socioespacial” (p. 62). A partir dessa perspectiva, Sposito (2013) pondera que a adoção do conceito de segregação socioespacial tem grande relevância para a compreensão da realidade urbana latino-americana na atualidade, desde que seja adotado com o devido cuidado teórico respeitando os princípios que o fundamentaram, sejam reconhecidas as peculiaridades entre as diferentes formações socioespaciais, bem como consideradas suas múltiplas dimensões e formas de expressão espacial.

Lefebvre (2006) concebe que a segregação é uma clara estratégia de classe e que possui sentido político e social. Além disso, suas análises podem ser fundamentadas a partir de “[...] seus três aspectos, ora simultâneos, ora sucessivos: espontâneo (proveniente das rendas e das ideologias), voluntário (estabelecendo espaços separados) e programado (sob o pretexto de arrumação e de plano)” (p. 94). É neste último aspecto, o programado, mediado pelo Estado e pelas empresas, que se insere a segregação imposta aos moradores dos conjuntos habitacionais de interesse social no Brasil.

Embasada nas discussões sobre o processo contraditório de produção social do espaço e a segregação como conteúdo inerente da urbanização capitalista, Alvarez (2013) salienta que a produção em massa de moradias anula as prerrogativas do habitar, que passa a ser condicionado a somente atos elementares, sendo convertido a mero habitat. Ainda destaca um agravante que se aplica a situação de grande parte das habitações sociais no Brasil:

[...] o drama de não conseguir realizar o urbano (enquanto encontro, sociabilidade, diferença, centralidade) a partir do habitar é muito mais intenso nos países periféricos, nos quais os altos níveis de exploração do trabalho e as políticas de Estado não garantem acesso à mobilidade, aos espaços públicos coletivos de produção de sociabilidade e cultura e, especialmente, à moradia, de modo que, muitas vezes, sequer a possibilidade do habitat existe de fato, reduzindo ainda mais as possibilidades de apropriação. As lutas se direcionam, num primeiro momento nestes países, pelo direito de ficar na cidade. (Alvarez, 2013: 112-113).

Sobre a questão da moradia, Lefebvre (2006) sinaliza que se constitui como um dos grandes problemas da sociedade urbana, já que dissimula a problemática da cidade e do urbano. Conforme o autor, o direito à moradia é uma das necessidades sociais intrínsecas à sociedade urbana, que deve ser inserido em direitos sociais mais amplos, culminando num direito à cidade, compreendido como direitos que:

Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.)” (Lefebvre, 2006: 143).

Esses direitos precisariam extrapolar a dimensão dos direitos individuais e imediatos, para permitir a efetivação do direito à vida urbana renovada, inclusive para permitir uma apropriação social do espaço pelos distintos grupos sociais, os encontros, conflitos dos diversos modos de viver, dos embates ideológicos e das diferenças (Lefebvre, 2006). O direito à diferença também se constitui em um dos princípios norteadores da concepção de justiça social proposta por Yong (2000), pois no seu entendimento o respeito às diferenças e, principalmente, o reconhecimento das diferenças pelas políticas públicas e instituições é aspecto fundamental para garantir pluralismo e ações políticas que não se pautem numa visão de sociedade homogênea e unitária, o que ocultaria a existência das distintas formas de opressão, dominação e injustiças pelo gênero, raça, orientação sexual, nacionalidade, entre outros.

As premissas referentes à condição urbana e a intensificação das desigualdades socioespaciais suscitadas pela obra de Lefebvre (2006) foram, segundo Soja (2014), de grande contribuição para a estruturação da ideia de espacialidade das (in)justiças. Assim, o conceito de direito à cidade é considerado como uma referência basilar para a teoria espacial da justiça, além de também remeter a busca de democracia e efetivação do direito dos cidadãos numa perspectiva mais ampla.

Soja (2014) defende que as noções formuladas por Lefebvre (2006) denunciam como a produção do espaço urbano condicionada pelo capitalismo fomenta a acumulação de riquezas cruciais para a sua reprodução e manutenção das estruturas desiguais de poder, o que implica, por conseguinte, uma maior complexidade da problemática urbana, dos paradoxos internos e das desigualdades na distribuição e apropriação dos recursos e serviços.

Assim, “La búsqueda del derecho a la ciudad es un esfuerzo continuo y más radical en la reapropiación espacial, que reivindica una presencia activa en todo lo que ocurre en la vida urbana bajo el capitalismo” (Soja, 2014: 141). Para tal, se torna imprescindível que os cidadãos desfavorecidos assumam uma participação mais efetiva

sobre o processo de produção social do espaço, de modo a impor transformações direcionada ao alcance de uma justiça espacial.

Soja (2014) afirma que as segregações socioespaciais, a exploração econômica e as formas de discriminação e dominação têm uma explícita correlação espacial que é tratada com negligência e que precisa ser desvelada. Seu argumento é que o reconhecimento da relevância do espaço, e como influencia forças políticas e “geografias injustas”, tem impulsionado a emergência de uma nova consciência espacial que procura agregar as dimensões sociais e espaciais nas análises, tendo em vista que os processos sociais atribuem formas às espacialidades e, simultaneamente, os processos espaciais influem para as relações sociais, conformando assim uma dialética socioespacial, na qual uma dimensão não se sobrepõe a outra.

Ainda que não formule necessariamente uma teoria da justiça espacial e priorize fundamentos assentados em exemplos empíricos relacionados a uma visão espacial crítica, Soja (2014) defende uma afirmação do conceito de justiça espacial, e apresenta contribuições referente às convergências entre espacialidades e as relações de (in)justiças sociais. Pondera também que a dimensão espacial pode proporcionar subsídios teóricos e práticos para compreensão da organização da sociedade, produção e manutenção de disparidades, bem como para estimular novas formas de ação social democrática. Todavia, esclarece que:

[...] la búsqueda de la justicia espacial no pretende sustituir, o constituir una alternativa, a la búsqueda de la justicia social, económica o ambiental. En lugar de ello, persigue servir como un medio de amplificar y extender estos conceptos en nuevas áreas de conocimiento y práctica política. [...] (Soja, 2014. 38)

Ao enfatizar os potenciais da associação entre a espacialidade e a justiça social, Soja (2014) destaca seus sentidos acadêmicos, políticos e práticos, já que pode motivar uma percepção ampliada da justiça como atributo básico a ser requerido por todas as sociedades e, em especial, favorecer o surgimento de novas estratégias de mobilizações e coalizões de organizações sociais de caráter local ou regional que almejem uma “busca por justiça espacial”.

Contudo, Soja (2014) também reconhece as limitações e desafios para concretização dos princípios norteadores da justiça espacial, seja pelos obstáculos impostos pelas forças que pretendem manter as geografias das desigualdades e relações de poder, seja pelas dificuldades para determinar quais manifestações de injustiças podem ser enquadradas como tal, de forma a evitar uma generalização demasiada de metas complexas de serem atingidas, sobretudo em sociedades pautadas em estruturas de privilégio e exclusão.

Com o intuito de estabelecer conexões entre as discussões relacionadas às desigualdades de distribuição, equidade e múltiplas formas de produção de injustiças espaciais nas cidades, inclusive nas cidades classificadas como pequenas e que possuem reduzido dinamismo socioeconômico, o tópico seguinte procura enfatizar como a ação governamental pode manter disparidades e cercear direitos, ao mesmo tempo que promove melhorias básicas nas condições de vida por meio do acesso à moradia.

3. A Implantação de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social no Território de Identidade do Sisal, Bahia, Brasil: uma garantia de direitos sociais ou reprodução de (In)justiças espaciais?

O direito à moradia adequada se insere entre os direitos humanos considerados como universais, sendo regulamentado por diretrizes internacionais e legislações nacionais específicas, o que, em tese, deve ser assegurado mediante políticas públicas direcionadas para o atendimento dessa necessidade basilar dos cidadãos. Entretanto, no Brasil, assim como em vários outros países da América Latina, o acesso à terra urbana e a moradia digna são campos de acirrados conflitos, algo comprovado pelos indicadores de déficit habitacional urbano, ou facilmente perceptível na proliferação de moradias precárias, ocupações de áreas periféricas e de vulnerabilidades socioambientais.

No caso brasileiro, diante dos tensionamentos e mobilizações sociais pela ampliação do acesso à moradia adequada para as famílias de baixo poder aquisitivo, se ressalta como uma das medidas de ação efetivadas pelo Estado o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida (PMCMV)¹, criado pela Lei 11.977 de Julho de 2009, e que articula na sua execução órgãos públicos das instâncias federal, estadual e municipal, além de segmentos privados da construção civil.

Diferentemente dos demais programas habitacionais que concentravam suas atuações nas metrópoles e cidades de maior densidade demográfica, o PMCMV promoveu uma desconcentração espacial dos investimentos em moradia, em especial, no que se refere a construção de unidades habitacionais de interesse social direcionadas para a população de menor renda, numa estratégia para atender as demandas de déficit habitacional também fora dos grandes centros urbanos. Assim, as cidades pequenas passaram a ser contempladas com ações do programa, entre as quais, as cidades do Território de Identidade do Sisal, recorte espacial analisado pelo presente estudo.

O Território de Identidade do Sisal se constitui em uma das vinte e sete regiões de planejamento do estado da Bahia e está inserido em área de clima semiárido. É formado por vinte municípios que possuem uma forte interligação, seja pelo processo de formação histórico-geográfico, seja pelas relações no contexto intrarregional estimuladas pelas articulações das atividades relacionadas com a cadeia produtiva da fibra do sisal (Agave Sisalana).

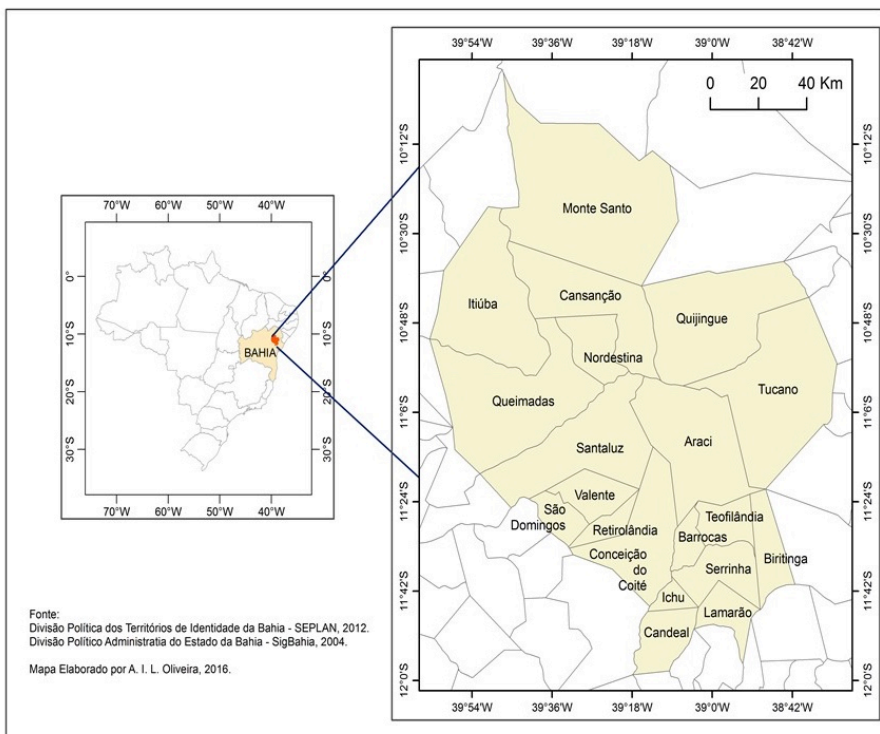
No Território de Identidade do Sisal aproximadamente 43% da população está concentrada em áreas urbanas, predominando as cidades que podem ser classificadas como pequenas. De um modo geral, a maior parte das cidades apresentam população inferior a vinte mil habitantes; uma intensa confluência campo-cidade que se manifesta

¹ Quando lançado, o Programa Minha Casa Minha Vida apresentava como propósito criar mecanismos de incentivo à produção e compra de unidades habitacionais em centros urbanos e áreas rurais, porém também se enquadrava nas estratégias do governo federal para minimizar os efeitos da crise econômica mundial de 2008 por meio do aquecimento do mercado de construção civil. Além das famílias de baixa renda, que recebem subsídios integrais, o programa também contempla em suas linhas de ação a concessão de créditos para famílias com renda de até dez salários mínimos. Conforme dados divulgados pelo Ministério da Economia, entre 2009 e junho de 2019, foram contratadas pelo programa 5,5 milhões de unidades habitacionais. Desde 2019 o programa não efetivou novas contratações, suas ações estão paralisadas e uma nova proposta encontra-se em formulação.

nas paisagens urbanas, nas suas dinâmicas sociais e espaciais, e na base econômica amparada, principalmente, em atividades agropecuárias.

As cidades do Território de Identidade do Sisal apresentam diferentes níveis de dinamismo socioeconômico, e ocorre uma centralização de serviços essenciais e de maior complexidade nas cidades que possuem um maior dinamismo socioeconômico, Serrinha e Conceição do Coité, as quais, no contexto regional, apresentam indicadores sociais e econômicos muito diferenciados face às demais do entorno.

Figura 1: Localização do Território de Identidade do Sisal - Bahia – Brasil



Nas duas últimas décadas essas cidades do Território de Identidade do Sisal foram contempladas com construções de conjuntos habitacionais para a população de menor renda por meio do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e, mais intensamente, pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), cujas ações abarcam um maior número de unidades (Figura 2), com maior dispersão territorial e, por extensão, também ocasionaram impactos mais evidentes nas dinâmicas socioespaciais. Dentre esses impactos, se destacam a expansão da malha urbana, inclusive com a redefinição do perímetro urbano de algumas cidades de modo a incorporar terras rurais como urbanas; uma elevação do valor do solo; o surgimento de loteamentos periféricos em áreas desprovidas de infraestrutura e serviços básicos e uma acentuação da marginalização socioespacial da população pobre.

Figura 2. Fonte: Dados fornecidos pelo Ministério das Cidades referentes ao período de 2009 a março de 2017. Elaboração: Maria da Paz Rodrigues.



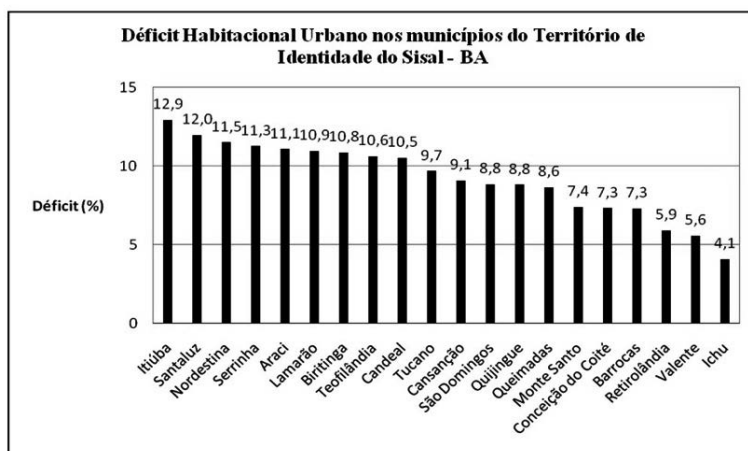
Teoricamente, o déficit habitacional urbano deveria ser um dos critérios principais para fundamentar a seleção dos municípios contemplados com a implantação de conjuntos habitacionais e o quantitativo de unidades a serem construídas de modo a atender as demandas locais. Assim, para fins de análise correlacionada a uma justiça espacial na distribuição das unidades habitacionais entre essas cidades, interessa também destacar os dados concernentes ao déficit habitacional urbano desses municípios do Território de Identidade do Sisal (ver Figura 3).

Os indicadores mais recentes de déficit habitacional foram estabelecidos a partir de estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro com base no último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado no ano de 2010, e consideram quatro componentes, a saber: domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo em domicílios locais.

Nos municípios do Território de Identidade do Sisal há uma maior incidência de déficit habitacional correlacionado a coabitação familiar, seguida de domicílios precários. No que se refere aos dados do déficit habitacional urbano, estes possuem variações entre 12,9% a 4,1%, e as cidades que se destacam são Itiúba, Santaluz, Nordestina e Serrinha (Fundação João Pinheiro, 2013). Ou seja, os maiores indicadores de déficit habitacional urbano não estão necessariamente nas cidades que apresentam maior densidade populacional.

No entanto, a distribuição de unidades habitacionais entre as cidades do Território de Identidade do Sisal evidencia que esta não é definida apenas de acordo com o déficit habitacional ou com fundamento nas demandas apresentadas pelos planos estaduais e locais de habitação de interesse social, antes prevalecem critérios político-econômicos associados a acordos institucionais firmados, a atuação de agentes sociais e correlações de forças políticas, com destaque para os do setor de construção civil, políticos locais e proprietários fundiários.

Figura 3. Fonte: Fundação João Pinheiro, 2013. Elaboração: Maria da Paz Rodrigues.



A respeito desses dados de déficit habitacional urbano e a construção de unidades habitacionais nas cidades analisadas, merecem ênfase três aspectos: a) a cidade de Santaluz (19.202 habitantes²), possui o segundo maior déficit urbano relativo, porém, não foi contemplada pelo Programa Minha Casa Minha Vida; b) a padronização do número de unidades habitacionais contratadas para as cidades de Barrocas, Candeal, Ichu, Nordestina, Retirolândia, São Domingos, Lamarão e Biritinga, desconsidera as diferenciações do quantitativo populacional, as especificidades locais, bem como os indicadores de déficit habitacional; c) a cidade de Tucano (21.958 habitantes) recebeu 304 unidades, enquanto a cidade de Monte Santo (8.845 habitantes) foi beneficiada com 200 unidades, apesar de apresentar um menor déficit.

Ao relacionar a questão da distribuição de unidades habitacionais entre as cidades do Território de Identidade do Sisal, constata-se que não ocorre equidade. Sobre esse desequilíbrio na destinação dos recursos para atender as demandas, Harvey (1980) alerta que é necessário se atentar para os mecanismos que regulam essa distribuição geográfica de modo a garantir uma justiça espacial, pois promove-se um incremento das discrepâncias, especialmente, nos espaços urbanos que estão em constante estado de desequilíbrio e concentram injustiças sociais.

No que se refere a uma eficiência relacionada à localização dos conjuntos populares também não se verifica nada que indique uma justiça espacial, ao contrário, são predominantes as práticas de negação do “direito à cidade”, já que, com poucas exceções, as moradias destinadas a atender as demandas habitacionais da população economicamente mais carente foram construídas em locais afastados das áreas urbanas consolidadas, em áreas de menor valor do solo, onde não existem requisitos infraestruturais mínimos de serviços públicos e coletivos básicos.

Tecendo paralelos com as orientações difundidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), em especial no seu Programa das Nações Unidas para os

² Os dados populacionais se referem aos habitantes residentes nas cidades e se baseiam no censo do IBGE de 2010, já que, desde então, um novo censo populacional não foi realizado.

Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), no que se refere ao direito à moradia adequada, também se constata fragilidades na forma como as políticas de habitação social têm sido efetivadas no Brasil e, de modo mais específico, no Território de Identidade do Sisal.

A implantação de conjuntos habitacionais pelo PMCMV tem viabilizado para a população economicamente desfavorecidas a possibilidade de aquisição facilitada de uma casa própria, lhes garantindo a segurança da posse. Entretanto, quase sempre não consegue afiançar outros requisitos básicos para a moradia adequada, conforme proposto pela ONU, a exemplo de disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura de qualidade e que atendam aos padrões básicos; facilidade de acessibilidade; garantia de habitabilidade; e adequação cultural dos projetos arquitetônicos aos aspectos locais de modo a não impor uma homogeneização das paisagens e dos modos de vida.

Figuras 4 e 5: Precariedade dos conjuntos habitacionais de interesse social nas cidades de Quijingue e Lamarão, Bahia - Brasil. Fotos: Maria da Paz Rodrigues, trabalho de campo realizado em janeiro de 2018



4. Considerações Finais

Nas cidades pequenas do Território de Identidade do Sisal, as estratégias de efetivação de políticas habitacionais para a população de baixo poder aquisitivo proporcionam o acesso a uma moradia, ao mesmo tempo que reproduzem injustiças espaciais. Cabe salientar que não se descredencia o mérito dessas ações governamentais em viabilizar a possibilidade da casa própria, em melhores condições do que antes as pessoas dispunham. O problema central é que o modo como esses conjuntos habitacionais têm sido construídos nas cidades pequenas replica modelos de exclusão aplicados nos grandes e médios centros urbanos, impulsionados pelas lógicas capitalistas na produção do espaço capitaneadas pelas práticas de proprietários fundiários e empresas da construção civil com a anuência do Estado e seus órgãos representativos que participam da execução do Programa Minha Casa Minha Vida.

Outro aspecto problemático é que a implantação desses conjuntos habitacionais também não contribui para romper com a apropriação desigual do espaço e a dotação seletiva de investimentos em infraestrutura urbana e equipamentos coletivos, ao contrário, contribui para a manutenção de hierarquias sociais e de poder que inibem uma maior participação dos cidadãos na produção social do espaço e ações mais democráticas (Lefebvre, 2006; Soja, 2014).

Neste contexto, as ações que norteiam a inserção de conjuntos habitacionais populares nas cidades pequenas do Território de Identidade do Sisal têm promovido interferências diretas na produção e organização do espaço urbano e, ao mesmo tempo que melhoram as condições de habitação, promovem a segregação socioespacial, reafirmando assim as injustiças sociais e espaciais à qual a população de baixo poder aquisitivo dessa região está historicamente submetida.

Referências:

- Alvarez, I. (2013) A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: Vasconcelos, P. V, Corrêa, R. L., Pintaudi. S.M. (Orgs.) *A Cidade Contemporânea: Segregação espacial*. São Paulo: Contexto, 2013 (p. 111-126).
- Fundação João Pinheiro (2017) *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br> Acesso em 16 de março de 2017
- Harvey, D. (1980) *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec.
- Lefebvre, H. (2006) *O direito à cidade*. 4. ed. São Paulo: Centauro.
- Soja, E. (2014) *En busca de la justicia espacial*. Traducción: Carmen Azcárraga. Valencia: Tirant Humanidades.
- Sposito, M. (2013) Segregação socioespacial e centralidade Urbana. In: Vasconcelos, P. V, Corrêa, R. L., Pintaudi. S.M. (Orgs.) *A Cidade Contemporânea: Segregação espacial*. São Paulo: Contexto (p. 61-93).
- Vasconcelos, P. (2004) A aplicação do conceito de segregação residencial ao contexto brasileiro na longa duração. *Cidades, Presidente Prudente*, v. 1, n.2, 2004 (p. 259-274).
- Yong, I. (2000) *La justicia e la política de la diferencia*. Traducción: Silvina Álvarez. Valencia: Ediciones Cátedra.

Olhar da comunidade LGBTQIA+ sobre educação ambiental por meio da metodologia Kozel em Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil

Lucas Matheus Lopes Targino
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Edson Pereira de Souza
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Icléia Albuquerque de Vargas
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Resumo: A sexualidade é reproduzida a partir de ações de autoidentificações e valores de cada sujeito, que inúmeras vezes podem se tornar confusas, tanto para os membros da Comunidade LGBTQIA+, quanto para os não pertencentes. Nesse contexto, este artigo aborda as percepções socioambientais da Comunidade LGBTQIA+, na cidade de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil, que vivencia constantes metamorfoses, adicionando pautas sempre que surgem novos questionamentos. A homossexualidade é identificada por várias categorias, nas quais são formalizadas por suas siglas: L – Lésbicas; G – Gays; B – Bissexuais; T – Travestis, Transexuais, Transgêneros; Q – Queers; I – Intersex; A – Agêneros, Assexuados e + mais. A Educação Ambiental (EA), por sua vez, perpassa por todas as comunidades e é compreendida como uma possibilidade de produção de conhecimentos e de valores. Discute-se, neste artigo, a relação da Comunidade LGBTQIA+ com a EA. Para tanto foi estabelecida a pergunta norteadora: de que maneira a Comunidade LGBTQIA+ entende a EA na cidade de Campo Grande (MS, Brasil)? Diante dessa problematização, o objetivo geral foi compreender o olhar da Comunidade LGBTQIA+ sobre a EA, por meio da Metodologia Kozel, em Campo Grande (MS, Brasil). Definiu-se como estratégias metodológicas: visitar pessoas que se auto identificam como membros da Comunidade LGBTQIA+ em Campo Grande (MS, Brasil) para aplicar a técnica de mapas mentais; fazer leituras sobre as temáticas: território, territorialidade, EA e Comunidade LGBTQIA+; identificar a massa da Comunidade LGBTQIA+ que desenvolve ações sobre EA no seu cotidiano; organizar e interpretar os mapas mentais segundo a Metodologia Kozel e colocar em gráficos e tabelas outras informações coletadas. Estavam previstas situações adversas que poderiam interferir nos resultados: a rejeição dos participantes da pesquisa em decorrência do cenário global pandêmico – COVID-19 -; ou por não aceitar expor a sua concepção sobre EA; ou por não acreditar que seja um influenciador direto de ações sobre EA. Em controversa, foram apontadas hipóteses que atenderiam o objetivo proposto: a necessidade de entender mais sobre o assunto e propor um olhar perceptivo sobre as representações expressas nos mapas mentais; sensibilizar em cada participante a importância da EA no seu cotidiano; após resultados finais, trazer isso para os bancos escolares para reflexões sobre esta temática. Ademais, movidos pela

necesidade de encarar a falta da prática de Educação Ambiental, este artigo também poderá contribuir para responder questionamentos antigos, velados pela falta de ações capazes de chamar a atenção da Comunidade LGBTQIA+ para as relações sociedade-natureza.

Palavras Chave: Território, Territorialidade, Educação Ambiental, Comunidade LGBTQIA+, Brasil.

Resumen: La sexualidad se reproduce a partir de las acciones de autoidentificación y valores de cada sujeto, lo que puede ser confuso, tanto para los miembros de la comunidad LGBTQIA + como para los no miembros. En este contexto, este artículo aborda las percepciones socioambientales de la comunidad LGBTQIA +, en la ciudad de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil, que experimenta constantes metamorfosis, agregando pautas cada vez que surgen nuevas preguntas. La homosexualidad se identifica por varias categorías, en las que se formalizan por sus siglas: L - Lesbianas; G - Gays; B - Bisexuales; T - Travestis, Transexuales, Transgénero; Q - Queers; I - Intersex; A - Asexuales y + más. Educación Ambiental (EA), a su vez, impregna a todas las comunidades y se entiende como una posibilidad para la producción de conocimiento y valores. Este artículo analiza la relación entre la comunidad LGBTQIA + y EA. Por lo tanto, se estableció la pregunta guía: ¿cómo entiende la comunidad LGBTQIA + EA en la ciudad de Campo Grande (MS, Brasil)? En vista de esta problematización, el objetivo general era comprender la opinión de la comunidad LGBTQIA + sobre EA, a través de la Metodología Kozel, en Campo Grande (MS, Brasil). Se definieron estrategias metodológicas: visitar a personas que se identifican como miembros de la comunidad LGBTQIA + en Campo Grande (MS, Brasil) para aplicar la técnica de mapa mental; leer sobre los temas: territorio, territorialidad, EA y comunidad LGBTQIA +; identificar la masa de la comunidad LGBTQIA + que desarrolla acciones sobre EA en su vida diaria; organizar e interpretar mapas mentales de acuerdo con la metodología y el lugar de Kozel gráficos y tablas otra información recopilada. Se previeron situaciones adversas que podrían interferir con los resultados: el rechazo de los participantes de la investigación debido al escenario de la pandemia global (COVID-19); o por no aceptar exponer su concepción sobre EA; o por no creer que él es un influyente directo de acciones en EA. En controversias, se señalaron hipótesis que cumplirían el objetivo propuesto: la necesidad de comprender más sobre el tema y proponer una mirada perceptiva a las representaciones expresadas en mapas mentales; sensibilizar en cada participante la importancia de la EA en su vida diaria; después de los resultados finales, traiga esto a los bancos escolares para reflexionar sobre este tema. Además, impulsado por la necesidad de enfrentar la falta de práctica de EE, este artículo también puede contribuir a responder viejas preguntas, veladas por la falta de acciones capaces de llamar la atención de la comunidad LGBTQIA + sobre las relaciones sociedad-naturaleza.

Palabras clave: Territorio, Territorialidad, Educación Ambiental, Comunidad LGBTQIA +, Brasil.

1. Introdução

Neste artigo são apresentadas, sucintamente, informações sobre sexualidades. Isso será uma forma de apontar o processo de auto-identificação de cada sujeito, bem como a desconstrução do senso comum, igualando a gênero. Nesse sentido, reporto-me a Hopkins (2016: 112), que afirma:

Gêneros – como masculinidades e feminilidades – são, portanto, entendidos não como categorias fixas, que adquirem significado pela sua constante repetição durante os processos de socialização, impostas pelos que detêm poder, e sutilmente reforçadas pelas experiências do dia a dia e pelos encontros com as várias formas de mídia.

Nota-se que o padrão sexual universal compreendido como convencional pela humanidade é voltado à conjunção do ser binário, o que é explicado pela ciência biológica que os seres são denominados como homem ou mulher, macho ou fêmea, de acordo com os órgãos sexuais que cada ser carrega desde o seu nascimento.

Inicialmente, neste artigo se faz uma abordagem sobre as práticas ambientais adotadas pelas pessoas “categorizadas” enquanto homossexuais, ou seja, pessoas que se interessam por relações afetivas com outras pessoas do mesmo sexo ou não. Com isso, apresenta-se a Comunidade LGBTQIA+ pesquisada. A Comunidade LGBTQIA+ é explicada pela junção das siglas: L – Lésbicas; G – Gays; B – Bissexuais; T – Travestis, Transexuais, Transgêneros; Q – Queers; I – Intersex; A – Agêneros, Assexuados e + mais (CNCD/LGBT, 2001)¹.

Sendo assim, as reflexões desenvolvidas sobre a comunidade LGBTQIA+ no Brasil, somam uma trajetória de movimentos, fóruns e discussões de relevância, e mesmo com tantos movimentos voltados à sensibilização para à comunidade externa, de que a homossexualidade não é uma doença. Nesse contexto, reportou-se à Browne (2016: 131) que ressalta: “a medida que as mulheres cruzam e recruzam as fronteiras que delimitam homem e mulher, elas turvam e contestam essas categorias, assim como a coerência que representam”.

Todavia, erroneamente a sociedade ainda com carência de conhecimento e de convívio, permeada de preconceito e violência, trata o homossexual como uma pessoa doente. Assim, é possível considerar a primeira vitória da comunidade LGBTQIA+, quando em 17 de maio de 1990, o Conselho Federal de Medicina (CFM) do Brasil acatou a decisão de retirar a homossexualidade do seu catálogo de patologias.

Logo, a nomenclatura LGBTQIA+ não surgiu da noite para o dia, é fruto de reivindicações da comunidade, resultando em conquistas voltadas aos direitos dos seus membros. As manifestações organizadas pela luta do reconhecimento dos direitos LGBTQIA+ foram representadas por meio de projetos de leis que se tornaram políticas públicas no Brasil, como exemplos: i) CFM publica a Resolução nº 1.482/97, reconhecendo as cirurgias de redesignação sexual, e autoriza os hospitais universitários a fazê-las em caráter experimental, tendo em vista que desde meados dos anos 1970, pessoas transexuais eram operadas de forma clandestina; e ii) STF determinou que a discriminação contra pessoas LGBT seja enquadrada nos crimes da Lei nº 7.716/1989,

¹ CNCD/LGBT – Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis e Transexuais criado por Medida Provisória 2216-37 de 31 de agosto de 2001.

prevendo penas de até 5 anos de prisão, até que uma norma específica seja aprovada pelo Congresso Nacional.

Tampouco a nomenclatura foi aprovada posteriormente à submissão na I Conferência Nacional GLBT, expondo no momento muito mais força para a voz do seu coletivo, que não parou de buscar por mais igualdade, militando pela persistência da Comunidade LGBTQIA+ na luta por espaço durante tempos difíceis no país, com isso Simões e Facchini (2005: 22 apud Bortoletto, 2019: 7) esclarecem sobre: “[...] a crítica à visão depreciativa das homossexualidades começou a ganhar espaço no país no final dos anos 1970, no embalo do grande movimento de oposição à ditadura militar, e prosseguiu durante o processo de redemocratização”.

Diante desse cenário inerente à Comunidade LGBTQIA+, fez-se de forma sucinta uma interface com a temática ambiental - Educação Ambiental. Para tanto Leff (2006: 10) assevera:

[...] aprender a perceber as limitações do padrão cognitivo centrado na análise, na separação e na fragmentação – separação de povos e nações, separação da espécie humana em face de outras espécies vivas, separação do sujeito e do objeto; fragmentação da personalidade individual, fragmentação de grupos e instituições, fragmentação das nossas mais sinceras iniciativas de participação nos movimentos de reforma.

Reforçando essa interface de ações da Comunidade LGBTQIA+ com seus valores e práticas em EA, traz uma percepção próxima do ideal sobre a “[...] resignificação crítica do mundo atual [...]” (Leff, 2006: 13). Além disso, a EA se desenvolve por meio de atividades voltadas para o despertar dos sujeitos sobre os problemas ambientais, suas crises e extinção de fontes naturais necessárias para a humanidade.

Corroborado a isto, Sorrentino *et al.* (2005: 285) apontou que “a educação ambiental surge como uma das possíveis estratégias para o enfrentamento da crise civilizatória de dupla ordem, cultural e social”. Com isso, percebe-se que é no campo ambiental que surge uma possibilidade de se pleitear políticas públicas em prol da Comunidade LGBTQIA+.

Em meio a esses problemas ambientais, a Comunidade LGBTQIA+ também sofre de uma “crise identitária” (Vargas, 2007: 173), quando seus valores, por meio de suas práticas são questionados e/ou discriminados. É nesse contexto que a busca por valores, modelos de desenvolvimento social, pode ser baseada nos estudos de Leff (2009), quando ensina sobre a categoria saber ambiental, retratada como:

[...] uma epistemologia política que busca dar sustentabilidade à vida; constitui um saber que vincula os potenciais ecológicos e a produtividade neguentrópica do planeta com a criatividade cultural dos povos que o habitam. O saber ambiental muda o olhar do conhecimento e com isso transforma as condições do saber no mundo na relação que estabelece o ser com o pensar e o saber, com o conhecer e o atuar no mundo. O saber ambiental é uma ética para acarinhar a vida, motivada por um desejo de vida, pela pulsão epistemofílica que erotiza o saber na existência humana (Leff, 2009: 18).

A Educação Ambiental apresenta-se como essencial para se garantir o despertar sobre a produção de conhecimento e os valores de cada sujeito, sendo uma engrenagem nos indivíduos quanto a preocupação e o cuidado com a prática de atividades que possam mitigar os problemas ambientais globais, como: i) a poluição do ar e das águas; ii) a degradação do solo; iii) a pesca predatória; iv) o desmatamento; v) o destino dos resíduos, etc.

A Educação Ambiental é percebida pelos valores de cada sujeito independente da comunidade que se auto-identificam. A EA é também expressa pelas representações e percepções de cada sujeito (Kozel, 2007). Trata-se de uma ação que hoje está presente em todas as nações, buscando o desenvolvimento sem exaurir os recursos naturais do planeta.

Com isso, neste artigo procura-se fazer uma reflexão sobre a Comunidade LGBTQIA+ e sua relação com a EA a partir das representações manifestadas após a aplicação da Metodologia Kozel, dentro do seu próprio meio coletivo. Pelo exposto, definiu-se uma pergunta norteadora: de que maneira a Comunidade LGBTQIA+ entende a Educação Ambiental na cidade de Campo Grande (MS, Brasil)?

Para o equacionamento desta problematização, definiu-se o objetivo geral de: compreender o olhar da Comunidade LGBTQIA+ sobre Educação Ambiental com a aplicação de mapas mentais, analisando-os a partir da Metodologia Kozel, em Campo Grande (MS, Brasil). Posteriormente, para alcançar o objetivo proposto, foram desenvolvidas as estratégias metodológicas, que serão apresentadas a seguir.

Trabalhou-se neste artigo, a Metodologia Kozel, que oportuniza a verificação da percepção de sujeitos sobre determinado tema, por meio da técnica dos mapas mentais. Para Kozel (2007), os mapas mentais podem ser agentes prioritários da compreensão sobre a relação do ser humano com o meio, uma vez que se reportam aos fenômenos geográficos.

Ademais, os mapas mentais vão além do entendimento de mundo e do ser humano, trata-se da representação do espaço para o indivíduo, sua subjetividade, limitações e preocupações. Essas representações de fala podem ser construídas por meio de imagens, sons, formas, odores, sabores ou escritas (Kozel, 2007).

A metodologia de mapas mentais, para atendimento ao objetivo geral, possibilita ao pesquisador buscar na representação as entrelinhas e interpretar cada subjetividade expressa nos mapas mentais, permitindo identificar manifestações e valores da Comunidade LGBTQIA+ no processo de construção do território em que esta inserida.

Portanto, na busca de responder à pergunta norteadora, este artigo foi dividido em dois itens, respectivamente, o primeiro “Território e Territorialidade da Comunidade LGBTQIA+ no Brasil e em Campo Grande-MS” que apresentará as temáticas conceituais utilizadas para a reflexão. O segundo item trata de “Comunidade LGBTQIA+ e Educação Ambiental: Uso da Técnica de Produção de Mapas Mentais”, o qual embasará a efetividade do uso da Metodologia Kozel, e assim trazer as percepções da Comunidade LGBTQIA+ sobre Educação Ambiental quanto seus valores e produção de conhecimento.

2. Território e territorialidade da comunidade LGBTQIA+ no Brasil e em Campo Grande-ms

Para mediação de entendimento das representações cartográficas da Comunidade LGBTQIA+ na cidade de Campo Grande-MS, serão tratados neste tópico conceitos como Comunidade, Território e Territorialidade, os quais são elementos importantes ao se discutir no e sobre o espaço geográfico.

Dada a circunstância, retrata-se em primeiro modo que Comunidade pode ser descrita como uma sociedade constitutiva mais ampla, variada quanto as suas organizações e tamanhos, ou seja, um agrupamento de pessoas que vivem dentro de

uma mesma área geográfica, seja rural ou urbana, mas munidas de interesses comuns gerais da vida. Comunidade também é um agrupamento de pessoas que vivem submetidas à mesma crença religiosa, valores e culturas homogêneas. Com isso, Brandão e Borges (2014) explicam que:

De maneira não muito distante de Maffezoli e Bauman, a comunidade é o lugar humano da vida. Desde tempos antigos foi e segue sendo o lugar social arrancado da natureza, ou nela encravado ainda, em que pessoas, famílias e redes de parentes e “comuneiros” reúnem-se para viver suas vidas e dar, entre palavras e gestos, um sentido a ela. Em termos modernos, a comunidade é o lugar da escolha. É a associação – quanto mais livre e autoassumida melhor – de pessoas que se congregam para serem, em meio a um mundo como o da grande cidade, o que desejam ser nela, ou por oposição a ela. (Brandão E Borges, 2014: 2).

É com a noção do conceito de comunidade que se percebe que a consolidação das ações é configurada/marcada num território. Diante disso, aponta-se que o território parte do vínculo com a categoria de poder, na qual se tem a partir de uma relação de poder, porém nem sempre no sentido concreto, pode-se também entender o território, quando o mesmo é ligado ao poder simbólico, ou seja, a apropriação de alguns grupos para com o seu espaço e vivência. De acordo com Raffestin (1993: 143):

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço.

Assim, o território se configura nas relações de poder a partir de usos distintos, nessa percepção que se apresenta a Comunidade LGBTQIA+ com suas distintas formas de uso de seus territórios. Nesse uso, estabelecem-se mecanismos, também conhecidos como articulações e negociações para a efetividade de seus usos. São nessas ações que se buscou o conceito de territorialidade, haja vista anteceder ou possibilitar o desenvolvimento de ações para a concretude nos territórios.

Todavia se discute a Territorialidade, a partir da noção de subjetividade estratégica da circunscrição de algo consoante a sua realização territorial. A ideia de territorialidade aparece no âmbito da geografia como uma conduta ou atitude instintiva dos animais - incluindo o próprio ser humano - que promove a defesa do território que ocupam.

No caso dos seres humanos, esta defesa também está relacionada com a cultura, como explica Raffestin (1993: 143):

De acordo com a nossa perspectiva, a territorialidade-adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do "vivido" territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens "vivem", ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas. Quer se trate de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se automodificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele.

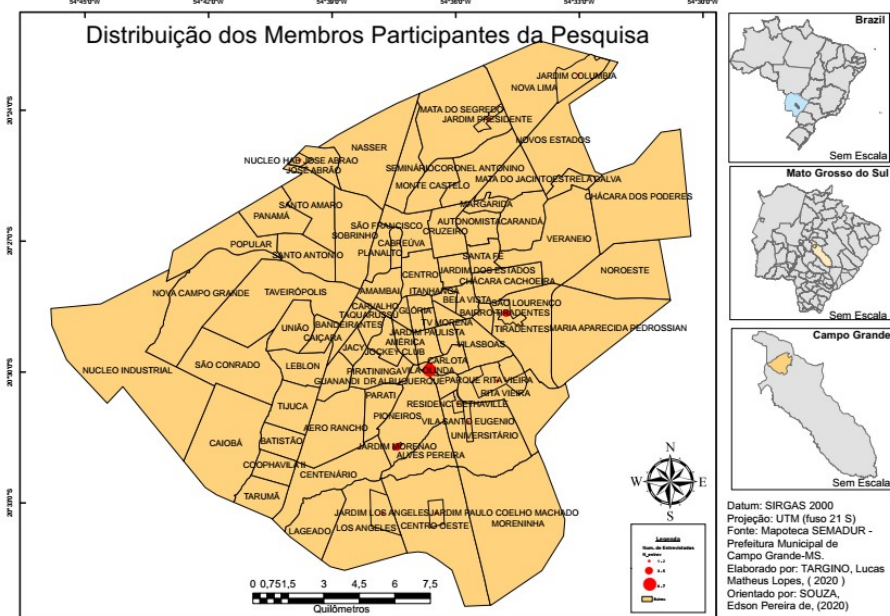
Nesse sentido, a Territorialidade é constituída pelo conjunto de ações que o indivíduo vive diariamente. Após tais noções conceituais sobre Comunidade, Território e Territorialidade, demonstraremos na Figura 1 a representação da distribuição espacial dos membros da Comunidade LGBTQIA+ da cidade de Campo Grande (MS, Brasil),

dentro do espaço geográfico, espaço esse que gays, lésbicas, travestis, bissexuais, intersexuais e seus demais constroem pela vivência e apropriação territorial.

A representação acima expressa o resultado da pesquisa, em que cada participante informava seu bairro de domicílio. A aplicação desse questionário alcançou 25 participantes que se identificam como pertencentes à Comunidade LGBTQIA+. Após a avaliação das respostas por cada participante, consideraram-se válidos os seguintes resultados:

- i) Para esta fase da tabulação do questionário quanto a ‘faixa etária’ dos participantes, adotaram-se as normas do IBGE (2010)², sendo a divisão de quinquenal. Dos 25 participantes, 13 pertencem à faixa etária de 18 a 22 anos; 7 estão na faixa etária de 23 a 27 anos; 2 pertenciam à faixa etária de 28 a 32 anos; e, 3 participantes na faixa etária de 33 a 37 anos.
- ii) Entre os 25 participantes, participaram 7 Lésbicas, que correspondem a 28%; 10 eram autodenominados Gays, correspondendo a 40%; 7 Bissexuais, correspondente a 28%; 1 Transexual, que correspondeu a 4%. Registra-se que não houve participantes Queer, Intersexual ou Assexual.
- iii) Ademais, sobre os 25 participantes, 16 nunca atuou e/ou experimentou trabalhar com questões ambientais, correspondendo a 64%; já os outros 9 participantes afirmam já terem atuado e/ou experimentado trabalhar com questões ambientais, correspondendo a 36%.

Figura 1. Distribuição espacial dos bairros dos participantes na cidade de Campo Grande (MS, Brasil). Autor: 2020.



² IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Com estas informações iniciais tabuladas, percebe-se uma preocupação com o desenvolvimento de ações/práticas referentes à Educação Ambiental. Além disso, será apresentado no próximo item, pelo uso da “Metodologia Kozel” a representação por meio dos mapas mentais, assim definidos por Kozel (2007):

A linguagem aparece como uma sistematização que os sujeitos fazem de seu espaço vivido ou uma modalidade privilegiada de representação. Essa linguagem é referendada por signos que são construções sociais. É nessa perspectiva que entendemos os mapas mentais: uma forma de linguagem que reflete o espaço vivido representado em todas as suas nuances, cujos signos são construções sociais (Kozel, 2007: 120).

Portanto, por mais que o cenário global esteja vivenciando a pandemia COVID-19, os pesquisadores buscaram estratégias adaptativas para a aplicação dos mapas mentais durante esta pesquisa. Lembrando que a Metodologia Kozel que sugere a aplicação de mapas mentais, permite a representação não como resposta oral e/ou escrita como é comum em outras metodologias, mas na forma de expressões resultantes de configurações mentais.

3. Comunidade LGBTQIA+ e educação ambiental: uso da técnica de produção de mapas mentais

Neste item se apresentará os resultados das análises dos mapas mentais. E também, far-se-ão diálogos com a Educação Ambiental e a Metodologia Kozel, a partir do olhar dos participantes da Comunidade LGBTQIA+. Todavia, por meio de traços que refletem a subjetividade expressada pelo participante na representação do seu mapa mental, será discutido como os mapas mentais são refletidos e interpretados, de acordo com a Metodologia Kozel (2007: 124):

1. Interpretação quanto à forma de representação dos elementos na imagem;
2. Interpretação quanto à distribuição dos elementos na imagem;
3. Interpretação quanto à especificidade dos ícones:
 - Representação dos elementos da paisagem natural
 - Representação dos elementos da paisagem construída
 - Representação dos elementos móveis
 - Representação dos elementos humanos
4. Apresentação de outros aspectos ou particularidades.

Contudo, recorreu-se à Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 225 que diz: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Nessa síntese sobre o olhar sobre a Educação Ambiental é que localizam os mapas mentais, devidamente numerados, revelando os olhares e percepções dos participantes. Cabe destacar que dos 25 mapas mentais produzidos, foram selecionados cinco, aqueles com maior representatividade perante à problematização e objetivo deste estudo.

Assim como na Educação Ambiental, o mapa mental expressa a sensibilização do participante, permite uma participação democrática, para que na sua representação possa ser percebida a forma de comunicação sobre determinado contexto. Com isso, inicia-se a apresentação dos mapas mentais dos participantes.

Para o primeiro mapa mental escolhido foi o número 12, a partir de uma sequência aleatória, a fim de preservar a identificação a pedido dos participantes. Este mapa retrata que este participante se importa com a necessidade da rede de informações sobre Educação Ambiental, na qual demonstra que essas informações repassadas por cada membro da Comunidade LGBTQIA+, ou até mesmo da sociedade em seu conjunto inteiro, pode ajudar a humanidade a construir um futuro melhor para as gerações que estão por vir.

Uma demonstração que corrobora essa interpretação é quando o próprio participante também relata sobre a importância do uso dos mapas mentais, afirmando: “É uma ótima maneira de coletar informações e opiniões da comunidade LGBTQIA+ sobre um assunto tão importante, que é a questão ambiental.” (Gay, 20 anos, cursando o ensino superior).

Já na parte central e inferior, ainda do mapa mental número 12, o participante descreve o planeta como um ato de amor quando apresenta os continentes no interior de um grande coração. Ao desenhar as figuras coloridas – que representariam os seres humanos na sua diversidade – de mãos dadas, o participante se remete a um planeta saudável, forte e com menos poluição, sendo necessária a ajuda de todos. Esse mapa mental, remete à ideia de todos unidos ao propósito da conservação ambiental e preservação da vida. Com isso, percebe-se que a EA possibilita um processo de ambientalização e politização de ações socioeducativas.

Agora, antes de focar o mapa mental número 01, observa-se que o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, citado por Gadotti (2000: 239), definiu no seu princípio 2 que “a educação ambiental é individual e coletiva e tem o propósito de formar cidadãos com consciência local e planetária, que respeitem a autodeterminação dos povos e a soberania das nações”. Por isso, notou-se que o olhar de mundo retratado por este participante, revelou as dúvidas diárias que a população tem diante da funcionalidade da Educação Ambiental, ao escrever as seguintes palavras no mapa mental de número 1: “Intrigante”, “Faz sentido?”, “Sim”, “Não”, “Como?”, “Por que?”.

O que faz essas falas circularem pelo mapa mental número 01 são as setas indicativas que são repassadas entre os diversos indivíduos ilustrados no mapa, o que reflete o trabalho social desenvolvido por ambientalistas que diariamente por meio de palestras, encontros ou mídias sociais tentam sensibilizar a sociedade para a preservação e cuidado do meio ambiente, os pontos de interrogação são válidos nesse mapa mental, pois retratam o sentimento duvidoso da sociedade de que as ações continuadas em Educação Ambiental possam mesmo ter algum efeito, mesmo depois de anos de destruição dos seres humanos sobre o planeta.

Diante desse contexto, reportaram-se a Andrade e Sorrentino (2016: 142) que trazem uma importante situação: “[...] como a inibição em se expressar publicamente, podem interferir na qualidade da conversa e da participação, bem como na capacidade da iniciativa de receber contribuições dos participantes”. Nesse cenário, pelo uso da Metodologia Kozel, com a aplicação da técnica dos mapas mentais, permitiu o participante com o mapa mental número 01, expressar suas inquietudes, que em algum momento, tem que se pensar em possibilitar uma reflexão crítica a este ator social.

Figura 2. Mapa Mental número 12. Autor. 2020.



Figura 3. Mapa Mental número 01. Autor. 2020.

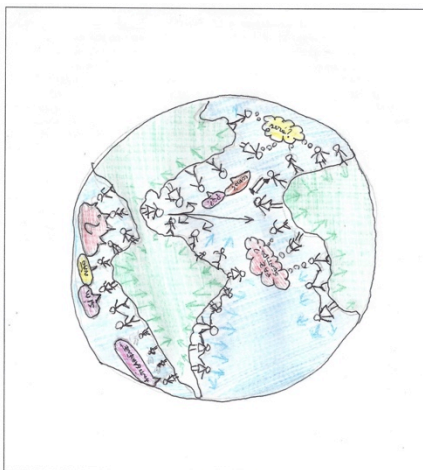


Figura 4. Mapa Mental número 02. Autor. 2020.

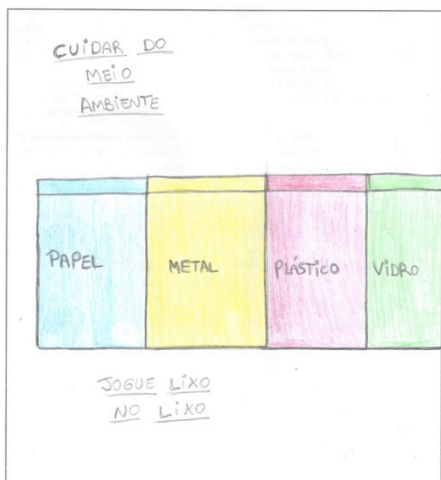


Figura 5. Mapa Mental número 07. Autor. 2020.



Ao analisar os mapas mentais 02 e 07, percebeu-se que os participantes têm um conhecimento informativo sobre o descarte regular de resíduos sólidos a partir das formas de lixeiras que foram desenhadas. Demonstram conhecimento limitado sobre a coleta seletiva prestada pelo serviço público municipal por meio de concessão, esquecendo-se de outros tipos de resíduos, com suas respectivas identificações em cores a partir da Resolução CONAMA nº 275 de 25 de abril de 2001 que estabeleceu o código de cores para diferentes tipos de resíduos, quais sejam: i) azul - papel e papelão; ii) vermelho - plástico; iii) verde - vidro; iv) amarelo - metal; v) preto - madeira; vi) laranja - resíduos perigosos; vii) branco - resíduos ambulatoriais e de serviços de saúde; viii) roxo - resíduos radioativos; ix) marrom - resíduos orgânicos e; x) cinza - resíduos em geral, não recicláveis, contaminados ou não, que não são possíveis separar.

Cabe destacar no mapa mental número 02 que o uso das frases escritas demonstram que mesmo habilitados para descartar os resíduos de forma regular, a sociedade insiste em deixar os resíduos no chão, o que deve ser lembrado que tal ação pode gerar multas, por exemplo, em Mato Grosso do Sul foi sancionado em 18 de junho de 2020 a Lei Estadual 4.719 que prevê penalidades para quem praticar tal atitude.

Ademais, para Reigota (2010: 550), “Um dos principais aspectos pedagógicos da Educação Ambiental é justamente o diálogo entre indivíduos em posições diferenciadas no processo e abertos ao “outro”, ao diferente, aos seus conhecimentos, representações, questionamentos e possibilidades”. Com isso, as relações socioespaciais entre os atores sociais pertencentes a Comunidade LGBTQIA+ possibilitam novos olhares e reflexões sobre práticas de/em Educação Ambiental.

Percebe-se que ainda é preciso ampliar as ações das políticas públicas para a sociedade, no entanto, nos desdobramentos desta pesquisa, é importante salientar que a aplicação de mapas mentais é realizada em atividades em grupo, porém devido a pandemia global – COVID-19, foi enviado, via on-line, o convite para os participantes, juntamente com o formulário com questões básicas e orientações, tanto por e-mail quando por chamada de vídeo (whatsapp) para que pudessem produzir os mapas mentais.

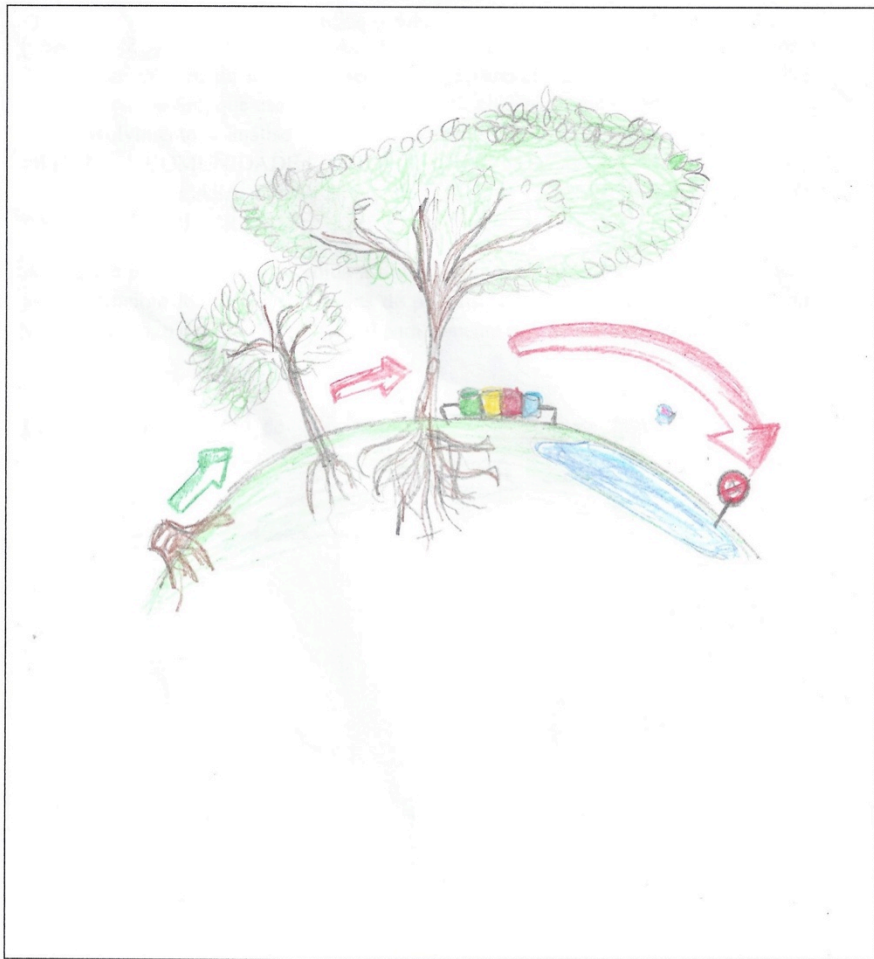
Logo, após o retorno das respostas, um dos pesquisadores se dirigiu até o domicílio de cada participante para o recolhimento dos instrumentos de coleta, sempre trajando seus acessórios essenciais recomendados – máscara e luvas, e dispondo de álcool em gel, mantendo o mínimo de contato possível. Como ação inicial da pesquisa, alguns participantes receberam o pesquisador em suas casas para que pudessem informar as diretrizes do uso da pesquisa na qual iriam participar.

No mapa mental número 07, o uso dos coletores para descarte e dos ramos verdes desenhados no chão demonstram fielmente a relação do indivíduo com a Educação Ambiental. Quando a participante é questionada sobre se atua e/ou já experimentou trabalhar questões ambientais, ela diz: “Sim, dentro de casa separo latas, utilizo lixeiras separadas para o descarte correto de alimentos que possam servir de adubo para minhas flores” (Lésbica, 29 anos, ensino médio incompleto). Ao representar uma pessoa do gênero feminino, a participante revela interesse pela pesquisa, afeto pela ação que realiza e resolve em poucos traços mostrar que também faz parte do meio ambiente, sendo uma agente direta pela melhora do meio ambiente em que vive.

Para a continuação do estudo foram selecionados mais dois mapas mentais para a análise, segundo a aplicação do Método Kozel. Ademais, durante a aplicação do mapa mental, os pesquisadores seguiram medidas ambientais/sanitárias divulgadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Finalizando a análise, o mapa mental número 05 retrata o ciclo da vida em traços detalhados, sobre a influência do ser humano no meio ambiente. Iniciando pela lateral esquerda, identificou-se um tronco, recém cortado, porém o que chama a atenção nesse tronco é que a largura dele é diferente dos outros dois a seguir, ele tem uma largura maior, seria esse tronco a referência para uma árvore matriz de um determinado território? Ou uma árvore que fez parte da vida desse participante?

Figura. 6. Mapa Mental número 05. Autor. 2020.



Não é possível afirmar se fez parte da infância desse participante, mas é nítido identificar que está localizado próximo de outras árvores, tanto que ao analisar as demais árvores, percebe-se uma grande quantidade de raízes na árvore centralizada, refletindo que ao cuidar do solo e meio de convivência, atinge-se o equilíbrio para começar uma nova fase de melhorias para o meio ambiente.

Nesse contexto, reportou-se a Jacobi (2003: 196) que asseverou:

O desafio é, pois, o de formular uma educação ambiental que seja crítica e inovadora, em dois níveis: formal e não formal. Assim a educação ambiental deve ser acima de tudo um ato político voltado para a transformação social. O seu enfoque deve buscar uma perspectiva holística de ação, que relaciona o homem, a natureza e o universo, tendo em conta que os recursos naturais se esgotam e que o principal responsável pela sua degradação é o homem.

Na continuação da análise, entende-se que mesmo com o alerta de proibição de descarte de lixo no lago – ao final do lado direito - os indivíduos que utilizam do serviço de lazer desrespeitam as leis, poluindo novamente o meio ambiente, o que se reflete no desequilíbrio antes conquistado pela maioria. As setas desenhadas explicam esse ciclo vivido diariamente.

4. Considerações finais

A Comunidade LGBTQIA+ busca conquistar territórios que anteriormente foram ditados por líderes dominantes. Além disso, é perceptível que a EA observada pelos participantes desta pesquisa, reflete diretamente sobre suas histórias e tabus que vivenciam no seu cotidiano, precisando se reinventar diariamente, procurar ajuda todos os dias e principalmente enfrentar diálogos de ódio que os motivam a desistir de tudo, sinalizando que precisam de ajuda. Isso foi representado nos mapas mentais pelas placas de aviso ou atenção.

Ademais, percebe-se que pelas respostas e a comunicação on-line, muitos membros da Comunidade LGBTQIA+ são perseguidos em seu ambiente profissional, de forma que manifestam medo de expor sua sexualidade, pois podem sofrer sérias consequências, até mesmo perder os seus cargos nos poderes em que ocupam.

O cenário pandêmico (COVID-19) global também reflete a situação dos membros da Comunidade LGBTQIA+. Procurados para responder a pesquisa, receberam os documentos, porém, por seus motivos, alguns não participaram. Isso leva estes pesquisadores a refletirem sobre casos de crise de ansiedade, depressão, crise de gênero ou sexualidade, entre as demais pressões sofridas por esses participantes, no momento reclusos dos demais, em total isolamento social.

Como muitos dos participantes são acadêmicos em processo de graduação, é válido se avaliar as condições de serviços públicos psicológicos e psiquiátricos para estes que necessitam de acompanhamento terapêutico para uma conclusão de busca de sua autoafirmação como pessoa.

Por fim, é notável que a relação da Comunidade LGBTQIA+ com a Educação Ambiental seja subjetiva. Os participantes demonstraram, por meio dos mapas mentais, a importância do meio ambiente, do conhecimento das práticas de Educação Ambiental e influência sobre os demais ao seu redor, sendo assim, revelando-se possíveis iniciantes para a caracterização de sujeitos ecológicos. Perspicaz será a atitude dos mesmos quando em seu ambiente de vivência conseguirem praticar ações de conservação do meio ambiente, até que se torne rotina cotidiana para todos.

Referências

- Andrade, D.; Sorrentino, M. (2016) O lugar e o difícil papel do diálogo nas políticas públicas de educação ambiental. In: *Revista Educação Pública*. Cuiabá, v. 25, n. 58, p. 139-160, jan./abr.
- Bortoletto, G. (2019) LGBTQIA+: identidade e alteridade na comunidade. Monografia (Especialista em Gestão de Produção Cultural) – Escola de comunicação e artes, Universidade de São Paulo, São Paulo – SP.
- Brandão, C. Borges; M. (2014) O lugar da vida: Comunidade e Comunidade Tradicional. *Campo-Território: revista de geografia agrária*, Edição especial do XXI ENGA-2012, p. 1-23, jun.
- Browne, K. (2016) Uma perfeita geezer-bird (mulher-homem) os lugares e olhares de corporalização “feminina”. In: Silva, Joseli Maria; Ornat, Marcio Jose; Junior, Alides Baptista Chimin. *Geografia feministas e das sexualidades: encontros e diferenças*. Ponta Grossa. Editora Toda palavra, p. 131 – 157.
- Gadotti, M. (2000) *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul.
- Jacobi, P.(2003) Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. In: *Cadernos de Pesquisa* N. 118, p. 189-205, março.
- Hopkins, P. (2016) Mulheres, homens, posicionalidades e emoções: fazendo geografias feministas da religião. In: Silva, Joseli Maria; Ornat, Marcio Jose; JUNIOR, Alides Baptista Chimin. *Geografia feministas e das sexualidades: encontros e diferenças*. Ponta Grossa. Editora Toda palavra, p. 109 – 129.
- Kozel, S. (2007) Mapas mentais – uma forma de linguagem: perspectivas metodológicas. In: Kozel, Salete; Silva, Josué da Costa; Gil Filho, Sylvio Fausto. (orgs). *Da percepção e cognição à representação: reconstruções teóricas da geografia cultural e humanista*. São Paulo: Terceira Margem.
- Leff, E. (2009) Complexidade, Racionalidade Ambiental e Diálogo de Saberes. In: *Educação & Realidade*. 34(33): 17-24. Set/dez.
- Leff, E. (2006) Apresentação. In: - Valenzuela, Sandra; Vieira, Paulo Freire. *Epistemologia Ambiental*. São Paulo: Editora Cortez, p. 9 – 15.
- Reigota, M. (2010) A Educação Ambiental frente aos desafios apresentados pelos discursos contemporâneos sobre a natureza. In: *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 36, n. 2, p. 539-553, maio/ago.
- Sorrentino, M.; Mendonça, R.; Trajber P.; Ferraro Unior, L. (2005) Educação Ambiental como política pública. In: *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago.
- Vargas, I. (2007) Paisagem, Território e Identidade: uma abordagem da geografia cultural para o pantanal mato-grossense. In: Kozel, Salete; Silva, Josué da Costa; Gil Filho, Sylvio Fausto. (orgs). *Da percepção e cognição à representação: reconstruções teóricas da geografia cultural e humanista*. São Paulo: Terceira Margem.

Arquitectura y procesos urbanos del modelo Company Town en México

Alejandro Acosta Collazo
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Pere Colomer Roma
Durero Packaging S.A., Barcelona, España

Resumen: El estudio del patrimonio industrial presenta casos de gran interés paisajístico y espacial, como las fábricas denominadas “Company Towns”. A pesar de tratarse de lugares geográficos distantes: España y México; los puntos de encuentro y coincidencias en términos arquitectónicos, morfológicos, económicos y sociales resultan sorprendentes. Es por medio de fundamentos históricos e interdisciplinarios en ambos casos, que se pueden encontrar vertientes de investigación en común y comprender mejor el fenómeno antrópico paralelo en el impulso del desarrollo de los lugares. Con base a ello, se presenta lo referente a las fábricas y pueblos obreros que se establecieron entre los siglos XIX y XX en ambas latitudes; así como algunas diferencias entre las fábricas y las haciendas mexicanas, detallando las características y beneficios que proporcionaban en términos sociales y urbanos. Asimismo, se muestran ejemplos fundamentales de pueblos obreros; reflejando la gran influencia que tuvo la cultura europea en México, en aspectos como son: la arquitectura, la morfología urbana, la técnica fabril, los modelos económicos y productivos, los materiales de construcción, la organización de los espacios en los sistemas fabriles y la decadencia de un modelo que guardaba expectativas prometedoras, vinculado con dinámicas demográficas y con rasgos antrópicos sustentables.

Palabras clave: Patrimonio industrial, Company Towns, morfología, procesos urbanos, conservación, ámbitos antrópicos.

Abstract: The study of industrial heritage has several interesting cases, like those named “Company Towns”. Despite of geographic differences: Spain and Mexico, have in fact some things in common in terms of architecture, urban morphology, economic and social features. It is through historic and interdisciplinary research that common facts and typologies can be found. Based on these considerations, in this paper we'll address about small towns that industries and workers helped developed during the 19th and 20th centuries, in both places. In addition, a comparison will be made between “Company Towns” and Mexican “haciendas”, emphasizing characteristics and employment benefits provided to workers. There are several examples of Company Towns that keep essential effects of European culture in Mexico, such as: architecture, urban morphology, manufacturing techniques, productivity models, demographic dynamics, construction materials and also spatial organization of the manufacturing systems.

Keywords: Industrial heritage, Company Towns, urban morphology, anthropic processes, historic preservation.

1. Introducción

El modelo Company Town es pocas veces abordado para explicar y entender la génesis industrial de algunas ciudades en México, mejor aún, para concebir el impulso productivo logrado que se requería en el desarrollo de determinadas sociedades. Desde luego que su diseño e implementación tiene que ver con el florecimiento de la Revolución Industrial, a partir de Europa y hasta diversas latitudes del mundo.

La génesis de las principales ciudades mexicanas se plasmó desde la llegada de los españoles en el siglo XVI. Es a partir de ese momento histórico que se fundamenta el funcionamiento modelo de las ciudades, atendiendo, en la medida de lo posible, las Ordenanzas de Felipe II. El trazo ordenado de centros fundacionales con diseño en damero poco a poco fue cambiando con un crecimiento que circunscribía la ciudad antigua y con la llegada de la Revolución Industrial se comenzaron a privilegiar zonas especiales para el establecimiento de nodos industriales.

A partir del establecimiento de la fábrica La Constanza Mexicana, siguiendo el modelo Company Town, se utilizó un modelo europeo de ciudad-fábrica. Para nuestro caso argumentativo representa un planteamiento urbanístico acorde a geografías que incluían un lugar de trabajo con viviendas obreras muy cercanas; modelo que se abandonó radicalmente durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, a principios del siglo XXI llama la atención por tratarse de un modelo sustentable, en términos de traslado y movilidad de obreros a los centros de trabajo.

En España la presencia de la industria en el tejido industrial es evidente, pero en el caso mexicano se ha trastocado demasiado, al grado de que la conservación de las reminiscencias del modelo Company Town están prácticamente en peligro de desaparecer.

Las dinámicas de crecimiento urbano vigentes han segmentado y aislado los antiguos modelos conocidos como Company Towns. Es en este aspecto coyuntural que no se asimila la importancia del vínculo fábrica-obrero – en términos de ubicación – y se prefieren modelos globalizados que implican el consumo sistemático de vehículos automotores, que irremediamente contaminan drásticamente el medio ambiente.

La Fábrica de San Ignacio en Aguascalientes es ejemplar en su emplazamiento y su aislamiento permitió una relativa autonomía con relación a la ciudad, la cual ahora cuenta con poco más de un millón de habitantes. Aunque existe una disyuntiva al respecto, pues las fábricas que quedaron inmersas en el tejido de la ciudad desaparecieron junto con la infraestructura que permitía el traslado de materia prima y mercancías e.g. los tranvías. Sin embargo, la Fábrica de San Ignacio en realidad trascendió en el tiempo y no es sino hasta mediados del siglo XX que empezó a desmoronarse. Es decir, el hecho de estar exenta de las dinámicas demográficas de la ciudad (Aprox. a 8 km de distancia) coadyuvó a una persistencia física espacial prolongada en el territorio.

El esquema propuesto se trataba de una abstracción de la ‘ciudad jardín’, pero en realidad se tradujo en un modelo Company Town, el cual contenía una serie de viviendas en un diseño sui generis con forma de herradura al frente de San Ignacio. Lo anterior conformaba un ejemplo de la estrecha relación fábrica-vivienda obrera. Esta relación también se hace notable en la Colonia Ferronales, la cual resulta ejemplar por tratarse de una influencia formal arquitectónica de origen norteamericano. En

principio, estas viviendas se diseñaron para los jefes de área contratados por la empresa ferrocarrilera concesionada.

La persistencia de esta arquitectura y su tipología, a través del tiempo, se debe a que se ha sostenido el uso original habitacional y a su relativo aislamiento geográfico, protegida por los administradores de la empresa. Así, este lunar urbano se ha convertido en un lugar privilegiado en la ciudad por sus dimensiones, paisaje histórico industrial y por el sentido de sustentabilidad implícito en su diseño. Este escrito identifica viviendas sencillas y dúplex, dispuestas en forma paralela a las calles, regularmente con áreas porticadas.

También se aborda la manera en que el ordenamiento conforma una parte esencial en el diseño de las fábricas denominadas Company Towns. A diferencia de la mayoría de las fábricas de la época, las instalaciones de estos complejos en España y México tenían un diseño especial de acuerdo al lugar geográfico, el cual permitía una valoración apropiada del paisaje edificado o natural. Sin embargo, los espacios dedicados a la ampliación de los complejos en ocasiones se realizaban en un sentido vertical, dependiendo de las densidades urbanas. Pero en el caso de lugares más abiertos se contemplaban axialidades compositivas, simetrías arquitectónicas, fachadas suntuosas e infraestructura acorde con las necesidades utilitarias de la fábrica y a manera de respuesta de los modelos económicos vigentes de la época.

La estructura de este escrito obedece a la comprensión de la influencia extranjera en formas espaciales y urbanas industriales en el ordenamiento de las ciudades mexicanas, especialmente en la ciudad de Aguascalientes –por tratarse de un lugar característico. Asimismo, se analiza la configuración adoptada, los pueblos obreros y ferroviarios implementados, para cerrar con las modificaciones estructurales del modelo paradigmático: San Ignacio.

2. Los Primeros Pueblos Obreros en México

La construcción formal de pueblos obreros en México inició con la llegada de industrias extranjeras durante el siglo XIX. Aunque en algunas de las principales ciudades del país se fundaron barrios de indios en los siglos XVI y XVII, quienes eran empleados como mano de obra en la construcción de edificios religiosos y gubernamentales en la época del Virreinato de la Nueva España.

En la ciudad de Aguascalientes se diseñó y se estableció, en forma precaria, el Barrio de San Marcos, cercano al centro fundacional de la entonces Villa de Nuestra Señora de la Asunción de las Aguas Calientes, fundada por Felipe II, ahora ciudad de Aguascalientes. El pueblo de indios estaba comunicado por una vialidad –denominada en la época actual como Av. Carranza. Esta avenida, por cierto, pasó de ser un simple camino hacia el barrio de indios, a la calle virreinal por excelencia en la ciudad. En la actualidad también es importante para el patrimonio, en cuanto a concentración de monumentos históricos, considerada por la UNESCO y ratificada en el año 2018, como Patrimonio Cultural de la Humanidad, dentro del Camino Real de Tierra Adentro en México. Pero la cuestión de este antecedente versa sobre la importancia de un grupo social que apoyó –a manera de barrio obrero– en la construcción de edificios, en una época en la que los avances de la industrialización no existían o comenzaban a ser embrionarios. En su mayoría, los indios eran originarios de tribus tlaxcaltecas y se les proporcionaba un lugar para vivir, además de un sustento básico, a cambio de

apoyo en la construcción de grandes obras virreinales. Sin embargo, vivían en la miseria.

Casi tres siglos después de esta forma de aprovechamiento obrero y de la fundación de sus espacios habitables, se instaló en México la primera fábrica con características de Company Town en Latinoamérica en la ciudad de Puebla, es decir: La Constancia Mexicana. Mencionan Morales y Alejo (2012: 105) sobre su estado de conservación y prospección de uso: La Constancia Mexicana aún conserva espacios genuinos suficientes que permitirán recrear y comprender el proceso productivo y la vida de miles de trabajadores que durante más de siglo y medio nacieron, vivieron y murieron en el complejo productivo (En este sentido se trata del primer Company Town de América Latina), la cual incluía en su diseño el modelo europeo a manera de ciudad-fábrica; es decir, un modelo que comprendía, en términos geográficos, el lugar de trabajo y pueblos obreros cercanos.

En la República Mexicana, a diferencia de España, la actividad edilicia no presentaba una regulación desde las profesiones o agrupaciones colegiadas de constructores, arquitectos o ingenieros en provincia, sino hasta el siglo XX. Esta limitante estaba contemplada en el espíritu de los empresarios industriales que llegaron desde el viejo mundo, quienes trajeron nuevas maneras de edificar, pero también, contemplando su ubicación en las nuevas geografías de América. Pérez-del Hoyo y Serrano-Estrada (2016: 1) comentan que, entre los siglos XIX y XX, se desarrolló en España una intensa polémica sobre la conveniencia o no de construir barrios obreros. La Sociedad Central de Arquitectos -SCA- asumió inicialmente un papel protagonista, incluyendo el debate en el programa de su primer Congreso Nacional y liderándolo durante una década. Conforme avanzó la política social del Estado, el Instituto de Reformas Sociales -IRS- confirió al debate una mayor proyección internacional. Lo cual demuestra el interés de las agrupaciones de arquitectos profesionales en el tema, desde el siglo XIX en España.

Por un lado, en México se importaron saberes desde otras regiones, en los casos mencionados en este escrito, principalmente de España y Estados Unidos, aunque también encontramos rasgos franceses e ingleses. Por otro lado, se infieren especializaciones en el campo de la intervención arquitectónica, lo cual ha permitido avanzar en el desarrollo y la conservación de espacios habitables –preocupación constante del arquitecto contemporáneo por la falta de solvencia espacial definitiva. Es decir, a través del tiempo, en el tema de pueblos obreros, existe una reflexión constante de parte de los proyectistas y constructores sobre las posibles soluciones al problema de la vivienda común, la cual nunca terminamos de resolver adecuadamente, respecto a la satisfacción de los usuarios. En el caso de la vivienda de interés social las casas logradas satisfacen poco las expectativas de sus habitantes.

Algunos historiadores en México identifican el modelo Company Town a manera de colonias industriales. Gómez (1988: 151) apunta que, en México, las más importantes colonias industriales fueron: La Magdalena, en Contreras; la Hércules, en Querétaro; la Cocolpan, en Orizaba; y las de Atemajac y La Experiencia, en Jalisco. En cada una de ellas eran empleados entre 800 y 1.200 obreros, de tal suerte que la zona residencial, en la que vivían por lo menos 3 mil personas, era un verdadero pueblo.

3. Arquitectura y morfología de las fábricas y pueblos obreros del siglo XIX y XX

El factor de localización industrial ha sido clave en el establecimiento y desarrollo de pueblos obreros, conjuntamente con las propias ciudades. Con relación a la industria en Barcelona, Mercedes Tatjer (2006: 12) menciona el elevado grado de permanencia del tejido industrial de la ciudad a lo largo de más de siglo y medio. Entre el primer tercio del siglo XIX y finales del siglo XX muchas empresas permanecieron en el mismo lugar reutilizando el edificio original, mientras que otros recintos industriales permitieron la sucesión de varias actividades fabriles en el mismo espacio.

Las ciudades mexicanas con vocaciones industriales presentan características similares de permanencia, especialmente durante el siglo XX. Escasamente se encuentran casos de empresas que perduraron más de un siglo. Sucedió en la década de los setenta, durante el siglo XX, cuando se comenzó a poner de moda la instalación de parques industriales, los cuales conglomeran industrias, pero en su mayoría se han ubicado en las periferias de la ciudad. Estos cambios de localización influyeron considerablemente en la morfología de las ciudades. Lo anterior es resultado de las planificaciones urbanas de la segunda mitad del siglo XX, aunado a las legislaciones, que marcaron una tendencia a tipificar los usos del suelo.

El caso del Company Town San Ignacio es sin duda *sui generis* en el estado. Su instalación en Aguascalientes tuvo que ver con el emprendimiento de su fundador: Pierre Cornú, quien estaba empeñado en probar fortuna empresarial en México. La fundación de la fábrica data de 1861 y contempla una fachada en forma apaisada, con 100 m de longitud. Justo frente a la fachada principal se construyó una crujía, en forma de herradura, que correspondía al pueblo de obreros. Este diseño de conjunto era producto del dominio visual y psicológico que los propietarios ejercían sobre los obreros. Así como la ciudad representaba un centro de poder, el Company Town San Ignacio, también lo replicaba –pero a una escala industrial.

En relación a la cantidad de casas y sus tamaños, Gómez (1988: 148) comenta que se alineaban 40 casas, de dimensiones más o menos regulares, con una superficie cada una de 103 metros cuadrados, y otras 65 más pequeñas, con apenas 31 metros cuadrados de superficie. Había además 4 casas para empleados y 3 más que eran ocupadas por el administrador y los dueños.

La fábrica de San Ignacio, adquirió influencia francesa y española por la filosofía constructiva que empleó el propietario fundador. La fábrica, con su pueblo obrero, ciertamente a manera de micro-polo de desarrollo, se construyó en las afueras de la antigua ciudad, aproximadamente a 5 kilómetros con rumbo norponiente.

A mediados del siglo XIX no se visualizó adecuadamente la importancia que tendría el ferrocarril en México, ni las bondades del tendido de redes de este sistema para transportar mercancía¹; sin embargo, se trazó un camino de terracería para comunicar San Ignacio con la pequeña población. Incluso se manufacturó un puente de piedra, el cual ahora se considera el puente histórico más importante de la ciudad, comúnmente denominado ‘puente de San Ignacio’. Se demuestra en el estudio del modelo Company Town, que en realidad no seguía un prototipo riguroso industrial,

¹ Quizás esta fue una de las razones por las que la empresa cerró posteriormente. En realidad la fábrica tenía una excelente ubicación geográfica en el ámbito rural; sin embargo quedó alejada de la columna vertebral del sistema ferroviario que pasaba por Aguascalientes.

como los cinturones siderúrgicos alemanes o la ciudad lineal con vivienda de la industria soviética; los cuales emergieron en el siglo XIX, sino que estaba más bien fundamentado en algunos conceptos básicos de una ‘ciudad jardín’ y otros factores económicos. Según Ebenezer Howard (1902: 18), en su explicación sobre la teoría de los tres imanes, específicamente en el tercero de ellos, relativo al ámbito ‘ciudad-campo’: en contraste con el imán ‘ciudad’ y el imán ‘campo’, el contar con espacios combinados tendría múltiples ventajas (ver Figura 1). La interacción social tendría las ventajas de una ciudad, con la ventaja de entretejidos edificados y espacios verdes. Las ventajas que explicaba en relación a ingresos más altos y bajos alquileres no tendría un comportamiento estable en el transcurso del tiempo. De hecho, el aspecto económico sería un ‘talón de Aquiles’ para la aplicación del modelo utópico de Howard, el cual nunca consideró la futura especulación del suelo.

Figura. 1. Reinterpretación propia del ámbito (imán) Ciudad-campo de Ebenezer Howard, en el cual se pueden detectar las variables que propone. Esquema y traducción realizados por Alejandro Acosta Collazo y Jéssica Alejandra Rodríguez Torres, junio de 2020.



Pero más allá de enfrascarnos en explicar las ventajas y desventajas de la propuesta de Howard, se identifican bondades consideradas en la instalación de algunas Company Towns y pueblos obreros construidos en España y México. Hemos de reconocer que también existen ideas de Robert Owen en las bases de colonias industriales, sin embargo, las bases sociales planteadas por Owen no se aplicaban del todo. Las Company Towns tenían una base obrera con pueblos anexos o cercanos a las fábricas; sin embargo, en la práctica, la función del obrero era más ortodoxa que los ideales socialistas de Owen. Así, las fábricas Company Towns edificaron pueblos obreros, pero con privilegios limitados. La sociedad utópica creada por Owen en New Harmony no fue precisamente el modelo a seguir por las Company Towns. Mientras el modelo de Owen pretendía bases socialistas, las Company Towns presentaban una faceta capitalista. En las Company Towns era común la sobreexplotación del obrero,

con extensas jornadas de trabajo y prestaciones que fortalecían la dependencia obrero-fábrica, incluyendo tiendas de raya.

En la antigua hacienda mexicana la tienda de raya vendía productos básicos a sus trabajadores, pero con los bajos salarios no les quedaba a los trabajadores más que endeudarse y adquirir productos comprometiendo futuros ingresos. Así, se extendía el adeudo de los trabajadores con las haciendas que los contrataban, los alimentaban y les proporcionaban un espacio mínimo para vivir, a cambio de una entrega incondicional a las fuerzas productivas de los dueños de haciendas. Las Company Towns en México retomaron el esquema de tienda de raya y lo implementaron en sus instalaciones.

En la actualidad aún existe confusión entre el reconocimiento de una hacienda y una Company Town, pues mantienen diversos elementos comunes, sin embargo acaecían variantes espaciales y funcionales. Así, es común que a simple vista, se confunda la estructura de una hacienda en México con la de una fábrica Company Town.

Cabe mencionar en este punto, a colación de los diferentes tipos de pueblos obreros, que en diversas ciudades mexicanas, también se ejemplificaron convenientemente con el desarrollo ferroviario. En el caso de Aguascalientes aún se conservan tres tipos de vivienda en la Colonia Ferronales. El primer tipo, en realidad se trata de una vivienda que originalmente se ocupaba por dirigentes norteamericanos que llegaron a la ciudad, para orientar las labores técnicas en el mantenimiento y conservación del material rodante en el conjunto ferroviario. Posteriormente se convierte en vivienda dúplex² y se ocupó por trabajadores mexicanos (ver Figura 2).

Figura 2. Vivienda dúplex del pueblo obrero anexo al complejo ferroviario de Aguascalientes: Colonia Ferronales. Render elaborado por Alejandro Acosta Collazo y Fernando Jesús May Vázquez, junio de 2020.



Si reflexionamos en las propuestas mínimas de lotificación de Howard (1902: 23), es decir 20 m x 100 m por lote, observamos que no estaba tan fuera de lugar en

² Una descripción más completa de la ubicación tipológica de la Colonia Ferronales se puede consultar en las publicaciones recientes que coordina Miguel Ángel Álvarez Areces, en la Asociación: Industria, Cultura y Naturaleza (INCUNA), España.

dimensiones –respecto a nuestra época, puesto que se trataba de terrenos generosos, aptos para construir vivienda media-alta en la actualidad. Los lotes de las viviendas dúplex en la Colonia Ferronales incluyen en sus lados 30 x 40 m. Es decir, contienen una superficie de terreno de 1.200 m², lo cual resulta generoso para una familia estándar. En la actualidad, las lotificaciones de interés social tienen entre 90 y 120 m² por lote y la vivienda entre 48 y 65 m² construidos. Las cuales se identifican como ‘pies de casa’ o ‘acabadas’. A diferencia de los pueblos obreros, las viviendas de interés social se incrustan ahora en políticas urbanas y, se han convertido en un negocio inmobiliario, que endeuda a los ocupantes entre 10 y 30 años de tiempo. Sin mencionar la ‘cartera vencida’, que resulta en otro tema de discusión.

Podemos argumentar que el espacio habitable para obreros perdió paulatinamente calidad, en sus dimensiones y disfrute de espacios abiertos, durante el siglo XX; a partir de la llegada de la tecnificación de materiales; la densificación de las ciudades; las políticas urbanas y la especulación inmobiliaria.

Un segundo tipo es una variante del anterior, pero con un alerón ligero al frente del pórtico, conformando la fachada principal de la vivienda (ver figura 3). Esta vivienda es más cómoda y estaba destinada a directivos del complejo ferroviario. Sin embargo, desde que los norteamericanos las abandonaron, por causa de los problemas político-sociales en México –en los albores de la Revolución Mexicana–, fueron ocupadas por sus herederos o por obreros del gremio ferroviario. El pórtico de madera es muy peculiar y en general las viviendas cambian su cromática en los componentes de madera y en muros de las fachadas, no así en las techumbres, que conservan el color rojo o gris característicos de techumbres laminadas de espacios ferroviarios en Estados Unidos, España y México. Respecto a las fachadas y el conjunto en general, sí podríamos hablar de una cromática característica mexicana por el tono de los colores, los cuales varían de un modelo a otro. Se identifican tonos azul añil, rosa mexicano, ocres oscuros, verde-azulado, etc.

Figura 3. Vivienda dúplex con ‘alerón’ al frente, en el pueblo obrero anexo al complejo ferroviario de Aguascalientes: Colonia Ferronales. Render elaborado por Alejandro Acosta Collazo y Fernando Jesús May Vázquez, junio de 2020.



El tercer tipo descubierto se trata de una vivienda modesta de 60 m² construidos, la cual incluye un pequeño pórtico al frente, representada en una imagen virtual³ (ver figura 4) y la tipología a dos aguas de los casos anteriores. Normalmente estas viviendas tienen un piso de madera levantado sobre el terreno para evitar el contacto con la humedad, que causa daños con el transcurrir de los años. En algunos casos presentan un sótano. No obstante, una característica común era el baño exento de la casa, es decir al exterior y a manera de covacha, conectado a una fosa séptica. Ésta era una característica de las viviendas obreras del siglo XIX en México.

Figura 4. Vivienda sencilla con 'alerón' del pueblo obrero del complejo ferroviario de Aguascalientes: Colonia Ferronales. Render elaborado por Alejandro Acosta Collazo y Fernando Jesús May Vázquez, junio de 2020.



No imaginamos en la actualidad la forma de conducir el drenaje a las afueras de las ciudades en aquellos tiempos. Según la historiografía mexicana, en condiciones normales, el agua negra se vertía en canales que recorrían las calles, a mitad del arroyo vehicular, para después verterla en ríos. En los mejores casos se construían fosas sépticas, como en la Colonia Ferronales.

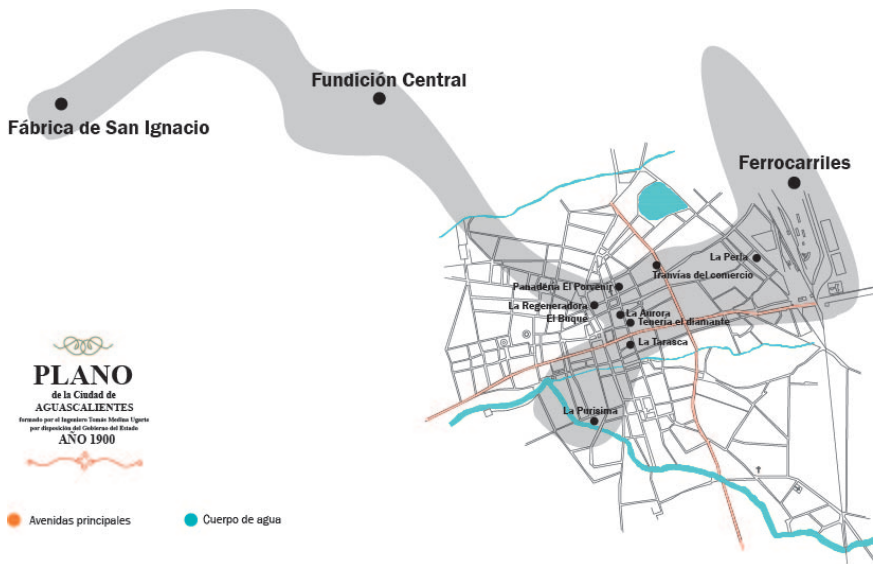
Cabe mencionar que, a pesar de que la influencia técnica ferroviaria llegó a México principalmente desde Norteamérica. En realidad la tipología industrial en espacios habitables a 'dos aguas' proviene originalmente de Europa, ya sea con el impacto del fenómeno industrializador inglés, con las fábricas francesas o con las fábricas españolas. Por lo que, es muy difícil aseverar que las bodegas o viviendas con forma a 'dos aguas' eran exclusivas del Continente Americano. Sucede algo similar, parafraseando a Dorel-Ferré (1994: 8), con la maquinaria y las técnicas textiles

³ Para la elaboración de las imágenes de apoyo expuestas en este documento, fue necesaria una investigación de campo llevada a cabo en la Colonia Ferronales, en la ciudad de Aguascalientes, tomando como referencia algunas construcciones existentes, las cuales, son ejemplo de lo expuesto. Asimismo, para que las imágenes fueran lo más acertadas posibles a la época en la que se trata en el escrito fue necesario apoyarse de herramientas GIS y CAD, levantamientos arquitectónicos y fotográficos, como se señala en Álvarez (2019: 400).

provenientes de Inglaterra hasta Norteamérica⁴ pues el impacto que tenía el desarrollo de la técnica en la era industrial era enorme y se extendía hasta cualquier geografía habitada por el mundo civilizado.

Resulta valioso en la estructuración urbana de la ciudad el apoyo de personajes extranjeros que llegaron a realizar estudios durante el siglo XIX y XX. Es el caso del Geógrafo Isidoro Epstein, quien elaboró el primer levantamiento geográfico preciso de la ciudad en el año de 1855. Sin embargo, no es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX que las grandes compañías comienzan a establecerse en la ciudad y sus proximidades. La Fábrica de San Ignacio se instaló al poniente de la mancha urbana, aprovechando un paraje propicio para el establecimiento del modelo Company Town, asimismo La Gran Fundición Central de Salomon Guggenheim, comunicando la pujante ciudad – por medio de un sistema de tranvías – y los Talleres de Ferrocarriles (ver Figura 5), incluyendo la Colonia Ferronales.

Figura 5. El ordenamiento de la ciudad también tuvo que ver con la instalación de las tres grandes industrias: Fábrica de San Ignacio, la Gran Fundición Central y los Ferrocarriles. Dibujo elaborado por Alejandro Acosta Collazo y Paola Esquivel Obregón en julio de 2020, sobre un plano histórico de Tomás Medina Ugarte de 1900.



A la par del establecimiento de las tres grandes empresas mencionadas, se establecieron algunas fábricas de menor envergadura, pero también de capital importancia para el impacto económico de Aguascalientes: La Regeneradora, La Aurora, la Tenería El Diamante, La Tarasca, La Perla y La Purísima, entre otras. Con esto cambió la vocación de la ciudad autosuficiente – incluyendo sus huertas –

⁴ Le système démarre dès le début du XIX^e siècle, lorsque Slater, un technicien du textile qui a fait ses premières armes auprès de Arkwright, importe d'Angleterre les techniques nouvelles de la filature mécanique (Dorel-Ferré, 1994: 8).

registrada geográficamente por Epstein, a una ciudad destinada a seguir un impulso industrial destacado en la región.

Se puede observar en la Figura 6, la manera en que la morfología industrial originaria del año 1900 cambió drásticamente a una ciudad moderna, la cual obedeció durante el siglo XX a un ordenamiento con anillos periféricos y respondió morfológicamente a las nuevas centralidades industriales, que llegaron para quedarse en la ciudad durante la segunda mitad del siglo XX.

Figura 6. La Fábrica de San Ignacio, la Gran Fundación Centra, Ferrocarriles y las primeras fábricas del siglo XX en contraste con el Aguascalientes del siglo XXI. Elaborado por Alejandro Acosta Collazo y Paola Esquivel Obregón en julio de 2020, sobre un plano actual.



La ubicación de fábricas en espacios rurales y urbanos presenta múltiples adaptaciones; dependiendo de la época y sus recursos. Las fábricas *Company Towns* ubicadas en el medio rural presentaban espacios con crujías edificadas fundacionales, que incluían la maquinaria primigenia de la empresa para manufacturar los productos básicos, sin embargo, siempre se contempló en el diseño, espacios para expandir el tipo de manufactura. Es decir, en muchos casos mexicanos se contaba con superficies de terreno para contemplar ampliaciones o etapas de desarrollo de la fábrica. A diferencia de Cataluña, donde los espacios estaban estrechamente optimizados en su 'lay out', y las fábricas también tendían a expandirse, pero en un sentido vertical.

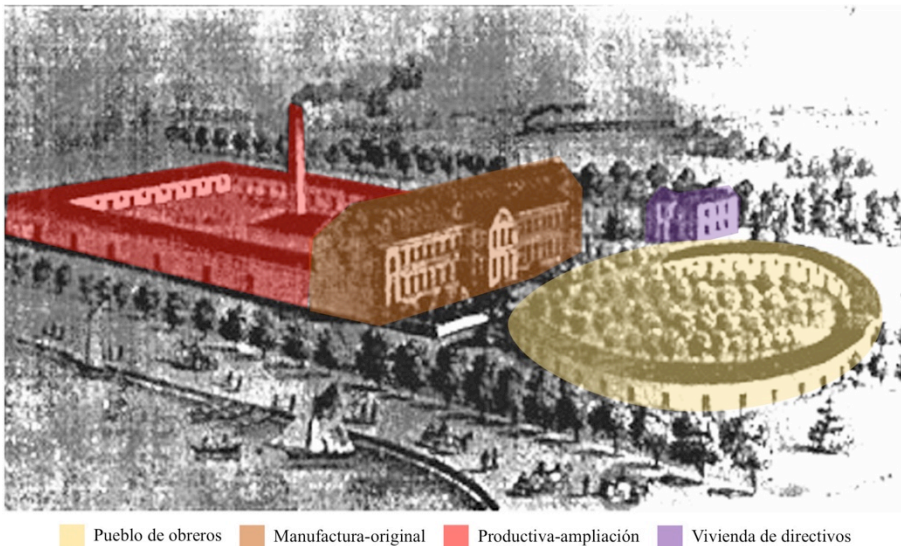
La cercanía a los recursos hídricos era fundamental para el funcionamiento de molinos y calderas, los cuales suministraban energía eléctrica a los complejos fabriles. En el caso de San Ignacio, la presa que se ubicaba a un costado tenía sutilezas estéticas en relación al paisaje, de hecho, así se manifiesta en la litografía publicada por Manuel Caballero (ver figura 7), en el año de 1892. Asimismo, la historia local da cuenta de las verbenas que se realizaban cada domingo, que atraía a gente desde la ciudad de Aguascalientes, en paseos semanales por caminos arbolados, cruzando el histórico puente de San Ignacio, hasta llegar al área central del pueblo de obreros en San Ignacio, para disfrutar del paisaje híbrido natural-artificial del conjunto fabril, que también incluía paseos en pequeñas embarcaciones por la pequeña presa. Cabe mencionar que

dicha presa formaba parte de la antigua Hacienda Nueva, pero fue adquirida por Pedro Cornú para utilizar el recurso hídrico y hacer funcionar su fábrica.

La bóveda catalana es sin duda uno de los sistemas de cubierta más empleados desde el fenómeno hacendario hasta nuestros días en México. El ladrillo se elaboraba de barro recocido, con dimensiones diversas. En la zona de Aguascalientes se realizaron tabiques hasta de 10 x 25 x 40 cm para construir edificios fabriles y haciendas. Con relación al uso del ladrillo en las fábricas, Ruiz (2011: 379) comenta que en México, al igual que en algunos edificios de España, el ladrillo se utilizó principalmente como esqueleto del muro (columnas, dinteles y jambas), y en el interior del muro de mampostería de piedra. En pocos ejemplos analizados se encontraron los muros que en su totalidad eran de ladrillo como el caso de Vista Hermosa en Etlá, Oaxaca. En algunas fábricas de Puebla, se encontró el ladrillo en la cara interior y exterior, y el relleno o capa intermedia de pedacería de piedra.

De modo que la influencia edilicia española está presente en el territorio mexicano, no solamente en aspectos formales sino también en la construcción de espacios. Hoy en día, se sigue utilizando en gran medida la bóveda catalana, sin embargo los 'claros' son menores y se apoyan en viguetas metálicas industrializadas.

Figura 7. La distribución espacial de una Company Town en México (San Ignacio) incluía la zona de manufactura original (bilados) la ampliación productiva en la parte posterior, la vivienda de los directivos y el pueblo de obreros al frente. Zonificación elaborada por Alejandro Acosta Collazo y Jéssica Alejandra Rodríguez Torres en junio de 2020, sobre una litografía publicada por Manuel Caballero en el libro: México en Chicago, 1892.



En el caso de las Company Towns se construyeron casas de buena manufactura para los directivos. En ocasiones estas casas se parecían, en ubicación y función, a las casas grandes de haciendas, en las cuales vivían los propietarios, desde donde administraban sus haciendas y latifundios. Las casonas normalmente utilizaban en sus

techumbres terrados con viguerías de madera o bóvedas catalanas. Las techumbres de las viviendas de dos pisos en ocasiones tenían una disposición a ‘dos aguas’, según el diseño del constructor, pero siempre considerando el conjunto fabril. Observamos que, en las Company Towns con mansardas francesas, la casa del propietario también seguía el estilo a ‘dos aguas’. En los casos en que se utilizaba cantería en pies derechos, en marcos de ventanas o en áreas porticadas, también se reflejaba el diseño en la casa del propietario. En San Ignacio la casa del propietario fue demolida, pero identificamos características góticas en el pórtico central de la fachada de San Ignacio, las cuales seguramente estaban presentes en dicha casa.

Es común encontrar capillas en las fábricas Company Towns. La capilla, en forma similar a la tienda de raya, tenía un carácter comunitario y normalmente eran austeras en su estética. En la hacienda mexicana sí que podemos encontrar capillas muy elaboradas, con una belleza extraordinaria; sin embargo, en las fábricas conocidas como Company Town, se trataba de espacios cerrados que atendían principalmente a los pueblos obreros y a los administradores de las fábricas. Al igual que las tiendas de raya, también ejercían un control sobre los trabajadores y las injerencias de los patrones eran habituales, a tal grado que, en ocasiones, hasta llegaban a decidir quién se casaba con quién.

La distribución de una fábrica Company Town tenía los siguientes componentes en general: El edificio de manufactura original, esto es, el edificio fundacional; el pueblo de obreros; las ampliaciones fabriles, de acuerdo a su productividad y ventas; y finalmente las viviendas de los directivos (ver Figura 7). También era importante la cercanía a los recursos hídricos; debido a que el funcionamiento de la fábrica dependía de sus molinos, generadores y calderas. No era obligada la ubicación en campo abierto, asimismo encontramos diversas Company Towns en las ciudades.

Las fábricas textiles españolas, especialmente las catalanas, normalmente se construían en un solo edificio, pero también se desarrollaban conjuntos, con uno o varios patios que articulaban las diferentes edificaciones productivas; desarrollo a partir de pasillos como ejes de composición, con edificaciones en forma paralela, perpendicular y diagonal, asimismo se adicionaban edificaciones (Ruiz, 2011: 145). Así los encuentros y las coincidencias. Pero no deja de sorprender la tropicalización de conceptos vertidos a México desde España, Estados Unidos y Francia; bajo una perspectiva crítica del establecimiento y desarrollo de las Company Towns y fábricas textiles. Esto incluye la arquitectura; la morfología urbana; la técnica fabril; los modelos económicos y productivos; los materiales de construcción; la organización de los espacios y el sistema de pueblos obreros.

4. Conclusiones

El ordenamiento territorial de las ciudades se anida en estrecha relación con la economía en sus diferentes niveles y momentos históricos. Las industrias originales de las ciudades que coadyuvaron en principio, en la morfología urbana, permutaron en su mayoría por nuevos usos. Menciona Paz Benito (2008: 1) que las relaciones industria-ciudad han experimentado un profundo cambio tras los procesos de reestructuración de las industrias maduras o tradicionales, que desaparecen de las áreas urbanas centrales aunque algunas dejan ruinas y edificios abandonados que adquieren la categoría, en ciertos casos, de monumento y bien de interés cultural.

Así también sucedió con los sistemas edificados denominados Company Towns en México en el mejor de los casos; no obstante, en su mayoría sufrieron abandono, saqueos, deterioro progresivo y pérdida de su estructura original.

Los conceptos de diseño de las fábricas Company Towns retoman ideologías de Ebenezer Howard, de Roberto Owen y de otros pensadores que se han destacado por sus pensamientos innovadores para el desempeño del hábitat, al servicio de los seres humanos. Asimismo, se observa un sentido más social, tanto en España como en México, en determinadas construcciones. Pero esto siempre dependía de la forma de pensar de los propietarios de empresas, lo cual permeaba las obras arquitectónicas.

Las dimensiones de las viviendas en los pueblos obreros variaban. En el caso de las Company Towns, las mínimas tenían 31 m² construidos; sin embargo es de observarse que en los conjuntos ferroviarios las viviendas para sus trabajadores eran más generosas en sus espacios interiores y exteriores. Caso aparte resultan las casa de los administradores o dueños, quienes no titubeaban en reflejar opulencia estética y funcional en su arquitectura.

Algunas fábricas se han recuperado exitosamente como La Constancia Mexicana, con una inversión ejemplar en sus procesos de conservación. Otro caso que registra Pere Colomer es la Fabra i Coats en Cataluña, desde luego existen más casos, aunado al sinnúmero de chacuacos o chimeneas que han quedado como vestigios fabriles en algunas ciudades contemporáneas. Pero en general falta una cultura de protección legal que garantice la restauración de estos elementos de patrimonio industrial, los cuales aún no se han reconocido apropiadamente, como parte fundamental de la cultura de los pueblos, en ambas regiones. Es decir, no hemos aprendido a reconocer que existen procesos del ingenio humano, proyectados en edificios industriales, que han aportado en el desarrollo de las civilizaciones, pero que en múltiples ocasiones no quedan registrados adecuadamente en la historia y se pierden entre los escombros.

La bóveda catalana ha sido un elemento estructural que sigue permeando la actividad edilicia actual en México. En los conjuntos conocidos como Company Towns se encuentran ejemplares valiosos y con 'claros' más amplios que los que se fabrican actualmente. En realidad se trata de un sistema constructivo práctico y relativamente sencillo de elaborar, lo cual resulta pertinente por su rápida ejecución y capacidad de carga.

Algunos de los elementos comunes entre el programa arquitectónico de las Company Towns generados en España y en México, incluyen un espacio fabril original de manufactura; un pueblo de obreros; ampliaciones productivas y la vivienda de administradores y dueños. El recurso hídrico siempre resultó fundamental para el establecimiento y funcionamiento de las empresas. La construcción de las Company Towns en México presentan desarrollos más bien horizontales en el pasaje urbano. Sin embargo, las fábricas españolas contienen diseños eficientes y más compactos, con cierta tendencia hacia la verticalidad.

El estudio de la morfología de pueblos obreros presenta resultados que explican ideologías fabriles dependiendo de los propietarios y momentos históricos relacionados con elementos culturales, económicos y socio-políticos. Sin embargo, los pueblos obreros muestran rasgos identitarios en conjuntos fabriles, como en los denominados Company Towns y en fábricas textiles; en cuestión de formas espaciales, distribución y diseño en los emplazamientos disponibles. Esto tenía que ver con un control

panóptico en el que los propietarios ejercían poder sobre la fuerza laboral disponible. Tatjer (2003: 9), al referirse a la vivienda popular del ensanche de Barcelona comenta: “Estas viviendas mínimas representaban, seguramente, una mejora respecto a las formas más precarias de vivienda para capas populares (barraquismo, hacinamiento, realquilados, camas calientes, albergues) aunque estaban lejos, sin embargo, de otras formas de vivienda más amplias, más confortables y más equipadas- con ducha y bañera, calefacción central, ascensor- que ya empezaban a ser habituales en los nuevos edificios de mayor estatus social de la Barcelona de la década de 1930”. Trascendiendo la comparativa mencionada – y varias más – en el discurso de este escrito, en aspectos sorprendentemente parecidos entre las obras fabriles de España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra y México.

Agradecimientos

Se agradece el valioso apoyo de las siguientes personas en la elaboración de este escrito: Fernando Jesús May Vázquez, Ricardo Daniel Alfaro Ake, Jéssica Alejandra Rodríguez Torres, Hanna Yamile Castro Martínez y Adriana Guadalupe Martín del Campo Cervantes.

Referencias

- Álvarez Areces, M. A. (Coord.) (2019) *Resiliencia, innovación y sostenibilidad en el patrimonio industrial*. Colección los ojos de la memoria, núm. 21 INCUNA Asociación de Arqueología Industrial. P. 400
- Benito del Pozo, P. (2008) Industria y Ciudad: Las viejas fábricas en los procesos urbanos. *Scripta Nova*. Universidad de Barcelona, Vol. XII, núm. 270 (142) (01 de agosto de 2008): 1-9.
- Dorel-Ferré, G. (1994) Les colonies industrielles du textile: Etude comparée (Catalogne, Italie, France; USA), Article paru dans, Villages ouvriers, Utopie ou réalités? Actes du colloque international au Familistère de Guise (16- 17 octobre 1993), *L'archéologie industrielle en France*, N° 24-25, pp. 1-15.
- Gómez Serrano, J. (1988) *Aguascalientes en la historia 1786-1920*. Tomo II. Los embates de la modernidad. Gobierno del Estado de Aguascalientes/Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Aguascalientes
- Howard, E. (1902) *Garden cities of tomorrow*. Swan Sonnenschein & Co., Ltd. Paternoster Square. London.
- Morales Moreno, H. y Alejo García, O. (2012) Museo Histórico de la Industria Textil. Centro Nacional de Documentación del Patrimonio Industrial. La Constancia Mexicana, en: Álvarez Areces, Miguel Ángel. *Paisajes Culturales. Patrimonio Industrial y Desarrollo Regional*. CICEES. España
- Pérez-Del-Hoyo, R., García-Mayor, C. y Serrano-Estrada L. (2016) La construcción de barrios obreros: Una aproximación al debate urbanístico en España, 1881-1907 *Scripta Nova*. Universidad de Barcelona, Vol. XX, núm. 546 (15 Octubre 2016): 1-24.
- Ruiz Flores, A. P. (2011) Las fábricas textiles en el centro y sur de México de 1835 a 1910. Origen, evolución e influencia europea. Tesis de grado de Doctor, España: Universitat Politècnica de Catalunya.

- Tatjer M. (2003) La vivienda popular en el Ensanche de Barcelona. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. VII, núm. 146 (021) (01 Agosto 2003): 1-13
- Tatjer, M. (2006) La industria en Barcelona (1832-1992). Factores de localización y cambio en las áreas fabriles: del centro histórico a la región metropolitana. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales* Universidad de Barcelona, Vol. X, núm. 218 (46) (01 Agosto 2006): 1-18.

Prácticas de desarrollo sostenible en la comuna Valdivia, provincia Santa Elena (Ecuador)

Myriam Yolanda Sarabia Molina
Universidad Estatal Península de Santa Elena

Hugo Álvarez
Universidad Estatal Península de Santa Elena

Verónica Benavides
Universidad Estatal Península de Santa Elena

Resumen: El tejido de microempresas, pequeñas y medianas empresas, cooperativas de producción local, y las diversas formas de la Economía Social y Solidaria, junto a la Economía Informal, representan en conjunto una parte fundamental del total de unidades productivas y del empleo en el mundo. La presente investigación tiene como propósito estudiar las prácticas de desarrollo sostenible en la Comuna Valdivia provincia Santa Elena (Ecuador), la muestra que se realizó fue con los pobladores de la comuna que ofrecen servicios turísticos como parte del desarrollo económico, con esta finalidad se buscó una base teórica sobre desarrollo sostenible en zonas rurales que realizan actividades turísticas, a través de sus capacidades dinámicas para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas en la comunidad, dicho estudio está direccionada hacia una metodología cualitativa para encontrar esas prácticas de desarrollo sostenible propias de la localidad. En la recolección de datos se utilizaron entrevistas a través del análisis de los discursos a los pobladores que realizan dichas prácticas, cuyos resultados hallados fueron prácticas sostenibles de los recursos turísticos y acciones que realizan los pobladores para mantener la comunidad en un proceso de desarrollo sostenible adecuado.

Palabras claves: capacidades dinámicas, indicadores sostenibles, comunidad, recursos turísticos.

Abstract: The economic fabric of micro, small and medium-sized enterprises, cooperatives of local production, and the various forms of the Social and Solidarity Economy, together with the Informal Economy, together represent a fundamental part of the total productive units and employment in the world. The purpose of this research is to study the practices of sustainable development in the Valdivia Commune, Santa Elena province (Ecuador), the sample that was carried out was with the residents of the commune that offer tourist services as part of economic development. A theoretical base on sustainable development in rural areas that carry out tourist activities, through its dynamic capacities to integrate, build and reconfigure internal and external competences in the community, said study is directed towards a qualitative methodology to find these own sustainable development practices of the locality. In the data collection, interviews were used through the analysis of the speeches to the residents who carry out these practices, the results of which were sustainable practices of the tourist resources and actions carried out by the residents to maintain the community in an adequate sustainable development process.

Key words: dynamic capacities, sustainable indicators, community, tourist resources.

1. Introducción

Este documento se centra en los indicadores de sostenibilidad y cómo pueden contribuir a mejorar las condiciones de trabajo en el turismo. Particularmente en la comuna Valdivia cantón Santa Elena, el sector turístico a menudo se caracteriza por condiciones de trabajo precarias con bajos salarios, largas horas, explotación e inseguridad laboral (De Beer *et al.*, 2013; Ladkin, 2011; Robinson *et al.*, 2019; Winchenbach *et al.*, 2019). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que en el turismo las condiciones de trabajo precarias, a su vez, pueden tener efectos negativos a nivel de empresa, incluyendo un servicio al cliente deficiente, una alta rotación de personal y costos adicionales para reclutar y capacitar a trabajadores sin experiencia (OIT, 2010). Al abordar estos desafíos, los indicadores de sostenibilidad y los sistemas de certificación son importantes porque traducen el concepto abstracto de "sostenibilidad" en prácticas organizacionales específicas, que pueden implementarse localmente y potencialmente pueden promover el cambio organizacional (Surmeier, 2019)

Impulsados por una creciente conciencia y demanda de prácticas comerciales sostenibles, muchos operadores turísticos han comenzado a establecer o hacer cumplir estándares de sostenibilidad para abordar las preocupaciones laborales y ambientales dentro de sus cadenas de valor (Christian, 2017; Font y Harris, 2004). Este documento utiliza una perspectiva general de prácticas turísticas para comprender si los indicadores pueden facilitar el desarrollo de capacidades y la mejora social a nivel de empresa/comunidad y de qué manera. El documento entiende las capacidades como las habilidades de las empresas para convertirse y seguir siendo competitivas en un entorno cambiante (Teece *et al.*, 1997), mientras que la mejora se define como mejoras económicas o sociales a nivel de la empresa/comunidad, por ejemplo, mayores beneficios o ganancias para los productores o mejoras en las condiciones de trabajo (Barrientos *et al.*, 2011). El documento se basa en el enfoque de cadena de valor general (CVG), que es un marco conceptual que ha sido utilizado por académicos, incluidos investigadores de turismo para analizar procesos de producción global y resultados locales (Christian, 2017; Daly y Gereffi, 2017).

La mayoría de los estándares turísticos se centran en las dimensiones ambientales de la sostenibilidad, mientras que la integración de los criterios sociales a menudo es insuficiente (Font, 2013). Además, muchos indicadores de sostenibilidad turística, establecidos y aplicados carecen de relevancia contextual local (Strambach y Surmeier, 2018). En consecuencia, pequeñas, medianas y microempresas (PYME) a menudo están excluidas de las CVG de turismo debido a las dificultades para cubrir los costos de implementación y las capacidades limitadas para cumplir con los requisitos de los estándares de los operadores turísticos internacionales (Christian, 2012). Este documento realiza contribuciones empíricas para abordar esta brecha, se guía por la pregunta: ¿Cómo pueden contribuir los indicadores de sostenibilidad a los procesos a nivel de comunidad de creación de capacidades y mejora social en las CVG?

Empíricamente, el documento se encuentra en el contexto ecuatoriano como un país que ha avanzado en su visión y desarrollo de la Oferta Turística por parte de las Organizaciones de Base y Comunidades que han adquirido plena conciencia de su propiedad sobre los recursos naturales y comunales y han pasado de ser objeto a ser sujeto del desarrollo adquiriendo un compromiso colectivo para asegurar su control

y participación (García *et al.*, 2017), en la provincia de Santa Elena las prácticas turísticas comunitarias respaldan el trabajo en comunidad para beneficio de la población, a través de la gestión local para la sostenibilidad de las mismas (Sarabia *et al.*, 2019) e investiga el caso del indicador en Santa Elena “prácticas turísticas”, introducido en el 2012, y cómo contribuye a procesos a nivel de empresa de desarrollo de capacidades y mejora social en cadenas de valor. La práctica del turismo en esta provincia es relativamente nueva y una incorporación reciente a las actividades turísticas, ya que tiene recursos y atractivos que se encuentran en una etapa inicial de su ciclo de vida, con un potencial inmenso para ser desarrollado (MINTUR, 2017)

Yumisaca y Mendoza (2016), aseguran que el 61% de la planta turística provincial se ubica en Salinas y Montañita, de las cuales, para el primer caso, se distribuyen en un 56% para el sector de restauración, el 40% para servidores de alojamiento y el 4% para los intermediarios representados por operadoras y agencias de viajes; mientras que en Montañita el 58% corresponde a alojamiento, un 34% a restauración y el 8% para operadores de turismo con llegadas provenientes de las provincias próximas como Guayas, Azuay, Bolívar y en poca cantidad turistas de la provincia de Pichincha en los últimos años.

2. Capacidades Dinámicas (CD): en zonas rurales que realizan actividades turísticas

El enfoque de CD surgió por primera vez de la visión basada en los recursos de las empresas, donde las configuraciones favorables de lo físico, humano y organizacional se analizan los recursos necesarios para alcanzar los objetivos de la organización (Barney, 2000). Sin embargo, la visión basada en los recursos es limitada para explicar cómo las empresas transforman su base de recursos para seguir siendo competitivas en un entorno cambiante. La investigación sobre CD aborda esta brecha y se centra en los procesos que las organizaciones usan para cambiar y renovar su base de recursos y crear nuevas fuentes de valor (Eisenhardt y Martin, 2000; Teece *et al.*, 1997; Teece, 2012). DC fueron definidas originalmente por Teece *et al.* (1997: 516) como "la capacidad de la empresa para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas para abordar entornos que cambian rápidamente".

Este artículo emplea el conjunto de CD Pavlou y El Sawy (2011), que se basa en Teece *et al.* (1997) y Teece (2007) trabajo seminal, pero también se basa en una revisión de la literatura como base para distinguir entre el CD de detección, aprendizaje, integración y coordinación (ver Figura 1). Si bien la detección se entiende como la capacidad de detectar, interpretar y buscar oportunidades en un entorno, el aprendizaje representa la capacidad de renovar las capacidades operativas existentes con nuevos conocimientos. Integrar se refiere a la capacidad de integrar el conocimiento individual en las nuevas capacidades operativas de una organización a través de la toma de sentido colectiva. Coordinar es la capacidad de orquestar e implementar tareas, recursos y actividades en las operaciones reconfiguradas Pavlou y El Sawy (2011) sugieren que estas capacidades interactúan en una lógica secuencial para reconfigurar las capacidades operativas existentes, sin embargo, también se caracterizan por la reciprocidad. Algunos investigadores también analizaron el CD de los emprendedores (Zahra *et al.*, 2006) y una literatura pequeña transfirió el enfoque de la investigación de la empresa social, que intenta comprender cómo las organizaciones pueden construir y

explotar el CD para alcanzar objetivos sociales. (Corner y Kearins, 2018; Tashman y Marano, 2009).

Figura 1. Capacidades dinámicas y rutinas asociadas. Fuente: Elaboración propia, basada en Pavlou y El Samy, 2011: 247

<p>Capacidad de coordinación Asignación de recursos de tareas Designar a la persona adecuada Identificar sinergias entre tareas, actividades, recursos</p>	<p>Capacidad de detección Generando Diseminando Respondiendo a la inteligencia de mercado</p>
<p>Capacidad Integradora Aportando conocimiento individual al grupo Promoviendo el sentido colectivo dentro Creando una comprensión compartida de las nuevas rutinas operativas</p>	<p>Capacidad de aprendizaje Adquisidor Asimilando y transformando explotando conocimiento</p>

2.1. Prácticas sociales desde las capacidades dinámicas

La aplicación de una perspectiva CD para investigar cómo los estándares contribuyen a la actualización en CVG hay varias fortalezas similares a la investigación sobre capacidades tecnológicas en CVG (Staritz *et al.*, 2017), el enfoque de CD se centra en el micro nivel de la empresa y brinda la oportunidad de analizar la agencia de actores para facilitar el cambio organizacional y cómo son estos procesos relacionado con la dinámica de CVG. La integración de las perspectivas CD y CVG también ayuda a revelar desafíos internos y oportunidades que pueden obstaculizar o habilitar procesos de actualización a nivel de empresa. Además, Debido a que estos procesos a menudo se desarrollan lentamente, pueden permanecer ocultos cuando solo se basa en un resultado.

Se aplica la perspectiva de actualización. Por lo tanto, aplicando una vista CD para analizar la actualización de CVG ayuda a distinguir conceptualmente los procesos de actualización de los resultados "visibles" y, por lo tanto, permite a los investigadores capturar procesos de aprendizaje en lugar de solo mejoras de resultados tangibles. Además, la investigación sobre el desarrollo de capacidades reconoce que, a nivel de empresa las mejoras económicas están inseparablemente entrelazadas con los procesos de aprendizaje social y la evolución en prácticas sociales (Nooteboom, 2010). Por lo tanto, brinda la oportunidad de estudiar concomitantemente interrelaciones y coevolución de diferentes formas de actualización y pueden proporcionar mejores conocimientos sobre cómo ocurre la actualización.

2.2. Emprendimiento social en turismo

Un desafío particular para las empresas sociales es aumentar su impacto social aumentando su alcance o profundizando su participación comunitaria a través del empoderamiento social y económico (Desa y Koch, 2014). Una investigación reciente, evidencia que hay un rápido crecimiento de las empresas sociales basadas en el turismo (EST), en particular en países de bajos y medianos ingresos donde el turismo es un sector económico clave (Altinay *et al.*, 2016), las EST favorecen el turismo donde prevalece la consideración por el impacto económico, social y ambiental, se comprometen a crear valor para las comunidades locales sin poner en peligro el medio

ambiente y contribuir al desarrollo regional sostenible (Kline, Shah y Rubright, 2014). En el contexto de los países de bajos ingresos donde la industria del turismo es extranjera creando fuga de ingresos (Mao *et al.*, 2013), donde la población local carece de recursos financieros y habilidades para operar un negocio (Mao *et al.*, 2014), y donde están las instituciones gubernamentales demasiado débil para hacer cumplir las regulaciones apropiadas para apoyar a las comunidades locales, las empresas sociales puede crear la infraestructura y los mecanismos necesarios para la participación local (Biddulph, 2018).

El emprendimiento social centrado en el desarrollo tiene una afinidad natural con el turismo que aborda una variedad de problemas sociales y ambientales a medida que tales iniciativas persiguen impactos relacionados con la misión y la creación de valor social. En los últimos años, las empresas sociales han llegado a jugar un papel cada vez más importante destacado en proyectos que promueven, por ejemplo, ecoturismo, turismo sostenible, turismo basado en la comunidad (TBC) o turismo inclusivo (ver Sheldon y Daniele, 2017). La mayoría de tales enfoques innovadores abogan por un desarrollo turístico que genere mayores beneficios económicos para mejorar el bienestar de las comunidades locales en una mirada de formas, incluida la educación, promoción y desarrollo de capacidades. Esto, sin embargo, no necesariamente implica que la gente local participe activamente en la operación y gestión de tales empresas (Scheyvens y Biddulph, 2018: 6) La literatura actual ofrece una variedad de conceptos superpuestos que capturan formas en que las comunidades pueden participar en el desarrollo turístico liderado por EST (Dahles, *et al.*, 2019).

El empoderamiento de la población local como productores de turismo requiere un alto a muy alto nivel de participación activa de la comunidad. Esto incluye roles clave en la gestión de sitios turísticos, control sobre políticas y su implementación, y movilización de base (Scheyvens y Biddulph, 2018). Las empresas de turismo comunitario (ETC) en particular, han sido ampliamente defendidas como un medio para asegurar y mejorar el bienestar social, económico y ambiental de las marginadas comunidades (Daye y Gill, 2017: 186). Los beneficios generados por las ETC vuelven directamente a la comunidad, mientras que en las empresas sociales, se asigna una proporción variable de los ingresos obtenidos dirigidos a fines sociales. Más allá de los ingresos financieros subsidiarios, los beneficios incluyen la reducción de riesgos a través de diversificación económica, educación y formación, y mejora de la infraestructura local (Daye y Gill, 2017: 187). Sin embargo, como descubrieron Laeis y Lemke (2016) en su estudio de una organización sin fines de lucro organización establecida dentro de una reserva natural privada en Sudáfrica, un conflicto de intereses es inevitable donde los proyectos sociales están integrados en negocios con fines de lucro, un modelo de negocio que es lugar común en emprendimiento social (Peredo y McLean, 2006).

Un cuerpo de literatura en expansión enfatiza el potencial transformador del emprendimiento social a nivel comunitario y más allá (Alegre y Berbegal-Mirabent, 2016; Altinay *et al.*, 2016; Ergul y Johnson, 2011; Giang *et al.*, 2017; Gomezelj, 2016; Sheldon y Daniele, 2017; Sigala, 2016) implicando un nivel integral de participación comunitaria, el emprendimiento social puede variar desde proporcionar beneficios hasta promover la propiedad local y el liderazgo en el desarrollo empresarial. Una dimensión clave del valor social creado por las empresas sociales se enmarca en

términos de innovación. Sigala (2016) adopta un enfoque de mercado para demostrar cómo las empresas de emprendimiento turístico (EET) pueden generar transformación social. Ella enfatiza que el papel de los emprendedores sociales como líderes turísticos implica procesos de aprendizaje "con el mercado" para poder abordar las fallas del mercado y crear nuevas oportunidades de emprendimiento social. Las EET están motivadas para liderar la creación nuevos productos y destinos que impulsan variedades innovadoras de turismo en el ámbito de la responsabilidad y desarrollo sostenible. En este sentido, las EET "desafían la sabiduría y el diseño convencionales nuevas estrategias que modifican las reglas de la industria" (Alegre & Berbegal-Mirabent, 2016: 1160; ver también Aquino *et al.*, 2018). El concepto de liderazgo para la transformación social agrega una dimensión importante a la discusión sobre lo que implica la creación de valor social (Mottiar, 2016).

El emprendimiento social en el turismo está en aumento, y también lo es el interés académico en lo que motiva a las empresas sociales y cómo las EET generan creación de valor social. Si bien existe un consenso en la literatura de que la participación de la comunidad es esencial para lograr los objetivos establecidos para el desarrollo a través del turismo (Carter *et al.*, 2015; Movono y Becken, 2018), rara vez se logra la plena participación. Sin embargo, para que las comunidades se empoderen, necesitan tener una voz crítica en la toma de decisiones sobre el desarrollo turístico y la propiedad de las operaciones turísticas. Los casos en la comuna Valdivia discutidos en la sección empírica a continuación resuenan con este apartado. Pero primero, discutiremos el contexto histórico en el que debe entenderse la aparición de EET en la provincia de Santa Elena, La práctica del turismo en esta provincia es relativamente nueva y una incorporación reciente a las actividades turísticas, ya que tiene recursos y atractivos que se encuentran en una etapa inicial de su ciclo de vida, con un potencial inmenso para ser desarrollado, razón suficiente para ser estudiada. La decisión de viajar a la provincia en los tres últimos años respecto al año 2015 ha incrementado notablemente (MINTUR, 2017) los desplazamientos son motivados por vacaciones, recreación y ocio, los destinos turísticos en la provincia se concentran en el cantón Santa Elena.

La realidad socioeconómica de sus áreas rurales no tienen la debida atención por parte de las autoridades de la provincia, a pesar del potencial que el territorio posee, además es una actividad de la que se derivan otras relacionadas al comercio (formal e informal) y está relacionada directamente con la actividad artesanal y oferta de servicios varios, aunque esta última en el sector rural es mínimo. Pese a esto la actividad turística comunitaria carece de una planificación seria, propia para su desarrollo, sin embargo, existen notables posibilidades de planificar el turismo comunitario siempre y cuando se enfoque al interés de la población (FEPTCE, 2006).

3. Metodología

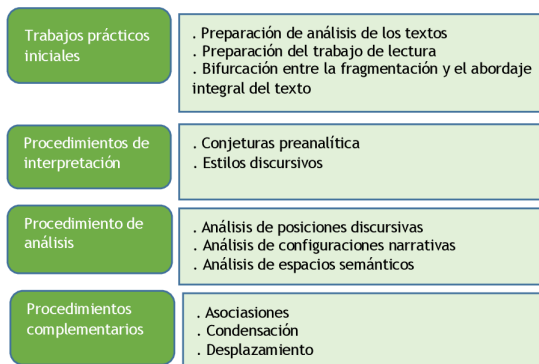
Este documento adopta un diseño de estudio de caso cualitativo utilizando un muestreo intencional para explorar las complejidades del emprendimiento social en el sector turístico. Como los estudios de caso pueden generar conocimiento íntimo, profundidad contextual y narrativas sustantivas, típicamente "abordan las complejidades y contradicciones de la vida real" (Flyvbjerg, 2006: 237). El conocimiento generado es interpretativo y contextual, y no pretende inducir generalizaciones estadísticas. En cambio, los hallazgos pueden ofrecer una base de

comparación para otros estudios de caso y pueden ayudar a construir la teoría a partir de evidencia empírica (Eisenhardt, 1989). La investigación empírica se basa en un diseño de estudio de caso con un enfoque de métodos mixtos (Creswell, 2007). Mediante el trabajo de campo realizado durante los meses de enero y febrero 2020, se aplicaron 8 entrevistas a profundidad a los líderes y emprendedores de la comuna Valdivia y a través del análisis de los discursos, de esta forma las entrevistas realizadas versaron sobre la experiencia de los pequeños emprendedores turísticos en la comuna Valdivia de la provincia de Santa Elena, sobre prácticas sostenibles a través de sus vivencias, actitudes, valores. Las entrevistas aplicadas fueron más bien diálogos, una conversación entre partes, para buscar una entrevista de éxito (Mattos, 2006). El Análisis Sociológico del Discurso (ASD) es un método de análisis de interpretación de los discursos (Conde, 2010) proveniente de la tradición española de investigación social cualitativa de la Escuela Cualitativa Crítica de Madrid (Alonso, 1998; Conde, 2010) influenciada por tres magnas corrientes críticas: marxismo, estructuralismo francés y psicoanálisis (Godoi, Coelho y Serrano 2014; Godoi, Mastella y Uchoa, 2018).

A pesar de ser poco explorado en estudios de turismo. (Soares, 2015; Gabriel, 2016), este método se puede aplicar a la investigación basada en entrevistas, en estudios prácticos desde el (ASD) es necesario abordar una serie de discursos o sistemas de habla, producidos a través de un modo dinámico de interacción social Conde (2009). Tanto en España como en desarrollos posteriores en Brasil y Galicia, Conde (2009), Godoi, Coelho, Serrano (2014); Godoi, Mastella y Uchoa (2018), Soares y Godoi (2017) sistematizaron, adaptaron y recrearon las etapas principales de (ASD) (Gabriel, et al. 2017).

Para una mejor visualización de los procedimientos (ASD) como se visualiza en la Figura 2, representa gráficamente la utilización del método, según (Conde, 2010) fue el primero en transformar una forma de pensamiento (primera generación) en una Escuela mediante la sistematización de las etapas. Como se identifica en la figura, los procedimientos para el (ASD) según, Soares y Godoi (2017) sistematizaron, adaptaron y recrearon las principales etapas del (ASD), pero siempre manteniendo sus cuatro principales módulos: Trabajos Prácticos Iniciales, Procedimientos de Interpretación, Procedimientos de Análisis y Procedimientos Complementarios.

Figura 2 Proceso de Análisis Sociológico del Discurso (ASD) Fuente: adaptación de (Conde 2010, Soares & Godoi, 2017) Elaboración propia



4. Resultados comuna Valdivia

Comenzó su actividad turística a partir de 2014 con la administración del Parque Marino Valdivia. En ese momento la población local no estaban muy interesados en participar en sus inicios; actualmente esta percepción ha cambiado por las mejoras en la realidad cultural, económica y política de la provincia de Santa Elena. La organización de la comuna es a través del consejo comunal, lo que la diferencia del resto de las comunas del cantón Santa Elena en la provincia del mismo nombre es la creación de una comisión de turismo. La comisión tiene el propósito de hacer viable la actividad turística, como las microempresas generadas en los últimos dos años (2018-2020).

La gestión llevada a cabo por sus líderes desde 2019 fue positiva para el desarrollo sostenible y se puede traducir en una participación más directa en la organización de las pequeñas empresas turísticas generadas entre ellos, tales como: cabañeros, parasoleros, carperos, cocteleras, artesanos, habitaciones, tiendas y restaurantes. La percepción de los residentes es alentadora y visible hacia el desarrollo local al que aspira la población al implementar sus ideas. Implementan sus propias iniciativas como evidencia de mejores condiciones de vida; están aprovechando sus recursos naturales y culturales. Las motivaciones que los llevan a emprender son tener su propio trabajo, aumentar el número de servicios y la posibilidad de llegar a más clientes, ventas e ingresos continuamente, velocidad de recolección (en este momento) y trabajar con miembros de la familia a través de procesos de organización.

Entre los discursos documentados, se logró recabar información muy rica entre los emprendedores de la playa, así; un empresario comentó lo siguiente:

La llegada de turistas a nuestra comunidad es una razón para crear empresas de servicios turísticos, estamos capacitados y organizados para hacerlo; contamos con el apoyo de los líderes, comenzamos a trabajar desde 2019 para ofrecer nuestros servicios a más turistas, estamos animados y queremos hacerlo por nosotros mismos y nuestras familias.

Las palabras de un turista fueron:

Vine a esta comunidad por su tranquilidad, porque puedes disfrutar de vacaciones familiares, sobre todo a los niños les gusta la libertad, disfrutan tanto de la arena, el agua y aprovechamos la proximidad para estar de vacaciones.

Figura 3 Perfil de los entrevistados (duración del emprendimiento) versus prácticas sostenibles

E01- Mujer		
	E02- Hombre	
	E03- Hombre	
E04- Mujer	E05- Hombre	
E06- Mujer	E07- Hombre	
E08- Mujer		
Menos de 10 años	Más de 10 años	Duración

Por lo tanto, también se documentó que las microempresas se encuentran a lo largo del paseo marítimo de Valdivia, donde otro joven empresario mencionó en su discurso:

La comuna de Valdivia es pequeña y casi todos nosotros aquí nos dedicamos a un trabajo creado por nosotros mismos. Además, esta es la razón por la que nos estamos dando cuenta de que es un beneficio contar con la certificación Centro de Turismo Comunitario. Los turistas vienen debido a la certificación; quieren la información y la recomendación.

Por su parte, las autoridades entrevistadas a nivel de la provincia comentaron que las poblaciones como en el caso de las comunidades rurales de la provincia de Santa Elena no están convencidas de los microemprendimientos como una forma de desarrollo local, en su mayoría esperan ayuda del Gobierno central a través de créditos económicos, otra de las razones por la que no toman la decisión de emprender son por carencia de liderazgo serio para el desarrollo propio de la comunidad y el cambio cada dos años de los representantes como la “directiva comunal” hace que las ideas, proyectos, programas iniciados pierdan su continuidad.

A continuación, en la Figura 4 realizando el análisis de los discursos se pudo documentar tres conjeturas dentro del proceso de acciones de prácticas sostenibles que realizan en la comuna Valdivia, como parte del análisis de los discursos planteados a 6 actores dentro de la comuna y la provincia, los mismos que fueron cuidadosamente transcritos en papel por los investigadores, tal cual fueron grabados para minimizar el riesgo de perder datos importantes en los hallazgos del presente trabajo.

Los procesos de acciones de prácticas sostenibles en la comuna Valdivia se muestran en desarrollo ya que a mayor experiencia que va adquiriendo la comuna desde sus bases y con la motivación de sus emprendedores, líderes de la actividad turística la interacción entre estas prácticas van en aumento, tal cual muestra la Figura 3.

Ahora bien dentro de los discursos de los 6 sujetos dentro del nivel de conocimiento de las acciones de prácticas sostenibles en turismo, se evidencia emprendimientos en etapa inicial del turismo con bases seguras para ser ejemplos consolidados, ya que cumplen los microemprendedores con varias capacitaciones aprobadas de programas y proyectos específicos de turismo impartidos por el Ministerio de Turismo MINTUR y sus prácticas y acciones sostenibles de turismo son visibles y reconocidas por la comunidad, tal como lo evidencia la Figura 5.

Figura 4: Conjeturas- proceso de acciones de prácticas sostenibles PS. Elaboración propia

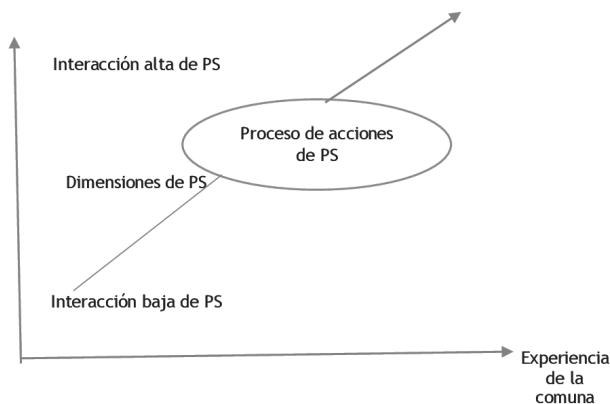
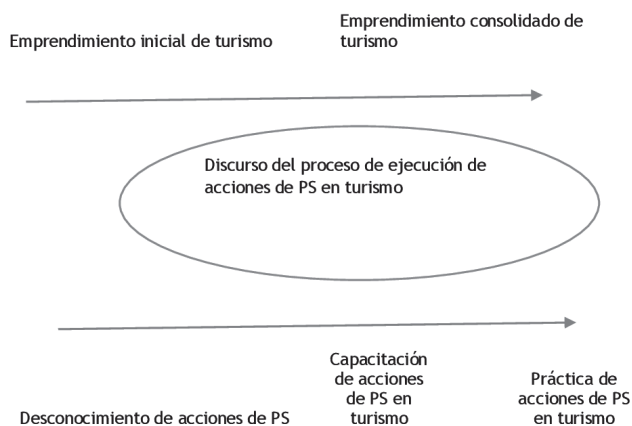


Figura 5: Discurso de los sujetos desde el conocimiento de acciones de PS en turismo. Elaboración propia



5. Conclusiones

Este documento realizó contribuciones empíricas en respuesta a la pregunta: ¿Cómo pueden contribuir los indicadores de sostenibilidad a los procesos a nivel de comunidad de creación de capacidades y mejora social en las CVG? De acuerdo a la capacidad de coordinación que la comuna Valdivia tiene, está la asignación de tareas a las personas que demuestran un alto compromiso de responsabilidad y empatía con los pobladores, dicha coordinación el comité de turismo lo establece, para motivar a la ejecución de actividades puntuales para el cuidado del entorno y los recursos naturales y culturales que poseen.

En cuanto a la capacidad de detectar, interpretar y buscar oportunidades en el contexto se basa en la coordinación de comisiones para la protección de sus recursos naturales con es el Parque Marino Valdivia, donde se conservan especies marinas propias de la costa ecuatorial del pacífico, a través de generación de empleo para los pobladores que a través de sus capacidades dinámicas de organización establecidas en la comuna lo llevan a delante.

En referencia a la capacidad integradora se encuentra el conocimiento individual y de grupo que los emprendedores turísticos poseen, promoviendo el sentido colectivo dentro de sus prácticas turísticas para una comprensión más sostenible de sus atractivos y recursos que poseen, a pesar de ser reciente su actividad aborda entornos que cambian rápidamente, por lo que la investigación de empresa social intentó comprender cómo las organizaciones pueden construir y explotar las Capacidades Dinámicas para alcanzar objetivos sociales.

Finalmente los resultados alcanzados a través del análisis de los discursos fueron claros; los pobladores tienen deseos de emprender pequeños negocios turísticos, se sienten responsables, capacitados, preparados, su mayor motivación es el crear su propio empleo en el lugar donde viven y están con sus familias para poder vivir mejor, otro aspecto que destacan es la tranquilidad de su comunidad, se conocen entre todos y esperan el apoyo y responsabilidad de todos para que la práctica del turismo sea sostenible en el tiempo.

Referencias

- Alegre, I., y Berbegal-Mirabent, J. (2016) Social innovation success factors: Hospitality and tourism social enterprises. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 28(6), 1155–1176.
- Altinay, L., Sigala, M., y Waligo, V. (2016) *Social value creation through tourism enterprise*. *Tourism Management*, 54, 404–417.
- Aquino, R., Luck, M., y Schanzel, H. (2018) A conceptual framework of tourism social entrepreneurship for sustainable community development. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 37, 23–32.
- Barney, J. (2000) Firm resources and sustained competitive advantage. In *Economics meets sociology in strategic management* (203–227). Emerald Group Publishing Limited.
- Barrientos, S., y Smith, S. (2007) Do workers benefit from ethical trade? Assessing codes of labour practice in global production system. *Third World Quarterly*, 28(4), 713–729.
- Biddulph, R. (2018) Social enterprise and inclusive tourism. Five cases in Siem Reap, Cambodia. *Tourism Geographies*, 20(4), 610–629.
- Christian, M. (2012) Economic and social up (down) grading in tourism global production networks: findings from Kenya and Uganda. Capturing the Gains. (Working paper 11). University of Manchester. DOI: 978-1-907247-89-7.
- Christian, M. (2017) Protecting tourism labor? Sustainable labels and private governance. *GeoJournal*, 82(4), 805–821.
- Carter, A. W., Thok, S., O'Rourke, V., y Pearce, T. (2015) Sustainable tourism and its use as a development strategy in Cambodia: A systematic literature review. *Journal of Sustainable Tourism*, 23(5), 797–818.
- Corner, P., y Kearins, K. (2018) Scaling-up social enterprises: The effects of geographic context. *Journal of Management & Organization*, 1–19.
- Creswell, J. (2007). *Proyecto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 2ed. Porto Alegre: Artmed.
- Conde, F. (2009) Análisis sociológico del sistema de discursos. *Cuadernos Metodológicos* 43. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Conde, F. (2010) *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dahles, H.; Khieng, S.; Verver, M. y Manders, I. (2019). Social entrepreneurship and tourism in Cambodia: advancing community engagement. *Journal of Sustainable Tourism*.
- Daly, J., y Gereffi, G. (2017) Tourism global value chains and Africa. *Industries without Smokestacks*, 68, 1–25.
- Daye, M., y Gill, K. (2017) Social enterprise evaluation: Implications for tourism development. In P. Sheldon & R. *Social Entrepreneurship and Tourism*.
- Daniele, R. y Sheldon, P. (Eds.) *Social entrepreneurship and tourism: Philosophy and practice* (pp. 173–192). Cham, Switzerland: Springer International Publishing.
- De Beer, A., Rogerson, C. M., y Rogerson, J. M. (2014) Decent work in the South African tourism industry: Evidence from tourist guides. *Urban Forum*, 25(1), 89–103.
- Desa, G., y Koch, J. L. (2014) Scaling social impact: Building sustainable social ventures at the base-of-the-pyramid. *Journal of Social Entrepreneurship*, 5(2), 146–174.

- Eisenhardt, K. M., y Martin, J. A. (2000) Dynamic capabilities: What are they? *Strategic Management Journal*, 21(1011), 1105–1121.
- Ergul, M., y Johnson, C. (2011) Social entrepreneurship in the hospitality and tourism industry: An exploratory approach. *The Consortium Journal of Hospitality and Tourism*, 16(2), 40–46.
- FEPTCE (2006) Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador
- Flyvbjerg, B. (2006) Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245.
- Font, X. (2013) Sustainable tourism certification. In A. Holden and D. Fennell (Eds.), *The Routledge Handbook of tourism and the environment*. Routledge.
- Gabriel, L. (2016) La imagen proyectada de los destinos patrimoniales italianos. El caso de Florencia y Venecia. Tesis. Universidad la Coruña.
- García, L., Sarabia, M., y Mendoza, A. (2017) Turismo comunitario y responsabilidad Social en Santa Elena: Un modelo para armar. *Estudios Turísticos*, 211(212), 171-187
- Giang, T., Whitford, M., y Dredge, D. (2017) Knowledge dynamics in the tourism SE nexus. In P. Sheldon & R. Daniele (Eds.) *Social entrepreneurship and tourism: Philosophy and practice* (pp. 155–172). Switzerland: Springer International Publishing.
- Gomezeli, D. O. (2016) A systematic review of research on innovation in hospitality and tourism. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 28(3), 516–558.
- Godoi, C.; Mastella, A.; Uchoa, A. (2018) Integração metodológica entre Grupo de Discussão e Análise Sociológica do Discurso. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 24, n. 1, 25-59.
- Godoi, C.; Coelho, A.; Serrano, A. (2014) Elementos Epistemológicos e Metodológicos da Análise Sociológica do Discurso: abrindo possibilidades para os Estudos Organizacionais. *Revista Ojs*, v. 1, n.70, 509-535.
- Kline, C., Shah, N., y Rubright, H. (2014) Applying the positive theory of social entrepreneurship to understand food entrepreneurs and their operations. *Tourism Planning & Development*, 11(3), 330–342.
- Ladkin, A. (2011) Exploring tourism labor. *Annals of Tourism Research*, 38(3), 1135–1155.
- Laeis, G. C. M., y Lemke, S. (2016) Social entrepreneurship in tourism: Applying sustainable livelihoods approaches. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 28(6), 1076–1093.
- Mao, N., DeLacy, T., y Grunfeld, H. (2013) Local livelihoods and the tourism value chain: A case study in Siem Reap-Angkor Region. Cambodia. *International Journal of Environmental and Rural Development*, 4(2), 120–126.
- Mao, N., Grunfeld, H., DeLacy, T., y Chandler, D. (2014) Agriculture and tourism linkage constraints in the Siem Reap-Angkor region of Cambodia. *Tourism Geographies*, 16(4), 669–686.
- Ministerio de Turismo de Ecuador (MINTUR) (2017) (Ministerio de Turismo), Boletín de Estadísticas Turísticas 2011-2015, Quito Recuperado el 20 de febrero del 2020 <http://servicios.turismo.gob.ec/descargas/Turismo-cifras/AnuarioEstadistico/Boletin-Estadisticas-Turisticas-2011-2015.pdf>
- Mottiar, Z. (2016) Exploring the motivations of tourism social entrepreneurs. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 28(6), 1137–1154.

- Movono, A., y Becken, S. (2018) Solesolevaki as social capital: A tale of a village, two tribes, and a resort in Fiji. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 23(2), 146–157.
- Peredo, A. M., & McLean, M. (2006) Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), 56–65.
- Pavlou, P. A., y El Sawy, O. A. (2011) Understanding the elusive black box of dynamic capabilities. *Decision Sciences*, 42 (1), 239–273.
- Peredo, A. M., & McLean, M. (2006) Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), 56–65.
- Robinson, R. N., Martins, A., Solnet, D., & Baum, T. (2019) Sustaining precarity: Critically examining tourism and employment. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(7), 1008–1025.
- Scheyvens, R. y Biddulph, R. (2018) Inclusive tourism development. *Tourism Geographies*, 20(4), 589–609.
- Sheldon, P. y Daniele, R. (2017) Social entrepreneurship and tourism: Philosophy and practice. Switzerland: Springer.
- Sigala, M. (2016) Learning with the market. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 28(6)
- Sarabia, M., García, L., y Bravo, O. (2019) Responsabilidad Social y Turismo comunitario en la provincia de Santa Elena (Ecuador). *Revista Espacios*, 40 (30), 2
- Soares, J. (2015) Relación entre imagen turística y lealtad construida. Análisis de estudiantes internacionales en Galicia. Tesis. Universidad La Coruña.
- Strambach, S., y Surmeier, A. (2018) *From standard takers to standard makers? The role of knowledge-intensive intermediaries in setting global sustainability standards*. *Global Networks*, 18(2), 352–373.
- Surmeier, A. (2019) Dynamic capability building and social upgrading in tourism - Potentials and limits of sustainability standards. *Journal of Sustainable Tourism*, 8(10), 1498–1518.
- Tashman, P., y Marano, V. (2009) Dynamic capabilities and base of the pyramid business strategies. *Journal of Business Ethics*, 89(S4), 495–514.
- Teece, D. J. (2007) Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic Management Journal*, 28(13), 1319–1350.
- Teece, D. J. (2012) Dynamic capabilities: Routines versus entrepreneurial action. *Journal of Management Studies*, 49(8), 1395–1401.
- Teece, D. J., Pisano, G. & Shuen, A. (1997) Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509–533.
- Winchenbach, A., Hanna, P. & Miller, G. (2019) Rethinking decent work: The value of dignity in tourism employment. *Journal of Sustainable Tourism*, 0(0), 1–18. 10.1080/09669582.2019.1566346.
- Yumisaca, J., y Mendoza, E. (2016) La hostelería y el sector intermediario como fortaleza del turismo en Santa Elena: caso Salinas y Montañita. En UPSE CECATERE, *Investigaciones Turísticas del Ecuador: fortaleciendo la innovación de los destinos turísticos*, 69 -84.
- Zahra, S. A., Sapienza, H. J. & Davidsson, P. (2006) Entrepreneurship and dynamic capabilities: A review, model and research agenda. *Journal of Management Studies*, 43(4), 917–955.

Inclusión financiera en Ecuador: determinantes del acceso al crédito en las cooperativas de ahorro y crédito y localización en la ruralidad

Diego Vaca-Enriquez

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Hugo Jácome-Estrella

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Maria Fernanda López-Sandoval

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Resumen: Los problemas de racionamiento de crédito y exclusión financiera a varios sectores económicos y sociales, también profundizan las desigualdades territoriales, tanto de condiciones socioeconómicas como de pobreza. Este artículo analiza variables que determinan el acceso al crédito en los socios de las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) en el Ecuador y profundizando en elemento espaciales, desde una perspectiva territorial (nivel provincia). Se analizaron las relaciones entre población rural y localización de COAC a través de la densidad financiera, la concentración y distribución de puntos de atención. Se utilizaron modelos probabilísticos de variable explicativa dicotómica para entender la incidencia de 7 variables en el acceso a crédito. Se realizó cartografía descriptiva para relacionar la presencia de la población rural y las COAC. Los resultados indican que si bien factores socio-demográficos (ej. sexo, estado civil, edad) inciden en este acceso, también la localización de los socios en zonas con más población rural y la concentración de cooperativas en zonas rurales aumentan su probabilidad de acceder a un crédito; también el aumento de la densidad financiera en un territorio aumenta esta probabilidad. Se discute sobre la importancia de considerar la localización en zonas rurales como un elemento territorial importante para acceder a crédito, en el caso ecuatoriano.

Palabras clave: inclusión financiera, acceso al crédito, localización de cooperativas de ahorro y crédito.

Abstract: Problems related with credit rationing and financial exclusion to different economic and social sectors also deepen territorial inequalities, both of socio-economic conditions and poverty. This article analyzes the variables that influence credit access among the members of credit unions in Ecuador and focuses on the influence of spatial features, the location of rural population and location of credit unions, as factors influencing credit access. This is analyzed from a territorial perspective in a province level. Probabilistic models with a dichotomous explanatory variable were used to understand the influence of 7 variables in credit access. Descriptive maps were design to visualize the relationship between concentration of rural population and presence of credit unions (eg. financial density, concentration and distribution of customer service offices). Results indicate that beyond the importance

of socio-demographic variables (eg. sex, marital status, age), other conditions such as the location of beneficiaries and concentration of credit unions in rural areas are key to understand access to credit and its territorial differences. The probability of accessing credit increases with a higher concentration of credit unions in rural areas. Also, the increment of the financial density in a specific territory increases this probability. For the Ecuadorian case, the importance of considering location in rural zones as an element to access credit is discussed.

Keywords: financial inclusion, access to credit, location of credit unions.

1. Introducción

Desde inicios de los años noventa se ha incorporado en el debate sobre desarrollo a la inclusión financiera como mecanismo, entre otros, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como la erradicación de la extrema pobreza en el mundo. En la Primera Cumbre de Microcrédito celebrada en Washington, D.C. en febrero de 1997, se dio inicio a una campaña mundial de crédito y servicios financieros para el fomento del trabajo individual, autoempleo y mejora de las condiciones de vida de las personas (Daley-Harris, 2003). Desde 2015, la agenda mundial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también establece entre las metas para erradicar la pobreza el acceso a varios servicios, entre ellos el acceso a micro-financiamiento¹. El concepto de inclusión financiera es amplio, siendo el acceso al crédito uno de los elementos más importantes de esta inclusión (Robinson, 2001; González-Vega, 2003; Demirgüç – Kunt, Beck y Honohan, 2008; Ang, 2010; Levine, Demirgüç-Kunt, y Beck, 2004; Chibba, 2009).

El debate académico sobre las imperfecciones de los mercados financieros, los problemas de asimetría de información, las expectativas sobre la evolución de la economía y la percepción del riesgo sobre los demandantes de crédito, se relacionan con el racionamiento de crédito, o las limitaciones que ponen los prestamistas a los prestatarios. Dicho racionamiento puede derivar en la exclusión para amplios sectores de la población y agentes económicos estigmatizados como de alto riesgo por sus niveles de ingreso, localización, incluso, por características étnicas, culturales, religiosas, entre otras (Akerlof, 1970; Keeton, 1979; Rothschild y Stiglitz, 1976; Freixas y Roche, 1997; Banco Mundial, 2007; Lavoie 2014). A nivel territorial, la concentración de este racionamiento en sujetos económicos de alto riesgo puede profundizar desequilibrios territoriales y su localización en sitios marginales (ej. áreas rurales campesinas o segregadas en ciudades). De manera particular en áreas rurales, las dificultades al acceso a crédito, además de una deficiente infraestructura, son obstáculos para la productividad de un territorio (Auma y Mensah 2014); en el caso ecuatoriano las dificultades de acceso a crédito de los hogares de la agricultura familiar constituyen un factor de la diferenciación productiva y social de esta forma de agricultura (Matrone 2017). También existen características territoriales que tiene implicaciones para el funcionamiento de los mercados de servicios financieros, por ejemplo, la localización

¹ La meta 1.4, del objetivo 1, señala que “Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación”.

tanto de los agentes económicos que demandan créditos como de la presencia de los intermediarios financieros que ofrecen este tipo de servicios (ej. bancos privados, cooperativas). Elementos como distancia, la presencia física o costos de movilización pueden tener un rol importante en el alcance de la prestación de estos servicios (Khan y Rabbani, 2015).

En respuesta a las limitaciones de los mercados de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito (COAC), han jugado un rol importante en los procesos de inclusión financiera, particularmente en la oferta de microcrédito en zonas de mayor pobreza, como las zonas rurales en América Latina. Estas pueden fomentar el desarrollo de micro y pequeñas empresas, un mayor emprendimiento, procurando contribuir a la generación de mayores ingresos en los hogares, mayores fuentes de empleo y volver más dinámico el sector productivo y las economías locales. En el Ecuador se evidencia que las cooperativas de ahorro y crédito están socialmente mejor integradas y que sus beneficiarios son parte de segmentos de población localizados en regiones a las cuales la banca privada históricamente ha racionado el crédito (Jácome, 2019).

En este contexto, este artículo se inserta en el debate sobre inclusión financiera; se enfoca en los factores que determinan el acceso al crédito en las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador y su presencia en el territorio. El artículo analiza: a) los determinantes de acceso a crédito, con la aplicación de modelos probabilísticos de variable explicativa dicotómica (logit y probit) y b) la relación entre la presencia de población rural y la localización de dichas cooperativas, con las variables densidad financiera (medida como la tasa de número de puntos de atención por cada 100 mil habitantes) y de concentración y distribución de puntos de atención. Se realiza un análisis descriptivo-analítico para entender la profundidad de alcance a nivel local, acompañada de mapas de representación de estas variables. Los resultados presentan las variables que determinan el acceso a crédito en cooperativas e indican la relevancia de la perspectiva territorial para analizar la importancia de la presencia de las COAC. El artículo está organizado de la siguiente manera, en la sección a continuación se hace una revisión de los debates sobre el rol de las instituciones financieras, los problemas de acceso al crédito y la importancia de las cooperativas en esta discusión, particularmente en el caso del Ecuador. En la sección de métodos se detallan las variables, los modelos probabilísticos utilizados y la producción cartográfica. Después se presentan los resultados obtenidos y, el artículo termina con una discusión sobre el rol de las cooperativas de ahorro y crédito en la inclusión financiera, desde los determinantes del acceso al crédito y su presencia territorial.

2. Factores en el acceso a servicios financieros y rol de las cooperativas de ahorro y crédito

La importancia del acceso al crédito y a los servicios financieros se debe a las ventajas que tiene un sistema financiero incluyente y a la relevancia que han cobrado las cooperativas para proveer posibles nichos de mercado de diferentes segmentos de población excluidos del sistema financiero tradicional (Ortiz y Nuñez, 2017; Jácome, 2019). Desde el punto de vista micro y macroeconómico estas ventajas radican, por ejemplo, en el acceso a productos y/o servicios financieros, como el crédito y el microcrédito, que impacta en la reducción de la pobreza y al crecimiento económico (Demirgüç-Kunt y Levine, 2001; Demirgüç – Kunt, Beck y Honohan, 2008; AFI, 2010). En este mismo sentido, Cull, Ehrbeck y Holle (2014) señalan que la inclusión en

servicios financieros, a través del crédito y otros servicios financieros, tiene impactos positivos en diversos indicadores microeconómicos como las actividades comerciales por cuenta propia, el consumo de los hogares y el bienestar. Por esta razón, gobiernos y los organismos internacionales, a través de la agenda de los ODS, han comprometido sus esfuerzos a garantizar el acceso al crédito (microcrédito), en especial a la población más pobre y vulnerable.

Existen varios enfoques para analizar los factores que determinan que una persona, un hogar o una empresa, accedan a un servicio financiero. A nivel teórico, este debate se centra en el funcionamiento del mercado crediticio y sus posibles restricciones (Murcia Pabón, 2007). Así, el racionamiento del crédito, entendido como una restricción en la oferta crediticia que no permite a individuos que podrían acceder a créditos, surge por un problema de asimetría de información, en la que los bancos no pueden diferenciar con certeza aquellos proyectos de alto riesgo de los menos riesgosos (Murcia Pabón, 2007). Esto lleva a los bancos a restringir el crédito a través de los montos otorgados y no mediante tasas de interés. De acuerdo a Keeton (1979), el racionamiento del crédito consiste en una situación de equilibrio en la que la demanda de crédito es rechazada por parte del prestatario aun cuando esté dispuesto a pagar todos los “elementos” relacionados con el préstamo.

Desde la perspectiva de oferta y de la demanda, Rodríguez-Raga y Riaño (2016) señalan que las barreras de acceso a los servicios financieros, entre ellos el crédito, se pueden clasificar en tres grandes categorías: a) limitaciones geográficas, que tienen relación con las dificultades espaciales que impiden que un individuo acceda a algún servicio financiero (por ejemplo, personas que viven en poblaciones aisladas/rurales o donde no existe una fuerte presencia de puntos de atención de entidades financieras); b) limitaciones socioeconómicas (por ejemplo, los costos del crédito, falta de educación –educación financiera–, falta de documentación, referencias personales, falta de garantías); c) limitaciones de oportunidad, que se refiere cuando los individuos o los hogares tienen los recursos, pero no las conexiones u oportunidades para acceder a un servicio financiero (por ejemplo, la autoexclusión o cualquier tipo de discriminación: étnica, de género, geográfica, religiosa, entre otras).

Las variables y aproximaciones que se usan para el análisis de los determinantes de acceso a crédito de la oferta y la demanda han generado una variedad de estudios en las últimas décadas. Una de las más frecuentes aproximaciones es alrededor de los determinantes de acceso y sus indicadores, como, por ejemplo, tenencias de cuenta de ahorros (Rhine y Greene 2006), uso de seguros (Devlin 2005). También, autores se focalizan en variables explicativas de esos determinantes, incluyendo la diferenciación geográfica en términos de población e ingresos (Kumar, 2005). Otras aproximaciones separan las unidades de análisis (hogares, por ejemplo) por regiones y/o niveles del ingreso (Trivelli, 1994). La diferenciación regional o espacial tiene sentido, por ejemplo, al momento de entender las diferencias entre zonas rurales y urbanas. En la ruralidad de países del Sur Global existen limitaciones productivas y económicas, que impide que la demanda de créditos en estas zonas se logre consolidar y sea atractiva para el sector financiero bancario, por ejemplo. De ahí, que la diferenciación de localización urbano/rural de quienes acceden a crédito es relevante al momento de estudiar las determinantes de acceso (King 2011). De hecho, en el Ecuador, Deere y Catanzarite (2017) señalan que los hogares más ricos tienen más probabilidades de obtener

préstamos de intermediarios financieros formales y los hogares más pobres (generalmente ubicados en zonas rurales) tienen más probabilidades de recurrir a fuentes informales de préstamos, debido a las restricciones de acceso al crédito formal.

Entre las variables que la literatura encuentra una relación positiva con el acceso al crédito, se encuentran: un mayor nivel de ingreso, el historial crediticio, la estabilidad laboral, los años de educación, la residencia en una zona urbana, si la cabeza de familia es hombre, la tenencia de una vivienda propia, la edad adulta, el tamaño y edad de la empresa, la inversión en tecnología, la localización de la empresa en polos de desarrollo. Por otro lado, muestran relaciones negativas con dicha probabilidad variables como el pertenecer al sexo femenino, el número de miembros del hogar, residir en zonas rurales, el tener acceso a otras fuentes de financiamiento, entre otros (Díaz, 2008; Carballo, Grandes y Molouny, 2016; Murcia Pabón, 2007; Rodríguez-Raga y Ríoño, 2016; Botello, 2015; Durojaiye, Yusuf y Balogun, 2014; Li, Gan y Hu, 2011).

Una alternativa para acceder a créditos por parte de estos segmentos de población con menores probabilidades de acceso a crédito formal son las cooperativas de ahorro y crédito (COAC). El papel más importante que desempeñan las COAC según Da Ros (2003) se fundamenta en tres aspectos: i) colocación de recursos financieros, mediante el aprovechamiento del ahorro generado in situ, ii) contribución a la creación de otras organizaciones cooperativas y de redes de cooperativas; y, iii) mejor utilización de los recursos locales mediante la colocación de fondos en proyectos productivos.

En el caso del Ecuador, las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) han sido los principales promotores de la inclusión financiera. Es en la década de los 60 cuando se observa un crecimiento importante de las COAC en el país, las cuales se ubican principalmente en zonas rurales. Las dos leyes de Reforma Agraria (1964 y 1973), en el contexto de la revolución verde fueron motores del cooperativismo que para los agricultores, campesinos y comunidades constituyó una estrategia de resiliencia al despojo provocado por la modernización agraria (Carrillo 2014). En la actualidad las cooperativas tienen también presencia en zonas urbanas y es justamente el microcrédito uno de los instrumentos de inclusión más relevante dentro de este sistema.

En este sentido, en términos de avances sobre el cumplimiento de los ODS, el microcrédito en el Ecuador representó en el total de la cartera de crédito del sistema financiero del país el 0,02% en el año 2001, pero a diciembre de 2019 alcanzó el 15%, siendo las cooperativas de ahorro y crédito las que lideran este segmento del crédito con el 45% del total de la cartera de microcrédito en el país, superando en casi el doble a la cartera de la banca privada y de la banca pública en este segmento (Banco Central del Ecuador, 2020). Por otro lado, Jácome (2019) señala que las COAC tienen una mayor presencia física (agencias) que la banca privada en cantones cuya condición socioeconómica es media o baja y, en términos de “profundidad de alcance”, las COAC llegaron con microcrédito a un mayor número de cantones con estas mismas condiciones socioeconómicas, muchos de ellos con altos niveles población rural. A nivel histórico, una de las características del país es que las COAC han apoyado el acceso a crédito a sectores productivos campesinos y familiares, en contraste con los productores para la agro-exportación financiados por la banca.

Resulta entonces relevante para el caso ecuatoriano y países en desarrollo en general, el analizar los determinantes que explican el acceso al crédito en este tipo de

intermediarios financieros, debido a sus características particulares en los procesos de oferta de servicios financieros y su presencia territorial; esto de cara a fortalecer su aporte en el cumplimiento de los ODS.

3. Fuente de datos y métodos

La mayoría de estudios sobre determinantes de acceso al crédito se centran en el sector bancario; este estudio se centra en los beneficiarios de cooperativas de ahorro y crédito, que son parte del sistema financiero en el Ecuador, conjuntamente con la banca privada y la banca pública. Para el presente estudio, se construyó una base de datos a nivel de individuo que contiene información que recopila la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, entidad de control y supervisión. Las fuentes de información son: i) Estructura de información de socios (2017, 2018), ii) Estructura de información de operaciones concedidas y saldos de operaciones (2017, 2018), iii) Catastro de puntos de atención de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (2018). Además, se incluyó información generada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: iv) Proyecciones poblacionales por cantón y área (2018); y, v) Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo – Pobreza (2018). De esta manera, se obtuvo una base de datos de 6.199.836 registros.

3.1 Determinantes del acceso al crédito

Con la base de datos anteriormente mencionada se identificaron 7 variables sociodemográficas que podrían incidir en la probabilidad de acceder al crédito en una COAC. En la Tabla 1 se detallan las variables y sus descripciones utilizadas en el estudio. Mientras que las variables: XSexo, XEdad, XCUL, son directamente de los socios de las COAC, las variables XRural, XPob XOfi y XDen son calculadas en base a un dato que se agrega a nivel de una unidad territorial, el cantón.

Tabla 1. Listado de variables usadas en el modelo

Nombre de la variable	Código	Descripción	Tipo
Acceso a crédito	YAcceso	Variable dependiente, que indica si un socio de alguna cooperativa accedió o no a un crédito	Dicotómica, 1 si accedió, 0 si no
Sexo	XSexo	Describe el sexo del socio	Dicotómica, 1 si es mujer, 0 si es hombre
Edad y edad²	XEdad XEdad2	Edad del socio	Continua, entre 18 y 80 años
Casado o en unión libre	XCUL	Indica si el socio está casado o en unión libre	Dicotómica, 1 si está, 0 si no
Ruralidad	XRural	Indica la probabilidad de que el socio viva en zonas rurales	Continua, entre 0 y 1
Pobreza	XPob	Indica la probabilidad de que el socio viva en condiciones de pobreza por NBI	Continua, entre 0 y 1
Presencia de las COAC	XOfi	Indica el número de oficinas que existen en el cantón de residencia del socio	Discreta
Densidad financiera	XDden	Indica la densidad financiera, medida como la tasa de número de puntos de atención por cada 100 mil habitantes a nivel de cantón.	Continua

Se estimaron cuatro modelos (dos logit y dos probit) con la finalidad de escoger el que mejor se ajuste a los datos y brinde una mejor clasificación de estos. En primer lugar, se evaluó un modelo logit (logit1) en el cual, se utilizó como variable de presencia de las COAC (XOfi). El segundo modelo evaluado es un logit (logit2) en el cual, se utilizó como variable de presencia de las COAC, la densidad financiera (XDen). Finalmente, se evaluaron dos modelos probit (probit1 y probit2 respectivamente) con las mismas características de los modelos logit.

En general, los cuatro modelos muestran estadísticos de bondad de ajuste aceptables, aun cuando el valor del Pseudo R2 es bajo. Por otro lado, los resultados estadísticos que permiten aceptar la hipótesis nula de que ninguno de los coeficientes es cero, también son aceptables. A nivel individual, todos los coeficientes son no nulos y estadísticamente representativos a un nivel de confianza del 99%. Finalmente, el poder de clasificación de los modelos es cercano al 60% lo cual puede considerarse como buenos clasificadores.

Así, los cuatro modelos cumplen con la mayoría de los estándares estadísticos para ser buenos estimadores de los determinantes de acceso al crédito. Sin embargo, en los dos modelos (tanto logit como probit) que se evaluaron con la variable número de oficinas, el signo de su coeficiente no parece ser adecuado, ya que, se espera que a mayor número de oficinas la probabilidad de acceso al crédito sea mayor, lo cual sí sucede con la variable de densidad financiera que es una mejor aproximación de la presencia del sector financiero. Por esta razón, se descarta el análisis de los dos modelos que incluyeron esta variable (Tabla 2).

En términos estadísticos, cualquiera de los dos modelos restantes (el logit y el probit que tienen incluida la variable de densidad financiera) pueden producir buenas estimaciones de los determinantes de acceso al crédito. En términos prácticos, se analizó el modelo logit ya que el valor del coeficiente de la variable de densidad financiera es superior y esto le da un mayor peso a esta variable.

El modelo elegido es el siguiente:

$$Y_{Acceso} = \beta_0 + \beta_1 X_{Sexo} + \beta_2 X_{Edad} + \beta_3 X_{Edad2} + \beta_4 X_{CUL} + \beta_5 X_{XPob} + \beta_6 X_{XRural} + \beta_7 X_{Den}$$

(1)

3.2 Visualización cartográfica de la relación población rural y localización COAC

Los datos que se cartografiaron provienen de la base de datos construida y se agregaron a nivel provincial. La base cartográfica utilizada es la del Comité Nacional de Límites Internos (CONALI, 2019). Luego del análisis de los determinantes del acceso al crédito, se revisaron las variables que tenían una dimensión espacial para profundizar sus variaciones territoriales a nivel de provincia: socios residentes en cantones con mayor cantidad de población rural, densidad financiera, concentración y distribución de puntos de atención a nivel cantonal. Estas variables fueron agregadas de la base de datos original a nivel de las 24 provincias del Ecuador, que incluyen 7 provincias en la región Costa, 10 en la región Sierra, 6 en la región Amazónica y Galápagos. Se realizaron tres mapas temáticos; sobre la base de una representación coroplética de la población rural por provincias, se representó con símbolos proporcionales la densidad financiera, la concentración de los puntos de atención de las cooperativas de ahorro y

crédito; con una representación de puntos se presentó la localización exacta de cada una de estas cooperativas en cada una de las provincias.

Tabla 2. Coeficientes estimados y estadísticos de bondad de ajuste y nulidad de los modelos evaluados

Modelos				
Variables	<i>logit1</i>	<i>logit2</i>	<i>probit1</i>	<i>probit2</i>
Sexo	-0,297***	-0,299***	-0,184***	-0,186***
	(0,00164)	(0,00165)	(0,00102)	(0,00102)
Edad	0,0748***	0,0767***	0,0465***	0,0476***
	(0,000382)	(0,000383)	(0,000237)	(0,000237)
Edad²	-	-	-	-
	0,000933***	0,000948***	0,000580***	0,000588***
	(4,06e-06)	(4,07e-06)	(2,51e-06)	(2,51e-06)
Casado o unión libre	0,157***	0,137***	0,0978***	0,0853***
	(0,00172)	(0,00173)	(0,00107)	(0,00108)
Ruralidad	1,635***	0,862***	1,014***	0,537***
	(0,00533)	(0,00602)	(0,00328)	(0,00372)
Pobreza	-2,007***	-0,840***	-1,244***	-0,524***
	(0,00937)	(0,00711)	(0,00579)	(0,00440)
Presencia de las COAC	-0,00107***		-	
	(1,35e-05)		0,000660***	
			(8,41e-06)	
Densidad		0,0162***		0,0100***
		(8,39e-05)		(5,17e-05)
Constante	-0,739***	-1,474***	-0,460***	-0,913***
	(0,00951)	(0,00892)	(0,00592)	(0,00553)
Observaciones	6.199.836	6.199.836	6.199.836	6.199.836
LR chi2(9)	227.973.52	259.731.58	227.888.37	259.604.49
Prob > chi2	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Pseudo R2	0,0265	0,0302	0,0265	0,0302
Hosmer-Lemeshow chi2(8)	1.450,19	466,89	1.488,70	530,59
Prob > chi2	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Porcentaje de clasificación	57,73%	58,24%	57,73%	58,24%
Errores estándar en paréntesis				
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1				

4. Resultados

4.1. Determinantes de acceso a crédito en las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador

Para el análisis de resultados, se usaron los coeficientes marginales ya que se asemejan a elasticidades y su interpretación es más sencilla. Adicionalmente, se evaluó un modelo para cada segmento de cooperativas, lo cual, se incluye en el análisis (tabla 3). La Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) divide a las cooperativas de ahorro y crédito (COAC) en cinco segmentos de acuerdo con el valor de sus activos, la ubicación de una COAC en un determinado segmento varía de año a año. Para el 2019, las COAC se encuentran segmentadas de la siguiente manera: segmento 1, cooperativas que tienen activos superiores a 80 millones de dólares; segmento 2, las cooperativas con activos entre los 20 y los 80 millones de dólares; segmento 3, cooperativas que se mantienen un nivel de activos entre 5 y 20 millones de dólares; segmento 4, aquellas con activos entre 1 y 5 millones; segmento 5 con activos menores a 1 millón de dólares.

Tabla 3. Coeficientes marginales del modelo seleccionado a nivel nacional y por segmento

Variables	Nacional	Segmento 1	Segmento 2	Segmento 3	Segmento 4	Segmento 5
Sexo	-0,0748*** (0,000412)	-0,0775*** (0,000521)	-0,0832*** (0,00101)	-0,0641*** (0,00122)	-0,0726*** (0,00154)	-0,0539*** (0,00262)
Edad	0,0192*** (9,58e-05)	0,0193*** (0,000121)	0,0156*** (0,000234)	0,0199*** (0,000284)	0,0216*** (0,000362)	0,0252*** (0,000605)
Edad2	- 0,000237** *	- 0,000238** *	- 0,000205** *	- 0,000240** *	- 0,000262** *	- 0,000294** *
	(1,02e-06)	(1,29e-06)	(2,45e-06)	(3,03e-06)	(3,87e-06)	(6,47e-06)
Casado o unión libre	0,0342*** (0,000433)	0,0391*** (0,000547)	0,0269*** (0,00106)	0,0256*** (0,00129)	0,0143*** (0,00162)	0,0197*** (0,00276)
Ruralidad	0,215*** (0,00150)	0,235*** (0,00188)	0,235*** (0,00369)	0,135*** (0,00479)	0,202*** (0,00594)	0,159*** (0,00931)
Pobreza	-0,210*** (0,00178)	-0,196*** (0,00221)	-0,322*** (0,00445)	-0,192*** (0,00549)	-0,297*** (0,00741)	-0,345*** (0,0118)
Densidad	0,00406*** (2,10e-05)	0,00356*** (2,66e-05)	0,00421*** (5,17e-05)	0,00597*** (6,57e-05)	0,00287*** (7,46e-05)	0,00581*** (0,000125)
Constante	-0,368*** (0,00223)	-0,407*** (0,00281)	-0,183*** (0,00553)	-0,344*** (0,00662)	-0,255*** (0,00846)	-0,410*** (0,0144)
Observaciones	6.199.836	3.885.918	1.042.838	690.689	421.998	158.393
Errores estándar en paréntesis						
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1						

A nivel nacional, el ser mujer disminuye la probabilidad de acceso al crédito en 7,5%. A nivel de segmentos se puede observar que este resultado se replica en cada uno de ellos. En particular, en el segmento 2, la probabilidad de acceder a un crédito disminuye en 8,3%, mientras que en el segmento 5 esta disminución es menor (5,4%). Este resultado es consistente con la literatura consultada en la que se muestra que, para las mujeres, es más difícil acceder a servicios financieros en general. Para el caso de la edad, se observa que mientras esta aumenta, la probabilidad de acceder a un crédito se incrementa en 1,9%. Este resultado es consistente en todos los segmentos. Sin embargo, en los segmentos 4 y 5 se observa un mayor incremento de la probabilidad de acceder a un crédito conforme la edad del socio es mayor. Respecto del estado civil, a nivel nacional se observa que estar en una relación de pareja (casado o en unión libre), incrementa la probabilidad de acceder a un crédito en un 3,4%. Al igual que con otras variables, este resultado es consistente para todos los segmentos, aun cuando se puede observar que en los segmentos 4 y 5 el incremento es menor.

Los resultados sobre la ubicación del socio en zonas rurales son los esperados, por el carácter incluyente de las COAC. De acuerdo con el modelo seleccionado, los socios que viven en cantones con mayor porcentaje de población rural aumentan su probabilidad de acceder a un crédito en un 21,5%. Particularmente en los segmentos 1, 2 y 4 el incremento en la probabilidad de acceder a un crédito supera el 20% frente a los otros segmentos. Por otro lado, los resultados de la ubicación de los socios en zonas de pobreza son reveladores. Se observa que los socios que viven en cantones con mayor porcentaje de personas pobres, su probabilidad de acceder a un crédito disminuye un 21,0%. A nivel de segmentos, se observa la menor disminución de la probabilidad de acceso en los segmentos 2, 4 y 5, mientras que en el segmento 3 se observa la menor disminución de la probabilidad.

Finalmente, la presencia de las COAC en el territorio también muestra resultados esperados, a mayor densidad financiera localizada mayor aumento de la probabilidad de acceder a un crédito a nivel nacional (4,1%). Este resultado es consistente a nivel de segmentos, aun así, se observa el mayor aumento en los segmentos 3 (6,0) y 5 (5,8%) y el menor aumento en el segmento 4 (2,9%).

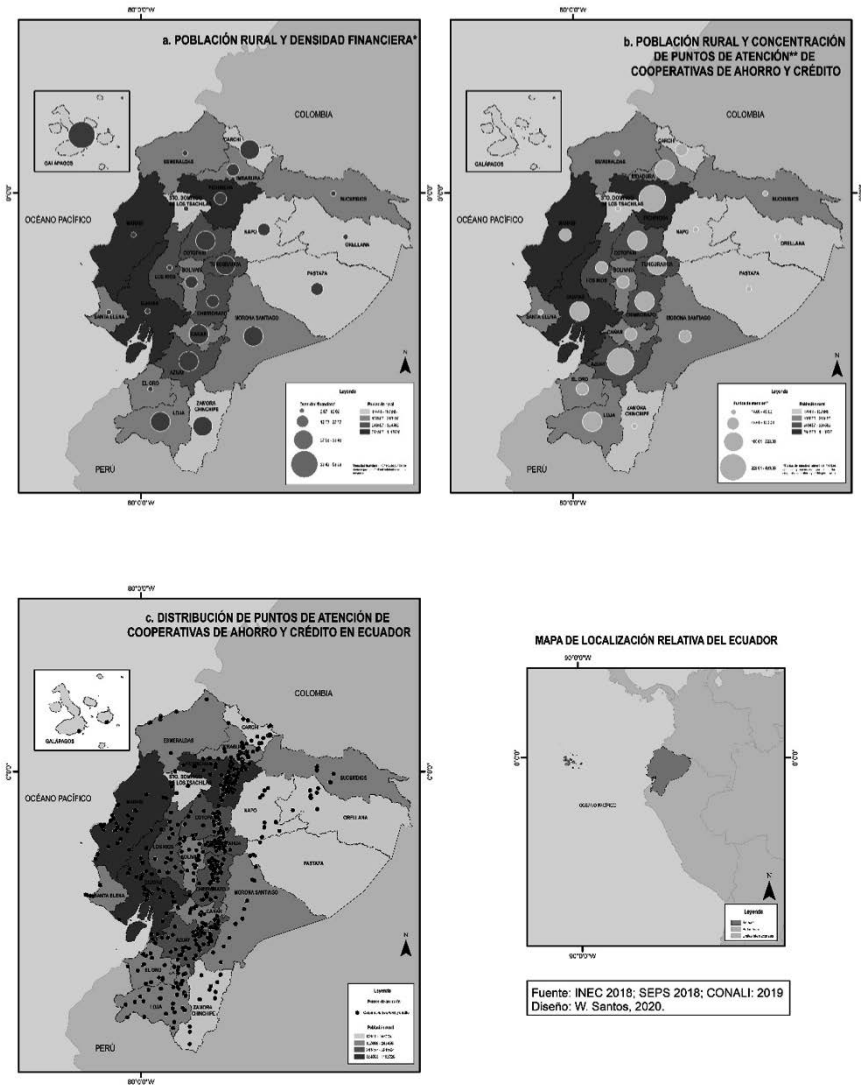
4.2. Concentración de población rural y localización de COAC (densidad financiera, concentración y distribución de puntos de atención)

La representación cartográfica que combina la concentración de población rural y las variables de densidad financiera, concentración de puntos de atención y distribución de puntos de atención de cooperativas, permiten realizar una diferenciación territorial de la relación entre población rural atendida por las COAC en el Ecuador (Figura 1). La mayor cantidad de población rural se concentra en las provincias más pobladas del Ecuador, Guayas, Pichincha y Manabí, que también son los mayores centros urbanos; mientras que las densidades menores están en las provincias amazónicas, como Napo, Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe.

La relación de esta presencia territorialmente diferenciada de población rural contrasta, sin embargo, con las variables que se representan la presencia de las COAC en el país. Por un lado (Figura 1a), las mayores densidades financieras no se encuentran necesariamente en las provincias con más población rural. Son más bien las provincias de la región Sierra las que tienen mayores densidades financieras, lo cual da cuenta de la

importancia de la presencia de las COAC en territorios con mayor población rural campesina, e incluso, territorios de recepción de remesas como la provincia del Azuay, mientras que, en las provincias costeras, como Manabí, Guayas, Esmeraldas o Los Ríos que concentran superficies y empresas dedicadas a la agroindustria (ej. banano, palma africana, cacao) la densidad es menor.

Figura 1. Población rural y localización cooperativas de ahorro y crédito (densidad financiera, concentración y distribución de puntos de atención) en Ecuador 2018 -nivel provincial-



Un patrón territorial similar se puede observar con relación a la concentración de puntos de atención de las COAC, en la Sierra (Figura 1b), región típicamente caracterizada por la agricultura familiar alrededor de enclaves agroindustriales (por ejemplo, flores y brócoli). Es también notoria la importancia de puntos de atención en las provincias de Pichincha y Azuay que también tienen las dos concentraciones urbanas más importantes a nivel regional: Quito y Cuenca. En la región Amazónica, la presencia de COAC y sus puntos de atención es mayor en las provincias del Sur, sobre todo en Morona Santiago, donde hay todavía colonización activa y donde se localizan los grandes proyectos mineros en la actualidad. La localización de los puntos de atención de las COAC (Figura 1c) da cuenta de su ubicación dentro de cada provincia, en los lugares con mayor densidad población y con más cercanía a vías de comunicación.

5. Discusión y conclusión

El identificar las dimensiones que influyen en que un beneficiario acceda a crédito, coadyuva a mitigar brechas para permitir el acceso al crédito a una mayor población. Así, nuestros resultados sobre las determinantes de acceso al crédito en el Ecuador, indican que en el caso de la variable sexo, las mujeres aún tienen dificultades para acceder a un crédito, tanto a nivel general en todas las COAC como a nivel particular en cada segmento; este resultado es similar al presentado por Li, Gan y Hu (2011), aunque contrario al que muestra Díaz (2008). Es importante destacar que en los segmentos 2 y 5 existen cooperativas cuyo fin social es otorgar créditos a mujeres, sin embargo de esto, son experiencias aisladas y que en conjunto no disminuyen esta situación. La edad no es un limitante importante para el acceso en la COAC, pero se identifica una disminución de la probabilidad de acceso a partir de los 40 años; este resultado es similar al presentado por Rodríguez-Raga y Riaño (2016). Sobre la variable estado civil, la evidencia no permite definirlo claramente como determinante de acceso al crédito, más aún cuando no existen estudios empíricos que aporten a este análisis. Se puede, sin embargo, identificar que la condición de soltero podría limitar el acceso, mientras que el estar en una relación de “largo plazo” (ej. casado o en unión libre) lo facilitaría. Definitivamente, reconocemos que el nivel de pobreza constituye un fundamental determinante al crédito, ya que está directamente relacionado con el nivel de ingresos (Kumar, 2005; Murcia Pabón, 2007; Hassan, Sánchez y Yu, 2011; Li, Gan y Hu, 2011). Sin embargo, como se mencionó, debido a la falta de información a nivel de los beneficiarios de cooperativas, esta variable no se incluyó en este estudio.

Sin duda, el considerar la localización de los socios en zonas rurales es importante en contextos territoriales como el del Ecuador. La relación entre la ubicación del socio en zonas rurales y la probabilidad de acceder a un crédito es positiva, lo que se entiende en el contexto histórico en el cual ha funcionado en el cooperativismo en el país. La amplia presencia que tienen las cooperativas de ahorro y crédito en zonas rurales se evidencian al determinar que más del 60% de los puntos de atención de las cooperativas se encuentran en provincias que concentran más del 40% de población rural. Sin embargo, la visualización cartográfica de las dos variables población rural y localización de COAC (ej. densidad financiera, concentración y distribución de puntos de atención), permiten también precisar que los espacios rurales más campesinos y de agricultura a menor escala son los que más concentran COAC en comparación a las provincias que se caracterizan por la agroindustria. En general, las mayores densidades

de puntos de atención evidencian una mayor inclusión financiera de los socios más excluidos de los sistemas formales. Existe, además, una relación positiva entre la densidad financiera y la probabilidad de acceder a un crédito. De las 14 provincias con mayor porcentaje de población rural, 12 de ellas están entre las provincias con mayor densidad financiera. Se concluye que si bien los análisis de los determinantes de acceso a crédito, reflejan de manera general las características sociodemográficas que poseen los beneficiarios, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito en el Ecuador, es importante considerar la variable de localización en zonas rurales. Esto permite entender por qué incrementa la posibilidad de que sectores económicos como la agricultura familiar y la ruralidad feminizada, por ejemplo, que ha sido excluida de la banca tradicional, puedan acceder a productos financieros como el crédito.

Referencias

- Alliance for Financial Inclusion-AFI (2010) *La medición de la inclusión financiera para entes reguladores*. Bankable Frontier Associates. [https://www.afi-global.org/sites/default/files/pdfimages/afi%20policy%20paper-SP%20\(2\).pdf](https://www.afi-global.org/sites/default/files/pdfimages/afi%20policy%20paper-SP%20(2).pdf).
- Akerlof, G. (1970) The Market for “Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500.
- Ang, J. (2010) Finance and Inequality: The Case of India. *Southern Economic Journal* 76 (3): 738-61.
- Argumedo, P. (2017) *Inclusión financiera de pequeños productores rurales: Estudio de caso en El Salvador*. Documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- Auma, D.; Mensah P. (2014) Determinants of credit access and demand among small-holder farmers in Tigray region, Ethiopia. Norwegian University of Life Sciences, ÅsBID.
- Baltenperger, E. (1976) The borrower-lender relationship, competitive equilibrium and the theory of hedonic prices. *American Economic Review* 66(3): 401-405.
- Banco Central del Ecuador (2020) Micrositio de Información Económica. <https://www.bce.fin.ec/index.php/informacioneconomica>.
- Banco Mundial. (2007) *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding access*. A World Bank Policy Research Report. Washington DC: The World Bank.
- Beck, T. y De la Torre, A. (2006) *The basic analytics of Access to finance*. World Bank Working Paper WPS4026 (octubre).
- Botello, H. (2015) Determinantes del acceso al crédito en las PYMES en Colombia. *Ensayos de Economía* No. 46 (enero-junio): 135-155.
- Cano C.; Esguerra M.; Garcia N; Rueda L. y Velasco, A. (2013) Acceso a servicios financieros en Colombia. *Borradores de Economía* (776): 1-38.
- Carballo, I.; Grandes, M. y Molouny, L. (2016) Determinantes de la demanda potencial de microcrédito en Argentina? *Cuadernos de Administración* 29(52): 199-228. <http://dx.doi.org/10.11144/javeriana.cao29-52.cddp>.
- Carrillo, G. (2014) *El Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario en Ecuador. Trayectorias históricas de los pequeños productores en la economía global*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

- Chibba, M. (2009) Financial Inclusion, Poverty Reduction and the Millennium Development Goals. *The European Journal of Development Research* 21 (2): 213-30. <https://doi.org/10.1057/ejdr.2008.17>
- Cull R.; Ehrbeck T. y Holle N. (2014) La inclusión financiera y el desarrollo: Pruebas recientes de su impacto. *Enfoques* 92 (abril): 1-11.
- Daley-Harris, S. (2003) State of the Microcredit Summit Campaigning Report. Acceso 25.06.2019. <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/mfg-en-paper-state-of-the-microcredit-summit-campaign-report-2003-2003.pdf>
- Deere, C. y Catanzarite Zachary B. (2017) ¿Quién obtiene préstamos para acumular activos? Clase, género y endeudamiento en el mercado crediticio del Ecuador. *Revista de la CEPAL* 122 (agosto): 116-137.
- Demrgüç-Kunt Asli, B. y Honohan P. (2008) *Finance for all? Policies and pitfalls in expanding Access*. Tilburg University, School of Economics and Management
- Demirgüç-Kunt, A y Levine, R. (2001) *Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Devlin, J. (2005) A detailed study of financial exclusion in the UK. *Journal of Consumer Policy* 28(1): 75-108.
- Díaz, Quevedo, O. (2008) Determinantes del acceso al microcrédito para emprendedores bolivianos. Banco Central de Bolivia, Documento de Trabajo No 01/2008 (septiembre): 1-30.
- Durojaiye, A. M.; Yusuf Sulaiman, A. y Balgun Olibunmi, L. (2014) Determinants of demand for microcredit among grain traders in Southwestern States, Nigeria. *Journal of Agriculture and Veterinary Science* 7(11): 1-9.
- Freixas, X. y Rochet, J. (1997) *Microeconomics of Banking*. The MIT Press Cambridge, Massachusetts.
- González-Vega, C. (2003) Deepening Rural Financial Markets: Macroeconomic, Policy and Political Dimensions. Paving the Way Forward for Rural Finance: An International Conference on Best Practices. World Council of Credit Unions, Inc. (WOCCU).
- Granda, M. (2012) Factores determinantes de acceso y racionamiento del crédito en las MIPYMES ecuatorianas. *Estudios Sectoriales y de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (enero): 1-27.
- Gulli, H. (1999) *Microfinanzas y Pobreza. ¿Son válidas las ideas preconcebidas?*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Harvey, D. (2007) Urbanismo y desigualdad social. En *Arquitectura y urbanismo*, Siglo XXI. Madrid.
- Hassan, K., Sanchez, B. y Yu J. (2011) Financial development and economic growth: New evidence from panel data. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 51, Issue 1 (febrero): 88-104.
- Jácome, H. (2019) Inclusión económica y financiera en el Ecuador: diferencias entre el sistema cooperativo de ahorro y crédito y el sistema bancario. Tesis Doctoral. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/19119>
- Jappelli, T. (1990) Who is credit constrained in the U.S. economy?. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, Issue 1 (febrero): 219-234.
- Jimenez, K. (2009) Principales determinantes del acceso a crédito en los hogares ecuatorianos. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

- Johnston, D., Morduch, J. (2008) The unbaked: Evidence from Indonesia. *World Bank Economic Review* 22(3): 517-537.
- Keeton, W. (1979) *Equilibrium credit rationing*. New York, Garland Publishing Company.
- Khan, A. y Rabbani, A. (2015) Assessing the spatial accessibility of microfinance in northern Bangladesh: A GIS analysis. *Journal of Regional Science*, 55(5), 842-870.
- King, M. (2011) The unbaked four&fifths: Barriers to financial services in Nigeria. Working paper.
- Kumar, A. (2005) *Access to financial service in Brazil*. World Bank.
- Li X., Gan, C. y Hu, B. (2011) Accessibility to microcredit by chinese rural households. *Journal of Asian Economics* 22(3): 235-246.
- Matrone, T. (2018) Determinantes del acceso a crédito formal e informal: evidencia en los hogares de la Agricultura familiar en el Ecuador. Tesis de maestría. FLACSO, Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/14620>
- Murcia, A. (2007) Determinantes del acceso al crédito de los hogares colombianos. *Borradores de Economía* No. 449, Banco de la República de Colombia.
- Ortiz, S. y Nuñez, J. (2017) “inclusión financiera: Diagnóstico de la situación en América Latina y el Caribe. *Revista Galega de Economía* 1 (26): 45-54.
- Levine, R., Asli, D, y Thorsten, B. (2004) *Finance, Inequality, and Poverty: Cross-Country Evidence*. Policy Research Working Papers. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3338>
- Pagano, M. y Jappelli, T. (1999) Information sharing, lending and defaults: Cross-country evidence. *Working Paper* No. 22 (mayo): 1-36.
- Rhine, S. y Greene, W. (2006) The determinants of being unbanked for U.S. immigrants. *Journal of Consumer Affairs* 40(1): 21-40.
- Robinson, M. (2001) *The Microfinance Revolution: Sustainable Finance for the Poor*. The World Bank y Open Society Institute, Washington, D.C.
- Rodriguez-Raga, S. y Riaño, F. (2016) Determinantes del acceso a los productos financieros en los hogares colombianos. *Estudios Gerenciales* 32 (febrero): 14-24.
- Rothschild, M., y Stiglitz, J. (1976) Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *The Quarterly Journal of Economics*, 90 (4), 629-649.
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981) Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review* 71(3): 442-45.
- Trivelli, C. (1994) *Créditos en los hogares rurales del Perú*. Lima. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Crise e desindustrialização no Brasil atual

Marlon Clovis Medeiros

Universidad Complutense de Madrid e Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Resumo: A crise brasileira atual deixou claro o profundo processo de desindustrialização. Houve mudanças recentes importantes (governos Lula e Dilma), mas que não reverteram problemas estruturais anteriores, nem a política macroeconômica liberal. As mudanças iniciadas nos anos 1990 colocaram em segundo plano os setores produtivos e priorizaram o setor financeiro, levando a inúmeras consequências: abandono de políticas setoriais; liberdade para o banco central estabelecer os juros; redução das barreiras de importação industriais; liberalização dos fluxos internacionais de capital. A principal consequência estrutural foi o processo de desindustrialização nas cadeias de bens de produção e de bens intermediários, levando à regressão da integração industrial, à redução dos investimentos, à dificuldade de se atingir taxas elevadas de crescimento, e de se elevar a renda. Aumentou a dependência de importações industriais e o país deixou de disputar os graus mais elevados e médios de valor no comércio mundial.

Palabras chave: Crise brasileira, desindustrialização, política industrial.

Abstract: The current Brazilian crisis has made clear the profound process of deindustrialization. There have been important recent changes (Lula and Dilma governments), but they have not reversed previous structural problems, nor the liberal macroeconomic policy. The changes initiated in the 1990s put productive sectors in second place and prioritized the financial sector, leading to numerous consequences: dropping off sectorial policies; freedom for the central bank to set interest rates; reduction of industrial import barriers; liberalization of international capital flows. The main structural consequence was the process of deindustrialization in the chains of production goods and intermediate goods, leading to the regression of industrial integration, the reduction of investments, the difficulty to reach high growth rates, and to increase income. Dependence on industrial imports increased and the country stopped disputing the highest and average degrees of value in world trade.

Keywords: Brazilian crisis, deindustrialization, industrial policy.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar as transformações recentes na economia brasileira, destacando a crise e suas relações com o processo de desindustrialização que ocorre desde os anos 1990. A reestruturação espacial da indústria brasileira vem sendo discutida pela Geografia desde então. Neste debate se destacavam os processos de desconcentração espacial da indústria, que saía de regiões tradicionais, para novas regiões com menores salários e menor organização dos trabalhadores. Os principais casos estudados eram da indústria de São Paulo que ia para o interior do país e setores da indústria têxtil e de calçados do Sul do Brasil que se deslocavam para a região Nordeste (Lencioni, 1996 e 1998, Diniz, 1995, Corrêa, 1995 e Pacheco, 1998).

Posteriormente surgem diversos estudos demonstrando que não se tratava apenas de mudança na localização da indústria no território nacional, mas de profunda crise econômica e de desnacionalização da indústria brasileira, no qual as maiores empresas foram compradas por capital estrangeiro como Mamigonian (2001) Espíndola (2002), Benetti (2004), Aoun, Verdis e Sato (2008), Sampaio (2003), Luedemann (2003), Correa (2004) entre outros.

Nos anos 2000, ocorre mudança de conjuntura com novo período de crescimento econômico brasileiro, com aumento das exportações e da renda, no contexto internacional de ascensão da China como principal pólo mundial de exportação de produtos industriais. Junto a isso a continuidade da desnacionalização de empresas brasileiras e a queda do dinamismo industrial fizeram dois novos temas ganharem espaço nos debates da geografia econômica e da economia: a reprimarização da economia brasileira a partir do sucesso das exportações de commodities, e o processo de desindustrialização.

O processo de crise da indústria a partir da exportação de commodities passou a ser chamado por autores como Bresser-Pereira (2010) e Oreiro e Feijó (2010) de doença holandesa, em referência ao processo de enfraquecimento da indústria em virtude do sucesso das exportações de commodities, com valorização cambial.

Aos poucos ficou claro que havia um processo de desindustrialização marcado entre outros pela ausência de setores de bens de capital mais avançados, pelo desaparecimento progressivo da indústria mecânica, pelas crescentes importações para abastecimento da indústria, pela pequena taxa de investimentos reais (formação bruta de capital fixo- FBCF), pela redução da capacidade de inovação tecnológica nacional, pelo abandono da indústria em regiões tradicionais e pela redução do crescimento da indústria ainda existente no país.

Com este novo panorama em foco, diversos estudos vem sendo realizados, como Kupfer (2004 e 2013), Benetti (2004a), Bresser-Pereira (2010 e 2017), Oreiro e Feijó (2010), Lara (2011), Carvalho e Carvalho (2011), Carvalho e Kupfer (2011), Lamoso (2013 e 2020) Bresser-Pereira e Nassif (2016), Diegues e Rossi (2017), Gomes e Diegues (2017), Hiratuka e Sarti (2017), Feijó, Lamônica e Lima (2019), Bandeira e Medeiros (2019), entre outros.

Internacionalmente este debate já vinha sendo realizado nos países desenvolvidos, como apontam Pike (2020) e Hassink (2020), associando a desindustrialização a mudanças na geografia econômica mundial, com destaque para a industrialização do Leste Asiático. Os autores reafirmam algo que já vem sendo debatido entre os autores

brasileiros que é a “desindustrialização precoce” de países que passaram por industrialização, mas sem atingir patamares elevados de renda e de domínio tecnológico.

Um dos diferenciais de uma análise a partir da Geografia Econômica, e não da economia *stritu sensu*, é identificar as causas e consequências da desindustrialização nas diferentes formações sociais, para além da generalização das estatísticas econômicas que fazem os processos parecerem os mesmos. Partimos da visão ampla da economia nacional e da integração entre os setores produtivos. Esta visão ampla do objeto é fundamental pois os setores só podem ser analisados na sua especificidade, enquanto partes da economia nacional. Esta opção metodológica se baseia na análise do desenvolvimento brasileiro de Rangel (1986 e 2005) e na Formação Social de Mamigonian (1996 e 1999). Parte-se da visão do todo, da integração entre os setores econômicos, as regiões e as mudanças de conjuntura.

Assim, o objetivo do artigo não é o de quantificar a desindustrialização, mas discutir as consequências produtivas deste processo na formação social brasileira atual.

2. Economia brasileira recente: política econômica, crescimento e crise

O Brasil passou recentemente por dois momentos marcantes e distintos na dinâmica econômica. O primeiro de 2004 a 2010, no governo de Luis Inácio Lula da Silva, com retomada do crescimento econômico, elevação da renda, redução das desigualdades sociais e regionais e aceleração das exportações. O segundo, de 2011 a 2016, no governo de Dilma Rousseff, marcado por queda do crescimento econômico, que se tornou uma recessão agravada pelo impeachment em 2016, e pelas políticas de austeridade e de cortes de investimentos e de renda do governo Michel Temer (2016 a 2018). A recessão se alonga, com grande queda do consumo, aumento do desemprego, queda dos investimentos e aumento da ociosidade do parque industrial.

A rapidez com que a economia passou do crescimento à crise demonstrou que as fragilidades estruturais anteriores não haviam sido superadas. Desta maneira, a crise atual não deve ser buscada apenas no curto horizonte de um governo ou de uma década. Por mais que mudanças importantes tenham ocorrido no período mais recente (governos Lula e Dilma), a economia nacional não reverteu problemas estruturais herdados das décadas anteriores, nem a política macroeconômica liberal do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

As mudanças econômicas iniciadas nos anos 1990 colocaram em segundo plano a política econômica desenvolvimentista, com sua prioridade no crescimento econômico liderado pela indústria. Mudam-se os pilares sobre os quais a economia caminhava, priorizando o controle da inflação centrado na abertura econômica, no câmbio flutuante, e nos juros elevados. A prioridade deixa de ser os setores produtivos e passa a ser o setor financeiro. Cria-se um consenso em torno das novas prioridades econômicas, incluindo a crítica ao desenvolvimentismo. Esta mudança tem inúmeras consequências já no início dos anos 1990, mas que se aprofundam nos anos seguintes e nos anos 2000:

- Abandono de políticas setoriais de investimento, com redirecionamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES para gerenciamento das privatizações;

- Liberdade para o banco central estabelecer a política de juros voltada unicamente ao combate a inflação;
- Redução das barreiras de importação de produtos industriais;
- Liberalização dos fluxos internacionais de capital, sem restrições aos movimentos especulativos;
- Estabelecimento do câmbio flutuante a partir de 1999.

Conforme apontou Kupfer (2013), houve retorno da política industrial no governo Lula, com a PITCE- Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, que teve várias versões até o governo Dilma Roussef. No entanto, Kupfer (2013) aponta esta não passou de auxiliar da política macroeconômica, a qual permaneceu sob os mesmos princípios de controle da inflação como prioridade. O autor aponta como os objetivos de inovação tecnológica da política industrial ficaram esquecidos com o grande crescimento das exportações de commodities levando a superávit no balanço de pagamentos e valorização cambial.

A principal consequência estrutural da política econômica do logo período iniciado na década de 1990 é a redução do papel da indústria na economia nacional, tanto em termos gerais, de participação no PIB, quanto de perda de determinados segmentos de bens de capital e de bens intermediários, das cadeias que permaneceram importantes. Além disso, sequer se desenvolveram os novos setores de informática, de eletrônica digital e de comando numérico computadorizado para bens de capital. Isto configurou claramente um processo de desindustrialização.

A Tabela 1, contém dados da dinâmica do crescimento do Produto Interno Bruto- PIB, e da participação do setor industrial no PIB.

Tabela 1- Brasil- Dados do PIB e PIB Industrial. Fonte: IPEADATA e Banco Mundial

	Valores
Cresc. PIB 1970-79 (% médio a.a.)	8,5
Cresc. PIB 1980-89 (% médio a.a.)	1,7
Cresc. PIB 1990-99 (% médio a.a.)	2,6
Cresc. PIB 2000-09 (% médio a.a.)	3,7
Cresc. PIB 2010-2017 (% médio a.a.)	0,5
Cresc. PIB Industrial 1970-79 (% médio a.a.)	9,2
Cresc. PIB Industrial 1980-89 (% médio a.a.)	2,2
Cresc. PIB Industrial 1990-99 (% médio a.a.)	1
Cresc. PIB Industrial 2000-09 (% médio a.a.)	2,5
Cresc. PIB Industrial 2010-2017 (% médio a.a.)	-0,2
Indústria/PIB 1970 %	24,6
Indústria/PIB 1980 %	30,1
Indústria/PIB 1990 %	29,1
Indústria/PIB 2000 %	13,1
Indústria/PIB 2018 %	9,7

A taxa de crescimento do PIB industrial brasileiro que apresentou o elevado valor de 9,2% ao ano de 1970 a 1979, cai para 2,2% de 1980 a 1989, e para apenas 1,0% de

1990 a 1999¹. Nos anos de 2000 a 2009 volta a crescer, chegando a 2,5% ao ano. No entanto, na década seguinte tem uma queda de -0,2% ao ano. O indicador de participação no PIB também é relevante para indicar o processo. O setor de serviços mantinha-se até início dos anos 1990 em torno de 44% do PIB, e após o plano Real (1994/95) salta para aproximadamente 60%. Nos anos 2000 esse valor se eleva para em torno de 63%. A indústria, no mesmo período passa de 22% do PIB para 13%, e nos dias atuais encontra-se em torno de 10%².

Conforme apontado por Bresser-Pereira e Nassif (2016) e Bresser-Pereira (2017), temos uma clara ligação entre política macroeconômica e perda do dinamismo industrial, envolvendo prioridades, incentivos, taxa de câmbio, taxa de juros e a relação entre exportações e importações. Nenhum destes elementos isoladamente é capaz de explicar a dinâmica econômica em geral.

3. Causas e consequências da desindustrialização

O debate sobre desindustrialização equivocadamente se concentrou em dois pontos: primeiro na participação geral da indústria no PIB, segundo, na reprimarização da pauta exportadora (Benetti, 2004a, Delgado, 2010, Carvalho e Carvalho, 2011, Lara, 2011, entre outros). Sobre o primeiro ponto, é fácil apontar que é um processo geral de todos os países que atingiram um nível médio de desenvolvimento, no qual uma parte cada vez maior do valor e do emprego migra para o setor de serviços. Como uma parte crescente destes serviços é voltada ao setor industrial, quanto mais dinâmica a indústria, maior o crescimento do setor terciário. O segundo ponto, de “reprimarização” da pauta exportadora aponta questões importantes, mas não leva em consideração que a agricultura moderna e a produção mineral na atualidade movimentam imensas cadeias intermediárias e de base, de máquinas, equipamentos, peças, insumos e serviços.

O ponto mais importante a ser discutido acerca da desindustrialização se localiza justamente nestas cadeias intermediárias como aponta Kupfer (2004 e 2013), que no caso brasileiro estão em regressão (com pequenos alívios) desde os anos 1990. Isto apresenta várias consequências econômicas sérias.

Permanecem no país muitos setores produtores de bens finais (especialmente bens de consumo), mas com deficiências crescentes nas cadeias que produzem para estas, os bens intermediários e maquinário industrial. Assim, aumenta significativamente a dependência de importações para o suprimento interno de bens intermediários e de máquinas e equipamentos, impactando na balança comercial e no mercado de trabalho. O emprego mais qualificado e de altas rendas está nos setores de bens de produção e tecnologia, assim como os serviços mais qualificados. As formações voltadas à ciência, tecnologia e inovação vão perdendo campo, pois o país aos poucos, vai se tornando

¹ Dados do IPEADATA- Macroeconômico- Contas Nacionais. Disponível em <http://ipeadata.gov.br/beta3/#/lista-de-serie?ascOrder=desc&base=&busca=&columnOrdering=SERATUALIZACAO&font=&skip=0&tema=Contas%20nacionais&territoriality=>

² Dados de *World Bank. World Development Indicators*. Disponível em <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>. Acesso em 03/06/2020.

apenas usuário de tecnologias importadas. Mesmo na área de biotecnologia, a qual o Brasil foi protagonista, avança rapidamente a desnacionalização da pesquisa e inovação, conforme dados de trabalhos como Benneti (2004) e Bandeira e Medeiros (2019).

O próprio setor de serviços, que emprega a maior parte da mão de obra, viu limitada sua expansão, e muito concentrada em serviços pessoais de médio e baixo valor. Os serviços empresariais/industriais por um lado, vão sendo mais desnecessários, pois são oferecidos pelas próprias indústrias de base localizadas em outros países, e por outro os serviços mais sofisticados de seguros, de inteligência de mercados entre outros, também são efetuados em maioria por grupos internacionais.

Com isso, o país deixa de disputar os graus mais elevados (e mesmo médios) da escala de valor agregado do comércio mundial. Ocorreu uma perda de densidade das cadeias produtivas, as quais mantém os setores finais essenciais de bens de consumo, e aqueles com grandes vantagens de recursos naturais internos.

A formação bruta de capital fixo, já bastante baixa, é suprida quase totalmente por maquinário importado³. De 1996 a 2013 a taxa de investimento variou entre 18% e 20% do PIB. A partir de 2014, com o agravamento da crise econômica e política que desembocou no impeachment de Dilma Rousseff em 2016, a taxa de investimento caiu para 15% do PIB, e permanecendo neste patamar nos anos seguintes⁴.

Ressalte-se que de 1970 a 1989 em quase todos os anos a taxa de investimento foi superior a 20% do PIB. Apresenta-se um duplo problema: por um lado, o baixo investimento real limita o potencial de crescimento pela estagnação da estrutura produtiva e das infra-estruturas a um nível insuficiente para a simples manutenção (vide o crônico problema da conservação das rodovias); por outro lado, o suprimento de máquinas e equipamentos via importações desestimula novos investimentos na já debilitada (e tecnologicamente desatualizada) indústria nacional de bens de capital.

O investimento em ampliação da capacidade produtiva, mesmo sendo baixo, pressiona a balança comercial, pois o maquinário industrial é em grande parte importado. Mesmo para a simples realização da produção anual, sem investimentos novos, é necessária a importação de grande volume de bens intermediários, como pode ser observado na Figura 1.

A Figura 1 deixa claro o intenso crescimento das importações após 2004, período em que ocorre retomada do crescimento da economia nacional e da produção industrial. Estas importações são lideradas pelos bens intermediários, necessários à realização da produção industrial.

A Figura 2 demonstra como a quase totalidade das importações é de bens intermediários e de bens de capital. As importações de bens de capital e de bens intermediários, se mantém superiores a 70% do total das importações brasileiras em todos os anos posteriores a 1990, e próximos a 80% no período de 1996 a 2002.

³ A Formação Bruta de Capital Fixo- FBCF é o indicador oficial do investimento real no Sistema de Contas Nacionais do Brasil, elaborado pelo IBGE. Abrange investimentos em construções e em máquinas e equipamentos. Portanto, é um indicador fundamental do crescimento da capacidade produtiva e das infra-estruturas do país.

⁴ Dados do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais, disponíveis em www.ipeadata.gov.br. Acesso em Julho de 2019.

Figura 1. Brasil- Importações de Bens de Capital e de Bens Intermediários- US\$.
Fonte: IPEADATA.

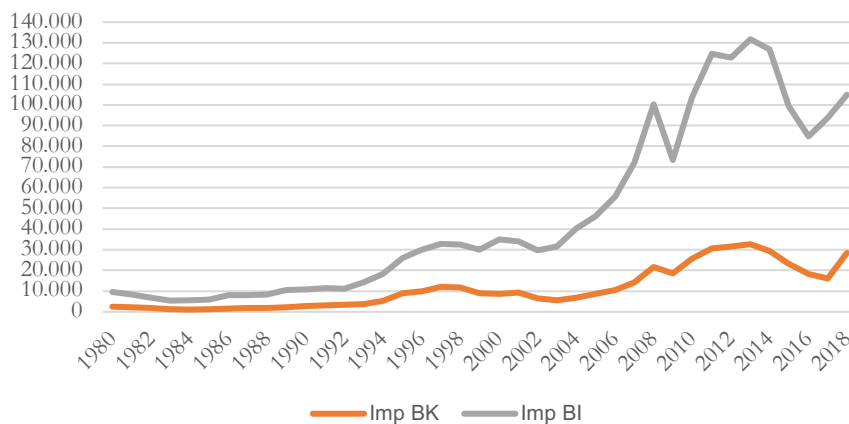


Figura 2. Importação de Bens de Capital e de Bens Intermediários (% do total das importações brasileiras).
Fonte: IPEADATA



Isto deixa claro que há grande debilidade das cadeias básicas fundamentais à sustentação da produção industrial. A cada crescimento da produção nacional de bens de consumo, cresce a importação de componentes, máquinas e equipamentos. Inclusive a produção para exportação depende muito destas importações. Na agropecuária a importação de fertilizantes é superior a 80% do consumo nacional. Na produção de máquinas agrícolas, a importação de peças, bem como de máquinas industriais é significativa. Assim, o próprio crescimento das exportações se dá às custas do crescimento do déficit comercial, e consequentemente do hiato tecnológico.

O setor de bens de capital apresenta um alto volume de capital intensivo, e elevado valor agregado do produto final. Assim, o Brasil perde tanto por ter de importar em

grandes volumes, quanto perde por não produzir este valor no mercado interno. Para uma compreensão dos efeitos da indústria de base na economia nacional, os dados da Organização Mundial do Comércio- OMC apontam que as exportações da Alemanha totalizaram US\$ 1,4 trilhões em 2017, enquanto as brasileiras somaram US\$ 217 bilhões. Apenas as exportações alemãs de máquinas industriais somaram US\$ 250 bilhões, sendo superiores ao total das exportações brasileiras⁵.

Outros dados do comércio exterior brasileiro indicam as deficiências da estrutura industrial brasileira atual. A importação de produtos industrializados, que representava pouco mais de 30% da importação de mercadorias até os anos 1980, sobe para em torno de 50% nos anos 1990 e para mais e 70% do total nos anos 2000⁶. A participação das importações no PIB triplica dos anos 1980 aos 2000, de em torno de 5% para 14% do total. Enquanto as importações de produtos de tecnologia da informação e comunicação chegam a 12% do total, as exportações dos mesmos bens não chegam a 1% nos anos recentes⁷. A indústria de bens de consumo, em sua maioria manteve-se, mas com grande importação de peças, de máquinas e equipamentos.

Um dos indicadores para demonstrar como houve estagnação do investimento real, é o volume de fusões e aquisições como parte do total do investimento estrangeiro direto- IED no Brasil. Durante a década de 1990, Uma grande parte do IED no Brasil, correspondeu a compras de empresas brasileiras, aí inclusas as estatais que foram privatizadas. De 1997 a 2001, entraram no Brasil US\$ 131,3 bilhões de IED, sendo US\$ 57,8 bilhões para fusões e aquisições de empresas⁸.

Assim, o investimento real, em construção de novas unidades produtivas, em expansão da capacidade produtiva industrial e de energia, e a expansão de infra-estruturas em geral, pouco avançou desde os anos 1990. No setor de transportes houve vários avanços com o Programa de Aceleração do Crescimento no Governo Lula, mas que foram interrompidos no governo Dilma. Os principais foram duplicações de inúmeras rodovias federais (com pedágios de baixos valores) e ampliação da rede ferroviária para transporte de grãos.

Em termos macroeconômicos se acentua a armadilha cambial, pois o câmbio mais favorável às exportações encarece as importações cada vez mais fundamentais ao funcionamento básico da economia. Enquanto o câmbio favorável às importações reduz a competitividade das exportações, hoje fundamentais à formação de reservas e à manutenção do (fraco) crescimento nacional.

Este é o ponto mais sério sobre as consequências da desindustrialização, que se traduz numa regressão da integração industrial que havia sido construída por décadas de substituição de importações, numa redução significativa dos investimentos reais, e

⁵ O valor per capita das exportações alemãs é de US\$ 17,5 mil, enquanto o brasileiro é de US\$ mil.

⁶ World Bank. World Development Indicators. Disponível em <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> Acesso em 03/06/2020.

⁷ Idem. Acesso em 10/06/2020. Produtos de tecnologias da informação e comunicação incluem computadores e periféricos, equipamento de comunicação, eletrônica de consumo, componentes eletrônicos entre outros.

⁸ Dados de UNCTAD. Crossborder Merger & acquisitions database. Disponível em: <https://unctad.org/SearchCenter/Pages/results.aspx?k=Cross-Border%20M%26A%20Database%20>

numa dificuldade crônica de se atingir taxas mais elevadas de crescimento econômico, e por consequência de se elevar a renda. Neste sentido diversos estudos de Bresser Pereira (2010 e 2017 entre outros) apontam uma semi-estagnação da economia brasileira (e especialmente da indústria), desde a década de 1990.

4. O setor agroindustrial no panorama nacional

A agricultura brasileira funciona nos complexos agroindustriais, integrada por um lado à indústria que fornece insumos, máquinas, equipamentos, assistência técnica e crédito; e por outro à indústria processadora da produção agropecuária. Logo, a análise deve partir da dinâmica de setor, e não da agricultura em si, como segmento isolado, que não existe mais.

Neste contexto, a dinâmica da economia nacional é o ponto de partida, pois os períodos de crescimento ou de crise, a política macroeconômica, a inserção no mercado externo, afetam diretamente aos setores. O setor agroalimentar é sensível à renda, a qual determina o nível de consumo e esta, por sua vez, varia de acordo com as condições de crescimento econômico e de distribuição da renda. Assim, a conjuntura econômica nacional é determinante da dinâmica do setor agrícola-agroindustrial-alimentar.

O aumento do consumo de alimentos leva a investimentos na capacidade produtiva, tanto em termos puramente quantitativos, de ampliação da capacidade produtiva atual, quanto em termos qualitativos, de diversificação e segmentação da produção. O aumento da renda possibilita diversificação do consumo com incorporação de alimentos mais sofisticados, de alta qualidade e de valor mais elevado.

Por outro lado, os investimentos só podem ocorrer na indústria de alimentos, com um setor de máquinas e equipamentos industriais. Para isto, as taxas de juros e as linhas de financiamento setoriais são fundamentais. A indústria realiza investimentos de longo prazo somente com a combinação de condições favoráveis de consumo e de financiamentos e com a expectativa de que estas condições irão perdurar.

O círculo se fecha, pois as condições favoráveis de juros e de disponibilidade de recursos se ampliam nos períodos de crescimento econômico. Logo, a questão do crescimento é central para o desenvolvimento nacional em todos os sentidos.

As profundas mudanças na economia nacional desde os anos 1990 também foram vivenciadas pelo setor agroindustrial. Houve por um lado, corte de recursos de crédito e de estruturas públicas de extensão e de pesquisa agropecuária, e por outro, crise no mercado interno de consumo de alimentos e estrangulamento das exportações (especialmente após o plano Real, com o câmbio valorizado). Se instala uma longa crise no setor agroindustrial brasileiro, que passa por processo de desnacionalização e centralização do capital. As grandes tradings agropecuárias internacionais aprofundam sua participação no financiamento do custeio agrícola.

Após a modernização da agricultura, do período 1965-1985, o capital financeiro se tornou central para o desenvolvimento da agricultura, e após a abertura nos anos 1990, mais fundamental ainda. Surgem os títulos financeiros do agronegócio (CPR), abrindo outras formas de financiamento do custeio e da comercialização, abre-se a economia ao avanço dos grandes grupos internacionais da agroindústria, da indústria de insumos e da pesquisa agropecuária. A difusão de tecnologias e processos aos produtores passa

a ser cada vez mais, uma função dos grandes grupos econômicos e do capital financeiro, não mais da extensão rural pública.

Este panorama passa por transformações nos anos 2000. Primeiramente ocorre ampliação das exportações, com destaque para as agropecuárias, em sequência da desvalorização cambial do período 1999-2004. O novo crescimento econômico a partir de 2004 leva a redução significativa da dívida externa e estimula a criação de políticas de crescimento econômico e linhas de financiamento de infra-estruturas, grandes obras e indústria em geral.

Ocorre crescimento da renda per capita em geral, por um lado, pela retomada do crescimento econômico, e por outro, pela política social associada a redução da desigualdade. Ocorre mudança na distribuição de renda com melhoria da renda das camadas mais pobres e da classe média-baixa. Isto ocasiona novo impulso no consumo interno, especialmente com a baixa de juros para empréstimos pessoais e com a redução de IPI de eletrodomésticos e automóveis. A produção e o emprego no mercado interno passam por grande expansão, junto com o crescimento das exportações. No entanto, mesmo ocorrendo uma recuperação da indústria num primeiro momento, se aprofunda o movimento de desindustrialização.

O setor agropecuário-agroindustrial assume novamente um papel de protagonismo no crescimento econômico e na geração de divisas externas. Os complexos agroindustriais se tornam os ramos mais dinâmicos da economia nacional, tanto para o mercado interno quanto para o mercado externo. Com isto, ocorre crescimento do apoio estatal ao setor, programas de incentivo à comercialização e ao consumo de alimentos como o Programa de Aquisição de Alimentos –PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE.

O crédito rural oficial passa por expansão, tanto de forma geral, quanto no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, se torna um dos principais financiadores das atividades agrícolas e agroindustriais.

No entanto, nas cadeias intermediárias de suprimentos e de equipamentos do agronegócio também houve crescente desnacionalização nos anos 2000. Assim, as importações para o agro também crescem significativamente: fertilizantes, máquinas, equipamentos e insumos.

No setor de insumos agrícolas houve grande movimento de fusões e aquisições internacionais, levando a maior centralização do capital em poucos grandes grupos que organizam suas cadeias de suprimento, independentemente da dinâmica das economias nacionais ou de seus déficits. A inovação passa a ser cada vez mais controlada e financiada pelos mesmos grandes grupos internacionais, o que acentua o papel do capital financeiro em todas as esferas da produção à pesquisa e inovação.

Estes setores poderiam ser mais dinâmicos se não dependessem tanto das importações de bens de capital e de bens intermediários. Assim, os efeitos multiplicativos das grandes cadeias industriais que se formaram em torno da agropecuária seriam absorvidos pela economia nacional, estimulando a indústria de bens de capital, além de novos impulsos ao desenvolvimento tecnológico, formando pessoal altamente qualificado e formando novo capital internamente.

5. Conclusões

A economia brasileira passou por transformações desde fins dos anos 1980, aceleradas nos anos 1990 que levaram à abertura econômica e financeira, ao fim das políticas setoriais de crescimento, e à prioridade ao setor financeiro e ao combate à inflação. Aos poucos apareceram os efeitos de longo prazo, que se consolidam nos anos 2000 em por um lado, crescimento das exportações de commodities minerais e agropecuárias, e por outro queda de importância do setor industrial e acelerado aumento das importações industriais.

Os dados demonstram que num primeiro momento, a queda no PIB industrial influenciou a queda do PIB total, mas num segundo momento, nos anos 2000, o setor industrial em si deixa de ser o principal responsável pelo crescimento econômico brasileiro. O elevado volume de importações de bens de capital e de bens intermediários demonstra a retração destes setores na economia nacional, a ponto de o crescimento das importações ser intenso em períodos de crescimento industrial (mesmo que modesto).

O afastamento do Estado do planejamento econômico produtivo, focado somente na política macroeconômica, é responsável direto por esta situação. Durante os governos Lula e Dilma, houve uma tentativa de fortalecer novamente os setores produtivos via ação do Estado, sem, no entanto, alcançar efeitos estruturais profundos.

As perspectivas atuais, com o novo governo, a partir de 2019 são de piora das condições públicas de financiamento e de elaboração de políticas. Estão previstos cortes de recursos do crédito rural, especialmente do Pronaf, além de aumento de juros do crédito. Está em marcha uma redução do papel do BNDES no financiamento dos setores produtivos.

A continuidade da crise econômica, vem levando à estagnação do consumo no mercado interno, ao mesmo tempo que os mercados externos se encontram instáveis devido aos posicionamentos do novo governo, e à guerra comercial entre Estados Unidos e China, ainda com resultados imprevisíveis para os países periféricos.

Referências

- Aoun, S.; Verdis, A. R.; Sato, G. S. (2008) Dinâmica das fusões e aquisições no investimento direto estrangeiro: especificidades da indústria de alimentos e bebidas no Brasil, 1996-2006. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 38, n.3, mar. pp. 67-76.
- Bandeira, J. L, Medeiros, M. C. (2019) Desnacionalização e internacionalização na agricultura brasileira: impactos estratégicos no caso do setor de sementes. *Geosul*, v. 34, pp. 40-60.
- Benetti, M. D. (2004) *Globalização e Desnacionalização do Agronegócio Brasileiro no Pós-1990*. Documentos FEE, nº 61. Porto Alegre: FEE.
- Benetti, M. D. (2004a) *A internacionalização real do agronegócio brasileiro 1990-2003*. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v. 32, n. 2, ago. p. 197-222.
- Bresser-Pereira, L. C. Nassif, A. (2016) A reconstrução da indústria brasileira: a conexão entre o regime macroeconômico e a política industrial. *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 3 (144), julho-setembro, pp. 493-513.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017) Como sair do regime liberal de política econômica e da quase-estagnação desde 1990. *Estudos avançados* 31 (89), pp. 07-22.

- (2010) Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 4, Outubro-Novembro, pp. 663-686.
- (2005) Macroeconomia Pós-Plano Real: as relações básicas. In: Renaulut, M. *et al.* (Orgs.). *Novo-Desenvolvimentismo. Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, pp. 03-47.
- Carvalho, D. F. Carvalho, A. C. (2011) Desindustrialização e reprimarização da economia brasileira contemporânea num contexto de crise financeira global: conceitos e evidências. *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia (MG), 26 (1), Jul-Dez, pp. 35-64.
- Carvalho, L, Kupfer, D. (2011) Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira. *Revista de Economia Política*, vol. 31, nº 4 (124), out-dez, pp. 618-637.
- Carvalho, L. (2018) *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia.
- Correa, D. S. (2004) O movimento de fusões e aquisições de empresas e o processo de privatização e desnacionalização na década de 1990: O caso brasileiro. São Paulo: FFLCH/USP. (Dissertação de Mestrado em Geografia).
- Corrêa, R. L. (1996) Metrópoles, corporações e espaço: uma introdução ao caso brasileiro. In: Castro, I. E.; Gomes, P. C. C.; Corrêa, R. L. (Org.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Delgado, G. C. (2010) Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em debate*, v.1, n.2, jan-abr, p.111-125.
- Diegues, A. C. Rossi, C. C. (2017) “Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de ‘Doença Brasileira’”. Texto para Discussão 291. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP. Pp. 01-27.
- Diniz, C. C. (1995) *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão nº 375, pp. 01-39.
- Espíndola, C. J. (2002) *As Agroindústrias de Carne do Sul do Brasil*. (Tese de Doutorado em Geografia). São Paulo: FFLCH/USP.
- Feijó, C. Lamônica, M. T, Lima, S. S. (2019) Financial liberalization and structural change: the Brazilian case in the 2000s. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 1 (65), jan-abr, pp. 177-200.
- Gomes, G. N. Diegues, A. C. (2017) Catching up ou falling behind? As transformações na estrutura produtiva brasileira em perspectiva comparada à indústria global entre 1995 e 2014. En: II Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. Volume 4 número II, pp. 01-16.
- Hassink, R. (2020) Is Geographical Political Economy the Only/Right Framework for Understanding and Explaining Deindustrialization in the Regions of the Global North and South? *International Journal of Urban Sciences*, 4 de junho, pp. 01-10.
- Hiratuka, C.; Sarti, F. (2017) Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 37, nº 1 (146), jan-mar, pp. 189-207.
- Kupfer, D. (2013) Dez Anos de Política Industrial. *Valor Econômico*, 08/07/2013.
- Kupfer, D. (2004) Política Industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v.5, n.2, dez, p.91-108.
- Lamoso, L. P. (2020) Desafios da desindustrialização brasileira: para além das métricas, a necessidade do debate político. In: Gomes, M. T. S.; Spósito, E. S. (Org.). *Questões*

- regionais e Geografia Econômica: perspectivas e desafios contemporâneos*. 1ed. Curitiba: CRV, 2020, v. 1, pp. 103-124.
- Lamoso, L. P. (2013) Indústria, desindustrialização e território. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 3, n. 3, pp. 408-429.
- Lara, F. M. (2011) “Desindustrialização: aspectos conceituais e evidências empíricas recentes sobre a economia brasileira”. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 39, n. 1, pp. 07-18.
- Lencioni, S. (1998) Mudanças na Metrópole de São Paulo e Transformações Industriais. *Revista do Departamento de Geografia (USP)*, São Paulo, v. 12, pp. 27-42.
- Lencioni, S. (1995) Reestruturação Industrial no Estado de São Paulo. A Região da Metrópole Desconcentrada. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 38, pp. 54-61.
- Luedemann, M. S. (2003) Transformações na Indústria Automobilística Mundial: O Caso do Complexo Automotivo do Brasil- 1990-2002. São Paulo: FFLCH/USP. (Tese de Doutorado em Geografia Humana).
- Mamigonian, A. (2001) Neoliberalismo Versus Projeto Nacional no Brasil e no Mundo. *Revista Paranaense de Geografia*, n° 6, Curitiba, pp. 15-23.
- (1999) Tendências atuais da Geografia. *GEOSUL*, vol, 14, n° 28, Florianópolis, jul/dez, pp. 171-175.
- (1996) A Geografia e a Formação Social como Teoria e como Método. En: Souza, Maria Adélia Aparecida de (Org.). *O Mundo do Cidadão, Um Cidadão do Mundo*. São Paulo: Hucitec, pp. 198-206.
- Oreiro, J. L. Feijó, C. (2010) Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n° 2 (118), abr-jun, pp. 219-232.
- Pacheco, C. A. (1998) *Fragmentação da Nação*. Campinas: Unicamp/IE.
- Pike, A. (2020) Coping with deindustrialization in the global North and South. *International Journal of Urban Sciences*, 1–22. doi: 10.1080/12265934.2020.1730225
- Rangel, I. (2005) *Obras Reunidas*. Vol 1 e 2. Rio de Janeiro: Contraponto/BNDES, 2005.
- Sampaio, F. S. (2003) Made in Brazil: Dinâmica sócio-espacial da indústria citrícola paulista. São Paulo: FFLCH/USP. (Tese de Doutorado em Geografia Humana).

Los veintitrés capítulos que componen el libro analizan la realidad del territorio latinoamericano desde diversas temáticas y perspectivas. América Latina se ha visto condicionada por las dinámicas que imperan en la globalización. La velocidad e intensidad de estas lógicas se han manifestado en estos últimos años dando como resultado, entre otros, a procesos de transformación del tradicional modelo productivo hacia una reestructuración capitalista, la aparición de nuevas ruralidades donde el concepto de paisaje adquiere nuevos significados, cambios en la morfología interna de las ciudades y en la función del sistema urbano, modificaciones en el escenario político internacional y avances sustanciales en los indicadores sociales y educativos. Sin embargo, en América Latina se mantienen estructuras del pasado, como son los desequilibrios intrarregional y domésticos, así como una fuerte dependencia económica exterior que les impulsa a afianzar relaciones geoeconómicas y buscar nuevos socios en el escenario político internacional.

Patrocinan:



ANTE
Análise Territorial
GI - 1871



Con la colaboración de:

